

EL RETO DE LA  
TRANSPARENCIA  
Y EL COMBATE A  
**LA CORRUPCIÓN**



**Trabajos ganadores del Primer Concurso  
Universitario de Ensayo**, organizado por el Instituto  
Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y  
Protección de Datos Personales.



E L R E T O D E L A  
TRANSPARENCIA  
Y EL COMBATE A  
**LA CORRUPCIÓN**



**Trabajos ganadores del Primer Concurso  
Universitario de Ensayo**, organizado por el Instituto  
Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y  
Protección de Datos Personales.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Av. Insurgentes Sur, No. 3211, Colonia Insurgentes Cuicuilco,  
Delegación Coyoacán, México, D.F. C.P. 04530

Primera edición.

Impreso en México / Printed in Mexico

# DIRECTORIO

---

**Ximena Puente de la Mora**  
Comisionada Presidente

**Francisco Javier Acuña Llamas**  
Comisionado

**Areli Cano Guadiana**  
Comisionada

**Oscar Mauricio Guerra Ford**  
Comisionado

**María Patricia  
Kurczyn Villalobos**  
Comisionada

**Rosendoevgueni  
Monterrey Chepov**  
Comisionado

**Joel Salas Suárez**  
Comisionado

---

## COMITÉ TÉCNICO DEL PRIMER CONCURSO UNIVERSITARIO DE ENSAYO

**Cristóbal Robles López**  
Director General de Promoción  
y Vinculación  
Presidente

**Arminda Balbuena Cisneros**  
Directora General  
de Capacitación  
Integrante

**Gregorio Delfino Castillo Porras**  
Director General de Enlace con Sujetos  
Obligados de la Administración Pública  
Centralizada  
Integrante

**Guillermo Bustamante Vera**  
Director de Promoción  
Secretario Técnico

## JURADO DEL PRIMER CONCURSO UNIVERSITARIO DE ENSAYO



**Maestro Gilberto Tinajero Díaz**  
Presidente del Jurado

**Maestro Christian Sánchez Jáuregui**

**Licenciado Ernesto Gómez Magaña**

**Doctor Jesús Rodríguez Zepeda**

**Doctor Jorge Javier Romero**



# ÍNDICE

---

## 09 Presentación

---

Categoría Licenciatura

- 11 **PRIMER LUGAR**  
De la transparencia a la rendición de cuentas en programas sociales federales:  
Los retos que vienen.  
**María Montoya Aguirre**
- 41 **SEGUNDO LUGAR**  
El municipio: punto de partida para la transparencia y la rendición de cuentas.  
**Irving Jesús Martínez Anguiano**
- 63 **TERCER LUGAR**  
Transparencia y partidocracia: la importancia e injerencia de las labores del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en temas de financiamiento a partidos políticos y combate a la corrupción.  
**Gerardo Centeno García**
- 89 **MENCIÓN HONORÍFICA**  
La construcción de una Justicia Abierta en México: pasos necesarios para una justicia transparente y sin corrupción.  
**Eduardo Peredo Gómez**
- 

Categoría Posgrado

- 107 **SEGUNDO LUGAR**  
De la democracia al deterioro institucional.  
**Jesús Miguel Islas Santiago**
- 153 **TERCER LUGAR**  
La transparencia focalizada como mecanismo de disminución de la corrupción e impulsor del crecimiento económico. Una perspectiva teórica.  
**César Omar Mora Pérez**
- 175 **MENCIÓN HONORÍFICA**  
Redes de Corrupción: posturas, mecanismos internos y efectos.  
Enfoque sistémico-social para atender integralmente el problema.  
**José Ricardo Medina Covarrubias**



EL RETO DE LA  
TRANSPARENCIA Y EL COMBATE  
A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

# PRESENTACIÓN

---

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, se complace en presentar los trabajos ganadores del Primer Concurso Universitario de Ensayo, el cual abrió su convocatoria durante 76 días (del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2015), con el tema que ahora titula esta obra.

Destacamos con orgullo que esta iniciativa tuvo una magnífica respuesta por parte de los universitarios, pues a pesar del corto periodo para registrar sus ensayos recibimos la solicitud de 145 aspirantes, de los cuales fueron inscritos 119 que cumplieron en tiempo y forma con las bases del concurso. A todos ellos, les agradecemos la confianza en nuestro Instituto.

El jurado se integró por distinguidas personalidades, a quienes reconocemos su trayectoria y talento. Les agradecemos las horas de revisión de trabajos, de deliberación en equipo y su ánimo de colaboración con el INAI, sin otro interés que el de promover los derechos que tutela el instituto.

Podemos afirmar sin cortapisas que de todo este esfuerzo ha resultado esta obra que tiene un distintivo: ideas nuevas.

A los ganadores, los exhortamos a continuar con su temprana y brillante carrera universitaria; a los lectores, los convidamos de este espacio para analizar, conocer e incidir en una nueva realidad que permea en nuestra nación: la del acceso a la información pública.

**Comité Técnico del  
Primer Concurso  
Universitario de Ensayo**



# CATEGORÍA LICENCIATURA

**PRIMER LUGAR**

De la transparencia a la rendición de  
cuentas en programas sociales federales:  
Los retos que vienen.

María Montoya Aguirre



# De la Transparencia a la Rendición de Cuentas en Programas Sociales Federales: los Retos que Vienen

POR  
*Foster*

## Resumen

En México, casi la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza y la desigualdad es evidente. A pesar de destinar recursos millonarios para resolver el problema, la política de desarrollo social ha tenido hasta ahora un efecto limitado. En el caso mexicano, la transparencia ha sido crucial para mejorar el desempeño de los programas sociales mediante su evaluación. Sin embargo, según el INDEP 2015, un grupo de programas sociales federales recibe un monto de financiamiento cercano a 75 millones de pesos y presenta un alto grado de opacidad: no se sabe por qué existen ni para qué existen. Este ensayo pretende esbozar las posibles causas de esto, demostrar el impacto del nivel de transparencia en programas como Prospera y Escuelas Dignas, y plantear propuestas para que la transparencia sea una práctica extendida y generalizada en la política pública de desarrollo social.

## Introducción

José nació en una comunidad indígena de Chiapas. Posiblemente irá a la escuela rural, tal vez con mucho trabajo logre terminar la primaria, la secundaria y quizás la preparatoria. Sin embargo, es posible que si el ingreso de su familia no es suficiente, pronto tendrá que dejar de estudiar para trabajar y poder subsistir. Además, es muy probable que antes de los 18 años, José tenga que migrar como los miles de mexicanos que dejan sus comunidades de origen en busca de mejores oportunidades que su comunidad no le dará. Por el simple hecho de haber nacido en Chiapas, José está en desventaja frente a los demás niños de su edad, de otras entidades de la República. Salir adelante, tener educación básica o superior, le implicará el doble o triple de trabajo de lo que le costaría a un niño de ciudad. Esta es la realidad en México, uno de los países más desiguales de América Latina según el Banco Mundial (2012) y un país en el cual en los últimos 20 años se han desarrollado multiplicidad de programas sociales y se han destinado recursos millonarios con un efecto hasta ahora limitado.

El presente ensayo tiene como propósito analizar el nivel de transparencia en los programas sociales federales así como su posible efecto en la rendición de cuentas en un contexto de marcada desigualdad. Para abordar este tema, en un primer momento se presentará el diagnóstico de la pobreza y desigualdad en México. En un segundo tiempo se presentarán conceptos de transparencia y rendición de cuentas para brindar un panorama de los programas sociales federales en México. Luego se explorarán las posibles causas en torno a la transparencia y opacidad de algunos programas así como sus implicaciones. Para ello, se tomará como referencia el Índice de Desempeño de los Programas Sociales Federales (INDEP) realizado por la organización Gestión Social y



Cooperación A.C. (GESOC). Finalmente, se plantearán propuestas para mejorar la transparencia en la política de desarrollo social.

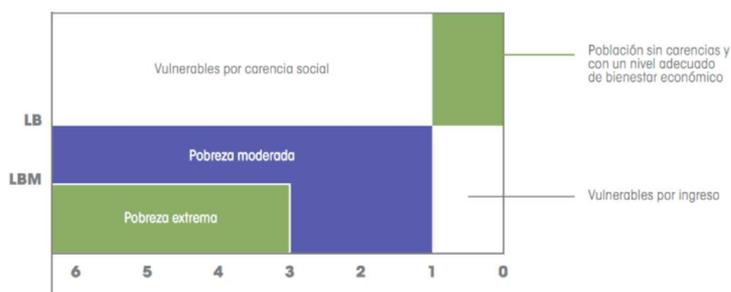
### **1. El diagnóstico: México, país de desigualdades**

En México existe una gran diferencia entre el ingreso de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema y la que está por encima de la línea del bienestar económico y no sufre de carencias sociales. Esta relación se refleja en el índice GINI, utilizado a escala mundial para medir hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares en una economía se aleja de la distribución perfectamente equitativa, donde cero representa equidad perfecta y uno, inequidad perfecta. Según el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, en adelante CONEVAL (2014), este indicador pasó de 0.529 a 0.498 de 1992 a 2012. Es decir, en 20 años hubo una leve mejoría, pero no ha sido significativa porque el nivel de desigualdad en el ingreso sigue siendo muy alto.

A pesar de los esfuerzos por reducir la pobreza por ingresos, en México esto no se tradujo en una mejora significativa en otras dimensiones claves para el bienestar de las personas. Hoy en día, gran parte de la población todavía no tiene acceso a: condiciones mínimas de vivienda, agua potable, electricidad, o viven en situación de hacinamiento. Además, siguen sin acceso a servicios públicos adecuados, recibir atención a la salud o educación de calidad aún está muy lejos de sus posibilidades. Lo anterior ha llevado al CONEVAL a que el índice de pobreza no se limite solamente a la medición del acceso a la alimentación, sino que se mida de forma multidimensional a través de la ponderación del acceso a otros derechos fundamentales a los que cualquier ser humano debe

de tener acceso para tener una vida digna. Este enfoque considera el ingreso a partir de dos líneas de bienestar: la de bienestar mínimo, que equivale a la canasta básica alimentaria y la de bienestar, integrada además por las necesidades básicas pero no indispensables para la vida cotidiana, como el transporte, educación, limpieza, etc. También, toma en cuenta seis carencias relacionadas con los derechos sociales: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, acceso a alimentación, calidad y espacios de vivienda, y acceso a servicios básicos (CONEVAL: 2015). El acceso a las condiciones que permitan el bienestar de las personas está relacionado con los derechos fundamentales y el Estado debe velar por garantizar el ejercicio de estos derechos.

Visto así, la medición de la pobreza genera una clasificación en cinco dimensiones como se presenta en el siguiente esquema:



Fuente: CONEVAL (2014)

De acuerdo con la última Medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL 2014, en México solo el 20.5% de la población tiene un ingreso por encima de la línea de bienestar y acceso a los derechos sociales; solo este sector es considerado como no pobre y no vulnerable. Por el contrario, el 46.2% de los mexicanos, es decir, casi la mitad del país, se encuentra en situación de pobreza.<sup>1</sup>



Además, a pesar de no entrar en la definición de pobreza, el 7.1% es vulnerable por su ingreso y el 26.3% lo es por sus carencias sociales. Es decir, a pesar de no presentar carencias en sus derechos sociales, el reto de 8.5 millones de mexicanos está en sobrevivir con menos de 2,633.25 pesos al mes<sup>2</sup> (CONEVAL: 2015).

Quienes no se ven limitados por un ingreso menor a la línea de bienestar, se ven afectados por las condiciones de desigualdad que prevalecen en el país, ésta no se limita a la distribución inequitativa del ingreso sino que se vincula a la discriminación y el lugar de residencia, y se traduce a una estructura de clases con poca movilidad social en sus estratos más bajos.

Ante este panorama ¿qué tipo de política expresada en programas sociales se hace en México para tener un país con menos diferencias y qué tan transparentes son?

## **2. Vinculación entre transparencia, rendición de cuentas y política social**

La transparencia es sin duda uno de los pilares fundamentales de la rendición de cuentas. Como transparencia entendemos: “La práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior” (Ugalde: 2002).

En los últimos 15 años, diversos factores como la pluralización partidista, la democratización, las agendas anti-corrupción, los tratados de libre comercio o las nuevas

---

1. De este 46.2%, 36.6% fue clasificado en situación de pobreza moderada y 9.5% en situación de pobreza extrema.

2. Valor de la canasta alimentaria y no alimentaria urbana para septiembre de 2015 según CONEVAL

tecnologías de la información han impulsado a que al menos 95 países hayan reconocido en sus textos constitucionales o en sus leyes nacionales, el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental (RTI Analysis: 2013). También han generado, con mayor o menor nivel de éxito, diversos mecanismos para que el acceso a información de carácter gubernamental sea garantizado de manera igualitaria. La transparencia entonces se ha convertido en una herramienta eficaz para potenciar diversos derechos fundamentales como el derecho a la salud, a la educación o a la vivienda. Sin embargo, la transparencia en sí misma no basta para acotar los abusos de poder o para lograr que los funcionarios públicos rindan cuentas o se hagan responsables de los actos y omisiones de su encargo. En este sentido, entendemos por rendición de cuentas: “una relación en la cual un individuo o agencia es obligado a responder por su desempeño cuando se le ha delegado autoridad para actuar” (Dubnick: 1998).

En México, la transparencia ha sido fundamental para el buen diseño, implementación e impacto de los programas sociales. Gracias al ejercicio del derecho a la información, en los últimos diez años, la transparencia ha permitido conocer Información sobre diseño y operación de algunos programas sociales federales así como impacto y evaluación de algunos de sus resultados. Los programas para los que es posible valorar su normatividad, existencia y calidad de indicadores, ejercicio presupuestal, y cumplimiento de metas tienen mayor posibilidad de incidir satisfactoriamente en el desarrollo social. Sin embargo, en el caso mexicano, esto no es completamente posible ya que, un grupo de programas sociales federales recibe un monto de financiamiento cercano a 75 millones de pesos y presentan un alto grado de opacidad porque no proporcionan la mínima información para evaluar su

desempeño (INDEP: 2015). El aumento de la transparencia en el manejo de programas sociales federales ha estado influido por la adopción de herramientas provenientes de la “Nueva gestión pública” (NGP). Esta orientación en la administración pública surgió de la adaptación de prácticas del sector privado a la gestión pública. Una de éstas es la adopción del presupuesto basado en resultados (PbR), el cual busca una mejora en el desempeño. El núcleo de esta gestión está en la definición de indicadores para evaluar los logros alcanzados los insumos solo pueden ser justificados en términos de los productos y logros generados (González y Velasco: 2014). En México estos cambios en la administración pública se han visto reflejados en reformas hacendarias con el fin de hacer un uso eficiente del gasto, brindar mayor transparencia a la gestión pública y mejorar la confianza en las instituciones.

Paralelamente, desde 2007 se ha impulsado el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como principal modelo de la administración de resultados y como vínculo entre la planeación para el desarrollo y la planeación presupuestaria. Con la implementación del SED y el PbR en los tres niveles de gobierno se busca que los recursos públicos sean administrados con un enfoque orientado a resultados bajo los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez (González y Velasco: 2014).

La importancia de la evaluación de las políticas de desarrollo social está estrechamente relacionada con su mejora. La implementación de los programas busca establecer una relación de causa-efecto, es decir, su objetivo es generar un impacto en la realidad social mediante una participación gubernamental. De esta manera vislumbrar los indicadores de la implementación de una medida

adoptada por el gobierno permite entender una relación de causalidad. Por ejemplo, un cambio en los índices de pobreza extrema de un año a otro puede denotar una relación causal con la política pública adoptada para su solución. Sin embargo, como se expuso anteriormente, el desarrollo social responde a factores múltiples. Por lo tanto, es importante que su análisis sea multidisciplinario, que analice los factores sociales, políticos y económicos que influyen en él para descifrar cuál es la mejor estrategia de política pública. La Ley General de Desarrollo Social define cuatro objetivos de la política de desarrollo. 1) Propiciar las condiciones que aseguren el acceso a los derechos sociales, individuales y colectivos por medio del acceso a los programas sociales y la igualdad de oportunidades, además de la superación de la exclusión y la discriminación; 2) promover que el desarrollo económico tenga un sentido social que propicie el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; 3) fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y 4) garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de estos programas (LGDS: 2004, p.4). Además, esta ley hace obligatoria la evaluación de esta política. Establece en el artículo 74 que para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Además, las tres dependencias de gobierno están obligadas a proporcionar toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación (LGDS: 2004, p.16). Con relación a lo anterior, la transparencia es uno de los nueve principios eje de esta política: “la información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz” (LGDS: 2004, p. 2). Veamos si podemos saber si fun-



cionan o no. La Ley General de Desarrollo Social define cuatro objetivos de la política de desarrollo. 1) Propiciar las condiciones que aseguren el acceso a los derechos sociales, individuales y colectivos mediante el acceso a los programas sociales y la igualdad de oportunidades, además de la superación de la exclusión y la discriminación; 2) promover que el desarrollo económico tenga un sentido social que propicie el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; 3) fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y 4) garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de estos programas (LGDS: 2004, p.4). Además, esta ley hace obligatoria la evaluación de esta política. Establece en el artículo 74 que para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Además, las tres dependencias de gobierno están obligadas a proporcionar toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación (LGDS: 2004, p.16). Con relación a lo anterior, la transparencia es uno de los nueve principios eje de esta política: “la información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz” (LGDS: 2004, p. 2). Veamos si podemos saber si funcionan o no.

### **3. El vaso lleno: políticas públicas transparentes que mejoran el desempeño**

Mauricio Merino define una política pública como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público, en un entorno determinado y en un horizonte específico de tiempo (Me-

rino: 2013, p.11). En este sentido, el canon de políticas públicas señala que toda intervención pública supone un compromiso con la definición del problema, los medios seleccionados para afrontarlo, una agenda común de intervención, posibilidad de autocorrección y evaluación, y un resultado esperado (Merino: 2013, p.36). No todos los programas ni todas las intervenciones del Estado entran en la definición de política pública. El diseño de una política pública debe responder a un proceso de análisis a la luz de la información y los métodos disponibles para estructurar los cursos de acción que son posibles con los recursos y el tiempo disponible. Las políticas públicas deben comprometerse con un esfuerzo sistemático de diseño para poder resolver un problema bien definido a partir de sus causas y con una correcta implementación de procedimientos y cursos de acción previstos desde el principio (Merino: 2013, p.36).

Lo más probable es que la demanda pública de intervenciones gubernamentales quede insatisfecha. Esto no sucede solo porque los recursos del gobierno sean limitados, sino también porque los problemas relacionados con las carencias sociales han aumentado con la globalización y el crecimiento demográfico. De esta manera, el gobierno asume la responsabilidad de seleccionar los problemas que son prioritarios en la agenda pública y las políticas que se implementarán para su solución (Merino: 2006, p.148). Este proceso de selección implica que es necesario justificar públicamente las decisiones que se toman, el criterio deberá ser su contribución al bien común y la consolidación de ese espacio público (Merino: 2013, p.38). De ahí la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el diseño y ejecución de las políticas públicas de manera que sea posible responder a las interrogantes sobre el proceso de selección, asignación y uso de recursos públicos, resultados y actores involu-



crados en su implementación para eventualmente poder fincar responsabilidades (Merino: 2006, p.145).

Durante los últimos años se han logrado avances en la transparencia y la rendición de cuentas en programas sociales. GESOC A.C., organización de la sociedad civil, realiza desde el 2009 el Índice de Desempeño de Programas Sociales Federales (INDEP). Éste se elabora a partir de la información pública existente sobre tres dimensiones: calidad de diseño, capacidad para cumplir con sus metas y capacidad de cobertura. Esta herramienta, que se incluye para ayudar a la reflexión a pesar de sus posibles fallas advertidas en su nota metodológica, es un instrumento útil para conocer, valorar y discutir sobre el desempeño de 161 programas sociales federales; se toman en consideración seis categorías de desempeño<sup>3</sup> las cuales son ponderadas en una escala del cero al 100 (GESOC: 2015).

Esta medición hace una distinción importante respecto a opacidad y clasifica como la “caja negra del gasto social” a aquellos programas que no proporcionan información sobre su cumplimiento de metas, sobre la cobertura de su población potencialmente beneficiaria o ambos, es decir, no se sabe ni por qué existen ni para qué existen, son tan opacos en la publicidad de su información, que no es posible conocer la información necesaria para asignarle una calificación de desempeño (GESOC: 2015).

Desde el 2011, ha habido una disminución considerable en la cantidad de programas opacos (de 70 a 43) y en el porcentaje que representa del total evaluado (de 53% a 26%) (GESOC: 2015). En otras palabras, es evidente y es

3. Las seis categorías de programas son: nivel de desempeño óptimo, alto potencial de desempeño, nivel de desempeño mejorable, nivel de desempeño escaso, programas que reflejan la dispersión de la política social federal, y la caja negra del gasto social.

una buena noticia que existe una tendencia hacia la publicación de la información necesaria para que sea posible la evaluación de este tipo de programas.

Un caso de programa social federal que se ha visto beneficiado por ser transparente es el programa Prospera, antes Oportunidades. Es un programa que inició sin muchos mecanismos de supervisión desde los años noventa y que consiste en transferencias de efectivo condicionadas: dar dinero a una madre de familia para incentivar que mande a sus hijos a la escuela y al médico. Aunque este programa inició con un claro fin clientelar, hoy en día se ha convertido en un programa de gran importancia en México, ha beneficiado a 5.8 millones de familias, lo que equivale a la cuarta parte de la población, y su modelo se ha replicado en más de 50 países. Es uno de los programas más estudiados y evaluados rigurosamente por instituciones externas, con altos niveles de transparencia e información disponible con la publicación de su padrón de afiliados, y éstas han determinado que ha tenido un impacto positivo en las tasas de escolarización y el nivel de estudios alcanzado por los beneficiarios, además de mejoras en la nutrición y en la prevención en materia de salud, así como en la pobreza por ingresos en las zonas rurales (Banco Mundial: 2014). Tras diecisiete años de funcionamiento y evaluación, Prospera ha desarrollado una serie de fortalezas que favorecen su éxito. Estos factores van de acuerdo con la definición de política pública de Merino: forma parte de una serie de acciones que identifican correctamente el problema que busca solucionar, que implican la acción deliberada del Estado, así como la población a la cual se dirige. Así desagrega sus causas posibles e identifica las vías potenciales para tratar de solucionarlo (Merino 2013, p.122): Prospera responde a las condiciones de desigualdad que limitan el acceso a los derechos de educación, alimentación y salud, y lo atribuye a la carencia en el ingreso de la población



seleccionada, identifica las transferencias de efectivo como posible solución para aliviar las restricciones extremas en su capacidad adquisitiva para realizar inversiones importantes y superar la situación de pobreza extrema. Como resultado de las evaluaciones, Prospera ha añadido recientemente otros componentes innovadores para generar un impacto más trascendente en la resolución de su problema: amplía su acción para favorecer la inclusión social y productiva de sus beneficiarios. Para lograr este nuevo componente, plantea la vinculación entre beneficiarios de los programas sociales y productivos complementarios, la ampliación de oferta formativa para los jóvenes a través de becas y capacitación laboral, e impulsa la inclusión financiera favoreciendo el acceso al ahorro, los microcréditos y los seguros (Banco Mundial: 2014).

#### **4. El vaso medio vacío: programas sociales de alta opacidad**

Como ya lo señalamos en párrafos anteriores, la transparencia ha logrado disminuir la opacidad de los programas y, efectivamente, el PbR ha funcionado para hacer eficiente el gasto público; no obstante, no se sabe por qué sigue existiendo un grupo de programas con alta opacidad.

Si se utiliza la misma medida del INDEP (GESOC: 2015), la caja negra del gasto público, se puede observar que todavía en 2015 representó una cantidad considerable (43 programas) y un porcentaje importante de los programas (26.47%). Lo interesante es que, a pesar de haber disminuido el porcentaje de programas opacos, el presupuesto asignado a estos programas en 2015 es mayor al de los dos años anteriores. De esta forma, aunque el porcentaje de programas opacos fue similar en 2013 y 2015 (26%), el presupuesto asignado en 2015 a estos programa-

mas fue mayor que en 2013: 57 mil mdp en 2013 contra 75 mil mdp en 2015, es decir, un aumento en 18 mil mdp. En la misma línea del ejercicio del gasto, se distingue que existe una diferencia alarmante entre el presupuesto asignado a los programas de desempeño óptimo en la clasificación del INDEP (programas que están contribuyendo de forma significativa a resolver el problema público que les dio origen) y los clasificados dentro de la caja negra: se gastan aproximadamente 150,000 mdp en todos los clasificados como óptimos y aproximadamente 75,000 mdp en toda la caja negra. En otras palabras, los programas para los que no existe información suficiente para su evaluación reciben la mitad del presupuesto que los programas que poseen una alta calidad en su diseño y han alcanzado un avance significativo en el cumplimiento de sus metas y una cobertura sustantiva de su población potencialmente beneficiaria. Además, la caja negra representa el 13.22% del presupuesto de programas de desarrollo social, que a su vez representa el 15% del presupuesto federal: se destina alrededor del 2% de todo el presupuesto federal a programas que no sabemos si realmente funcionan para resolver el problema que supuestamente los justifica y que además no proveen herramientas para su mejora (GESOC: 2015).

Aunque en 2015 casi la mitad del presupuesto se asignó a programas con nivel de desempeño óptimo o de alto potencial<sup>4</sup>, en promedio solo uno de cada cinco programas<sup>5</sup> de desarrollo social en México contribuye a la resolución del problema público que les dio origen.

En 2007, 161.8 mil escuelas de educación básica fueron evaluadas en un censo de la Secretaría de Educación

---

4. 27.1% fue clasificado en la categoría de desempeño óptimo y 17.2% en la de alto potencial.

5. 18.12%



Pública y se determinó que la infraestructura física del 20.6% estaba en malas, muy malas y pésimas condiciones. Para 2013, la problemática persistió, casi la totalidad de los planteles de educación básica representaban deterioro provocado por la falta de mantenimiento adecuado, la antigüedad de los inmuebles y los desastres naturales. Este problema debía atenderse debido a que la infraestructura física de las escuelas es una garantía importante para la educación de calidad; es necesario que los planteles sean seguros y cuenten con las condiciones generales de funcionamiento: servicios sanitarios, mobiliario y equipo, áreas administrativas, accesibilidad, y espacios de usos múltiples. Para resolver lo anterior se implementó el Programa Escuelas Dignas por parte del INIFED; sin embargo, el resultado de la auditoría de desempeño realizada por la Auditoría Superior de la Federación en 2013, determinó que el programa presentó deficiencias que afectaron su operación principalmente por carencias en su sistema de información. Escuelas Dignas no determinó de forma precisa su población objetivo, no incluyó un procedimiento para determinar la prioridad de atención, no definió un criterio para determinar las condiciones para que un plantel se hiciera acreedor a un incremento en el subsidio y tampoco precisó los lineamientos para designar a las empresas que trabajarían en la mejora de los planteles. Igualmente, el programa no creó un sistema de seguimiento y verificación de las escuelas subsidiadas. Además, falló en determinar indicadores suficientes para evaluar el programa, su información en materia de rendición de cuentas fue insuficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo y las metas. En otras palabras, la opacidad en Escuelas Dignas, un programa social con un presupuesto de casi 3 mil millones de pesos<sup>6</sup> y que se ocupa de algo tan importante como

---

6. 2,798,816.7 miles de pesos

la mejora de las condiciones escolares para propiciar mejor calidad educativa, generó poco impacto en el problema que buscaba resolver, realizó acciones de mejora en 2,675 escuelas, el 1.3% de las escuelas públicas del país, y sólo 89 de ellas (3.3%) obtuvo el certificado total que las acredita como espacios dignos y aptos para la educación (ASF: 2013).

## 5. Las posibles causas

A la luz de estudios y análisis recientes (INDEP: 2007k2015 Maldonado: 2014) conocemos algunos factores que han coadyuvado a la transparencia de programas sociales federales, sin embargo, ninguna de estas aproximaciones es concluyente. En realidad, se desconoce con exactitud la razón por la cual unos programas han avanzado en transparencia y otros no. Por ejemplo, Escuelas Dignas es un programa de la Secretaría de Educación Pública que existe desde 2013 y en 2015 todavía aparece en la caja negra del gasto público federal del INDEP. Igualmente, el Programa de Atención a Personas con Discapacidad de la Secretaría de Salud se ha mantenido en condiciones de opacidad desde 2012 (GESOC: 2015). La misma evidencia muestra que no es una cuestión de la Secretaría a la que pertenecen tanto la SEP como la SS presentan otros programas con mayor nivel de transparencia y con niveles de desempeño óptimo. Entonces, si no es una cuestión de normativa, porque ya existen las obligaciones de PbR y la existencia del SED, y tampoco es una cuestión de capacidades, porque se ha demostrado que los programas pueden ser transparentes y desarrollar un nivel de desempeño adecuado, ¿qué es lo que frena la transparencia en programas federales de desarrollo social? A continuación se presentan tres posibles causas.

Primero, por falta de voluntad política y opacidad deliberada. El tema de la transparencia y rendición de cuentas genera muchas resistencias y aún no ha sido interiorizado por la mayoría de las personas que toman decisiones en materia de política pública. Basta con ver diagnósticos como Métrica de la Transparencia 2014 para constatar que si bien se cumple más y mejor con la ley, aún existe una brecha importante en cuanto a la calidad de la información pública (CIDE: 2014). Tener que rendir cuentas es una carga para el burócrata y modificar las rutinas con las que operan los aparatos gubernamentales no es sencillo, la dinámica de una reunión que sucede en privado es diferente de la dinámica de una reunión en la que las discusiones se harán públicas. Para poder adaptarse a las nuevas exigencias de transparencia es necesario asumir el valor del espacio público y comprometerse con él. Si no es así, el ejercicio de hacer pública la información se vuelve una simulación y no contribuye a disminuir el arbitrio en las decisiones.

Segundo, por falta de prioridad en el tema. Aunque el tema de transparencia y combate a la corrupción ha ganado protagonismo estos últimos dos años, con la aprobación de la reforma constitucional en materia de transparencia, la emisión de la Ley General de Transparencia y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, todavía falta generar las rutinas necesarias para generar cambios en la forma y contenido de la información relacionada a programas sociales federales. La transparencia es entendida por algunos actores como una herramienta “mágica” de combate a las redes de corrupción y no necesariamente como un instrumento indispensable para la construcción del espacio público y la evaluación de la acción gubernamental.

Tercero, existe un beneficio político en mantener la opacidad de ciertos programas que benefician a ciertos grupos. Esta explicación está estrechamente relacionada con uno de los factores que amenazan la política de desarrollo social, en general su captura por las fuerzas políticas del país. Por un lado, es posible que sean utilizados por grupos políticos con fines electorales. Por ejemplo, focalizar la población objetivo de un programa de transferencias hacia los municipios en los que habrá elecciones ese año. Por otro lado, es probable que la razón para mantener la opacidad sea que existe desvío de recursos y otras prácticas de corrupción en esos programas. Si la información sobre los programas es pública, es más fácil reconocer la corrupción: no solo de quienes se apropian el dinero público, sino también de quienes tuercen la interpretación de la ley para obtener un beneficio (Merino: 2013, p.167).

## **6. Propuestas para mejorar la transparencia en la política de desarrollo social**

La política de desarrollo social en México reconoce, en su artículo tercero, la transparencia como uno de sus principios rectores en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS: 2004, p. 2). A pesar de esto, aún no es una práctica extendida y generalizada en la totalidad de sus programas. Después de haber explicado las posibles causas de esto, se esbozan algunas propuestas para su posible solución.

En primer lugar, sería recomendable que la Cámara de Diputados asuma con seriedad el análisis del gasto social y que la asignación del presupuesto sea con base en los resultados de la evaluación de los programas. Primeramente, es necesario que se revise la política de desarrollo social de manera integral con el fin de solucionar los pro-



blemas de dispersión y duplicidad. Segundo, habrá que blindar el presupuesto de los programas que demuestran ser efectivos para resolver el problema que los justifica y considerar un aumento al presupuesto de aquellos que demuestran un alto potencial para cumplir con sus metas y objetivos. En teoría es lo que se quiere hacer con el modelo de presupuesto base cero. De la misma manera, será necesario restringir el aumento de presupuesto para aquellos que demuestran escasos resultados o ni siquiera presentan suficiente información para ser evaluados. En otras palabras, que el presupuesto para el desarrollo social evolucione con base en los resultados obtenidos de forma que se aprovechen al máximo los recursos públicos para mejorar el bienestar de la población.

En segundo lugar, es necesario impulsar la participación ciudadana en el tema. Si más ciudadanos se involucran en la vigilancia del ejercicio del gasto y sus efectos, se podrá exhibir la falta de voluntad política y generar incentivos para mejorar la transparencia. Para esto es necesario concientizar a la ciudadanía sobre la utilidad del acceso a la información como un derecho fundamental y sobre el valor del espacio público para la vida democrática. Los programas sociales no son una graciosa concesión de los gobiernos sino un derecho que se paga con el dinero público. Cuando el espacio público se corrompe, es decir, cuando alguien se apropia de algo que le pertenece a todos con fines privados, la democracia se corrompe (Merino: 2013, p.165169). Por el contrario, la democracia se fortalece cuando los ciudadanos se involucran en la discusión sobre la asignación del gasto, el diseño de los programas sociales y su implementación, deliberan sobre la pertinencia de una política pública, o participan en una consulta ciudadana. La participación ciudadana puede coadyuvar a controlar el arbitrio, promover la exigen-

cia sobre la responsabilidad de las decisiones y hasta en ciertos casos propiciar canales formales de interlocución y retroalimentación.

Por último, es importante promover la responsabilidad pública de quienes participan en la toma de decisiones. Para contrarrestar el ejercicio irresponsable del gasto y el arbitrio en las decisiones vale la pena retomar la idea de Max Weber respecto a las tres cualidades de quienes hacen política. Éstas deben ser la pasión o entrega a una causa, la responsabilidad, y la medida o capacidad de guardar distancia con las cosas (Weber: 1919).

De la misma forma, habría que considerar su concepto de ética de la responsabilidad como la máxima rectora de los funcionarios: tomar en cuenta las consecuencias de las acciones y responsabilizarse por ellas. No pueden permitirse actos de corrupción de funcionarios públicos mediante el desvío de recursos o la obtención de prebendas que pueden caer en el conflicto de intereses, para esto también es necesario promover la denuncia ciudadana. Relacionado con esto tendría que promoverse, de la misma manera, la profesionalización de la burocracia y hacer abiertas las prácticas de empleo y procuración.

## **7. Conclusiones**

Es alentador observar que varios de los programas sociales federales cuentan con criterios de transparencia que han permitido su evaluación y mejora. Sin embargo, aún existen rezagos en algunos programas que no hacen pública la información necesaria para evaluar su desempeño y de los cuales es imposible rendir cuentas. No hay consecuencias del ejercicio inadecuado del gasto público.

El lema del CONEVAL señala que lo que se evalúa se puede mejorar; sin transparencia en todos los procesos de política pública –definición del problema, causas y soluciones diseño, implementación y resultados– no es posible determinar si existe un ejercicio justificado del presupuesto en términos de su contribución a la solución del problema que le dio origen. La publicidad de esta información y su evaluación hace posible el análisis del gasto social con el fin de maximizar el impacto de los recursos públicos en el bienestar de los mexicanos. De aquí la importancia de considerar la transparencia como política pública no solo a personas y no solo para combatir la corrupción, también para evaluar las estrategias gubernamentales, fortalecer, corregir, o eliminar programas sociales a partir de establecer prioridades.

No es posible resolver a ciegas la compleja problemática social mexicana. Ésta responde a una multiplicidad de factores y es necesario que exista la información suficiente para establecer relaciones causales entre la implementación de una política y el cambio en las condiciones de vida de las personas. Resolver el gran problema de desigualdad que aqueja al país solo parece posible con una política de desarrollo social responsable, a partir de un proceso racional e informado que brinde a los ciudadanos herramientas suficientes de supervisión y monitoreo, y que esté verdaderamente comprometida con garantizar los derechos humanos que los mexicanos requerimos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASO, Agustín. El Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una Propuesta para Entidades Federativas [en línea]. 2011 [ref. de 6 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <<http://132.248.9.34/hevila/Trimestrefiscal/2011/n098/7.pdf>>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014 [en línea]. México.

CONEVAL, 2015 [ref. de 6 de noviembre 2015]. Disponible en web <[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS\\_2014/IEPDS\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf)>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Medición de la pobreza [en línea]. México D.F: CONEVAL, 2015 [ref. de 6 de noviembre 2015]. Disponible en web <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineaskdekbienestarkykcanastakbasica.aspx>>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas [en línea]. México: CONEVAL, julio de 2015 [ref. de 7 de noviembre 2015]. Disponible en web: <[http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014\\_CONEVAL\\_web.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf)>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Valor de la canasta alimentaria y no alimentaria [en línea]. México: CONEVAL, 2015 [ref. de 9 de no-



viembre 2015]. Disponible en web:  
<[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza%202010/Lineas%2ode%2obienestar%2oy%2ocanasta%20basica/Contenido\\_y\\_valor\\_de\\_la\\_canasta\\_basica.zip](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza%202010/Lineas%2ode%2obienestar%2oy%2ocanasta%20basica/Contenido_y_valor_de_la_canasta_basica.zip)>

DUBNICK, Melvin J. y ROMZEK, Barbara S. Accountability [en línea]. Melvin J. Dubnick, 2015 [ref. de 10 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <<http://mj-dubnick.dubnick.net/pubs/1998/Romzek&Dubnick1998.pdf>>

GONZÁLEZ, Javier y VELASCO, Ernesto. La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública [en línea]. Revista Reforma y Democracia: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, febrero 2014 [ref. de 7 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <<http://siare.clad.org/fulltext/0075600.pdf>>

GONZÁLEZ, Marcelo. El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina [en línea]. Biblioteca Jurídica Virtual: UNAM, 2005 [ref. de 8 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>>

INDEP 2015: Caja Negra. Gestión Social y Cooperación A.C., 2015 [ref. de 5 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <<http://www.indep.gesoc.org.mx/index.php/cajanegra>>

INDEP 2015: Histórico. Gestión Social y Cooperación A.C., 2015 [ref. de 5 de noviembre de 2015]. Disponible

en web en <<http://www.indep.gesoc.org.mx/index.php/historico>>

INDEP 2015: Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales. Gestión Social y Cooperación A.C., 2015 [ref. de 5 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <<http://www.indep.gesoc.org.mx>>

Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2015 Resumen Ejecutivo [en línea]. Gestión Social y Cooperación, 2015 [ref. de 6 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <[http://www.indep.gesoc.org.mx/files/Resumen\\_Ejecutivo\\_INDEP\\_2015.pdf](http://www.indep.gesoc.org.mx/files/Resumen_Ejecutivo_INDEP_2015.pdf)>

Índice de Gini [en línea]. Banco Mundial, 2012 [ref. de 7 de noviembre 2015]. Disponible en web en <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>>

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013: Programa Escuelas Dignas [en línea]. Auditoría Superior de la Federación [8 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0230\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0230_a.pdf)>

JUSTO, Marcelo. ¿Por qué América Latina sigue siendo tan desigual? [en línea]. BBC Mundo, 20 de junio de 2014 [ref. de 7 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/06/140617\\_latinoamerica\\_desigualdad\\_am](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/06/140617_latinoamerica_desigualdad_am)>

La integración de políticas públicas para el desarrollo: Brasil y México en perspectiva. Magaldi, Mariana (ed. Maldonado, Claudia (ed.). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015. ISBN: 9786079367381.

MERINO, Mauricio. Muchas políticas y un solo derecho.



Biblioteca Jurídica Virtual: UNAM, 2006 [ref. de 7 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2251/9.pdf>>

MERINO, Mauricio. Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013. 192 p. ISBN: 9786077843443.

Métrica de la Transparencia 2014. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014 [ref. de 12 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <<http://www.metri-cadettransparencia.cide.edu>>

México. Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004, p. 2116.

México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas. Descifrando la caja negra del gasto [en línea]. México Evalúa, abril de 2014 [ref. de 7 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <<http://www.mexicoevalua.org/wpcontent/uploads/2014/04/MEXEVACAJANEGRAVF.pdf>>

NU. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina 2014 [en línea]. CEPAL, diciembre de 2014 [ref. de 7 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-america-latina-2014>>.

RAPHAEL, Ricardo. Planea y la hipótesis de la cigüeña [en línea]. México: Red por la Rendición de Cuentas, 9 de noviembre de 2015 [ref. de 10 de noviembre 2015]. Disponible en web <<http://rendiciondecuentas.org.mx/planea-y-la-hipotesis-de-la-ciguena/>>.

RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends [en línea]. Access Info, 28 de Septiembre de 2013 [ref. de 11 de Noviembre de 2015]. Disponible en web <[http://www.right2info.org/resources/publications/publications/rti-rating-data-analysis-series\\_cld-and-aie\\_2013](http://www.right2info.org/resources/publications/publications/rti-rating-data-analysis-series_cld-and-aie_2013)>

UGALDE, Luis Carlos. Rendición de cuentas y democracias el caso de México. México: Instituto Federal Electoral, 2002. 61 p. ISBN: 9706950184.

Un modelo de México para el mundo. Banco Mundial, 19 de noviembre de 2014 [ref. de 9 de noviembre de 2015]. Disponible en web en <<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>>

WEBER, Max. El político y el científico. Rubio, Francisco (trad.); Aron, Raymond (intr.). México D.F.: Alianza, 1998. ISBN: 9788420639642.





# CATEGORÍA LICENCIATURA

## **SEGUNDO LUGAR**

El municipio: punto de partida para la  
transparencia y la rendición de cuentas

Irving Jesús Martínez Anguiano





# El Municipio: Punto de Partida para la Transparencia y la Rendición de Cuentas

POR  
*Matías Mein*

## Resumen

Este ensayo se propone encontrar los factores más importantes que influyen en el nivel de transparencia de un municipio y determinar qué es un municipio transparente. En primer lugar, se establece una definición de transparencia y rendición de cuentas adecuada para el análisis del tema. En segundo lugar, se muestra que, en el sistema federal, el nivel municipal tiene relevancia en el combate a la corrupción y en el fomento a la transparencia y la rendición de cuentas. Finalmente, el ensayo presenta los principales factores que determinan la transparencia en el nivel municipal mediante tres estudios de relevancia y el análisis de tres casos específicos.

## Introducción

Actualmente, la corrupción es uno de los problemas más relevantes en América Latina. Los casos de corrupción en distintos países de la región son numerosos y el reza-go en el combate a este problema ha generado grandes obstáculos para el desarrollo de estos países. Ejemplos de esta crisis generalizada de corrupción son la reciente dimisión de Otto Pérez Molina de la presidencia de Guatemala o la actual investigación que se lleva a cabo en contra de diversos funcionarios del gobierno brasileño, ambos casos debido al mal uso de recursos públicos y a la falta de información acerca del destino de éstos. En México, la corrupción es un problema que se encuentra presente en muchos ámbitos de la sociedad. Desde sobornos diarios a funcionarios públicos hasta escándalos en las altas esferas de la política, constantemente el país y sus instituciones se ven afectadas en diversos aspectos como consecuencia de la falta de estrategias que combatan de manera efectiva estas prácticas. En este contexto, es necesario poner atención a los mecanismos institucionales que se han creado o pueden crearse para prevenir el uso indebido de los recursos públicos, además de mejorar el sistema de administración pública. Tomando en cuenta lo anterior, los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se han vuelto de vital importancia en el éxito o fracaso de las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades gubernamentales.

En este ensayo, se analizarán los temas de transparencia y rendición de cuentas en relación con la unidad mínima de organización política en el país: los municipios. El objetivo de este texto es presentar los diferentes factores que causan la falta de transparencia y rendición de cuentas en los municipios para, al final, demostrar la relevancia del diseño institucional, la normatividad vigente y el papel de la ciudadanía como factores determinantes para



los avances en materia de transparencia en este nivel de gobierno. Para realizar lo dicho anteriormente se utilizan diversas investigaciones y análisis de casos respecto a la corrupción y cómo se combate en el nivel municipal, además de indicadores relevantes en la determinación de la calidad de la transparencia.

En la primera parte de este texto, se delimitan los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, con el fin de contar con un marco conceptual claro para realizar el análisis. Posteriormente, se aplican estas definiciones al ámbito municipal, con el objetivo de tener claras las características que actualmente se toman en cuenta para clasificar a los municipios como transparentes o no transparentes, además de conocer el diagnóstico de la calidad de la transparencia y rendición de cuentas de los municipios en general. Después de identificar los factores que determinan el nivel y la calidad de la transparencia en el ámbito municipal, se toma una muestra de tres municipios que podrían resultar representativos y se estudian estos factores de manera más detallada.

### **¿Qué son La Transparencia y la Rendición de Cuentas?**

Para comenzar este análisis es necesario reconocer que uno de los principales problemas comúnmente señalados acerca de la definición de transparencia es que no existe una definición precisa que delimite el concepto y haga su aplicación más fácil<sup>1</sup>. Aunado a este problema, es importante el reconocimiento de que los conceptos de transparencia y rendición de cuentas (del cual tampoco hay con sentido) están estrechamente ligados. Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda establecen la relación en-

---

1. CEJUDO, M. Guillermo. "La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas". Auditoría Superior de la Federación. Cultura de la rendición de cuentas. 229, núm. 12, p. 19.

tre estos dos conceptos al señalar que la transparencia es una condición necesaria, mas no suficiente para la rendición de cuentas<sup>2</sup>. Por un lado, la rendición de cuentas es concebida como “un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público”<sup>3</sup>. Por otro lado, la transparencia está relacionada con la información que el funcionario público proporciona a la ciudadanía. “Para la transparencia del ejercicio público gubernamental, la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable.”<sup>4</sup> Del mismo modo, el Senado de la República define a la transparencia como la acción de “dar a conocer la información de carácter público que obra en los archivos de cada dependencia gubernamental, garantizar el derecho de acceso a la información [...], y salvaguardar la protección de datos personales de solicitantes y sujetos obligados”<sup>5</sup>.

Ante esta amplitud de definiciones, este ensayo utilizará las definiciones de Transparency International, ya que parecen ser las que mejor engloban las nociones de transparencia y rendición de cuentas expresadas en las demás definiciones, además de que, al ser propuesta por una organización de carácter internacional, puede considerarse un parámetro objetivo para realizar comparaciones. Transparency International define transparencia como “la

- 
2. HOFBAUER, Helena, et al. “Transparencia y rendición de cuentas”. En: *Transparencia: libros autores e ideas*. México: IFAI, 2005. P. 36
  3. HOFBAUER, Helena, et al. “Transparencia y rendición de cuentas”. En: *Transparencia: libros autores e ideas*. México: IFAI, 2005. P.37.
  4. HOFBAUER, Helena, et al. “Transparencia y rendición de cuentas”. En: *Transparencia: libros autores e ideas*. México: IFAI, 2005. P. 37.
  5. SENADO de la República. Senado de la República [en línea]. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2015]. Disponible en: [transparencia.senado.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=120](http://transparencia.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=120)



característica de gobiernos, compañías, organizaciones e individuos de ser abiertos en la revelación clara de información, reglas, planes, procesos y acciones”<sup>6</sup>. También define rendición de cuentas como “el concepto de que las personas, las agencias y organizaciones [...] son responsables de informar de sus actividades y la ejecución de sus competencias correctamente. También incluye la responsabilidad de dinero u otros bienes encomendados”<sup>7</sup>.

### **Diagnóstico de México y sus municipios**

Una vez establecidas las definiciones, es necesario realizar un diagnóstico de la situación en México. En el ámbito nacional y, comparado con otros países, regularmente concebimos a nuestro gobierno como poco o nada transparente, pero ¿cuál es el verdadero diagnóstico de México en cuanto a transparencia y rendición de cuentas? De acuerdo con el “Índice de Percepción de la Corrupción 2014”, elaborado por Transparency International, México se ubica en el lugar 103 de 175 países evaluados con una calificación reprobatoria de 35 puntos en una escala de 100<sup>8</sup>. En otras palabras, México forma parte de los países peor evaluados en el mundo en cuanto a prácticas de corrupción y, por lo tanto, en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto al nivel municipal, de acuerdo con el Ranking de Transparencia Municipal elaborado por el colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), de la muestra de 62 municipios evaluados en los últimos 18

6. Traducción propia de TRANSPARENCY International. Transparency International [en línea]. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2015]. Disponible en: <https://www.transparency.org/glossary/term/transparency>

7. Traducción propia de TRANSPARENCY International. Transparency International [en línea]. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2015]. Disponible en: <https://www.transparency.org/glossary/term/accountability>

8. Transparency International [en línea]. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2015]. Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

meses únicamente 14 (el 22.5% aproximadamente) lograron una calificación aprobatoria (60 puntos en una escala del 0 al 100) en los indicadores de rendición de cuentas utilizados por este grupo de organizaciones. Además, 27 municipios no lograron alcanzar ni siquiera los 20 puntos de calificación (43.54% de los municipios) y, en conjunto, los 62 municipios consiguieron una calificación de 34.5 en la escala de transparencia<sup>9</sup>. Al ver estas cifras, es claro que los problemas de corrupción en México no comienzan en las esferas más altas el gobierno, sino desde el nivel más cercano a los ciudadanos. Debido a que el municipio es, en teoría, el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, vale la pena preguntarse si es también en el que la sociedad civil puede tener más influencia en cuanto a los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas.

### **Municipios transparentes: características e indicadores**

De acuerdo con Mauricio Merino, a partir de la transición democrática y del aumento de la pluralidad en el sistema político mexicano, los municipios han adquirido mayor relevancia en el funcionamiento del gobierno y en la relación existente entre las autoridades gubernamentales y la ciudadanía. Esto se debe, principalmente, al proceso de descentralización que el sistema federal ha presenciado en los últimos años, en el que los municipios han adquirido mayores atribuciones y mayor autonomía con respecto a los otros niveles de gobierno. Como lo indica Merino en su texto *El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva*, "los ayuntamientos [...] ganaron atribuciones propias como gobiernos municipales y se

---

9. Elaboración propia de los porcentajes con base en los datos del Ranking CIMTRA Municipal. Disponible en: <http://www.cimtra.org.mx/portal/ranking-municipal/>



convirtieron en un nuevo actor con voz propia y peso específico en el sistema político y administrativo del país”<sup>10</sup>.

El desarrollo del federalismo en México, señala Merino, ha tenido como consecuencia algunos de los problemas que dificultan la rendición de cuentas en el ámbito municipal. Por un lado, no existe una diferenciación clara entre las competencias de los gobiernos municipales y las competencias de los gobiernos estatales, lo que provoca un margen de opacidad en el que no está claro cuál de los dos niveles de gobierno debe rendir cuentas a la ciudadanía. En segundo lugar, como consecuencia de la dependencia de recursos federales y estatales por parte de los municipios, los órganos garantes municipales no cuentan con los recursos necesarios para desempeñar sus labores de vigilancia y sanción. Por último, la descentralización no ha logrado crear instrumentos de vinculación entre los distintos grupos de la sociedad (asociaciones civiles, empresas, grupos de interés, entre otros.) y los gobiernos municipales, por lo que el municipio no se encuentra lo suficientemente cercano a la población.

El fortalecimiento de la figura municipal tiene como resultado que su importancia para el combate a la corrupción y el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas sea mayor. Teóricamente, en el sistema federal, el nivel municipal es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, por lo que es indispensable establecer mecanismos de rendición de cuentas. En este contexto, es relevante preguntarse qué es un municipio transparente y cuáles son las características que lo consolidan como tal.

---

10. MERINO, Mauricio, et al. “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva. En: Federalismo y descentralización. México, D.F.: Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C., 2008. P. 218.

Para tratar de establecer este punto, este ensayo utilizará tres estudios re-levantes en el análisis y evaluación de los mecanismos de rendición de cuentas en los niveles municipal y federal: “Métrica de la Transparencia 2014”, el “Reporte de transparencia y acceso a la información” del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) y Global Integrity y, por último, los estudios de transparencia municipal de CIMTRA.

Por un lado, el estudio de Métrica de la Transparencia, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y por la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), establece cinco dimensiones para la medición y evaluación de la transparencia y la rendición de cuentas en México. En primer lugar está la dimensión de la normatividad, la cual analiza las leyes establecidas en materia de transparencia en los tres niveles de gobierno, la calidad del diseño de estas leyes y su relación con los estándares internacionales en materia legislativa. En segundo lugar, la dimensión de la información pública de oficio, es decir, la calidad, claridad y accesibilidad a la información que las autoridades hacen pública a través de sus portales en internet. En tercer lugar, la dimensión del usuario simulado, la cual evalúa los mecanismos para la solicitud de información así como las respuestas a dichas solicitudes por parte de las autoridades. En cuarto lugar, la dimensión de las capacidades institucionales de los órganos garantes, esto es, si las atribuciones de los órganos encargados de garantizar el acceso a la información pública son suficientes para que operen de manera eficaz. Por último, la dimensión del sujeto obligado, cuya función es evaluar la organización y las prácticas de las instituciones obligadas a la rendición de cuentas y el acceso transparente a la información.

Por otro lado, el “Reporte de transparencia y acceso a la información” realizado por el IMCO y Global Integrity, establece, para realizar la evaluación de la calidad de la transparencia y la rendición de cuentas en el nivel municipal, ciertas condiciones que vale la pena considerar. En primer lugar, y en referencia a la relación Estado-Municipio para el acceso a la información, las condiciones que el estudio señala son las siguientes:

- Coordinación de la relación institucional estado-municipio para la respuesta efectiva de las solicitudes de información.
- Lineamientos municipales de clasificación de la información como pública y privada.
- Eficacia del sistema de clasificación de la información en las instituciones municipales.

En segundo lugar, y con relación al funcionamiento de los agentes de transparencia locales, las condiciones son las siguientes:

- Grado de interferencia política en la operación de los agentes municipales encargados de responder las solicitudes de información.
- Infraestructura necesaria de los agentes para responder las solicitudes de manera eficaz.
- Capacitación de los agentes a cargo de responder las solicitudes de información.

Por último, las condiciones necesarias con relación a los recursos de la ciudadanía para acceder, exigir y obtener información pública son:

- Promoción del derecho al acceso a la información pública.
- Existencia de recursos de apelación para las solicitudes de información de-negadas.
- Sanciones aplicables a autoridades municipales que interfieran con la respuesta de las solicitudes de información.

Finalmente, el Ranking de Transparencia Municipal de CIMTRA está dividido en tres bloques de análisis. El primero de ellos es el Bloque de Información al Ciudadano, el cual evalúa la información proporcionada a la ciudadanía sin necesidad de realizar solicitudes específicas. Los campos de información considerados en este bloque son: información de gastos del gobierno, información acerca de obras públicas realizadas, información sobre los bienes públicos y su uso, información acerca de la administración pública, entre otros. El segundo bloque, llamado Espacios de comunicación gobierno-sociedad, considera y evalúa las instancias con que cuenta la ciudadanía para establecer una comunicación efectiva con el gobierno municipal. Las instancias evaluadas son: los consejos municipales y el cabildo municipal. Además evalúa el nivel de participación ciudadana en cada uno de los municipios. El último bloque corresponde a la evaluación de la atención ciudadana, entendida como la orientación proporcionada por el gobierno para obtener información o realizar algún trámite.

Con base en las variables evaluadas por los estudios que se presentaron, es posible tener una idea más clara de cuáles son los factores que determinan que los municipios sean transparentes o no. En los tres estudios presentados podemos distinguir variables que podrían ser divididas en tres categorías más precisas: la normatividad local vigente en temas de transparencia y acceso a la información; el diseño institucional de los órganos encargados de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en los municipios; y, por último, los mecanismos municipales que favorecen la participación ciudadana.



### **Análisis de casos particulares**

Una vez establecidos estos tres parámetros es posible realizar el análisis de algunos casos para comprobar la relevancia de los factores antes mencionados en la transparencia y rendición de cuentas de los municipios. Con el objetivo de llevar a cabo este análisis se seleccionaron tres municipios de las zonas norte, centro y sur del país: Nezahualcóyotl, Chihuahua y Mérida. Los tres municipios son evaluados con base en los estudios ya descritos del CIDE, el IMCO y CIMTRA.

El primer caso que se analizará en este ensayo es el de Nezahualcóyotl, municipio del Estado de México. La relación entre el estado y el municipio para garantizar el acceso a la información pública es calificada por el IMCO como muy débil, puesto que muestra una calificación de 62 en una escala de 100. Dentro de este rubro pueden desprenderse algunas otras variables. De acuerdo con este estudio, aunque por ley existe un proceso claro por medio del cual puede pedirse acceso a la información pública, lineamientos claros para la clasificación de información como pública y una relación institucional estado-municipio para cumplir con las solicitudes de información, lo que sucede en la realidad es muy diferente. En la práctica, este municipio no sigue los parámetros establecidos por la ley para clasificar cierta información municipal como pública por lo que se restringe el acceso a información que podría ser relevante para evaluar al gobierno local. Además, el municipio no entrega la información a los órganos garantes locales en el tiempo y forma establecidos por la ley. Nezahualcóyotl tampoco hace efectiva la cooperación que por ley está obligado a establecer con el Estado de México para cumplir con las solicitudes de acceso a la información. En cuanto a la participación ciudadana en el municipio y al establecimiento de incentivos para la ciudadanía por parte del

gobierno municipal para acercarse más a los procesos de transparencia y rendición de cuentas, los datos no son muy diferentes. Esto se demuestra en la calificación de 58 puntos obtenida en el rubro de solicitudes de información gubernamental a nivel municipal. A pesar de que la ley establece que el gobierno municipal está obligado a publicitar los derechos de los ciudadanos en materia de acceso a la información y brindarles los recursos necesarios para que puedan ejercer su derecho, en la práctica esta ley no se cumple. Un problema de la normatividad y el diseño institucional se encuentra en el hecho de que, a pesar de que se cumple el mandato de tener un agente o grupo de agentes designados dentro del gobierno municipal para responder a las solicitudes de información gubernamental, no existe ningún tipo de obligación legal para que este grupo de agentes actúe sin interferencia política. Lo anterior provoca que el ciudadano no tenga la garantía de que la información que obtendrá será fidedigna o incluso de que no será perseguido por ejercer libremente su derecho al acceso a la información. En el caso en que los ciudadanos soliciten información pública y ésta les sea negada, las autoridades municipales tampoco cumplen con su obligación de ofrecer explicaciones de las razones por las que las solicitudes son negadas o ignoradas. Por último, a pesar de que el municipio de Nezahualcóyotl divulga la información del presupuesto municipal por su portal de internet, lo hace una vez que éste está aprobado y no cuando el Ejecutivo envía una nueva propuesta.

El municipio que se analizará a continuación es Chihuahua. El Ranking CIMTRA Municipal califica a Chihuahua con 70.4% en la calidad de la transparencia y rendición de cuentas en general. El primer aspecto que se evaluará es la normatividad. El IMCO cataloga como “muy débil” los procedimientos establecidos para la so-

licitud de información por parte de los ciudadanos. Las leyes locales de transparencia y acceso a la información difieren en varios aspectos con las leyes de transparencia estatal. En primer lugar, la ley municipal no establece la posibilidad de realizar solicitudes de información de manera verbal. En segundo lugar, el plazo de respuesta a las solicitudes es de 20 días con la posibilidad de prórroga de 20 días, mientras que en la ley estatal es de 10 días con prórroga de 5 días. La normatividad acerca de qué información se clasifica como pública también es deficiente: se cataloga como información reservada “La que sea considerada de tal forma por el H. Ayuntamiento”, lo cual deja un espacio amplio para la opacidad en la información accesible. El segundo aspecto evaluado es el diseño institucional. Chihuahua es un caso interesante de estudio, ya que a pesar de que en los reglamentos existen deficiencias en la coordinación de los órganos municipales con los órganos estatales e incluso no existe la posibilidad de intervención de la autoridad estatal en caso de que la información municipal no sea presentada o el solicitante no esté conforme con ella, la coordinación estado-municipio es calificada como “muy fuerte”. Esta calificación es otorgada porque, en la práctica, los órganos garantes estatales realizan recomendaciones y capacitaciones efectivas a los órganos de transparencia municipales lo cual ha mostrado mejoras en la calidad del funcionamiento de éstos. Un punto que es importante mencionar es que el diseño de la Comisión de Transparencia del municipio de Chihuahua es imperfecto, ya que los integrantes de esta comisión son designados por el presidente municipal, es decir, carecen de la autonomía necesaria para funcionar de manera adecuada. El último aspecto estudiado es el de los mecanismos que favorecen la participación ciudadana. En este aspecto el municipio de Chihuahua recibe calificaciones favorables, ya que la ley expresamente establece que la Comisión

de transparencia municipal se encargará de promover el ejercicio del derecho al acceso a la información. Además, la ley proporciona dos vías de aclaración en caso de que la información sea negada o no satisfaga al solicitante. En cuanto a la calidad de las respuestas recibidas por los ciudadanos, el estudio de Métrica de la Transparencia le da una calificación de 52.5 puntos de 100 al municipio de Chihuahua.

El último municipio evaluado es el de Mérida, Yucatán. Este municipio es calificado con 77% en calidad de transparencia y rendición de cuentas en general por el Ranking CIMTRA Municipal. En cuanto a la normatividad vigente, el estudio del IMCO le da a Mérida la calificación de "Muy fuerte" por la claridad en los procedimientos de solicitud de la información. También la evaluación recibida por la clasificación de la información como pública o reservada es favorable: 100 puntos de 100. Esta calificación es obtenida principalmente porque la ley establece claramente los lineamientos considerados para la clasificación de la información, además, hace referencia a la información que es obligatorio publicar sin necesidad de solicitudes. En referencia al diseño institucional, Mérida cuenta con una relación efectiva estado-municipio para la transparencia y la rendición de cuentas. La ley establece mecanismos que favorecen la cooperación entre los órganos garantes estatales, los órganos garantes municipales y los sujetos obligados. Estas disposiciones han resultado efectivas sobre todo en la resolución de solicitudes de revisión por parte de los ciudadanos en las que, de las 10 resoluciones hechas, 7 han sido a favor del ciudadano. Sin embargo, el municipio de Mérida no cuenta con disposiciones que prevengan la interferencia política en los órganos de transparencia, además, los miembros de estos órganos son designados por el gobierno del municipio por lo que el diseño de estas instituciones de transparencia puede no ser tan efectivo. El último punto



por analizar es el de la participación ciudadana. Por un lado, el municipio de Mérida recibe solamente 50 puntos de 100 por la promoción del derecho al acceso a la información, ya que el reglamento municipal no establece la atribución de informar a la ciudadanía acerca de este derecho. Por otro lado, existen los mecanismos necesarios para realizar recursos de revisión a la información otorgada a los ciudadanos y, en general, las revisiones son realizadas de manera adecuada. Por último, el estudio de Métrica de la Transparencia le da a Mérida una calificación promedio de 81.5% en cuanto a información de internet, atención al usuario y calidad de la respuesta.

### **Conclusiones**

En este ensayo, se trató uno de los temas más relevantes para América Latina en general y para México en particular: la corrupción y la necesidad de avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. Con el fin de llevar a cabo un análisis más profundo de las principales causas que generan este gran problema para la sociedad y el gobierno mexicano, se realizó el análisis tomando como base al municipio, considerándolo como el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos. Este texto se centró en demostrar la relevancia que tienen factores como el diseño institucional, la normatividad vigente y el interés de la ciudadanía en el avance o retroceso de la transparencia y la rendición de cuentas en nuestro país. Para llevar a cabo este análisis, se utilizaron investigaciones de los principales teóricos y e investigaciones en este ámbito. Además, se utilizaron tres municipios (Nezahualcóyotl, Chihuahua y Mérida) como casos para determinar la importancia de los factores antes mencionados.

Después del análisis realizado, pueden obtenerse las siguientes conclusiones. En primer lugar, en cuanto a la normatividad vigente, a pesar de los avances en las leyes existentes en materia de transparencia y rendición de cuentas en el nivel municipal y de la creación de órganos encargados de garantizar el acceso a la información en los tres niveles de gobierno, la calidad de la transparencia sigue siendo deficiente. Esto da indicios de que la creación de leyes y la reforma de las ya existentes no son suficientes para combatir a la corrupción. En segundo lugar, en cuanto al diseño de las instituciones encargadas de garantizar la transparencia y rendición de cuentas, se encontró que sí existe una relación relevante entre la manera en la que estas instituciones fueron pensadas y los resultados que generan. En otras palabras, si las instituciones funcionan de acuerdo con los preceptos bajo los cuales fueron diseñadas, hay mayor transparencia y rendición de cuentas. En tercer lugar, en cuanto a la participación de la ciudadanía, se encontró que, si bien la participación de los ciudadanos representa un gran incentivo para la mejora en el sistema de acceso a la información pública, la manera en la que las autoridades gubernamentales actúan (si incentiva la participación o no) es un factor determinante en el nivel de interés y participación del ciudadano. Por último, a pesar de que los aspectos evaluados están estrechamente ligados, los resultados en los municipios varían de manera considerable. Por esta razón sería necesario establecer qué otras variables, como la voluntad política, la educación y la exigencia ciudadana, determinan la calidad de la transparencia y la rendición de cuentas en el nivel municipal.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEJUDO, M. Guillermo. "La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas". Auditoría Superior de la Federación. Cultura de la rendición de cuentas. 229, núm. 12, p. 19.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Métrica de la transparencia [en línea]. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2015]. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/MetricaTransparenciaFINAL.pdf>

Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA). Manual de aplicación de la herramienta CIMTRA municipal [en línea]. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2015]. Disponible en: <http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2015/02/Manual-CIMTRA-Municipal-vfinal3.pdf>

HOFBAUER, Helena, et al. "Transparencia y rendición de cuentas". En: Transparencia: libros autores e ideas. México: IFAI, 2005.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Municipios y transparencia [en línea]. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2015]. Disponible en: <http://www.municipiosytransparencia.org.mx/index.php/home/indabaWid-get>

MERINO, Mauricio, et al. "El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva". En: Federalismo y descentralización. México, D.F.: Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C., 2008. P. 218.



---

SENADO de la República. Senado de la República [en línea]. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2015]. Disponible en: [transparen-cia.senado.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=120](http://transparen-cia.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=120)

Transparency International. Corruption perception index 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2015]. Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2014/results>



# CATEGORÍA LICENCIATURA

**TERCER LUGAR**

Transparencia y Partidocracia: La importancia e injerencia de las labores del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en temas de financiamiento a partidos políticos y combate a la corrupción

Gerardo Centeno García





# Transparencia y Partidocracia: La Importancia e Injerencia de las Labores del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en temas de Financiamiento a Partidos Políticos y Combate a la Corrupción

POR

*Mike Rotchburns*

## Resumen

El sistema partidista mexicano ha sido blanco de constantes críticas en años recientes respecto de supuestas malversaciones del financiamiento público otorgado por el Estado; dichos recursos habrían sido utilizados para fines de enriquecimiento ilícito y no para las actividades señaladas en las legislaciones electorales pertinentes (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y Ley General de Partidos Políticos). Factores como la escasa reglamentación en materia de fiscalización y transparencia de los recursos cedidos a los partidos políticos, y la discrecionalidad de la que goza el Instituto Nacional Electoral respecto de la regulación de dichas tareas; han logrado opacar el acceso a la información, al que los ciudadanos mexicanos tenemos derecho, respecto del gasto en materia política que se hace de los fondos económicos al que nosotros contribuimos con el pago de impuestos. Esto se lograría combatir mediante la delegación de los trabajos de fiscalización a organismos públicos distintos del INE.

## Introducción

Desde la concepción de la democracia, lo abstracto del concepto ha probado ser un obstáculo para la cumplimiento del objetivo por el cual fue creado. Por ello, los distintos actores jurídicos y políticos han tendido a la regulación de este sistema político conforme se complejizan las sociedades en las cuales este engranaje electoral es el utilizado al momento de otorgar a sus ciudadanos la potestad de elegir a quienes representarán sus intereses ante los tres poderes supremos. A raíz de lo anterior, los procesos electorales han sido sujetos a vigilancia exhaustiva, taxativa y estricta, por lo que los candidatos deben apegar sus actuaciones a los lineamientos establecidos en las normatividades de la materia.

En nuestro país, los partidos políticos fueron elevados a rango constitucional mediante la reforma de 1977 al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual les incluyó dentro de su tutela magna<sup>1</sup>. Esto permitió a los gobiernos mexicanos injerir en las contiendas electorales de manera perenne y legitimar el acto partidista a través de la integración de los partidos como sujetos de “interés público” y el financiamiento público de los mismos; estas dos últimas acciones establecidas en las fracciones I y II del numeral en comento<sup>2</sup>. Respecto de esta última prerrogativa, la cual fue adherida al texto constitucional mediante decreto de reforma de fecha 3 de septiembre de 1993<sup>3</sup>, es de donde nacen las líneas que dan vida a este texto.

1. México. DECRETO que reforma y adiciona los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977.

2. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 10 de julio de 2015. Artículo 41, fracciones I y II, pp. 77 y 78.

3. México. DECRETO por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993.



Desde el siglo pasado, el financiamiento público de los partidos políticos ha sido materia de discusión dentro de la vida política de los mexicanos, los cuales han visto cómo su pago de impuestos es otorgado a las bandadas partidistas para cumplir con sus actividades ordinarias, en tiempos electorales o fuera de éstos, y para concatenar el fin último para los cuales fueron constitucionales: la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática y posibilitar el acceso a los integrantes del mismo al poder público. Sin embargo, también han sido testigos de cómo dichos recursos han sido dilapidados en cuestiones ajenas a esas metas democráticas. El incesante crecimiento del monstruo de la corrupción ha afligido de manera significativa esta subvención estatal y ha sido materia de escándalos repetidos cada época electoral y que han ocasionado mermas en la confianza social respecto de la pertinencia del mantenimiento de estas atribuciones económicas.

Y es que haciendo un repaso de los procesos electorales, desde 1993 que fue cuando se instauró el financiamiento público a los partidos políticos, los escándalos han proliferado en cada uno de ellos. Por mencionar algunos: Los Amigos de Fox y el PEMEX Gate durante la campaña presidencial de 2000, las multas omitidas de pago por parte del Partido Verde Ecologista de México en el presente año, y las sonadas Tarjetas Monex y Soriana de la campaña presidencial de 2012. Sin embargo, estos casos no son aislados y son un ominoso indicio de que, si bien estos son casos de corte federal, lo mismo está sucediendo en los ámbitos estatales y municipales a escalas menores, pero no por ello menos alarmante.

En atención a lo anterior, y a manera de combatir la corrupción en las instituciones electorales, se debe ahondar en las normatividades en materia de transparencia

y fiscalización respecto de los gastos que los partidos políticos realizan, año con año, con las erogaciones que el Instituto Nacional Electoral les otorga a fin de que realicen sus actividades ordinarias y, a final de cuentas, respecto de la concatenación de la participación democrática del pueblo mexicano. Asimismo, se deben esclarecer respecto de los cumplimientos, en tiempo y forma, de los respectivos informes de precampaña y campaña establecidos en la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 72<sup>4</sup>, los cuales debieron ser entregados el 28 de febrero de 2015 y 6 de junio de 2015, según se puede apreciar en los "Calendarios de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral"<sup>5</sup>.

Ergo, dirigiremos las líneas de este texto al análisis de la reciente reforma en materia de transparencia de las finanzas partidistas y de sus opacos procesos de fiscalización de cuentas. Si bien ha sido un avance importante la integración de los partidos políticos como sujetos obligados para con las disposiciones contenidas en la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (siendo incluidos en el artículo 1º de la legislación en comento)<sup>6</sup>, esta es una respuesta tardía para todos los acontecimientos anteriormente suscitados en el mismo tenor. Sin más preámbulo, vayamos pues, a los detalles de esta hipótesis.

---

4. México. Ley General de Partidos Políticos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 23 de mayo de 2015. Artículo 72. Pp. 33-34.

5. Disponible en World Wide Web: <[http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPolitic/Fiscalizacion\\_y\\_rendicion\\_de\\_cuentas/calendariosFiscalizacion/FED.html](http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPolitic/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/calendariosFiscalizacion/FED.html)>

6. México. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 4 de mayo de 2015. Artículo 1º, párrafo segundo, p. 1.

## 2. Marco conceptual

Sería muy poco prudente pretender analizar este tema sin definir primero algunos conceptos respecto del mismo. El asunto en cuestión es por demás técnico y muchos conceptos pueden resultar vagos o incompresibles sin el debido estudio previo. Por ello, es de vital importancia delimitar algunas ideas antes de seguir avanzando en nuestra hipótesis.

### 2.1. Transparencia

Según Luis Carlos Ugalde, podemos definir a este concepto como la acción de “abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno, el cual no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior”<sup>7</sup>.

Portanto, los partidos políticos no pueden tener por completada la tarea de transparencia de sus finanzas públicas con la simple entrega de los informes de fiscalización a los que les obliga la Ley General de Partidos Políticos. Si bien es un paso tendente al perfeccionamiento de esa labor, es solo una parte de su obligación. Esta información deberá ser puesta a disposición de los ciudadanos mexicanos por todos los medios posibles, así como estar lo mayormente desglosada posible.

---

7. UGALDE, Luis Carlos. Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México. Instituto Federal Electoral (prol.), 1ª. Edición, México: Instituto Federal Electoral, 2002, pp. 11-14.

## 2.2. Financiamiento a partidos políticos

Este concepto, por muy claro que pudiera parecer, está plagado de modalidades que le complejizan a la luz de su supuesta simplicidad. Primero, se debe establecer que existen tres tipos de financiamiento para los partidos políticos, los cuales se diferencian por la fuente de la que emanan los recursos otorgados a las agrupaciones partidistas; estas son: Financiamiento público, privado y mixto. Esta tríada de definiciones serán las primeras que se analizarán.

### 2.2.1. Financiamiento público

Se encuentra conformado por los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que éstos lleven a cabo las funciones y cumplan con los fines que la ley señale<sup>8</sup>. Esto se estipula constitucionalmente en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el cual se hace mención del financiamiento público como el medio por el cual se garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades<sup>9</sup>, y será calculada de la siguiente manera:

- I. Financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes: Se multiplica el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente para el Distrito

---

8. El Financiamiento de los Partidos Políticos en el Derecho Comparado. Alternativas para México. Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006 [ref. 3 de noviembre de 2015]. Disponible en World Wide Web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/6.pdf>

9. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 10 de julio de 2015. Artículo 41, fracción II, pp. 78 y 79.



Federal. El treinta por ciento de la cantidad resultante se repartirá de manera equitativa entre los partidos inscritos y el otro setenta por ciento será dado de acuerdo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior<sup>10</sup>;

- II. El financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando solo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias<sup>11</sup>; y
- III. El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior<sup>12</sup>.

---

10. *Ibíd.*

11. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 10 de julio de 2015. Artículo 41, fracción II, inciso b), p. 79.

12. *Ibíd.* Artículo 41, fracción II, inciso c), p. 79.

Estas cantidades deberán ser habilitadas para la consulta ciudadana según las disposiciones establecidas por la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, específicamente, en sus numerales 74 y 76, los cuales obligan, respectivamente, al Instituto Nacional Electoral y a los partidos políticos a proporcionar los montos estipulados para cada uno de los tres rubros de financiamiento mencionados en el texto constitucional<sup>13</sup>. En líneas posteriores, versaremos respecto de las obligaciones que estos artículos atribuyen a estos dos actores.

Esta tarea es perenne y no se circunscribe de manera unívoca a las actividades en tiempos electorales, ya que estas cantidades solo son referidas en el escrutinio público en los mencionados períodos pero, como podemos constatar del texto de nuestra Carta Magna, hay otros actos que son sustentados en dineros públicos y son soslayados de la mesa de discusión ciudadana por no ser parte de un evento magno como lo son las elecciones.

De igual manera, debemos mencionar que estas prestaciones son otorgadas mediante dos vías: directa e indirecta. La primera, es referida a las erogaciones líquidas a las que son acreedores los partidos políticos<sup>14</sup> por las fórmulas descritas en el listado de la página anterior. La segunda, consiste en prestaciones dadas por el Estado mexicano, siendo ejemplos las siguientes: a) otorgamiento de espacios gratuitos en los medios de comuni-

---

13. México. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 04 de mayo de 2015, Artículo 74 y 76, pp. 28-29 y 31-32.

14. El Financiamiento de los Partidos Políticos en el Derecho Comparado. Alternativas para México. Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006 [ref. 3 de noviembre de 2015], p. 62. Disponible en World Wide Web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/6.pdf>



cación, b) el otorgamiento gratuito de espacios o locales públicos para actos partidarios, c) el pago de espacios físicos que utilizar para fijar propaganda en los municipios, d) exenciones fiscales, etc.<sup>15</sup>

### 2.2.2. Financiamiento Privado

Se encuentra constituido por todos aquellos recursos económicos, bienes y servicios que los partidos políticos recaudan de fuentes distintas al Estado.<sup>16</sup> Este tipo de financiamiento es uno de los más controvertidos por los estudiosos de la materia electoral puesto que, a diferencia de sus congéneres públicos, son de intrincada transparencia debido a las fuentes de las cuales emanan. Sin embargo, la Ley General de Partidos Políticos contempla a estos montantes de financiamiento y les regula en sus artículos 53-57, de los cuales se desprenden las siguientes características:

- Modalidades de financiamientos privado (Por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y, por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos);<sup>17</sup>
- Prohibiciones aportativas/donativas a personas circunscritas a:<sup>18</sup>
  - Los Poderes de la Unión, dependencias de gobierno, organismos autónomos federales, estatales y el Distrito Federal; organismos internacionales, personas no identificadas, personas morales y residentes en el extranjero.
- Límites anuales; y

---

15. *Ibidem*.

16. *Ibidem*. P. 63.

17. México. Ley General de Partidos Políticos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 23 de mayo de 2015. Artículo 53, p. 25.

18. *Ibidem*. Artículos 54 y 55, pp. 25-26.

- Obligaciones para aportaciones privadas no líquidas.

De la legislación analizada se divisa una cautela minuciosa respecto de este tipo de apoyos puesto que, como muchos letrados en esta materia explican, presentan bemoles tendentes a dificultar la transparencia de los mencionados recursos. Como menciona Bernal Moreno, estas aportaciones pueden provocar desigualdades en la contienda electoral al momento de poder acceder a una candidatura, y permitir la intromisión de intereses de grupos o personas ajenas al partido político,<sup>19</sup> véase, el crimen organizado. Sin embargo, la dicotomía presente en los montos legislados para este rubro conlleva una contradicción. Si bien esta injerencia está patente y pueden resultar lógicos estos recortes, es claro también que estos intereses se encuentran presentes en el financiamiento público. No pocos han sido los escándalos relacionados a la “narcopolítica” en el país; viene a la mente la incautación realizada al ex diputado Freddy D’Ecclesiis, caso en el cual se retuvo una aeronave que se utilizó para descargar cocaína.<sup>20</sup>

Este último ejemplo es con miras a probar que las relaciones “narcopolíticas” existen y que, por lógica, tienen acceso a los recursos destinados para la labor democratizante que los partidos políticos deberían realizar. Ergo, se debe considerar esta realidad socio-política que in-

---

19. El Financiamiento de los Partidos Políticos en el Derecho Comparado. Alternativas para México. Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006 [ref. 3 de noviembre de 2015], p. 64. Disponible en World Wide Web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/6.pdf>

20. Senadores dan nombres de políticos involucrados en el narcotráfico [en línea]. Última Hora, México, 2014 [ref. 5 de noviembre de 2015]. Disponible en World Wide Web: <http://www.ultimahora.com/senadores-dan-nombres-politicos-involucrados-el-narcotrafico-n849312.html>

fiesta a los poderes de la Unión y se debería sopesar la posibilidad de aumentar las tasas de aporte por el rubro privado.

### **2.2.3. Financiamiento Mixto**

Este tipo de financiamiento fusiona los dos tipos analizados previamente con miras a concatenar un equilibrio entre ambos y subsanar las deficiencias que pudiesen presentar dichos esquemas. Citando una vez más a Bernal Moreno, el objetivo de esta unión es evitar la dependencia de los partidos políticos respecto del Estado y su correlativo alejamiento de la sociedad.<sup>21</sup>

Se podría decir que este es el financiamiento existente en nuestro país, puesto que la Ley General de Partidos Políticos prevé la existencia de ambos sistemas de financiamiento. Sin embargo, debido a la prevalencia desmedida en las cantidades otorgadas por la vía pública, realmente no podemos hablar de simetría argüida por el maestro Bernal Moreno. La armonía no se puede sustentar con la mera existencia legal de ambos sistemas ya que, dicha presencia por sí misma, no asegura que se obtenga el efecto deseado por el cual se instaura este esquema. Por tanto, es deseable que los legisladores pongan en tela de juicio la juridicidad de este concepto y la pertinencia de su reestructuración legal, en cuanto refiere a las primas y cantidades que se pueden otorgar en ambos tenores.

### **2.3. Fiscalización**

Este concepto puede abordarse desde diversas perspectivas debido a lo complejo que resulta encasillarle como

---

21. El Financiamiento de los Partidos Políticos en el Derecho Comparado. Alternativas para México. Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006 [ref. 3 de noviembre de 2015], p. 64. Disponible en World Wide Web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/6.pdf>

una actividad unívoca. En atención a nuestro tema, nos apearemos a la definición esbozada por Guillermo Cabanellas que dice que por fiscalización se debe entender “la inspección a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros”.<sup>22</sup> Este supuesto conlleva a que dicho acto se divida en dos momentos de escrutinio: uno dirigido al estudio del ingreso de recursos y otro tendente a regular el gasto. Esto con miras a precisar la correcta determinación fiscal de los impuestos causados por las actividades de los particulares y/o autoridades.

El tratamiento fiscalizador es distinto en cuestiones del gasto público. Los ingresos en dicho tenor se encuentran determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación el cual, anualmente, es actualizado dependiendo de las necesidades que el ramo requiera cubrir; en el caso del INE, su ramo es el 22.<sup>23</sup> En este caso, los entes que obtienen estos recursos deberán fiscalizarle y enterarle a la Auditoría Superior de la Federación, órgano autónomo encargado de la revisión de gestión financiera, constatación de las especificaciones presupuestales y nivel de cumplimiento de los objetivos estipulados en los programas y políticas públicas esbozadas por las distintas dependencias de gobierno; en base a criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.<sup>24</sup>

---

22. La Función de Fiscalización: Avances, Retrocesos y Proyecciones a la luz de la Reforma de 2009. La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009 [ref. 5 de noviembre de 2015], p. 162. Disponible en World Wide Web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2739/13.pdf>

23. México. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 3 de diciembre de 2014. Artículo 19, fracción III, inciso g), p. 20.

24. Auditoría Superior de la Federación. Contenido, Alcances, Garantías y Fortalecimiento de su Autonomía Constitucional. La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación [en línea]. Instituto de Investigaciones

En el caso del Instituto Nacional Electoral, esta gestión la realiza la Comisión de Fiscalización del Consejo General de dicho órgano, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización. Esta autoridad encuentra vida en el artículo 196 de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*,<sup>25</sup> y está facultada para actividades de fiscalización, vigilancia y auditoría; respecto de los ingresos y gastos de los partidos políticos.<sup>26</sup> Aunado a esto último, la Ley General de Partidos Políticos dispone las actividades a las cuales deberá ser destinado el financiamiento obtenido, a los cuales divide en: a) gasto ordinario, b) gasto de campaña, y c) gasto para actividades específicas.<sup>27</sup> Luego entonces, es pertinente agregar a estas labores el análisis del gasto realizado y que no solo se valide en un informe en concepto de tal, puesto que no todo dispendio hecho bajo esa rúbrica es pertinente a los objetivos principales de un partido político. Viene a la mente el irrisorio caso de la candidata a diputada local por el distrito XIII de Quintana Roo, Susana Hurtado, quien utilizara estos recursos para adquirir y, posteriormente, regalar ropa interior femenina a los habitantes de dicha zona.<sup>28</sup>

Por tanto, es pertinente conminar a todo partido político a desglosar sus planificaciones de gastos, puesto que el financiamiento público está siendo despilfarrado en prebendas disparatadas que poco contribuyen a la verdadera vida democrática.

---

Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009 [ref. 5 de noviembre de 2015], p. 46.

25. México. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 23 de mayo de 2015, Artículo 196, p. 71.

26. *Ibidem*, Artículo 199, pp. 71-72.

27. México. Ley General de Partidos Políticos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 23 de mayo de 2014, Artículos 72-76, pp. 33-36.

28. Candidata a diputada en Cancún regala tangas. [en línea]. Diario de Yucatán, México, 2013 [ref. 5 de noviembre de 2015]. Disponible en World Wide Web: <http://yucatan.com.mx/qroo/politica/candidata-a-diputada-en-cancun-regala-tangas>

### 3. Principales problemas en la transparencia y fiscalización del financiamiento público a partidos políticos.

Después de establecidas las demarcaciones conceptuales sobre las cuales versaremos, haremos un sucinto de lo que, a nuestro parecer, son los bemoles fundamentales que ocasionan detrimentos en materia de transparencia y que logran la perduración de la corrupción respecto de los recursos destinados para financiamiento público de partidos políticos. Dichas contrariedades son: falta de facultades sancionadoras para la Comisión de Fiscalización y Unidad Técnica de Fiscalización y la presentación de informes de fiscalización.

#### 3.1. Falta de facultades sancionadoras e indebida injerencia partidista

A pesar de la existencia de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, las labores de esta Unidad se ven mermadas debido a la falta de sanciones respecto de las transgresiones y anomalías que detecte en los informes de los partidos políticos. Si bien el artículo 443, inciso c), de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* estipula como una infracción el incumplimiento de obligaciones de fiscalización, el mismo diverso no contiene una aparejada sanción.<sup>29</sup> Sin embargo, esta pena será evaluada por el Consejo General, quien se atenderá a las máximas establecidas por el numeral 456, inciso a), de la misma legislación.<sup>30</sup>

Esta discrecionalidad conferida al Consejo General puede no funcionar de la manera esperada ya que, como establece el artículo 36, numeral 2, de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, los funciona-

29. México. Ley General de Partidos Políticos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 23 de mayo de 2014, Artículo 443, inciso c), pp. 142-143.

30. México. Ley General de Partidos Políticos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 23 de mayo de 2014, Artículo 456, inciso a), pp. 146-147.

rios que integran dicho cuerpo son elegidos por dos terceras partes de la Cámara de Diputados;<sup>31</sup> estos últimos, emanados de los partidos políticos objeto de posibles sanciones. Esto abre la posibilidad que, en reciprocidad al nombramiento otorgado, las faltas en materia de fiscalización queden impunes o se ejerzan sobre sujetos que los integrantes una bandada política les señalen a los consejeros. Amen a esto, y a que los mismos consejeros son los que integran la Comisión de Fiscalización y su respectiva Unidad Técnica, es que las sanciones y sus procedimientos se nulifican debido a la presencia del poder político en gestiones de ídoles administrativos y jurídicos.

Esto ennegrece las posibilidades de una cabal transparencia en cuanto al destino del financiamiento público en su totalidad ya que no habría riesgo alguno para los partidos políticos respecto de omisiones por fiscalización. Esto trasciende a los siguientes bemoles por describir.

### **3.2. Presentación de informes de fiscalización.**

*La Ley General de Partidos Políticos* establece en sus artículos 78 y 79 la obligación que tienen estas organizaciones de reportar a la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral respecto de gastos ordinarios y de campaña, respectivamente.<sup>32</sup> En el diverso consiguiente, se disponen ciertos requisitos para presentar los mismos ante el susodicho cuerpo especializado, como lo son los plazos, señalamiento de responsables solidarios y contenido de los mismos. A raíz de lo esbozado en el marco conceptual respecto de los alcances que tiene el término fiscalización, éstos deberán reportar la pertinencia de los

---

31. México. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 23 de mayo de 2015, Artículo 36, numeral 2, p. 12.

32. México. Ley General de Partidos Políticos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 23 de mayo de 2014, Artículos 78 y 79, pp. 36-37

gastos hechos por los partidos políticos emisores de dichos documentos. Hay dos incógnitas respecto de la exhibición de estos documentos: la univocidad respecto de la presentación ante la autoridad y la omisión del gasto fiscal.

En primera instancia, nos referimos por “univocidad de presentación” de informes a la exhibición exclusiva que ostentan la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. Esto refiere a que es la única autoridad encargada de analizar y resolver conforme a lo esbozado por los partidos políticos en tales documentos, envainando a esta labor como una facultad discrecional la cual, como mencionamos, se puede ver obstruida por la indebida injerencia partidista en la tarea fiscalizadora por motivos de elección de consejeros. Además, de la lectura de las facultades de ambas autoridades, no se desprende ninguna que pueda favorecer a la transparencia respecto de la información recopilada en los informes de fiscalización<sup>33</sup> lo que, por supuesto, deviene contradictorio a las reformas en la materia, ya que no hay una amalgama adecuada de la labor partidista con sus autoridades rectoras en este sentido.

El segundo bemol, si bien no es propiamente algo incluido en nuestro marco jurídico mexicano, es una fuga de dinero bastante considerable y que, por alguna razón, se ha otorgado a los partidos políticos en forma de exenciones fiscales: el gasto fiscal. Este concepto es definido como “la cantidad que el Estado deja de recaudar –no ingreso- en virtud de la concesión de algún beneficio en

---

33. México. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 23 de mayo de 2014, Artículos 192 y 199, pp. 69-72.



el sistema impositivo”.<sup>34</sup> Ergo, es evidente que dichas prebendas fiscales también deberían ser fiscalizadas por parte de los partidos políticos y analizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. Además, se deberían transparentar dichas facilidades fiscales otorgadas a los partidos políticos ya que ese no ingreso pudiera representar una pérdida aún más grave de no ser utilizada para las actividades establecidas en la ley.

En conclusión, los informes de fiscalización deberán ser reformados y perfeccionados para poder darles la mayor especificidad posible respecto de las erogaciones que realizan en todos sus ejercicios fiscales. Es importante recalcar, una vez más, que la transparencia no es asequible con la mera presentación de informes o datos a las autoridades competentes; ésta se obtiene plenamente en el grado de acceso que tengan los ciudadanos del país cuyos órganos usen el erario público.

#### **4. Beneficios de la injerencia del INAI en este tema. Conclusiones.**

Para concluir este texto, se hablará de la poca participación que tiene el INAI respecto de la transparencia del financiamiento público de partidos políticos con los estados actuales que presentan las leyes analizadas en estas líneas y la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Como mencionamos, con la reforma en materia de transparencia de 2014, los partidos políticos ahora son sujetos obligados para con las disposiciones en dicho tema. Antes de esto, los organismos autónomos

---

34. MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “Los Gastos Fiscales. Concepto y Aplicación en México”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado.1991, N° 71, p. 443.

eran parte ya de dichos sujetos,<sup>35</sup> los cuales incluyen al Instituto Nacional Electoral. Ambos sujetos encuentran sus deberes legales para con la transparencia de sus labores en los artículos 74 y 76, el primero con respecto del INE y el segundo para los partidos.

El primero de estos diversos, en su fracción I, inciso b), esboza que el INE está obligado a poner a disposición del público los informes que los partidos políticos le presenten.<sup>36</sup> Por su parte, el numeral 76 de la misma legislación no dispone la misma obligación para los partidos para con la sociedad mexicana, delegando esa responsabilidad al INE,<sup>37</sup> el cual, además, tiene la facultad para la fiscalización de las actividades de los mismos y el análisis de los documentos que mencionamos aquí. Lo anterior, sumado a la situación de injerencia indebida de los partidos en las decisiones de los consejeros que conforman a la Comisión de Fiscalización y a la Unidad Técnica, deviene en una entelequia en la cual se alude a la posible cooperación de parte de estos personajes para la realización de una fiscalización transparente y adecuada.

Por tanto, sería beneficioso transparentar los dos bastiones de la política mexicana. Al participante y al regulador: Al partido político y al Instituto Nacional Electoral. Es momento de obligar legalmente a los partidos políticos con la reforma a este último artículo, conminándoles a publicar sus informes de fiscalización antes que la Unidad Técnica de Fiscalización realice sus dictámenes respecto de los documentos presentados. Así, la ciudadanía mexicana podría constatar lo esgrimido por los partidos

---

35. México. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 04 de mayo de 2015, Artículo 1 p. 1.

36. *Ibidem*, Artículo 74, fracción I, inciso b), pp. 28-29.

37. *Ibidem*, Artículo 76, pp. 31-32.

políticos y lo que la Comisión de Fiscalización y su Unidad conocen y resuelven, lo que no daría lugar a fabricaciones por parte de cualquier coludido con la corrupción partidista en dichos órganos.

De igual manera, salta a la vista el artículo 209 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. En él, se delega al INE para resolver lo conducente respecto de incumplimientos en materia de transparencia.<sup>38</sup> Una vez más, insistimos: las injerencias indebidas de partidos políticos se encuentran presentes en las labores de este organismo. Además, resulta ilógico señalar como incompetente al INAI respecto de cualquier transgresión en materia de transparencia. Este artículo debería ser derogado, y el INAI debería conservar sus facultades respecto de estos actos, ya que la labor y misión de este órgano es soslayada por su falta de facultades sancionadoras.

Por ello, es de total importancia la adecuación y reforzamiento de las facultades de este último a fin de brindar un verdadero respeto a la transparencia en materia de financiamiento político, y así, alejar a la corrupción de él.

---

38. *Ibidem*, Artículo 209, p. 61.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

UGALDE, Luis Carlos. Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México. Instituto Federal Electoral (prol.), 1ª. Edición, México: Instituto Federal Electoral, 2002.

BERNAL, Jorge Kristian. El Financiamiento de los Partidos Políticos en el Derecho Comparado. Alternativas para México. Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. La Función de Fiscalización: Avances, Retrocesos y Proyecciones a la luz de la Reforma de 2009. La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.

ASTUDILLO, César. Auditoría Superior de la Federación. Contenido, Alcances, Garantías y Fortalecimiento de su Autonomía Constitucional. La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación [en línea]. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "Los Gastos Fiscales. Concepto y Aplicación en México". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. 1991, N° 71.



# MARCO LEGAL

---

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 .

DECRETO que reforma y adiciona los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECRETO por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993.

## RECURSOS DE INTERNET

---

Senadores dan nombres de políticos involucrados en el narcotráfico [en línea]. Última Hora, México, 2014 [ref. 5 de noviembre de 2015]. Disponible en World Wide Web: <http://www.ultimahora.com/senadores-dan-nombres-politicos-involucrados-el-narcotrafico-n849312.html>

Candidata a diputada en Cancún regala tangas. [en línea]. Diario de Yucatán, México, 2013 [ref. 5 de noviembre de 2015]. Disponible en World Wide Web: <http://yucatan.com.mx/qroo/politica/candidata-a-diputada-en-cancun-regala-tangas>

Calendarios de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. Disponible en World Wide Web: [http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPolíticos/Fiscalización\\_y\\_rendición\\_de\\_cuentas/calendariosFiscalización/FED.html](http://www.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPolíticos/Fiscalización_y_rendición_de_cuentas/calendariosFiscalización/FED.html)





# CATEGORÍA LICENCIATURA

## **MENCIÓN HONORÍFICA**

La construcción de una Justicia Abierta  
en México: pasos necesarios para una  
justicia transparente y sin corrupción.

Eduardo Peredo Gómez



# La construcción de una Justicia Abierta en México: pasos necesarios para una justicia transparente y sin corrupción

POR  
*Dr. Nava 2.0*

## Resumen

El término de Justicia Abierta, nace a partir del actual contexto de *Open Government*, que se genera en las democracias alrededor del mundo. México, acaba de ser sede de la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto, además de co-presidente de tal, con lo que el compromiso del Estado ha sido el impulso a las acciones necesarias que versan en los ejes de transparencia, rendición de cuentas, datos abiertos, co-participación de gobierno y ciudadanía en la creación de políticas públicas, la utilización de las tecnologías de la información y comunicación, y demás objetivos en los que se centra esta nueva ideología. El siguiente ensayo, aborda el tema de una construcción de justicia abierta en el país, al ser este un mecanismo ad-hoc para transparentar el ejercicio de su impartición con el objetivo de erradicar la corrupción en esta tarea del Estado.

## 1.- Un Repaso al *Open Government* a manera de Introducción.

Durante años, en el mundo, y en especial en México, hemos imaginado un gobierno que sea capaz de rendirnos cuentas para demostrarnos qué hace con nuestros impuestos, hemos pedido que el gobierno abra canales de comunicación horizontales, hemos querido saber, a veces por simple curiosidad, cuántas plumas se compran en una oficina, o a veces por necesidad, cuántas propiedades tiene el presidente de la república. Es así como ha surgido una nueva ideología de subsistema político en el mundo, el llamado *Open Government*, que en su sencilla traducción al español lo denominamos Gobierno Abierto.

El Gobierno Abierto, como palabra, nace alrededor de los años ochenta cuando Jim Hacker, personaje de la serie inglesa *Yes Minister*, es nombrado ministro de Administraciones Públicas, habla con su secretario sobre su programa electoral llamado *Open Government*, con el cual busca aumentar la transparencia en el gobierno. No es hasta el primer día de Obama en la Oficina Oval, en donde se le da el impulso a esta idea con la emisión de un memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto, en el que llama a establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración, es así como la idea de este subsistema político empieza a desarrollar una posibilidad de cambio en cuanto a la forma de llevar la administración pública de la mano con la sociedad, nutriendo la democracia moderna.

A partir del memorándum de Obama, la utilización del término Gobierno Abierto, ha sido una constante en los debates sobre el fortalecimiento y legitimidad de los gobiernos, aunado a que países como México, Brasil, Reino Unido, empezaron a manejar y tomar las ideas del subsistema político en búsqueda de una mejora de su demo-

cracia y junto a Estados Unidos, forman en un principio la Alianza para el Gobierno Abierto lanzada en el año de 2011, de la que hoy 68 países son parte, con la colaboración de la sociedad civil. Pero, al ser una ideología relativamente nueva, está en una constante construcción, por lo que aún el concepto de ella es confuso. No podemos dejar que el Gobierno Abierto sea todo y nada a la vez, teniendo el riesgo de caer en una conceptualización banal y frívola. Por ello, es preciso plasmar algunas nociones para dar inicio a la problemática que enfrentaremos en este ensayo.

César Calderón y Sebastián Lorenzo, en su obra compiladora "Open Government: Gobierno Abierto", conceptualizan el gobierno abierto como aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan; que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias; que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. Y lo complementa Manuel Villoria Mendieta en su ensayo "El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo", con el hecho de que esto se logra mediante las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) y la Web 2.0, aprovechándonos de la actual revolución tecnológica que vive la humanidad.

Desde un punto de vista institucional, el plan de acción 2013-2015 México, Una nueva relación entre sociedad y gobierno, que publicó el 29 de enero de 2014 el Secretariado Técnico Tripartito para el gobierno abierto en nuestro país, toma como concepto aquel en el que el Gobierno Abierto es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para

fortalecer la democracia, en el que se trata de crear un ecosistema que posicione al gobierno como una plataforma de innovación, colaboración, participación y rendición de cuentas para generar y emprender soluciones a los retos públicos del desarrollo en el país.

Teniendo en cuenta que el objetivo de la Alianza antes mencionada, se centra en definir cuatro principios, que son la mejora de la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno para todos los ciudadanos; apoyar la participación cívica; implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones; y favorecer el acceso a nuevas tecnologías que faciliten la apertura y rendición de cuentas, es menester que en esta exposición proponga un concepto simplificado, tomando los principios, el estudio académico e institucional en que se concibe este subsistema. Siendo así, conceptualizo el Gobierno Abierto como el subsistema político que incluye mecanismos efectivos de transparencia, rendición de cuentas, creación de políticas públicas y apertura de los datos, en donde la sociedad co-participe con sus gobiernos de manera activa, aprovechando la revolución tecnológica que actualmente permea a la humanidad.

## **2.- La Impartición de Justicia en nuestro País: ejemplo claro de corrupción.**

Si bien en México la idea de combatir la corrupción mediante los mecanismos que el Gobierno Abierto conjuga ha sido un tema central en los últimos tres años, de tal manera que la creación de un sistema anticorrupción se está fraguando, y existen 26 compromisos de agenda de Gobierno Abierto los cuales presentan sus avances en diferentes reportes; nos podemos dar cuenta que estas soluciones aún no influyen en una parte esencial que el Estado debe garantizar, y es la justicia.

La conceptualización de un Gobierno Abierto, hace que nos centremos en estudiar únicamente al Poder Ejecutivo; asimismo, el avance académico y social han llevado la apertura al Poder Legislativo, con el concepto de “Parlamento abierto”, empero, en lo referente al Poder Judicial, los pasos que se han dado para una transparencia (que es el primero para llegar a una apertura) no han significado grandes transformaciones en la forma de impartir justicia y mucho menos en el combate a la corrupción en esta área.

En el Barómetro Global de la corrupción 2013, medido por Transparencia Internacional, se habla de la corrupción en las instituciones de gobierno, en donde el Poder Judicial mexicano es percibido por el 80% de los encuestados como una institución corrupta, muy por encima de países como Brasil (50%), Chile (67%), España (51%) o Estados Unidos (42%), también expone que el 55% de los encuestados considera que un destino de los sobornos son el poder judicial, de igual forma, si revisamos el *Rule of Law Index de World Justice Project*, donde se mide el Estado de derecho de 102 países, a partir de encuestar a una muestra de la población de estos, así como a expertos en la materia, podemos tomar como un punto para nuestra investigación el hecho de que mide cómo va el país conforme a los derechos fundamentales, Corrupción, justicia cotidiana y justicia penal, entre otros factores. La percepción que tiene la población del Estado de derecho, nos sitúa en el lugar 79 de 102, cuando nos enfocamos a cuestiones como la ausencia de corrupción nos colocamos en el lugar 88/102, en derechos fundamentales en el 56/102, así como en justicia cotidiana en el lugar 82/102 y en penal 93/102, teniendo en estos últimos un grado de percepción de la corrupción en la aplicación de justicia muy alto a comparación de la media mundial y de igual forma comparándonos con la media de América Latina y el Caribe; este índice de percepción

de Estado de derecho nos demuestra los retos que tiene el país en tanto a la justicia, su impartición, el combate a la corrupción y la transparencia.

Para ahondar más en el tema de la ineficacia de la justicia en el país, existe el Índice Global de Impunidad 2015, medido por la Universidad de las Américas Puebla en conjunto con otras organizaciones, que sitúa a México en el segundo lugar de impunidad con una calificación de 75.7 sobre 100, solo por debajo de Filipinas. Tomando en cuenta la estadística anterior, podemos concluir que en efecto, México tiene un serio problema en su impartición de justicia, provocada por la corrupción que a su vez da paso a la impunidad, pero, ¿cuáles son las acciones de transparencia dentro del Poder Judicial?, ¿cómo se está tratando de erradicar la corrupción en la tarea de impartir justicia?, ¿qué resultados tenemos a partir de la implementación de esas herramientas?

### **3.- ¿Cómo va México en el Inicio de la Apertura Judicial? La política actual de transparencia, rendición de cuentas y sus retos hacia la justicia abierta.**

Dentro del modelo de Transparencia y Rendición de cuentas que toma el Poder Judicial en el ámbito federal, los datos sobre los jueces y magistrados que incurrir en actos de corrupción, son manejados por el Consejo de la Judicatura Federal, al ser esta dependencia la que controla el actuar de los funcionarios judiciales de este nivel a partir de la reforma de 1996; dentro de ello, encontramos que desde 1997 que comienza a funcionar el Consejo, hasta 2011 se ha depurado a cincuenta juzgadores federales, pero, en la mayoría de castigos que se impone a jueces o magistrados la tendencia ha sido castigar con lo mínimo, a pesar de estar involucrados en actos de corrupción.

En el caso de los órganos faltantes que conforman el Poder Judicial Federal, que son la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los mecanismos de control y castigo a ministros y magistrados, respectivamente, no son manejados por el mismo Poder Judicial, como en el caso de los jueces y magistrados federales, sino por otros órganos gubernamentales, y asimismo, no se tienen datos sobre prácticas de esta índole en estos niveles.

Otro ejemplo de la transparencia aplicado a la justicia, es el que está en vías de implementación en nuestro país con la reforma al sistema penal, pasando de un sistema inquisitorio a un acusatorio, donde los juicios deben llevarse con máxima publicidad, lo que quiere decir que el juicio se debe hacer a puertas abiertas a terceros que no tengan interés en las partes, así como a medios de comunicación. Pero, el reto de la transparencia y rendición de cuentas aún es grande en el sistema judicial, tan solo en este año, como propuesta del presupuesto de egresos, en el ramo 03 tomo II, que incluye al Poder Judicial de la Federación, se ha pedido un aumento del 30% de presupuesto, justificado en contemplar que el desarrollo de la actividad jurisdiccional se efectúe con esquemas de racionalidad y eficacia, que impulsen y potencien la aplicación de las asignaciones, bajo una metodología de presupuestación y gasto que permite reevaluar las actividades instituciones, identificando los recursos estrictamente necesarios para brindar el servicio de impartición de justicia que la sociedad demanda. Pretendiendo con ello justificar sin dar cuenta de las necesidades del aumento al gasto del Poder Judicial de la Federación, y revela la existencia de un Plan de Desarrollo Institucional 2015-2018 del Consejo de la Judicatura y políticas que según se llevan ya dentro del Poder Judicial de la Federación, las cuales no han sido reveladas al cien por ciento y, por

ende, no se sabe a ciencia cierta en qué se implementarán los \$68,116.3 millones de pesos (¿?) que pide el Poder Judicial para el siguiente año.

Las funciones que se deben tomar en cuenta para la rendición de cuentas de los poderes judiciales, son tres elementales: la actividad jurisdiccional, las administrativas y las de gobierno, que a su vez tienen que ver con el cuidado de la independencia judicial, de las que la rama judicial del Estado, tiene que dar cuenta de cómo se invierte el presupuesto y qué se hace en estas cuestiones.

Todo esto encaminado a que exista una explicación del origen, uso y aplicación de los presupuestos, los indicadores relevantes en materia de gestión jurisdiccional y administrativa, como la carrera judicial, y la manera en que se llevan los procesos, como la calidad de las resoluciones, la ejecución de las sentencias y el tiempo de duración de los procesos.

De igual forma, para generar una mejor transparencia, no basta con solo hablar de exponer la información, sino de crear canales de comunicación y de acceso a la información, lo que haga a la ciudadanía partícipe de propuestas para la mejora de políticas públicas. Un ejemplo citado de ello es el sitio web sobre transparencia que ha montado la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Empero, para llegar a una justicia abierta, no basta solo con rendir cuentas de una manera simple como en el ejemplo del aumento al presupuesto, o tener un consejo de la judicatura que castigue a discrecionalidad a jueces que caigan en prácticas de corrupción dentro de sus funciones; para llegar a una justicia abierta, es necesario tomar los principios anteriormente expuestos del gobierno abierto y adecuarlos al Poder Judicial, esto en búsqueda de una impartición de justicia transparente, con participación ciudadana, que rinda cuentas y tenga mecanismos cla-

ros tanto en el ingreso a la carrera judicial como en su salida, y que se apoye de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para acercar a los ciudadanos el ejercicio de la impartición, de tal manera que se creen obstáculos para la corrupción dentro de este poder para dotarlo de mayor confianza y legitimación frente a la ciudadanía.

### **3.1.- El tribunal electoral del poder judicial de la federación, caso práctico de justicia abierta en el país.**

Salvador Nava Gomar, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (desde ahora TEPJF), mencionó en el II Simposio en Materia Electoral y Transparencia. Fortaleciendo la Justicia Abierta, el hecho de que la Justicia Abierta debe tener dos planos: uno material y otro formal. El primero para acceder a un juez competente y parcial, y el segundo para poner a disposición de la ciudadanía las resoluciones desde su anteproyecto, en un lenguaje común para la población en general.

Dentro de este sentido, un ejemplo claro de lo que el TEPJF hace con miras a una Justicia Abierta, fue la resolución SUP-JDC-1272/2015 dictada sobre la elección a gobernador de Colima, en la que se anula la elección por intervención de funcionarios estatales durante esta, y que el proyecto de resolución estaba al alcance de cualquier persona con tal de que se pudiera seguir el proceso; otro ejemplo de la Justicia Abierta dentro del Tribunal, es la expedición de la app llamada "Tribunal Abierto", donde se pueden consultar las sentencias en dos líneas, con un lenguaje simple para el entendimiento del ciudadano. De igual forma, el magistrado Nava expuso que el Tribunal recibió 5 mil 466 solicitudes de información, de éstas solo 43 se convirtieron en recursos de revisión, de los cuales 50% fueron infundados.

Con estas medidas, el Tribunal Electoral busca exponer su trabajo al escrutinio público, aumentando así la confianza de la ciudadanía en la justicia electoral y, por ende, en la democracia, dejando poco campo de acción para la corrupción en esta materia.

#### **4.- La Justicia Abierta: La propuesta clara para acotar la corrupción en la impartición de justicia.**

Si bien ya hemos hablado de la transparencia y rendición de cuentas en el sistema judicial, la tarea en cuestión de erradicar la corrupción en él no solo se centra en poner a andar mecanismos ad-hoc de transparentar y rendir cuentas; los mecanismos actuales no son suficientes para llegar a generar confianza ciudadana en el actuar de las instituciones de justicia, estos solo se centran en dar estadísticas vanas que representan números solamente. De igual forma, al no haber una participación de la ciudadanía directa con el Poder Judicial, no hay un control fuera de los poderes gubernamentales conforme a lo que hacen o dejan de hacer los jueces, magistrados, ministros y cualquier funcionario judicial.

La existencia de prácticas antiguas en la implementación de justicia, merma la calidad de esta, claro ejemplo de ello es que, por una parte, los abogados postulantes son tan cómplices como los alegatos de oreja, herramienta que se basa en la plática que tiene un interesado en el asunto jurídico con algún juez, magistrado o ministro, a puerta cerrada, para exponerle sus argumentos en tal caso, lo cual se presta mucho a la corrupción o al influentísimo para nivelar la balanza a favor de una de las partes; o, por otra parte, el ingreso al Poder Judicial Federal, donde aún hay documentadas denuncias públicas de corrupción en la designación de jueces o magistrados a pesar de la reforma de 1996, y dentro de este mismo

tenor, la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia, que da una discrecionalidad en la forma en que el Ejecutivo propone las tercias para llegar a ocupar este cargo, tal como sucedió con el nombramiento de Eduardo Medina Mora, al que académicos y miembros de la sociedad civil acusaban de diversas violaciones a derechos humanos durante su función como procurador general de la República y de conflicto de intereses.

De igual manera, una forma en que se incubía la corrupción dentro de la impartición de justicia, es el desconocimiento que tiene la sociedad hacia la forma en que los procesos son llevados por el sistema judicial, lo que ocasiona, que al desconocer cómo se lleva a cabo un proceso de índole penal o de justicia cotidiana, el ciudadano queda indefenso ante la ignorancia de la duración, costo, etapas de un asunto. Y qué decir de cuando son dictadas las sentencias, las cuales son inaccesibles para la comprensión del ciudadano por usar un lenguaje totalmente técnico, tal como sucedió con el amparo otorgado a cuatro personas para el uso lúdico de la marihuana, el cual fue manejado por los medios como una legalización.

La propuesta es llevar la impartición de justicia monocrorde que actualmente se maneja a una impartición de Justicia Abierta, basada en los principios del *Open Government* que anteriormente expuse en la conceptualización que usamos para este ensayo (transparencia, rendición de cuentas, co-creación de políticas públicas y apertura de los datos, en donde la sociedad participe con sus gobiernos de manera activa, aprovechando la revolución tecnológica que actualmente permea a la humanidad), para que el combate a la corrupción dentro de esta tarea sea efectivo.

En cuestión de transparencia y rendición de cuentas dentro de la justicia, el camino que se debe seguir es en el que estamos actualmente, pero claramente debe ser adecuado a esta nueva tendencia, es necesario que la transparencia no sea solamente exhibir la información, o hacer públicas las audiencias y las sentencias, se debe tener un canal de comunicación efectivo y simple para la ciudadanía, de tal forma que la información exhibida cumpla con el derecho consagrado en el artículo sexto constitucional y sirva para que la crítica constructiva con colaboración ciudadana impulse nuevas políticas judiciales. La Suprema Corte, en los casos relevantes, debe publicitar desde el momento en que se realice un anteproyecto de sentencia con un lenguaje incluyente y ciudadanizado los argumentos para la resolución, de tal manera que el ciudadano pueda comprenderlos y tenerlos en cuenta, ante cualquier cambio anormal que se pueda dar. La rendición de cuentas debe ser específica, no como en el actual caso en que un aumento al presupuesto del año entrante se justifique con base en un plan de políticas judiciales no revelado al público, o que las sanciones a los jueces y magistrados que incurrir en malas prácticas sean coherentes con su acción, y no se les imponga en la mayoría de los casos la mínima. Hay que abrir los datos judiciales, de nada sirve que la estadística que se maneja conforme al trabajo del Poder Judicial se centre en analizar solamente la carga de trabajo con números de juicios que se tramitan; los datos deben encaminarse a demostrar con qué eficacia funciona la justicia, por ende, se debe rendir informe estadístico de cuántos procesos se lleva, de qué tipo de procesos son, qué tipo de sentencia se dictó, el tiempo que lleva resolver los procesos, a qué población va dirigido, los costos procesales en promedio, el número de personas que intervienen en el caso, todo ello en razón de que al haber una apertura de datos, es más posible identificar las fallas que tiene el sistema, para

buscar soluciones en común. Es necesario que al ser funcionarios del Estado, los jueces, magistrados y ministros, se integren en el sistema de hacer públicas sus declaraciones patrimoniales y de conflicto de interés, con miras a acotar la posibilidad de ser corrompidos.

De igual forma, se debe dar paso a la creación de políticas judiciales en co-participación con la sociedad civil y la academia, esto a favor de poner en la mesa democrática la construcción del nuevo paradigma constitucional, teniendo en cuenta que la co-creación ayuda a construir redes de confianza con la ciudadanía. Un mecanismo que se puede rescatar para realizar un mayor fomento a la participación ciudadana es el *amicos curiae*, que incluye la voz de académicos y ciudadanía a manera de carta abierta, en decisiones relevantes de la Corte.

Por último, la utilización de las tecnologías de la información y comunicación es vital, tal como en la crítica que hace Octavio Martínez Michel en *Borde Jurídico* sobre el Canal Judicial en su artículo *#JusticiaAbierta=Confianza en el Derecho*, donde se pide que haya más programación con contenido jurídico, así como la utilización de las redes sociales como un mecanismo de acercar la labor de los jueces al ojo común.

Estamos ante la oportunidad de revolucionar la forma en que se gobierna, se legisla y se imparte justicia, las tendencias tecnológicas y una sociedad más involucrada en las cuestiones de la vida pública del país, componen el clima perfecto para llegar a aperturar el Estado.

Es prudente cerrar con un silogismo: A mayor apertura en la justicia, menor posibilidad de corrupción existirá.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUSTILLOS, Julios. La revista del Instituto de la Judicatura Federal. Edición 33. Año 2012. Pp. 41-52

CÁLDERON, César, LORENZO, Sebastián. Open Government: Gobierno Abierto. Primera edición. España: Algon Editores, 2010, 65 p. ISBN 978-84-937218-5-5.

CASAR, María Amparo. México: Anatomía de la Corrupción. Instituto Mexicano de la Competitividad y Centro de Estudios y Docencias Económicas. 2015. México. 64 p.

HOFMANN, Andrés; RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro; BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, Antonio (coordinadores). La promesa del Gobierno Abierto. México, 519 p. ISBN en trámite.

JÍMENEZ GÓMEZ, Carlos E. Justicia abierta: transparencia y proximidad de la justicia dentro del actual contexto de Open Government. Cataluña. Àmbit Administració de Justicia. 2014. 109 p.

MENDEZ SILVA, Ricardo (coordinador). Lo que todos sabemos de la corrupción, y algo más. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2010. 228 p.

Plan de Acción 2013-2015 México, Secretariado Técnico Tripartito para el Gobierno Abierto, 2014. 49 p.

VAIRA, Carolina; SILVEYRA, Vanessa (coordinadoras). Instrumentos para Mejorar la Transparencia, la Integridad y la Rendición de Cuentas en los Poderes Judiciales de América Latina. 2014. Banco Mundial. 153 p.





EL RETO DE LA  
TRANSPARENCIA Y EL COMBATE  
A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO



CATEGORÍA  
POSGRADO

**SEGUNDO LUGAR**

De la democracia al  
deterioro institucional

Jesús Miguel Islas Santiago





# De la democracia al deterioro institucional. La pertinencia de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción para la reconstrucción del Estado y la política en México.

POR  
*Juan de Sámano*

## Resumen

La crisis de confianza y credibilidad que atraviesan las instituciones estatales mexicanas, provocadas por múltiples casos de corrupción y agravadas por el desempeño de las autoridades, son un punto de inflexión que debe llamarnos a la reflexión sobre el tipo de sociedad que somos y el Estado que hemos construido. Las recientes reformas constitucionales promovidas y aprobadas en materia de transparencia y combate a la corrupción nos indican —por lo menos en el discurso— que existe un consenso entre diversos actores sociales y políticos, acerca de la importancia de atacar de manera frontal el problema de la corrupción y la impunidad en México. Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se han sentado las bases sobre las cuales se pretende recomponer la dinámica perniciosa de deterioro institucional que se vive, por lo que su éxito y consolidación deben contribuir a la reconstrucción del Estado, en el marco de la democracia.

## Introducción

El Estado mexicano posrevolucionario del siglo XX se caracterizó por su vigorosa fuerza autoritaria, pero también por su poco derecho y escaso talante democrático. Dicha debilidad era subsanada con base en el llamado influyentismo, esto es que no se podía confiar en la legalidad, en el orden institucional, en el sistema de procuración de justicia, de modo que se confiaba en los políticos de manera personal. El resultado fue un arreglo político más o menos estable que conseguía la gobernabilidad a cambio de hacer imposible el imperio de la ley en nuestro país.<sup>1</sup>

Con la transformación socioeconómica acaecida en el último tercio del siglo XX, se puso sobre la mesa la problemática de cómo desmontar dicha estructura autoritaria representada por el viejo presidencialismo mexicano, al tiempo que la crisis fiscal del estatismo en el ámbito mundial trajo como interrogantes las cuestiones sobre “cómo reducir al máximo al Estado, cómo prescindir de él tanto como fuera posible, dejando vía libre a la democracia, cuya realización —se presumía—, lo único que reclamaba era no ser obstaculizada por el poder estatal.”<sup>2</sup> Así pues, la lógica de tales medidas en el contexto del

1. Quizás una de las consecuencias más notable de este arreglo extralegal fue el surgimiento de una serie de intermediarios que se reprodujeron al margen de la ley y se especializaron en la movilización-manipulación de las masas locales, con la intención de negociar el orden que las instituciones y los recursos públicos necesitaban, para compensar las limitaciones del Estado de derecho. Expresado en otros términos, el papel de los mediadores consistió en representar ante el Estado -vía el PRI, fundamentalmente-, los intereses de determinados grupos sociales, negociando excepciones a la ley, dádivas y favores, a cambio de movilizar a sus clientelas políticas y producir orden “sin destruir el aparato estatal ni desafiarlo directamente”. ESCALANTE, Fernando. “México, fin de siglo”. En FLORESCANO Enrique (Dir.). *Pensar en México*. México: Conaculta/ FCE, 2006. p. 22 y ss

2. VILLA, Manuel. *El Estado Inerme. La democracia de los plutócratas y la devastación de la política en el tiempo neoliberal: Italia, Brasil, México y Rusia, 1990-2010*. México: FCPyS-UNAM, 2014. p. 9. ISBN 607026253-0.



neoliberalismo, suponía la solución de los grandes males que el estatismo había sido incapaz de resolver, entre ellos la ineficacia gubernamental y la propia corrupción.

No obstante, en las nuevas circunstancias en las que el Estado no fue reformado en sus relaciones con la sociedad y el mercado, sino simplemente se le achicó y debilitó en nombre de la democracia y la liberalización económica, justamente, el debate en la presente centuria ha dado un giro frente a los efectos indeseados que trajeron ambos procesos. Hoy por hoy, los principales problemas a los que nos enfrentamos son cómo recuperar y fortalecer al Estado, cómo liberar a la ciudadanía, a la democracia y la gobernabilidad, de la sujeción del mercado y sus valores depredadores, al tiempo que la justicia y el fortalecimiento del Estado de derecho cobran vital importancia para converger hacia una recomposición de la propia política.

Como males generalizados en nuestra realidad social, cultural y política, los fenómenos de la corrupción, la opacidad, la impunidad y la falta de mecanismos e incentivos eficientes para su combate, han debilitado y pervertido el entramado institucional del Estado, dando paso a un clima de desconfianza ciudadana que en nada ha abonado a la consolidación y el fortalecimiento de la democracia.<sup>3</sup>

Escándalos constantes de conflictos de intereses, desvío de recursos para pagar campañas electorales, sobre

---

3. El descontento con la democracia o, si se quiere ver, la satisfacción de tan sólo 19 por ciento de la población en el país con dicha forma de gobierno, de acuerdo con la última medición del famoso estudio Latinobarómetro, así como el constante, y en ocasiones, creciente abstencionismo en los procesos electorales, además de la pérdida real del número de votos de los principales partidos políticos, son sintomáticos de ese distanciamiento entre sociedad y partidos/ clase política.

costos en las obras de infraestructura públicas, licitaciones arregladas y simuladas, el pedimento de “moches” y “diezmos” para facilitar recursos que por ley corresponden a entidades y municipios, el pago de sobornos a autoridades, la colusión del crimen organizado y autoridades civiles, el influyentismo y la falta de probidad en el ejercicio de los cargos y responsabilidades públicas, entre muchas otras anomalías más, son parte de las noticias que diariamente conocemos a través de medios informativos convencionales y las redes digitales de comunicación.

Desnudados en nuestras miserias, sociedad y gobierno hemos demostrado que en el fenómeno de la corrupción se ha conjugado penosamente con una serie de omisiones, indiferencias, complicidades y actitudes ilícitas tanto a nivel social como en el plano institucional, mismas que paulatinamente han pulverizado nuestros lazos sociales y pervertido nuestras relaciones con el Estado.

Dada la gravedad del asunto para el futuro inmediato de la nación, resulta de vital importancia repensar las problemáticas de la corrupción y la impunidad, así como su combate por medio de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, a fin de encontrar propuestas y soluciones que contribuyan a restablecer la confianza en la política y en las instituciones estatales tan deterioradas en nuestros días.<sup>4</sup>

4. Para darnos una idea de la magnitud del problema de la corrupción, cifras dadas a conocer recientemente por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), revelaron que ésta equivale a casi el 10% del Producto Interno Bruto del país, al tiempo que como consecuencia de la misma, se estima que las inversiones se reducen hasta un 5%, igual que los ingresos de las empresas establecidas en el territorio nacional.

CRUZ VARGAS, Juan Carlos. “Corrupción en México representa 10% del PIB:

En ese sentido, las recientes reformas constitucionales promovidas y aprobadas en materia de transparencia y combate a la corrupción nos indican —por lo menos en el discurso— que existe un amplio consenso entre diversos actores sociales y políticos acerca de la importancia de atacar de manera frontal el problema de la corrupción, la opacidad y la impunidad en México.<sup>5</sup>

Con la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (SNT), y del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se han sentado las bases sobre las cuales se pretende recomponer la dinámica perniciosa de deterioro institucional que la corrupción, la opacidad y la impunidad han impuesto en la realidad social, económica y política de nuestro país, por lo que su éxito y consolidación deben contribuir a la reconstrucción del Estado en México en el marco de la democracia, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Ahora bien, debido a que ambos sistemas están en un proceso de construcción/implementación, la importancia de su análisis y comprensión radica en la posibilidad

---

IMCO y CIDE". En Proceso [en línea], México, 20 de mayo de 2015. Disponible en Web <<http://www.proceso.com.mx/?p=404913>>

5. Por ejemplo, no hay duda de que el combate a la corrupción será un tema central dentro de la LXIII Legislatura, así lo demuestra el contenido de las agendas legislativas de los grupos parlamentarios y sus posicionamientos emitidos el pasado 1º de septiembre de 2015, con motivo del Tercer Informe de Gobierno y el inicio de la nueva legislatura. Del mismo modo, pese a que en un primer momento el presidente Enrique Peña Nieto había cerrado el ciclo de las "reformas estructurales" del Pacto por México, con la aprobación de la reforma energética, los múltiples desastrosos y casos de corrupción que lo involucraron directamente a él y a sus colaboradores más cercanos, motivaron un cambio de discurso y la inclusión del tema del combate a la corrupción dentro de la agenda de gobierno. Al grado de que la reforma en materia de combate a la corrupción ha sido calificada por él mismo, como la "reforma transformadora número 12" de su administración. Cfr. PEÑA NIETO, Enrique. "Combatir la corrupción". En La Jornada [en línea]. México, 27 de mayo de 2015. Disponible en Web <<http://www.jornada.unam.mx/2015/05/27/opinion/012a1pol>>

de aportar propuestas para su mejora y puesta en acción de manera eficaz, además de que con la retroalimentación del debate desde perspectivas serias y reflexivas basadas en diferentes espacios sociales y gubernamentales, sin duda, se contribuye al fortalecimiento de una retórica democrática que vaya más allá de lo conquistado en términos de pluralismo político, y ahora también tenga como pilares la transparencia y el combate a la corrupción.

No obstante, por la amplitud de la temática, pero sobre todo por ser el sistema que se encuentra todavía menos desarrollado —falta su ley general—, el objetivo general que persigue este trabajo es hacer una reflexión en torno a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, como respuesta institucional para atender el flagelo de la corrupción, en el marco de la democracia y el fortalecimiento del Estado y sus relaciones con la sociedad. Por supuesto, este esfuerzo académico estaría incompleto sin al menos un intento por esbozar algunas propuestas generales y reflexiones de hacia dónde deberían encaminarse la discusión de la normatividad faltante y la lucha contra la impunidad que asola a la República.

En consecuencia, y con la intención de dar cumplimiento a estos propósitos, he organizado este ensayo en tres apartados diferentes a esta introducción. En el primero de ellos trato sobre la perniciosa relación entre la corrupción y el aumento de la desconfianza y el deterioro institucional que se padece, situación bajo la cual se aplaude la pertinencia del SNA. En tanto que, en el segundo subtema de este trabajo abordo de manera general los contenidos de dicha reforma. Finalmente, en el tercer apartado hago una reflexión final en torno a propuestas, consideraciones y mínimos exigibles que debieran considerarse en la implementación del sistema.

### **1. Democracia, corrupción y deterioro institucional.**

México vive un momento crítico, lleno de dilemas, paradojas, incertidumbres y desconfianza en el plano de la política, las instituciones, la democracia y la justicia. En apenas unos cuantos años, hemos sido testigos del paso de la euforia democrática alentada por la alternancia política en la presidencia de la República del año 2000, a la decepción, el desencanto y la frustración con la democracia misma.

Dicho malestar social e insatisfacción tienen además un doble contexto.<sup>6</sup> Por una parte, sin distinción de partido en el poder, hemos padecido durante un lapso ya bastante prolongado de administraciones, la incapacidad gubernamental para generar crecimiento económico e instrumentos eficaces que reduzcan las brechas de desigualdad, marginación y pobreza en el país. 55.3 millones de mexicanas y mexicanos en esta condición, es decir, el 46.2% del total de la población nacional, de acuerdo con la última medición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), no pueden significar otra cosa más que el reflejo de esa falta de capacidad para atender y responder a problemas tan elementales como la garantía de los básicos de bienestar de una sociedad.

Por otra parte, centrada en los términos y la calidad de la competencia, el proceso de democratización de la vida política nacional, descuidó —por lo menos— dos aspectos indisolubles para el funcionamiento de cualquier democracia: el fortalecimiento institucional del Estado de

---

6. Un panorama general contextualizado y acompañado de algunas cifras que han sido recogidas en encuestas nacionales e internacionales, mismas que evidencian un desencanto de la sociedad mexicana con la forma democrática de gobierno, pueden leerse en WOLDENBERG, José. *La democracia como problema* (un ensayo). México: Universidad Nacional Autónoma de México/El Colegio de México, 2015, 174. ISBN: 978-607-462-784-8.

derecho, y la calidad de la justicia y su administración. Las consecuencias de estas omisiones —efectos indeseados de la democratización—, sin duda, ha sido una distorsión perniciosa de la ley y su aplicación, la pérdida del monopolio legítimo de la violencia del Estado hoy en día disputado por organizaciones delincuenciales, desviaciones del régimen representativo e insuficiencia de gobernabilidad, así como la prevalencia de la corrupción y la impunidad como prácticas corresponsables y características de la política en México en pos del debilitamiento institucional del Estado.<sup>7</sup>

De esta manera, se avanzó en el reformismo y se pensó que con la democratización formal del régimen político y el voluntarismo de los actores, sería suficiente para la transformación gradual del Estado y el cumplimiento de las grandes expectativas que la democracia traía consigo. Pero, por desgracia, se ignoró el componente social de la política, mismo que la determina y que está enraizado en factores histórico-estructurales que condicionan el rumbo de los acontecimientos.

Más allá del pertinente análisis de los condicionantes del proceso de democratización mexicano, lo que aquí me interesa rescatar y ponderar es que, desgraciadamente, la consecución de la justicia y su calidad, el fortalecimiento del Estado de derecho pero, sobre todo, el combate a la corrupción y la impunidad, han sido temas aparentemente siempre presentes en la agenda pública de la clase política, los partidos y el gobierno, pero en los hechos, éstos se han quedado las más de las veces en mera denuncia mediática y escandalizante, aparente indignación acompañada de retórica hueca y lugares comunes y, por supuesto, una simulación sobre la comprensión y aten-

---

7. Cfr. VILLA, Manuel, Op. cit., p.14.

ción del problema con la aplicación de medidas paliativas, reactivas y circunstanciales.

Y es que, indudablemente, los temas de la calidad de la justicia, el fortalecimiento del Estado de derecho y, en consecuencia, el ataque a la corrupción y la impunidad, son asuntos serios que requieren soluciones estructurales que vayan más allá de legislaciones punitivas y del uso de la fuerza del Estado a posteriori.

La crisis de confianza y credibilidad que atraviesan las instituciones estatales mexicanas, provocadas por múltiples casos de corrupción y agravadas por el desempeño de las autoridades en asuntos como los de Ayotzinapa o los conflictos de interés de funcionarios de alto rango, incluido el presidente de la República, entre otros muchos temas más, son un punto de inflexión que debiera llamarnos a la reflexión sobre el tipo de sociedad que somos y el Estado que hemos construido.

La corrupción como mal social generalizado y su falta de castigo, terminan por generar desconfianza y como señala Niklas Luhmann: “un sistema social que requiere, o no puede evitar, el comportamiento desconfiado entre sus miembros para ciertas funciones, necesita al mismo tiempo mecanismos que impidan que la desconfianza se imponga y sea correspondida en un proceso de escalada, volviéndose así una fuerza destructiva.”<sup>8</sup>

Dicho de otra forma, la desconfianza termina por minar la legitimidad de cualquier Estado y sus instituciones, y cuando éstas son débiles, la unidad del poder nacional se carcome, ocasionando caos y desintegración social, tal

---

8. LUHMANN, Niklas. Confianza. México: Antrophos/ Universidad Iberoamericana, 2005. p. 132. ISBN: 84-7658-771-6.

y como ahora se padece en ciertas regiones geográficas del país.

La función de las instituciones de castigo, penales y de perdón de un Estado son muchas, pero entre las más importantes se encuentra “la fijación de plazos en los que un asunto dado queda cerrado y, por consiguiente, ya no ofrece ocasiones legítimas para la desconfianza. Incluso más, la centralización del monopolio de castigo en el sistema, tiene la función de romper el círculo de desconfianza creciente en casos difíciles.”<sup>9</sup> No obstante, cuando éstas fallan, su rol como generadoras de certidumbre y estabilidad también se tambalea, imposibilitando la generación de respaldo y lazos sociales que abonen a la consecución de valores positivos, tan necesarios para el funcionamiento y fortalecimiento de la democracia.

En suma, si los ciudadanos dejamos de confiar en el Estado y éste deja de ofrecernos certidumbres y soluciones, el mayor riesgo que corremos es el aniquilamiento de nuestro propio orden social, o en su defecto, se corre el riesgo de que las soluciones autoritarias retornen bajo la falacia de la eficacia en detrimento de las libertades y los derechos humanos. Y como bien lo sabemos por nuestra propia historia, no hay nada bueno y deseable en ello.

Así pues, atacar la corrupción y la impunidad es un asunto de profunda seriedad y atención para la permanencia y salud de la democracia, pues cuando ésta y justicia se distancian se generan condiciones negativas y de insatisfacción ciudadana que obstaculizan la consolidación del Estado de derecho y la vida institucional de la República. Y esto es así, porque

---

9. *Ibíd.*, p. 133.



...un sistema de impartición de justicia que funciona bien permite en cambio que las personas recobren la confianza tanto interpersonal como en las instituciones, que encuentren respuestas adecuadas a sus problemas y faciliten la salida de la informalidad y la marginación jurídica. Desde la perspectiva del Estado de derecho, un adecuado acceso a la justicia y mecanismos eficientes de solución de controversias generan incentivos para que los derechos se reivindiquen y los acuerdos se cumplan, produce consecuencias para quienes transgreden los derechos de otros y con ello reduce la impunidad y la corrupción, al tiempo que mejora la capacidad del Estado para dar una respuesta a los problemas sociales.<sup>10</sup>

Pese a que el problema de la corrupción es un tema histórico que ha estado latente por siglos en nuestras sociedades y vida cotidiana —y que en cierta manera puede comprenderse como un complejo problema con raíces socio-culturales y racionales-económicas—, lo cierto es que con el avance de la pluralidad y la liberalización del régimen político el fenómeno de la corrupción también se democratizó.

En un sobresaliente ensayo de reciente aparición, titulado: “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”<sup>11</sup>, el Dr. Luis Carlos Ugalde sostiene que, durante el siglo XX la corrupción política podía explicarse a partir de la concentración del poder en la presidencia de la República en detrimento de los otros poderes, dando como

---

10. CIDE, Síntesis del Informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana. México: CIDE, 2015, p. 8.

11. Publicado en la revista Nexos [en línea]. México, 1 de febrero de 2015. Disponible en Web <<http://www.nexos.com.mx/?p=24049>>

resultado una falta de contrapesos que vigilaran la actuación del Ejecutivo. Con dicha lógica, la mayor cantidad y magnitud de negocios que se podían hacer bajo el cobijo del poder llevaban la venia presidencial. Por paradójico que resulte, de acuerdo con Ugalde, dicha concentración limitaba las posibilidades y la discrecionalidad para que otros actores del sistema fueran sobornados o cometieran peculado.

No obstante, con el avance de la democratización y el desmantelamiento de ese presidencialismo omnímodo que caracterizó a nuestro régimen político durante el siglo pasado, la corrupción se transformó y diversificó. Si antes había que tocar la puerta de Los Pinos, ahora existen muchas otras ventanillas jugosas en los poderes legislativos, en los gobiernos estatales y en los ayuntamientos. Dicho de otra forma, en la actualidad a diferencia del pasado, lo que priva en términos de corrupción política es un descontrol de los dineros públicos y se da una suerte de “corrupción competitiva” en los estados, alimentada por el ascendente financiamiento electoral irregular, por los influjos de recursos que hay en la economía gubernamental y por la evidencia de que la impunidad es parte de cada uno de los ámbitos de la vida pública.

Si bien la corrupción es un fenómeno global con múltiples repercusiones —que a decir verdad, no en todos los países se presenta con la misma magnitud—, en México atravesamos “una etapa, ya prolongada, [en la que] el prestigio de las instituciones se encuentra bajo señalamientos y acusaciones abiertas de incapacidad, corrupción e ineptitud.”<sup>12</sup>

Los reiterados escándalos en los que se han visto invo-

---

12. OLIVA POSADA, Javier. “Consolidar la confianza”. En El Sol de México [en línea]. México, 3 de septiembre de 2015, Disponible en Web < <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3936938.htm> >

lucradores miembros de la clase política y empresarios vinculados al poder lo mismo en actos de soborno, tráfico de influencias, cohecho, conflictos de intereses y, por encima de todo, la imperante impunidad, han traído consigo un deterioro importante de la moral pública y, en consecuencia, la pérdida de confianza ciudadana en sus instituciones y desvalorización del Estado de derecho y la ley, como el mejor y más racional mecanismo de convivencia y respeto de una sociedad.

Escándalos de corrupción e impunidad históricos como el Pemexgate, Amigos de Fox, los videoescándalos de Carlos Ahumada, la Guardería ABC y, en tiempos más recientes, los de Oceanografía, la famosa Casa Blanca de la esposa del presidente Peña Nieto, los sobornos y conflictos de interés entre los consorcios empresariales de Grupo Higa, OHL y los gobiernos federal y del Estado de México, el escándalo de corrupción de la Línea 12 del metro —y así podríamos seguir enumerando más y más casos—, son muestras palpables de la magnitud del problema de la corrupción política que atraviesa el país.

En términos estadísticos, por ejemplo, tal y “como ocurre con el resto de los delitos, faltas e infracciones en México, los que se definen como actos de corrupción casi nunca se castigan. La cifra negra —el porcentaje de delitos de corrupción cometidos pero no castigados— es similar a la del resto de las violaciones a la ley: 95%”.<sup>13</sup> Asimismo, se estima que cuando hay investigación, únicamente se castiga al dos por ciento de los servidores públicos corruptos. Como parámetro de referencia, entre el periodo de 2000 a 2013, en México 41 gobernadores fueron acusados de actos de corrupción, 16 fueron investigados y solo cuatro están detenidos. En contraste, en ese mis-

13. CASAR, María Amparo. Anatomía de la Corrupción. México: CIDE/ IMCO, 2015, p.5.

mo lapso en Estados Unidos nueve gobernadores fueron acusados, nueve investigados y nueve detenidos.<sup>14</sup>

Por si fuese poco, el conjunto de acontecimientos y señales que envían quienes son responsables de combatir estos males, resultan, por decir lo menos, carentes de sensibilidad o, de plano, pareciera que rayan en el cinismo y la hipocresía.<sup>15</sup>

Indudablemente, este conjunto de anomalías y situaciones deleznable para la vida institucional y democrática de la nación, requieren de acciones contundentes que permitan detener el constante deterioro de la moral pública y frenen la codicia en la que la clase política ha

14. *Ibíd.*, p. 58.

15. Hay tres hechos muy bien observados por el periodista e investigador Jorge Zepeda Patterson, los cuales evidencian esta falta de empatía de la clase política con el tema de la corrupción: 1) El caso de persecución del abogado de Infracor —empresa que demandó ante los tribunales a la constructora OHL por sus escandalosos y cuantiosos arreglos con el gobierno federal y el gobierno del Estado de México—. Gracias a un video de una cámara de seguridad dado a conocer en los medios, se sabe que se le realizó un montaje por parte de elementos de la PGR, con la intención de inculparlo por la portación ilegal de un arma de fuego, y con ello “desactivarlo” en un momento crucial del caso legal que llevaba. 2) Con motivo del Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto, como invitado especial se encontraba el señor Juan Armando Hinojosa, dueño del grupo Higa, empresa responsable de la construcción de las casas obtenidas por la esposa del presidente y por el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, en condiciones poco claras. 3) El nombramiento de Arturo Escobar y Vega como subsecretario de Prevención del Delito en la Secretaría de Gobernación en meses recientes, parece otro muy mal mensaje del gobierno de la República, pues independientemente de lo cuestionado que puede llegar a ser el perfil profesional de dicho personaje, resulta irrisorio que se le coloque en una posición como ésta, a quien ha estado envuelto en escándalos de lavado de dinero, siendo el más reciente su participación como operador de la serie de violaciones que el Partido Verde efectuó en el reciente proceso electoral de este año. En todas las situaciones, reflexiona Zepeda, la primera impresión es que se trata de una acumulación de errores: torpeza, indiferencia, desaseo. Sin embargo, es tal la reincidencia y son tan inexplicables algunas de ellas, que podrían llevarnos a pensar que se trata de otra cosa: tal vez una provocación, una burla, o un mensaje. O bien, pudiera ser que nuestra clase gobernante está tan inmersa en los actos de corrupción que simplemente ha dejado de verla, y le parece cotidiana. ZEPEDA PATTERSON, Jorge. “Es la corrupción, estúpido”. En *El País* [en línea], España, 16 de septiembre de 2015. Disponible en Web <[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/16/actualidad/1442434139\\_755597.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/16/actualidad/1442434139_755597.html)>

caído, usufructuando los cargos públicos para beneficio personal, en una clara lógica patrimonialista del uso del poder.

Si la democratización se concentró en desmontar el presidencialismo omnímodo que caracterizó a la vida política del siglo XX, desagregando las bases estatales que dieron sustento a la institución presidencial, es claro que lo que debe atenderse es la reorganización del poder de la nación, pero ahora con un esquema democrático. De ahí que, el verdadero reto al que se enfrenta nuestra democracia es la creación de mecanismos y controles institucionales que supediten y pongan límites al ejercicio discrecional del poder, en el que la organización social y la participación ciudadana, constituyan un contrapeso real con capacidad de garantizar la eficacia de las instituciones y el imperio de la ley.

Dicho de otra forma, más allá de tener un problema jurídico de diseño institucional —que lo puede haber, sin duda—, en el combate a la corrupción y su impunidad la clase gobernante debe asumir que el verdadero compromiso está en el plano político y moral, por lo que resulta fundamental “concluir la tarea del Sistema Nacional Anticorrupción y completar las leyes del Sistema Nacional de Transparencia para que [situaciones como estas] no vuelva[n] a suceder.” Y es que, “mientras esa tarea no se resuelva, la corrupción seguirá aceitando la maquinaria del régimen político impunemente.”<sup>16</sup>

Así pues, “el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción es una buena noticia, ya que la respuesta del Estado mexicano al fenómeno de la corrupción se materializa como una política pública con visión sistémica”.

---

16. MERINO, Mauricio. “Las conclusiones de la <<Casa Blanca>>”. En El Universal [en línea], México, 26 de agosto de 2015. Disponible en Web <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2015/08/26/las-conclusiones-de-la-casa-blanca>>

Con esta reforma se abre la puerta para la generación de “las condiciones necesarias, que deberán cristalizarse en las leyes secundarias respectivas, para que la fiscalización, el acceso a la información, la evaluación presupuestal y de programas, los sistemas de archivos y la contabilidad gubernamental, interactúen de manera eficiente y efectiva”.<sup>17</sup>

Por otra parte, con la aprobación de la Reforma Constitucional en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgada en febrero de 2014, y con su Ley General expedida en mayo de este año, se “sentaron las bases para la construcción de una nueva relación entre los órdenes de gobierno y el impulso de un federalismo eficiente y eficaz, cooperativo y colaborativo, que permita diseñar, desarrollar y ejecutar políticas públicas en transparencia y acceso a la información, mediante la coordinación eficaz de la Federación y las entidades que la componen”.<sup>18</sup>

De esta manera, en una interpretación general, pudiera apuntarse que ambas reformas constitucionales y sus reglamentaciones secundarias —aún pendiente la del SNA—, apuntan hacia la construcción de un esquema coordinado de cooperación entre ambos sistemas nacionales, mediante el cual se busca combatir la opacidad y la corrupción gubernamental mediante la articulación de esfuerzos institucionales, tanto en el ámbito local como a nivel federal, teniendo en cuenta el fomento y la integración de la participación ciudadana en dichos temas.

---

17. PORTAL, Juan Manuel “Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Qué sigue?”. En El Universal [en línea], México, 30 de abril de 2015. Disponible en Web <<http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2015/04/76123.html>>

18. PUENTE DE LA MORA, Ximena. “Sistema Nacional de Transparencia, base de un México más abierto”. En CNNMéxico.com [en línea]. México, 23 de junio de 2015. Disponible en Web <<http://m.cnnmexico.com/opinion/2015/06/23/opinion-sistema-nacional-de-transparencia-base-de-un-mexico-mas-abierto>>

En consecuencia, bajo el contexto de degradación de la vida pública institucional de la República, resulta ampliamente pertinente la creación y puesta en marcha de los Sistemas nacionales de Transparencia y Anticorrupción para la reconstrucción del Estado y la política en México. Por ello, es de la mayor trascendencia que, dada la historia de inmediatez y seducción del presente del que tanto adolecen nuestros políticos y legisladores, se abran espacios de participación para una discusión amplia y de considerable nivel, en el que organizaciones de la sociedad civil, académicos, partidos políticos, empresarios, representantes del gobierno y, ciudadanía en general, puedan expresar sus opiniones informadas sobre estas cuestiones, al tiempo que con ello se garantiza que las reformas tengan correspondencia entre sus propósitos originales y su aplicación en la realidad.

## **2. Cambios normativos: El nuevo escenario legal-institucional del combate a la corrupción.**

Indudablemente, nos encontramos frente a una situación de profunda transformación del régimen político mexicano que de concretarse de manera positiva, alterará para bien las relaciones sociales del Estado con la sociedad y el mercado en el largo plazo.

Desde tal perspectiva, pese a las grandes expectativas que se tienen y al enorme consenso con que ambos temas: transparencia y combate a la corrupción, fueron y siguen siendo recibidos por el conjunto de fuerzas políticas representadas en el Congreso, ya por interés genuino o por estar en el espacio de “lo políticamente correcto” —amén del impulso que las organizaciones de la sociedad civil y que desde el espacio de la academia se les han dado a estas cuestiones—, es importante no crear ni caer en falsas expectativas sobre sus resultados en el corto plazo.

Si bien en el caso de la reforma de transparencia se tiene un mayor avance con respecto al SNA, quedan pendientes una serie de adecuaciones normativas y legales que permitan una implementación y funcionamiento eficaces de ambos sistemas nacionales no solo de manera particular, sino en coordinación.

Por lo pronto, es conveniente tener un marco referencial, por lo menos mínimo, el cual nos permita comprender en su justa dimensión las implicaciones y cambios institucionales que la introducción de ambos esquemas, tendrá sobre la transparencia y el combate a la corrupción en el país. Por tal motivo, a continuación realizo una breve síntesis que permita contextualizar los cambios que ambas reformas han traído consigo.

### **2.1 La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción**

El pasado 27 de mayo de 2015 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Dicha reforma implicó la modificación de 14 artículos constitucionales y el establecimiento de 11 artículos transitorios, mismos que marcan los lineamientos generales con los que habrán de elaborarse las leyes reglamentarias que doten de contenido al Sistema Nacional Anticorrupción.<sup>19</sup>

19. Los artículos constitucionales que sufrieron modificaciones fueron los siguientes: 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 109, 113, 114, 116 y 122. Asimismo, se modificó la denominación del Título Cuarto de la Constitución para quedar “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”. Por otra parte, en cuanto al contenido de los artículos transitorios destaca el plazo otorgado al Congreso de la Unión para que en un lapso de un año a partir de la promulgación de la reforma, éste elabore las leyes reglamentarias y las modificaciones a la legislación necesarias, para la correcta operación del sistema. Entre dichos requerimientos destacan la emisión y/o adecuación de las leyes que regulen la organización y las nuevas facultades de la ASF; la ley general para el establecimiento de las bases de coordinación del SNA; la ley

En términos generales, de acuerdo con el decreto promulgado, los cambios introducidos por esta reforma pueden agruparse en cuatro grandes rubros temáticos:

- a) La creación de las bases institucionales y de coordinación bajo las cuales debe operar el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción;
- b) Las nuevas atribuciones en materia de combate a la corrupción y fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación;
- c) La creación de los órganos internos de control en los diferentes órdenes de gobierno y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- d) Las bases constitucionales para la elaboración del nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

### **2.1.1 La creación de las bases institucionales y de coordinación bajo las cuales debe operar el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.**

La creación del SNA tiene como principios rectores: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia. En ese sentido, de conformidad con el artículo 113 de la Constitución el SNA “será la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”

Para llevar a cabo dicho objetivo, el SNA plantea la creación de un Comité Coordinador que estará integrado por

---

general de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos; y la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

los titulares de la ASF, de la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción dependiente de la PGR, de la Secretaría del Ejecutivo Federal encargado del Control Interno, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), del Instituto Nacional de Acceso a la Información, y por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y un representante del Comité de Participación Ciudadana, que para efectos de la reforma, aún debe crearse.

A este Comité Coordinador del SNA le corresponderá establecer los mecanismos de coordinación con los sistemas locales en las entidades federativas, por lo que se establecerá una lógica deliberativa con capacidad de incidencia nacional. En ese sentido, dicho Comité contará con la atribución de emitir recomendaciones *no vinculantes* a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas institucionales dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de las faltas administrativas y los hechos de corrupción, poniendo especial énfasis en las causas que generan estas conductas. Sobre este asunto, es importante mencionar que las autoridades objeto de las recomendaciones, deberán informar al Comité sobre la atención que den a las mismas.

Por otra parte, el Comité tendrá la obligación de presentar un informe sobre los avances y resultados de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. El correcto funcionamiento de este nuevo sistema de coordinación del SNA, estará normado por la ley general que al respecto emita el Poder Legislativo.

Es relevante no omitir que en este esquema de coordinación y como parte del Comité Coordinador, el nuevo Comité de Participación Ciudadana que será integrado por cinco ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas y combate a la co-

rupción, es un signo positivo para dotar de legitimidad al sistema. Empero, si no desea tergiversarse su sentido, el Congreso habrá de tener cuidado en el diseño del procedimiento mediante el cual lleguen a ocuparse dichos cargos, pues de lo contrario terminará ocurriendo lo que sucede con otras instituciones de carácter autónomo y ciudadano, donde las posiciones terminan siendo presa de cuotas partidarias de acuerdo con la correlación de fuerzas imperante en ese momento, restando independencia y credibilidad a los funcionarios y funcionarias insaculados para el cargo, y a las instituciones mismas.

### **2.1.2. Las nuevas atribuciones en materia de combate a la corrupción y fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.**

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional es el referente al fortalecimiento de las facultades de la ASF. Con la reforma al artículo 79 constitucional y la consecuente supresión de los principios de anualidad y posterioridad para la revisión de la cuenta pública, se ha dado un paso muy importante en la rendición de cuentas.

Asimismo, con la reforma la ASF podrá solicitar y revisar de manera casuística y concreta información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión. Igualmente, la ASF también podrá realizar directamente auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, derivado de denuncias y con la autorización de su titular, dando la posibilidad de investigar y sancionar de manera oportuna la comisión de posibles actos de corrupción.

En materia de fiscalización, la ASF podrá fiscalizar los recursos federales destinados a estados y municipios, independientemente de que éstos sean ejercidos a través

de fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados. Con esta medida, la intención es establecer un verdadero Sistema Nacional de Fiscalización, ya sea de manera coordinada o directa, con la intención de garantizar que el gasto público se destine en todos los casos a lo que previa y legalmente se hubiera aprobado en los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, en lo tocante al rediseño institucional de la ASF y con el afán de profundizar en la transparencia y rendición de cuentas, se establece que el Informe General Ejecutivo y los informes individuales que deberá entregar la ASF, deberán ser de carácter público, al tiempo que aquellos informes que debe presentar los días primero de los meses de mayo y noviembre, tendrán que incluir los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Todo esto a partir de la lógica de que la ASF también rinda cuentas sobre su actuación a la Cámara de Diputados y a la ciudadanía.

### **2.1.3 La creación de los órganos internos de control en los diferentes órdenes de gobierno y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

Derivado de las modificaciones establecidas en esta reforma, los entes públicos federales, estatales y municipales, así como del Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, deberán tener órganos internos de control facultados —según lo establezcan las leyes— para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales de

justicia administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Anticorrupción dependiente de la PGR.

Con tal argumentación y con la intención de que fueran fortalecidas las funciones de los citados órganos internos de control —principalmente aquellos de los organismos constitucionales autónomos, mismos que ejercen recursos federales—, los legisladores establecieron que la Cámara de Diputados esté facultada para designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos de control interno. No obstante, como bien se ha observado y reiterado, este punto puede resultar controvertido, pues “el involucramiento de las cámaras de Diputados y Senadores en la designación de algunos titulares de órganos de control interno, que se destaca en los artículos 28, 41, 74 y 76, [de acuerdo con la *experiencia, podría llevar a*] la politización, partidización y al compadrazgo o nepotismo en la asignación de puestos en los órganos de control interno en los organismos con autonomía constitucional”.<sup>20</sup>

Por lo que refiere al **nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, éste vendrá a sustituir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conservando sus competencias actuales en materia fiscal y administrativa, pero adicionándole la competencia en materia de imposiciones de sanciones por responsabilidades administrativas a los servidores públicos de los tres poderes y

---

20. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. “El nuevo sistema de combate a la corrupción en México”. En Hechos y Derechos. Revista electrónica de opinión académica [en línea], No. 27. México: IJ-UNAM, Mayo-junio de 2015. Disponible en Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/27/art8.htm>>. ISSN versión electrónica: en trámite.

órganos constitucionales autónomos de la Federación y, en su caso, de las entidades federativas y municipios, por las responsabilidades administrativas graves y a los particulares que participen en hechos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

El nuevo TFJA se integrará por 16 magistrados, quienes serán propuestos por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado. En su organización éste actuará en pleno o en secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos para sancionar faltas administrativas graves, y este esquema deberá reproducirse en los estados.

#### **2.1.4 Las bases constitucionales para la elaboración del nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.**

Debemos tener presente que “la corrupción engloba numerosas conductas siempre enunciadas pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley.”<sup>21</sup> Frente a tal situación, la creación de un nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como de hechos de corrupción en que incurran tanto servidores públicos como particulares, constituye un esfuerzo por dotar de mayor precisión al combate de las conductas asociadas a la corrupción en el ejercicio del poder.

---

21. La definición más reconocida por su sencillez y precisión es la brindada por la organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado. No obstante, con todo y que dicha definición recoge lo sustancial de la corrupción, ésta no engloba el numeroso conjunto de conductas que se asocian a ellas. CASAR, María Amparo, Op. Cit., p. 9.

Para tal efecto, la Constitución ahora establece la distinción entre las responsabilidades administrativas graves y las no graves. Sobre las primeras podemos apuntar que éstas serán investigadas y denunciadas por la ASF y los órganos internos de control, en tanto que su sanción corresponderá al TFJA y sus homólogos en los estados, incluyendo las responsabilidades de los particulares. Por su parte, las responsabilidades administrativas no graves serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los órganos internos de control.

Ahora bien, como ya se mencionaba, el nuevo régimen de responsabilidades incluye los principios generales de un régimen sancionador que también atienda la participación de particulares en actos vinculados con faltas administrativas graves. Con tal lógica resulta indispensable que el ordenamiento jurídico penal se adecue para hacer más eficiente el combate de la corrupción, señalando claramente los delitos y su magnitud.

Un avance importante que trae consigo esta reforma es la obligación de los servidores públicos para presentar su declaración patrimonial y de interés ante las autoridades competentes, en los términos que disponga la ley reglamentaria. Asimismo, con esta reforma se propone la procedencia de la extinción de dominio en casos de enriquecimiento ilícito, así como también se establece que el titular de la Secretaría de la Función Pública será propuesto por el Ejecutivo, pero deberá ser ratificado por la Cámara de Senadores, con el fin de garantizar su imparcialidad.

De igual modo, otro de los cambios que introduce la reforma es que se amplía el plazo para la prescripción de las faltas administrativas graves de tres a siete años, con el objetivo de que aquellos funcionarios que hayan actuado

incorrectamente puedan ser investigados y sancionados por una administración distinta en la que ejercían sus funciones, dando un carácter transexenal a la medida.

En suma, como puede observarse, se trata de una reforma que sienta los cimientos de un nuevo diseño institucional de combate a la corrupción, el cual tendrá que ir sumando esfuerzos y recursos de manera paulatina y gradual. Hoy por hoy, la importancia de esta reforma es que nos brinda una ruta de navegación hacia un destino al cual queremos llegar: el castigo a la impunidad y la desincentivación de la corrupción en los servidores públicos.

### **3. Propuestas, consideraciones y mínimos exigibles en la construcción y consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción.**

Como se ha señalado anteriormente, la consecución de la justicia y su calidad, así como el fortalecimiento del Estado de derecho, han sido temas realmente ausentes en la agenda pública de la clase política, los partidos y el gobierno, quedándose las más de las veces en mera retórica y supuesta comprensión del problema. Aunque la mera instauración de los sistemas nacionales de Transparencia y Anticorrupción no garantiza por sí misma nada, ciertamente se da un importante avance en el combate a la corrupción y la opacidad desde el punto de vista institucional del Estado.

Como en casi todos los casos, el éxito o fracaso de la reforma dependerá no solo de un adecuado diseño legal-institucional de la misma, sino de "la voluntad política para adoptarla y mantenerla y de la creación de capacidades institucionales basadas en un sistema profesional de carrera que incluya ministerios públicos y juzgadores especializados en delitos de corrupción".<sup>22</sup>



Asimismo, en la medida en que pueda elaborarse una “correcta definición de la taxonomía de los delitos que comprende el concepto de corrupción” la reforma podrá tener mayor éxito, ya que para darnos una idea, “hasta el momento, el Código Penal tipifica 14 conductas pero su definición no es clara. Lo mismo ocurre con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que identifica 24 faltas administrativas relacionadas con la corrupción”.<sup>23</sup>

Otro punto importante que se debe considerar y que está relacionado con la precisión conceptual del tema de la corrupción, es la idea, hasta cierto punto razonable y generalizada, de que la corrupción forma parte de la cultura popular del mexicano. Al respecto es importante no confundirse, pues, si bien asumir el problema de corrupción como un asunto cultural conlleva cierto grado de resignación, está demostrado que las leyes e instituciones pueden corregir y reorientar ciertas conductas anómalas en las sociedades.

El ejemplo clásico que suele mencionarse con cierta frecuencia, nos cuestiona ¿por qué los mexicanos que emigran a los Estados Unidos sí cumplen allá la ley, y aquí no? Es decir, si el tema de la legalidad y su vigencia fueran un asunto cultural, ligado a la idiosincrasia de un pueblo, entonces un mexicano por el simple hecho de tener un bagaje cultural de mexicano, no cumpliría la ley en el país donde estuviese. Sin embargo, en los hechos esto no ocurre, por lo cual puede deducirse que el respeto a la legalidad tiene que ver más que con aspectos culturales, con un efectivo diseño de la ley y un andamiaje institucional fuerte.

---

22. CASAR, op. cit, p. 53.

23. *Idem*.

Con este tenor de ideas, muy probablemente uno de nuestros mayores errores como sociedad, ha sido ...establecer normas demasiado alejadas de la realidad. [Esto significa que], cuando prevalece el esteticismo legislativo y la ley se elabora con criterios irrealistas —ya sea como proyecto de nación a futuro o con laberintos reglamentarios y burocráticos— se abre un vacío que se llena con códigos de reglas no escritas, que son los que se aplican y cumplen cotidianamente. Y la autoridad, a fuerza de actuar así durante mucho tiempo, orilla a los estratos sociales a adaptarse a la ilegalidad, cada uno a su modo. Es entonces cuando corromper y corromperse se vuelve inercia.<sup>24</sup>

Desgraciadamente, la corrupción se ha vuelto tan habitual en nuestra vida cotidiana que por eso suele confundirse un tema de eficacia de la ley y las instituciones, con uno cultural. Y es que “somos una sociedad que acostumbra simular cotidianamente, que vive entre mentirillas, pequeñas falsedades, medias verdades. Algunos dirán que así somos los mexicanos, es como nuestra aportación al mundo. Tan vivarachos estos muchachos. Así es la cotidianeidad: la mordida pequeña, meternos en la cola, robarnos el cambio, o pasarnos el alto; arreglar el ascenso de un equipo de fútbol, comprar un examen para ser médico, plagiar un texto, no pagar el impuesto”.<sup>25</sup>

Como quiera que sea, el resultado de lo anterior son conductas ligadas a la corrupción, muchas veces sin consecuencias ni castigos, otras con todo lo contrario. Empero,

---

24. BASAVE, Agustín. “Peña Nieto y la corrupción”. En El Universal [en línea]. México, 11 de mayo de 2015. Disponible en Web <<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2015/05/76319.php>>

25. PUIG, Carlos. “La risa de Madrazo”. En Milenio, México, 6 de octubre de 2007.



al final del día la corrupción debe ser entendida, más que como la violación a las reglas del juego, “como el arreglo entre el violador y el castigador”.<sup>26</sup>

Por ejemplo, “la corrupción sucede no cuando el automovilista (el violador) se da una vuelta prohibida, sino cuando llega a un arreglo con el agente de tránsito (el castigador). Lo primero supone una violación al reglamento (a las reglas del juego); lo segundo, corrupción (en este caso, reducir el castigo: sale más barato dar mordida que pagar la multa)”.<sup>27</sup>

Esta distinción de la corrupción es de suma importancia, pues de ella depende que se idee correctamente su combate. Es decir, “si la raíz [de la corrupción] está en incentivos racionalmente perversos —es irracional cumplir la ley cuando evadirla o violarla da muchos beneficios y no tiene costos—, su remedio está en acercar la norma a la realidad, simplificarla e incentivar la legalidad”.<sup>28</sup>

Planteado en otros términos, el éxito y la manera más eficaz de combatir la corrupción se encuentran en volver la deshonestidad más impráctica e inconveniente que actuar de forma correcta. Por supuesto, que el reforzamiento de la parte moral y la cuestión ética, también tienen su importancia en la coadyuvancia del combate a la corrupción. De tal suerte que es necesario no perder de vista estas consideraciones en el largo camino aún por recorrer.

Otra cuestión de relevancia para el éxito de esta reforma, tiene que ver con la construcción de una narrativa

---

26. DAMM ARNAL, Arturo. “Corrupción: racionalidad, incentivos y principios”. En Este País [en línea]. México, 3 de septiembre de 2015. Disponible en Web <http://archivo.estepais.com/site/2014/corrupcion-incentivos-racionalidad-y-principios/>.

27. *Idem*.

28. BASAVE, Op. Cit.

que esté detrás del papel del SNA. Como bien lo apunta el Dr. Ugalde, es importante que nos cuestionemos “¿Dónde queremos estar en 10 años? ¿Cómo sabremos si vamos en la ruta correcta? ¿Cuáles son las metas?”.<sup>29</sup> De lo contrario, el riesgo es que ante la complejidad de la construcción y operación del sistema, y ante la previsible falta de resultados mediáticos en el corto plazo, terminemos por desencantarnos y abandonar el esfuerzo.

Y es que sería iluso pensar que inmediatamente llegarán los resultados espectaculares con hampones de alto nivel siendo castigados, ya que por la lógica misma de la implementación de esta reforma, se trata de la construcción gradual de un nuevo andamiaje institucional que deberá articular esfuerzos, homologar legislaciones y criterios, asimilar nuevas funciones administrativas con todo el reacomodo operativo y presupuestal que conlleva, y lo más importante, en el largo plazo esta reforma deberá ser acompañada por una política pública integral que desincentive la comisión de delitos no solo desde la óptica gubernamental y de los funcionarios, sino en el ámbito social y de la vida cotidiana.

De ahí la importancia de tener metas claras y precisas, de primero mejorar aspectos sustantivos en el ejercicio del gasto público, así como la correcta cimentación operativa de todo el sistema. La tarea no es sencilla, pero las leyes secundarias deben contemplar estos aspectos y transformarlos en marcos de acción bien definidos, tanto en responsabilidades de las instituciones como en funciones, estructura orgánica, competencias, objetivos y alcances.<sup>30</sup>

---

29. UGALDE, Luis Carlos, “Sistema Nacional Anticorrupción”. En El Financiero [en línea]. México, 21 de abril de 2015. Disponible en Web <<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/sistema-nacional-anticorrupcion-1.html>>

Por ejemplo, en el caso de la próxima Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en México, ya hay señalamientos puntuales que se le están pidiendo al legislador tomarlos en cuenta a la hora de elaborar la norma:

- Claridad en la redacción de los tipos administrativos, procurando incorporar las interpretaciones y criterios que ha emitido el Poder Judicial de la Federación y evitar –siempre que sea factible– reenvíos innecesarios a otras normas de carácter menor a la ley, y cuando esto sea así, asegurar que el contenido (o núcleo esencial) del desvalor de la conducta considerada como ilícita sea entendible para el aplicador de la ley.
- Exhaustividad respecto a las muy diferentes conductas que hoy en día constituyen falta administrativa en las legislaciones de las entidades federativas y aquellas otras que la exigencia y demanda social consideran indispensables, como el hacer públicas obligatoriamente las declaraciones patrimoniales y de intereses.
- Precisión de los derechos procedimentales de los servidores públicos que pueden ver afecta-

---

30. Para darnos una idea de la complejidad de la implementación de este sistema, como se mencionó en el apartado número dos de este ensayo, en adelante la ASF podrá fiscalizar recursos que se estén ejerciendo, tanto de autoridades locales, municipales, de fideicomisos, fondos y demás entes públicos, que provengan de deuda que esté garantizada por la Federación. Pese a lo positivo de la nueva atribución, ello también implicará una mayor carga de trabajo que requerirá asimilarse y procesarse con nuevas estructuras administrativas, presupuestales y mecanismos de ajuste orgánico en el funcionamiento de la ASF. Tan solo para tener una idea de la carga de trabajo que ya presenta la ASF, en "2014 practicó mil 453 auditorías en 564 entidades, emitió 8 mil 915 observaciones y determinó 10 mil 871 acciones contra funcionarios." AMAYA BARÓN, Mario Ismael. "Sistema Nacional Anticorrupción: una reforma sin estructura". En Foro Jurídico. Revista Especializada [en línea]. México, 3 de agosto de 2015. Disponible en Web <<http://forojuridico.org.mx/sistema-nacional-anticorrupcion-una-reforma-sin-estructura/>>

da su esfera jurídica con motivo de una sanción administrativa, entre los que se encuentran: el debido proceso, la garantía de audiencia, la presunción de inocencia y la separación entre las autoridades que habrán de investigar y aquellas a las que les corresponderá juzgar la responsabilidad administrativa.

- Taxatividad y rigor respecto a las capacidades, certificaciones y competencias que habrá de tener la autoridad que conozca de las responsabilidades administrativas

y en torno a los tiempos en que habrá de desempeñar sus actividades (respetando en todos los casos los términos legales de prescripción).<sup>31</sup>

Además de estos y otros criterios que deberán tenerse en cuenta en la elaboración de la legislación secundaria, es necesario insistir en que se requiere abrir el debate a todos los actores interesados e involucrados en la temática. Como lo han alertado organizaciones de la sociedad civil preocupadas por el tema, así como especialistas en la materia, en estos momentos el mayor riesgo es que las leyes secundarias y las modificaciones pertinentes para hacer operativo el SNA —mismas que deberán redactarse en el Primer Año de Ejercicio de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión—, sean fragmentarias, incoherentes y se produzcan contradicciones, pues como se sabe ya hay iniciativas relativas presentadas por miembros del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática.<sup>32</sup>

31. GUTIÉRREZ SALAZAR, Miguel Ángel. "Hacia una nueva Ley de General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". En Red por la Rendición de Cuentas [en línea]. México, 23 de julio de 2015. Disponible Web <<http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/>>

32. Cfr. ÁLVAREZ, Ernestina. "Alertan ONG'S riesgo en la implementación del



En ese sentido, ante la cantidad de normas que deben elaborarse, o bien, reformarse —aproximadamente 20 leyes—, pareciera existir una tentación por parte de los partidos y sus grupos parlamentarios por avanzar de manera exprés en el tema, en un afán por ganar reflectores y colgarse medallas ante la opinión pública, generando un posible contexto en el que

...en el desconcierto entre legisladores y grupos parlamentarios se produzca un río revuelto de egos y estrategias políticas, que facilite la pesca de quienes se oponen al éxito de esas reformas. [De tal suerte que], lo peor que nos podría suceder en estas delicadas materias es que la confusión de normas cruzadas acabe haciéndolas prácticamente inviables. Que cada quien corra con su ley propia —y sus ocurrencias y ambiciones políticas asociadas—, hasta el punto en que todo vuelva a ser negociado desde un principio.<sup>33</sup>

De tal suerte que, por el interés público del tema y su relevancia, los partidos políticos en el Congreso o la presidencia de la República, no pueden ni deben secuestrar un tema como este, restándole legitimidad a las propuestas, a cambio de prontitud y reflectores mediáticos.

En otro orden de ideas, mientras que el sistema se va poniendo en marcha, es necesario que el gobierno y las instituciones encargadas del combate a la corrupción en el país, no caigan en la inoperancia y contemplación. La

---

Sistema Nacional Anticorrupción". En Noticias MVS [en línea]. México, 23 de septiembre de 2015. Disponible en Web <<http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/alertan-ongs-riesgo-en-la-implementacion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-964>>

33. MERINO, Mauricio "Primero la política pública". En El Universal [en línea]. México, 23 de septiembre de 2015. Disponible en Web <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2015/09/23/primero-la-politica-publica>>

propia reforma estipula que para evitar vacíos jurídicos y operativos, la leyes que continúan vigentes deberán seguir haciendo su trabajo. De tal suerte que, en lo inmediato, se requiere que el Estado enmarque y detalle con precisión y de manera explícita los lineamientos que habrán de seguirse en el combate a la corrupción —insisto, construcción de la narrativa del SNA.

Finalmente, “es preciso emprender un complejo y quizá no tan breve camino para construir confianza.”<sup>34</sup> Para tal efecto se ocupa de medidas simbólicas y contundentes que recuperen paulatinamente la credibilidad perdida en la política. Algunos ejemplos de tales acciones son los siguientes:

1. La generación de contrapesos efectivos en el régimen. Es decir, no habrá resultados concretos del nuevo SNA si el Congreso no reasume su función política de ser el vigilante del Ejecutivo y los congresos de los estados no son los vigilantes supremos de los gobernadores y los cabildos de los gobiernos municipales.<sup>35</sup>
2. Congruencia entre lo que se legisla para todos y lo que hacen para sí mismo. El Congreso debe poner el ejemplo en el manejo administrativo de sus asuntos, ya que resulta inconcebible que los legisladores y legisladoras hablen de combate a la corrupción, y en el funcionamiento de las cámaras y grupos parlamentarios prive la secrecía, el manejo discrecional de recursos, el dispendio oneroso, etc.<sup>36</sup>

---

34. WOLDENBERG, Op. Cit., p. 158

35. UGALDE, “Sistema...” Op. Cit.

36. *Ídem*.

3. La creación de un mecanismo efectivo para combatir el financiamiento ilegal de las campañas políticas, ya que sin esto no hay forma de combatir la corrupción en el ejercicio gubernamental.<sup>37</sup>
4. El reconocimiento tácito de la debilidad estructural que sufre el Estado ante los problemas de corrupción e impunidad, al tiempo que el titular del Ejecutivo convoque a una mesa de redacción abierta y plural en la que se discuta la redacción de las leyes secundarias del SNA.<sup>38</sup>
5. Aunque se trata de un tema legal, técnico y procedimental, la coordinación entre los sistemas nacionales de Transparencia y de Corrupción, también dependerá del éxito que cada uno tenga en sus respectivas funciones y objetivos. Por lo pronto, dado que es el SNT el que lleva un mayor avance, es fundamental que comience a generar ciudadanía más participativa e interesada en conocer la información que generan los gobiernos y entes públicos. De ahí que la tarea del INAI para contribuir a una cultura de la transparencia como algo valorado por la ciudadanía, es un asunto toral que no debiera perderse de vista.

Si deseamos edificar una sociedad menos injusta, excluyente y desigual, el reto que tenemos en este siglo XXI es construir una democracia más allá de lo procedimental-electoral, para dar paso a un auténtico régimen republicano en el que la rendición de cuentas, la transparen-

37. *Idem.*

38. MERINO, Mauricio. "Mis tres deseos". En El Universal [en línea]. México, 2 de septiembre de 2015. Disponible en Web <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2015/09/2/mis-tres-deseos>>

cia y el acceso a la información sean parte de sus pilares fundamentales. Por tal razón, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción representa una oportunidad para comenzar a cambiar nuestro futuro y nuestras relaciones con respecto al Estado.

Parafraseando al sociólogo Zygmunt Bauman, en la época posmoderna hemos pasado de la búsqueda de la libertad —propia de la democracia—, a perseguir simplemente la satisfacción individual —por cierto, ligada a la codicia, motivación muy propia de algunas formas de corrupción—, y con ello hemos dejado de lado la construcción de una visión coherente de una sociedad buena. Insatisfechos con la democracia —por ejemplo— y muy lejos de las expectativas y resultados esperados, nuestras utopías han caído en desuso. De ahí que solo en la medida en que regresen del exilio ideas como el bien público, la sociedad buena, la equidad, la justicia, la integridad, la moralidad política, la ética, y se les cultive colectivamente, podremos tener respuestas más coherentes del futuro.<sup>39</sup>

Asimismo, es indispensable aceptar que el cambio y la transformación en las sociedades circulan por dos pistas. Por un lado, importantes son aquellos cambios institucionales y legales que procuran generar mejores condiciones en la calidad de vida de las personas y, en esencia, bajo un esquema democrático buscan mayor igualdad, libertad y justicia en las sociedades. Tal es el caso de las reformas que ahora tratan de apuntalar la transparencia y el combate a la corrupción en el país.

Pero, por el otro, igual o de mayor importancia es lo que cada quien hace en su vida cotidiana para construir un

---

39. Cfr. BAUMAN, Zygmunt. En busca de la política. México: FCE, 2009, 218 p. ISBN 950-557-363-4.

mundo más justo e igualitario. Y es que por más que se insista en la ley como la solución de todos los males, lo que debe quedarnos claro a raíz de toda la historia de la corrupción en nuestro país, es que las causas que la motivan tienen raíces que van más allá del aspecto legal, y están relacionadas con motivaciones de índole social, económicas, culturales y de desprecio o afecto por determinados valores.

Así pues, como sabemos la democracia demanda instituciones fuertes y sólidas, capaces de garantizar la vigencia del Estado de derecho en el seno de la sociedad. Ciertamente, son prerequisites imprescindibles para hablar de democracia: el voto libre, el ejercicio de las libertades ciudadanas, el equilibrio entre poderes, la alternancia en el poder, la rendición de cuentas, entre otras cosas. Sin embargo, no podemos soslayar el hecho de que el régimen político es el producto de las estructuras sociales de dominación y de su correspondiente cultura.

En consecuencia, la consolidación democrática de un Estado no es tan solo un problema legal-institucional, sino que tiene que ver con la capacidad de crear ciudadanos comprometidos con las conductas, los valores, las prácticas individuales y colectivas propias de una cultura política democrática, pero además, solo en la medida en que se resuelvan temas estructurales como la pobreza, la falta de educación, la desigualdad social, el acceso a información de calidad y otros asuntos que generalmente nos condicionan en nuestras elecciones cotidianas, estaremos en posibilidades de generar un piso mínimo para el desarrollo de auténticos ciudadanos que satisfechos en sus necesidades básicas, podrán aspirar, y seguramente les interesarán, otros asuntos públicos, información de calidad y la participación activa en temas sociales de su interés.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ, Ernestina. "Alertan ONG'S riesgo en la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción". En Noticias MVS [en línea]. México, 23 de septiembre de 2015. Disponible en Web <<http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/alertan-ongs-riesgo-en-la-implementacion-del-sistema-nacional-anticorrupcion-964>>

AMAYA BARÓN, Mario Ismael. "Sistema Nacional Anticorrupción: una reforma sin estructura". En Foro Jurídico. Revista Especializada [en línea]. México, 3 de agosto de 2015. Disponible en Web <<http://forojuridico.org.mx/sistema-nacional-anticorrupcion-una-reforma-sin-estructura/>>

BASAVE, Agustín. "Peña Nieto y la corrupción". En El Universal [en línea]. México, 11 de mayo de 2015. Disponible en Web <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2015/05/76319.php>

BAUMAN, Zygmunt. En busca de la política. México: FCE, 2009, 218 p. ISBN 950-557-363-4.

CASAR, María Amparo. Anatomía de la Corrupción. México: CIDE/IMCO, 2015, p.5.

CIDE, Síntesis del Informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana. México: CIDE, 2015, p. 8.

CRUZ VARGAS, Juan Carlos. "Corrupción en México representa 10% del PIB: IMCO y CIDE". En Proceso [en línea], México, 20 de mayo de 2015. Disponible en Web <<http://www.proceso.com.mx/?p=404913>>

DAMMARNAL, Arturo. "Corrupción: racionalidad, incentivos y principios". En Este País [en línea]. México, 3 de septiembre de 2015. Disponible en Web <http://archivo.estepais.com/site/2014/corrupcion-incentivos-racionalidad-y-principios/>. ESCALANTE, Fernando. "México, fin de siglo". En FLORESCANO Enrique (Dir.). Pensar en México. México: Conaculta/ FCE, 2006. p. 22 y ss.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Miguel Ángel. "Hacia una nueva Ley de General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". En Red por la Rendición de Cuentas [en línea]. México, 23 de julio de 2015. Disponible Web 30 <<http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-nueva-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-de-los-servidores-publicos/>>

LUHMANN, Niklas. Confianza. México: Antrophos/ Universidad Iberoamericana, 2005. 178 p. ISBN: 84-7658-771-6.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. "El nuevo sistema de combate a la corrupción en México". En Hechos y Derechos. Revista electrónica de opinión académica [en línea], No. 27. México: IIJ-UNAM, Mayo-junio de 2015. Disponible en Web <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/Hechosy-Derechos/cont/27/art8.htm>>. ISSN versión electrónica: en trámite.

MERINO, Mauricio. "Las conclusiones de la <<Casa Blanca>>". En El Universal [en línea], México, 26 de agosto de 2015. Disponible en Web <<http://www.eluniversal>.

com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2015/08/26/las-conclusiones-de-la-casa-blanca>

MERINO, Mauricio. "Mis tres deseos". En El Universal [en línea]. México, 2 de septiembre de 2015. Disponible en Web <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2015/09/2/mis-tres-deseos>>

MERINO, Mauricio. "Primero la política pública". En El Universal [en línea]. México, 23 de septiembre de 2015. Disponible en Web <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2015/09/23/primero-la-politica-publica>>

OLIVA POSADA, Javier. "Consolidar la confianza". En El Sol de México [en línea]. México, 3 de septiembre de 2015, Disponible en Web <<http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3936938.htm>>

PEÑA NIETO, Enrique. "Combatir la corrupción". En La Jornada [en línea]. México, 27 de mayo de 2015. Disponible en Web <<http://www.jornada.unam.mx/2015/05/27/opinion/012a1pol>>

PORTAL, Juan Manuel "Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Qué sigue?". En El Universal [en línea], México, 30 de abril de 2015. Disponible en Web <<http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2015/04/76123.html>>

PUENTE DE LA MORA, Ximena. "Sistema Nacional de Transparencia, base de un México más abierto". En CN-NMéxico.com [en línea]. México, 23 de junio de 2015. Disponible en Web <<http://m.cnnmexico.com/opinion/2015/06/23/opinion-sistema-nacional-de-transparencia-base-de-un-mexico-mas-abierto>>



PUIG, Carlos. "La risa de Madrazo". En Milenio, México, 6 de octubre de 2007.

UGALDE, Luis Carlos, "Sistema Nacional Anticorrupción". En El Financiero [en línea]. México, 21 de abril de 2015. Disponible en Web <<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/sistema-nacional-anticorrupcion-1.html>>

UGALDE, Luis Carlos. "¿Por qué más democracia significa más corrupción?".

En Nexos [en línea]. México, 1 de febrero de 2015. Disponible en Web <<http://www.nexos.com.mx/?p=24049>>

VILLA, Manuel. El Estado Inerme. La democracia de los plutócratas y la devastación de la política en el tiempo neoliberal: Italia, Brasil, México y Rusia, 1990-2010. México: FCPyS-UNAM, 2014. 223 p. ISBN: 607026253-0.

WOLDENBERG, José. La democracia como problema (un ensayo). México: Universidad Nacional Autónoma de México/ El Colegio de México, 2015, 174. ISBN: 978-607-462-784-8.

ZEPEDA PATTERSON, Jorge. "Es la corrupción, estúpido". En El País [en línea], España, 16 de septiembre de 2015. Disponible en Web <[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/16/actualidad/1442434139\\_755597.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/16/actualidad/1442434139_755597.html)>



# CATEGORÍA POSGRADO

**TERCER LUGAR**

La transparencia focalizada como mecanismo de disminución de la corrupción e impulsor del crecimiento económico. Una perspectiva teórica.

César Omar Mora Pérez



# La transparencia focalizada como mecanismo de disminución de la corrupción e impulsor del crecimiento económico. Una perspectiva teórica

POR  
*Chícharo transparente*

## Resumen

Este documento presenta un análisis general de la transparencia y la corrupción; particularmente, este estudio se enfoca en los aspectos adversos que genera la corrupción en la sociedad, así como en las ventajas de la transparencia, como mecanismo que disminuye esta práctica. El principal argumento es la transparencia focalizada, la cual podrá disminuir los niveles de corrupción y fomentar el crecimiento económico. Los estudios empíricos realizados a escala internacional revelan que los países más transparentes tienden a experimentar menores niveles de corrupción, tasas de crecimiento más rápidas, mayores niveles de PIB per cápita y menores déficits presupuestarios. Aunque en el ámbito internacional existe evidencia de estos resultados, resulta importante el impacto que la transparencia puede tener en nuestro país.

**Palabras clave:** transparencia, corrupción, crecimiento económico

## Introducción

La transparencia es un concepto que aunque se dice que es una moda adoptada por los gobiernos para dotarles de legitimidad, llegó para quedarse. Es innegable el avance que han alcanzado diversos países en el tema del acceso a la información.

Este primer elemento de la transparencia ha permitido sentar las bases a partir del instrumento de aplicación mejor conocido como la normativa en materia de acceso, en donde la transparencia es un instrumento que permite conocer el grado de disponibilidad de la información pública.

El crecimiento de la transparencia se ha visto opacado por los niveles de corrupción que existen en la actualidad; no se puede hablar de un país transparente con niveles de corrupción elevados, la literatura evidencia la relación inversa que tienen estos dos conceptos: una estrategia focalizada puede permitir aumentar el grado de transparencia y disminuir la corrupción. Sin embargo, es relevante mencionar que en una sociedad en donde existen altos niveles de corrupción también existen bajos niveles de crecimiento económico, por lo que es doblemente importante abatir la corrupción por medio de estrategias focalizadas.

Si la literatura ha mostrado evidencia de que la aplicación de estrategias de transparencia disminuye los niveles de corrupción y con ello mejoran los niveles de crecimiento económico, es imperante que nuestro país y los gobiernos locales realicen estrategias focalizadas en materia de transparencia, con la finalidad de abatir este problema en sectores específicos.

El objetivo del presente documento es revisar la literatura en materia de transparencia y combate a la corrupción, con la finalidad de determinar si la aplicación de estrategias de transparencia focalizada puede abatir la corrupción y mejorar el crecimiento económico.

El documento se estructura en tres apartados, en el primero de ellos se establecen los principales conceptos de la transparencia, sus vertientes y los enfoques por medio de los cuales se puede analizar su evolución, esto con la finalidad de clarificar que el estudio de la transparencia obedece a diversos enfoques, por lo

que su impacto se aplica a estos mismos enfoques. En el segundo apartado, se mencionan los principales problemas de la corrupción en una sociedad, las iniciativas que se han generado y la conceptualización de la corrupción, que a decir verdad es tan amplia que solo se establece a partir de una generalidad. En el tercer apartado, se pone a consideración del lector la aplicación de estrategias de transparencia focalizada como mecanismo de disminución de la corrupción y de mejora del crecimiento económico; se mencionan algunos resultados teóricos de la importancia y los dos elementos que se han analizado vinculados a la información fiscal y a las pequeñas y medianas empresas (Pymes). La importancia de este apartado, además de ser una aportación, radica en que por medio de la transparencia focalizada es posible evitar la corrupción en donde aún no aparece y abatirla en aquellas actividades en donde existe, con la premisa de que la segmentación permitirá poner a disposición de la sociedad más y mejor información para la toma de decisiones.

### **La transparencia: conceptos y enfoques**

La transparencia es un concepto que ha tomado importancia sustantiva en los procesos de los diversos niveles

de gobierno. El concepto de transparencia puede tener diferentes definiciones, sin embargo, por transparencia nos referimos al mecanismo de apertura y disponibilidad de información de una organización pública, que permite evaluar su actuación y la de quienes la conforman y la hacen funcionar (Sosa, 2011) conociendo sus decisiones y procesos internos.

La transparencia equilibra la asimetría de información entre autoridades y sociedad, mejorando su relación y la confianza de la ciudadanía en su gobierno, mejora la rendición de cuentas (Savoie, 2003) y contribuye a combatir la corrupción al convertirla en una actividad más arriesgada y menos atractiva.

Aunque en algunas ocasiones los términos “transparencia”, “acceso a la información” y “rendición de cuentas” son utilizados como sinónimos, tienen nociones distintas, aunque mantienen una relación entre sí (Almeida, 2014), y parte de esa relación es la información pública, que sirve como insumo principal

para las nociones de cada concepto. Estos conceptos pueden ser definidos de la siguiente manera:

- **Transparencia:** Mecanismo de apertura y disponibilidad de información de una organización pública, que permite evaluar su actuación y la de quienes la conforman y la hacen funcionar, conociendo sus decisiones y procesos internos, así como los de terceros, cuando se involucran con la organización.
- **Rendición de cuentas:** Es un mecanismo definido por la obligación de los gobernantes a informar sobre sus decisiones y justificarlas y por

la capacidad de sancionar a los gobernantes en caso de no haber cumplido sus obligaciones.

- **Acceso a la información:** Es un derecho fundamental por medio del cual toda persona puede solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir la información que generen, posean, obtengan, adquieran, transformen o administren las entidades públicas, como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones, o en el cumplimiento de sus obligaciones, la cual será pública y accesible.<sup>1</sup>
- **Información pública:** Se refiere a la información que generen, posean, obtengan, adquieran, transformen o administren las entidades públicas, como consecuencia del ejercicio de sus facultades, atribuciones, o en el cumplimiento de sus obligaciones.

De acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA),<sup>2</sup> el acceso a la información es un mecanismo que tiene efectos en el fortalecimiento de la rendición de cuentas y de la participación ciudadana, además, mejora la confianza de las instituciones y disminuye la corrupción, por medio del control público de los actos de gobierno, la transparencia de sus operaciones y de la eficiencia en el manejo de los recursos.

En los últimos años, los niveles de acceso a la información se han fortalecido de manera progresiva, los gobier-

---

1. Definición construida a partir de los artículos 4, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, ambos ordenamientos vigentes.

2. Consultado en: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/Derecho.asp>

nos han desarrollado diversos mecanismos enfocados a mejorar sus prácticas de acceso. El uso de mecanismos que faciliten el acceso a la información permite migrar hacia sociedades mejor informadas que puedan ser partícipes en la toma de decisiones públicas. Esto es, si un gobierno es transparente y facilita el acceso a la información, genera impactos positivos en la sociedad, ya que ésta puede vigilar las acciones del gobierno, inhibiendo la corrupción, se crea un canal de participación entre sociedad-gobierno y se fortalece la confiabilidad de en las autoridades. Entre las vertientes<sup>3</sup> que se han implementado para mejorar el acceso a la información pública, se destacan las siguientes:

- **La transparencia reactiva:** Son los procedimientos de acceso a la información que propician la entrega de la información solicitada.
- **La transparencia activa:** Es la publicación de información de oficio de las entidades públicas.
- **La transparencia proactiva:** Se refiere a la publicación de información adicional a la que se establece como mínimo en los ordenamientos y que es relativa a casos de especial interés público. En sentido estricto, este mecanismo permite incrementar la oferta de información pública de acuerdo con la demanda de los usuarios.
- **La transparencia focalizada:** Es información específica y útil para facilitar la toma de decisiones en distintas temáticas que tienen incidencia en la vida cotidiana de un grupo amplio pero definido de la sociedad. Las políticas de transparencia focalizada se estructuran para generar información estandarizada, comparable y desagregada con un propósito público específico como la evaluación de las políticas públicas.

---

3. Estas vertientes son las apoyadas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. [www.inai.org.mx](http://www.inai.org.mx)

Respecto a las dos últimas vertientes, tanto la transparencia proactiva y la transparencia focalizada han mostrado tener impactos positivos en su aplicación. Aunque en algunos casos han sido consideradas de manera similar, para efectos de este documento no son similares, se entenderá a la transparencia proactiva como las acciones que permitan la disponibilidad de información adicional a la establecida en los ordenamientos legales o que sea de solicitada de manera recurrente por la sociedad. En cambio, la transparencia focalizada no solo es mayor información sino de calidad y para un determinado segmento de la población, por tanto, no es general sino segmentada y con fines de toma de decisiones.

Ahora bien, el mecanismo de transparencia puede ser analizado desde tres enfoques distintos: <sup>4</sup>

- **Derecho fundamental:** Se analiza como un mecanismo que garantiza el derecho de acceso a la información de los individuos, así como el cumplimiento y evolución de las disposiciones normativas bajo el principio de máxima publicidad.
- **Crecimiento económico:** Se analiza por su relación con el crecimiento económico, reduce la incertidumbre y se promueve la eficiencia en las decisiones económicas.
- **Gestión pública:** Se analiza por su efecto como mecanismo de evaluación de la gestión pública, en la disminución de la corrupción, como mecanismo de rendición de cuentas y de consolidación de la democracia.

En este documento se plasmarán aspectos considerados en los enfoques de crecimiento económico y gestión pública, en donde se infiere a partir de la literatura revisada

---

4. Estos enfoques son propuestas realizadas por el autor de acuerdo con la revisión de la literatura realizada.

que la transparencia mejora los niveles de crecimiento económico y disminuye la corrupción.

### **La corrupción: un mal difícil de erradicar**

Transparencia Internacional define la corrupción como el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados; si bien del concepto se desprenden elementos por considerar, el efecto es más amplio. Se deben considerar como corrupción aquellas acciones en donde se omite información, se priva de la misma a una persona y sea evidente la ineficiencia de las autoridades para castigar estos actos.

En los últimos años diversos estudios e índices han mostrado el efecto negativo de la corrupción en el desarrollo económico, la distribución del ingreso, la legitimidad del sistema político, la efectividad de los servicios públicos, entre otros aspectos. La evidencia mostrada ha hecho que se pongan en marcha diversas iniciativas con la finalidad de abatir este fenómeno mundial, impulsadas principalmente por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en donde nuestro país no ha estado alejado de estas iniciativas, recientemente se impulsó el Sistema Nacional Anticorrupción con la finalidad de establecer estrategias en el combate a la corrupción.

De igual manera, autores como Wei (1999) Tanzi y Davoodi (2002), Mauro (2002), Gupta, Mello y Sharan (2001) Kaufmann y Wei (2000), Hellman, Jones y Kaufmann (2002), Strange (1996) y Rose-Ackerman (1999) han coincidido en que la corrupción afecta negativamente el desarrollo económico: disminuye la inversión productiva interna y la extranjera, afecta la distribución del ingreso y afecta la legitimidad del sistema político.

Son evidentes los efectos negativos de la corrupción en una sociedad; aunque las diversas estrategias impulsadas por los organismos internacionales han generado sinergia en los gobiernos de los países que han suscrito los convenios, es claro que estas estrategias no han sido suficientes para erradicar la corrupción, los resultados de los diversos índices de percepción de la corrupción muestran avances poco significativos en algunos países, pero éstos pueden cambiar entre cada periodo de evaluación por algún suceso en donde se vincule la corrupción. Por tal motivo, es imperante que las estrategias se realicen con elementos base como la transparencia y la participación ciudadana, con la finalidad de que los niveles de corrupción disminuyan de manera natural.

La transparencia focalizada como mecanismo del combate a la corrupción y de crecimiento económico

Como se ha observado en los apartados anteriores, la corrupción tiene efectos negativos en el crecimiento económico y en el desarrollo democrático de una sociedad; en contraparte se ha evidenciado que otros estudios han establecido una relación favorable entre el aumento de los niveles de transparencia y la disminución de los niveles de corrupción, esto último se debe principalmente al control que se ejerce en los funcionarios al evidenciar sus acciones, los resultados que logran y los mecanismos mediante los cuales los realizan. Esto implicará que una mayor rendición de cuentas disminuirá la probabilidad de que se cometan actos de corrupción pero también debe estar acompañada de un mecanismo efectivo de sanciones que debe ser público.

De igual manera, la transparencia mantiene una relación positiva con distintas variables económicas, por ejemplo, un resultado que puede inferirse es que la transparencia

es inversamente proporcional con los niveles de corrupción, y esto último, inversamente proporcional al grado de inversión por los niveles de incertidumbre en la aplicación de políticas públicas y de gestión gubernamental.

Estudios empíricos de la Organización Mundial del Comercio<sup>5</sup> y la OCDE<sup>6</sup> han sugerido que la atractividad de la inversión y el clima para hacer negocios mejoran con el grado de transparencia de las políticas públicas (Estavillo, Martínez y Escobar, 2006)

Otros estudios establecen una relación entre la transparencia y el crecimiento económico; Mauro (1995), Stiglitz (2002), Bellver y Kaufman (2005) Kurtzman, Yago y Phumiwasana (2004) y el Milken Institute (2009) han establecido que con el incremento de la transparencia se generan relaciones positivas en la inversión interna, en la inversión extranjera y el Producto Interno Bruto (PIB) anual, una mayor competitividad, una mejor toma de decisiones en la inversión y el desarrollo de mercados, entre otros factores.

La transparencia se ha convertido en un eje articulador de alto impacto y bajo costo que puede mejorar la relación entre sociedad y gobierno, establecerse como un mecanismo permanente de evaluación y rendición de cuentas, así como ser un elemento detonador de valor público, ya que en la medida que se mejora y amplía el acceso a la información, las instituciones funcionarán

5. WTO no. 1 (Citado en Estavillo et al. (2006:35),

6. La OMC incluye en su estudio empírico un total de 50 países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Entre estos últimos se incluyen algunos de América Latina cuyas condiciones económicas son comparables a México. Las conclusiones que se presentan para los países en estudio sugieren que la transparencia en la operación gubernamental fortalece los flujos de la inversión extranjera directa. (Citado en Estavillo et al. (2006:35).

mejor, de manera más eficiente y estable. Ante ello, la falta de transparencia implicará altos niveles de incertidumbre en la sociedad e incremento de la corrupción.

Sin embargo, no se trata de solo de ampliar la base de información disponible o de mejorar su calidad, ante este escenario cabe la pregunta: ¿qué tipo de transparencia se debe realizar para que disminuya la corrupción? Si bien, como ya se ha mencionado anteriormente, la corrupción es un asunto multifactorial, es preciso destacar que una estrategia pertinente será la transparencia focalizada.

Como se ha mencionado en apartados anteriores, la transparencia focalizada es un mecanismo que permite información específica y útil para facilitar la toma de decisiones en distintas temáticas que tienen incidencia en la vida cotidiana de un grupo amplio pero definido de la sociedad. Esto significa que la principal apuesta es generar información por áreas o rubros específicos de interés que permitan la toma de decisiones a un grupo específico de la sociedad.

Pero ¿cómo se diseña una política de transparencia focalizada? Fung, Graham y Weil (2007) proponen los siguientes pasos para el diseño de las políticas de transparencia focalizada:

- Identificación de un objetivo. Este objetivo puede ser, por ejemplo, prevenir hechos de corrupción.
- Identificación y estudio del funcionamiento de la entidad que presentan déficit de acceso a la información; y también de los grupos intermedios que juegan un rol en la demanda y distribución de la información.

- Definición del alcance de las políticas, lo cual generalmente implica negociaciones políticas y toma de decisiones de hasta dónde llegará la intervención de las mismas.
- Definición de la estructura y vehículo de la información. Especificación cualitativa y cuantitativa, la frecuencia de divulgación al público y la manera o vehículo por el cual la información debe ser transmitida.
- Capacidad de cumplimiento de las políticas. Deben ser identificadas las entidades de control y monitoreo del cumplimiento de las políticas de acceso a la información.

Sin embargo, estos pasos parecen complejos en su operación, debido a que el diseño de las políticas de transparencia focalizada parece que debe salir desde la oficina gubernamental cuando es preciso destacar dos elementos: el análisis del problema y el mercado de usuarios al que está dirigido.

Se conocen algunas iniciativas en materia de transparencia focalizada que han permitido mejorar la gestión pública, disminuir la corrupción y mejorar las condiciones económicas, entre ellas:

- **Transparencia fiscal:** En el ámbito internacional han surgido iniciativas en materia de transparencia fiscal, de transparencia presupuestaria o de gasto público, que buscan poner a disposición de la sociedad los elementos de información sobre el origen y destino de los recursos públicos; estas iniciativas permiten mejorar la relación de la sociedad con el gobierno a conocer el destino de sus contribuciones, disminuyen las acciones de desvío de recursos y permiten una mejor toma de decisiones sobre la acción gubernamental.

- **Transparencia focalizada para Pymes:** Se realiza un índice por el ITESM y el BID que mide la disponibilidad de información para Pymes, con la premisa que el contar con información para este sector promueve su competitividad.

Aunque se reconocen diversas acciones en nuestro país en materia de información focalizada, aún quedan áreas de oportunidad por reconocer y trabajar; en materia de transparencia focalizada se deben establecer los siguientes principios:

- **Análisis del problema:** Debemos reconocer cuál es el problema por resolver, si la corrupción se está detonando en qué áreas, funciones o servicios se tiene, evidentemente el problema puede ser la ausencia o dispersión de la información para un grupo determinado de la población.
- **Público objetivo:** Debemos detectar quiénes son nuestros usuarios, aquellos a quienes la corrupción los está afectando y saber cuál es la expectativa respecto a la solución.
- **Objetivo por resolver:** Determinar en qué medida es factible disminuir el problema, es decir, si es multifactorial, qué factores podemos atacar en este momento para mejorar el problema.
- **Disponibilidad de la información:** La información puede resultar ser un elemento que detone la mejora del problema, en este sentido debemos poner a disposición de la sociedad la mayor cantidad de información que le permita abatir o disminuir el problema.
- **Evaluación de las acciones:** Algo que no se mide no se puede mejorar, medir los resultados permitirá lograr impactos en la sociedad.

La finalidad de este apartado ha sido establecer la relación de la transparencia focalizada como elemento de disminución de la corrupción y la mejora de los niveles de crecimiento económico, además de establecer algunos elementos generales en el diseño de políticas de transparencia focalizada. La relación entre los primeros elementos se da a partir del grado de confianza y certidumbre que se puede tener en el gobierno, su influencia en el ciclo económico a partir de las variables macroeconómicas y la importancia en la continuidad de estrategias de transparencia focalizada en nuestro país.

## CONCLUSIONES

A manera de conclusión quedan de manifiesto en principio los efectos negativos de la corrupción en la sociedad, en donde la literatura coincide en que los efectos tienen relación con un bajo crecimiento económico, disminución del fortalecimiento democrático, de la confianza en el gobierno, entre otros. De igual manera, ha quedado manifiesto que la transparencia es un importante mecanismo para disminuir la corrupción a la vez que permite mejorar los niveles de crecimiento económico al existir un efecto inverso entre los niveles de corrupción y de crecimiento económico.

Esto es, mayor transparencia genera sociedades mejor informadas, mejor toma de decisiones, fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y ello produce mayor control de los funcionarios y sus acciones, lo que se traduce en una disminución de la corrupción al estar permanentemente en evidencia y escrutinio ciudadano, lo que produce un efecto mayor; al mejorar el grado de certidumbre en el gobierno se mejora la posibilidad de realizar negocios, de invertir en capital de trabajo y con ello se mejora la producción de bienes, aumenta el consumo y con ello los niveles de crecimiento económico.

Se concluye en el documento que el mecanismo que debe fortalecerse es la transparencia focalizada, la cual permite estructurar información para la toma de decisiones de un determinado sector de la sociedad, solo así, segmentando a grupos específicos de la población, es que podremos generar estrategias específicas para sectores amplios pero específicos de la sociedad y con ello, abatir la probabilidad de actos de corrupción.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. (2010). Experiencias internacionales en transparencia fiscal. Chile: CEPAL

BELLVER, A. y Kaufman, D. (2005). "‘Transparenting Transparency’ Initial Empirics and Policy Applications." Washington DC, United States: The World Bank.

ESTAVILLO, M., Martínez, L., y Escobar, R. (2006). Evaluación del impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México: Centro de Estudios Sobre Equidad y Género.

FUNG, A. Graham, M., y Weil, D. (2007). Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency Cambridge. United Kingdom: Cambridge University Press.

GUPTA, S., de Mello, L., y Sharan, R. (2001). "Corruption and Military Spending".

European Journal of Political Economy. 17(4): 749-777.

HELLMAN, J., Jones, G., and Kaufmann, D. (2002). "Far from Home: Do Foreign

Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?"

Washington DC, United States: The World Bank.

KAUFMANN, D. y Wei, S. J. (2000). "Does 'Grease Payment' Speed Up the

Wheels of Commerce?”. Washington DC, United States: The International Monetary Fund.

KURTZMAN, J. Yago, G. and Phumiwasana, T. (2004). “The Global Costs of Opacity”. MIT Sloan Management Review. Fall (2004): 38-44.

MAURO, P. (1995). “Corruption and Growth”. The Quarterly Journal of Economics. 110(3): 681-712.

MAURO, P. (2002). “The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth”. IMF Working Papers. Washington DC, United States: The International Monetary Fund.

MILKEN Institute. (2009). OPACITY INDEX: Measuring global risks. Milken Institute.

ROSE-ACKERMAN, S. (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

SAVOIE, D. J. (2003). Breaking the Bargain. Toronto: University of Toronto Press.

STIGLITZ, J. (2002). “Information and the Change in the Paradigm in Economics”. The American Economic Review. 92(3): 460-501.

SOSA, José. (2011). Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio. México: Biblioteca básica de Administración Pública.

STRANGE, S. (1996). *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*. New York, United States: Cambridge University Press.

TANZI, V. y Davoodi, H. (2002). "Corruption, Growth, and Public Finances." En Abed, G.T. y Gupta, S., Editors. *Governance, Corruption, and Economic*

*Performance*. Washington DC, United States: The International Monetary Fund.

WEI, S.J. (1999). "Corruption in Economic Development: beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle?". Washington DC, United States: The World Bank.





# CATEGORÍA POSGRADO

## **MENCIÓN HONORÍFICA**

Redes de Corrupción: posturas,  
mecanismos internos y efectos.  
Enfoque sistémico-social para atender  
integralmente el problema.

José Ricardo Medina Covarrubias





## **Redes de Corrupción: posturas, mecanismos internos y efectos. Enfoque sistémico-social para atender integralmente el problema.**

**POR**  
*Alejandro Gaia*

### **Resumen**

Este ensayo propone entender y tratar a la corrupción como un sistema capaz de adaptarse y operar a través de redes de acuerdos encubiertos, para profundizar más allá de la definición de la corrupción como un hecho aislado o ajeno, consistente en el mal uso del poder público para beneficio personal.

Desde un enfoque de ética social sustentado en estudios internacionales, datos económicos oficiales, fuentes noticiosas y evidencia empírica, distingue entre diversas posturas respecto a la corrupción y sus implicaciones, argumentando a favor de la integridad activa. También hace uso de un enfoque sistémico y de capital social para distinguir micro, meso y macro redes de corrupción que dan lugar a actos corruptos, sistemas corruptivos y captura de espacios colectivos.

El contenido busca ser útil para toma de postura personal y en la construcción colectiva de prácticas de integridad que resulten en mejores acciones, sistemas y espacios de bien común.

**Palabras clave:** Corrupción, Redes, Sistema Social, Integridad.

## Introducción

La corrupción ha acompañado el desarrollo de la civilización prácticamente desde sus inicios, a tal grado que algunos la consideran como una condición propia de la naturaleza humana. Aunque es objeto de atención por ciudadanos, empresas y organismos internacionales, su entendimiento no se encuentra unificado, ni la atención es consistente. Mientras algunas posturas minimizan su importancia, otras consideran que está tan extendido que nada puede hacerse y otras más se dedican de lleno a atender su aspecto más evidente: el abuso del poder público para beneficio personal. Este enfoque tiene la ventaja de ser puntual y la desventaja de sobre simplificar el fenómeno. Centra la atención en el acto corrupto y con ello facilita su medición y seguimiento, pero a la vez deja de lado los elementos que lo facilitan y sostienen.

Por ejemplo, el estudio suele concentrarse en conductas económicas realizadas por servidores públicos. Transparencia Internacional reporta que en una muestra de 107 países en 2013, cerca de una cuarta parte de los ciudadanos pagaron sobornos al interactuar con servidores públicos y esta cifra varía ampliamente. Mientras es del 1% en Dinamarca, alcanza al 84% en Sierra Leona. En Estados Unidos este valor es de 7% y en México del 33% (Hardoon & Heinrich, 2013). Las cifras pueden mitigar la percepción del impacto causado, o generar un falso confort si no son analizadas a profundidad. Por ejemplo, según estimaciones del observatorio económico llamado México ¿Cómo vamos?, el costo de la corrupción en 2014 en este país ascendió a 341 mil millones de pesos (Cantillo, 2015), cifra ya lo suficientemente alta para que un ciudadano promedio pierda la perspectiva sobre lo que significa. Comparada con la capacidad económica de esta nación equivale tan solo al 2.5% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que podría considerarse como una



pérdida de eficiencia menor. Sin embargo su importe es comparable al PIB del estado de Michoacán y supera a la capacidad productiva de entidades federativas completas, como Sinaloa, Querétaro o San Luis Potosí (INEGI, 2015). Esta merma económica equivale a perder simultáneamente los territorios de Baja California Sur, Nayarit, Colima y Tlaxcala. Y eso es tan solo el reflejo de la afectación económica inmediata.

Los análisis a mayor profundidad, muestran que la corrupción afecta también la capacidad del sistema económico y una muy amplia mayoría concluyen sobre los efectos negativos que genera. Específicamente, Pellegrini (2008) -en un estudio llevado a cabo en 48 países- detalla que la correlación entre corrupción y disminución de crecimiento económico se transmite a través de reducción de inversión extranjera, presupuestos de educación y comercio internacional. Casar (2015) muestra correlaciones inversas entre los índices de percepción de corrupción y el PIB per cápita en diversas economías. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional estima que un incremento del 10% en la percepción internacional de corrupción se vincula a una disminución de 2 puntos porcentuales en la variación del PIB. Siguiendo esta argumentación, la economía mexicana perdió cerca de la mitad de su crecimiento en 2014 por esta causa, pues pudiendo avanzar en 4.1%, logró solo el 2.1%.

En el ámbito social la corrupción daña la justicia distributiva y pervierte la representatividad democrática, pues reproduce dinámicas de iniquidad (Christiano, 2013) y genera espacios sociales de captura estatal (Kauffman & et al., 2000), en los que las corporaciones “compran” legislación en su beneficio. Por ejemplo, el caso de los medios de comunicación en México es especialmente notorio, pues comprende efectividad parlamentaria apa-

rente, concentración de actores, y alicientes para acotar la libertad de expresión. Becerril reporta que las diversas ediciones de la llamada “Ley Televisa” no solo afectan la reputación de la empresa de medios, pues entre otras cosas incluyen la aprobación por la Cámara de Diputados de los cambios a la Ley Federal de Telecomunicaciones en tan solo 7 minutos y sin lectura previa en abril de 2006. Su puesta en marcha ha permitido en los hechos una dinámica duopolio donde el 90% del alcance se encuentra concentrado en solo dos actores, es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues afecta la calidad de contenidos, la libertad de expresión de periodistas y el derecho a la información de los mexicanos y sin embargo dicho esquema legislativo sigue en vigencia (Becerril, 2014).

Por su parte, los espacios naturales, habitualmente alejados de las ciudades y de la continua supervisión ciudadana, son también objeto de depredación y daño por prácticas de corrupción. Por ejemplo, el “derrame” ocurrido en agosto de 2014 de 40,000 metros cúbicos de sulfato de cobre en la cuenca del río Sonora en México, ha sido calificado como el peor desastre ambiental de la industria minera del país y, no obstante, la regulación ambiental vigente, el incumplimiento en inspecciones preventivas, acciones correctivas y resarcimiento de daños carecen de claridad e imputabilidad (Cisneros, 2014).

Por su actividad recurrente, la corrupción fomenta condiciones de estancamiento económico, regímenes de iniquidad interna, malestar general, desconfianza entre actores y baja efectividad estatal, que merman la capacidad de ajuste social frente cambios en el entorno. Estos elementos generan estados de equilibrio inestable que, al coincidir con eventos disparadores como devaluaciones, catástrofes naturales o sequías, pueden activar revoluciones y conflictos sociales de gran escala (Tiruneh, 2014; Goldstone, 2014).

Con tal nivel de afectación y amenaza, las acciones de ciudadanos, desarrolladores de política pública, líderes grupales y funcionarios públicos para contener la corrupción deberían ser decisivas. Sin embargo, al igual que algunas otras instituciones sociales -como la guerra, la esclavitud, el agotamiento de recursos naturales- las sociedades que la padecen suelen permanecer impasibles a su actividad y desarrollo, hasta que el deterioro es tal que obliga a decisiones perder-perder. Pareciera que la mentalidad de las mayorías considera a la corrupción como mal aparente, natural o necesario ante el cual nada puede hacerse. Es por eso que la primera parte de este ensayo aclara diferentes posturas y sus implicaciones.

Adicionalmente, el enfoque propuesto busca integrar la diversidad de estudios y evidencias empíricas halladas para entender a la corrupción como un sistema y diseñar acciones de mejora más incluyentes y eficaces, pues los daños causados y riesgos potenciales son demasiado grandes como para quedarse cruzado de brazos.

### **Primera Parte: Posturas hacia la corrupción y la integridad**

El estudio de la corrupción suele iniciar con su impacto económico. Numerosos académicos han analizado su efecto en empresas y sociedades para concluir que además de ser dañina económicamente, también es social, política y medioambientalmente destructiva. Aunque algunos argumentan condiciones específicas donde la corrupción puede facilitar la realización de transacciones en entornos económicos poco desarrollados (Mendoza, Lim, & Ong, 2013) o es entendible como indicador de la desorganización social (Clammer, 2012), en una amplia mayoría describen sus efectos nocivos, asociándola con disminución del valor económico de las empresas (Cheung, Raghavendra, & Stouraitis, 2012), daño en crecimen-

to económico y social (Popova & Podolyakina, 2014), enrarecimiento del entorno de negocios (Essmui, 2014) (Fisman & Svenson, 2007), perversión de la representatividad democrática (Kauffman & et al., 2000) y afectación a la sustentabilidad medioambiental (Pellegrini, 2008). El término es notoriamente apropiado: corrupción no consiste solo en robo o defraudación, pues pervierte y pudre todos los órdenes de convivencia que toca.

La corrupción es mucho más profunda que el mal uso del poder público, pues podemos distinguir que opera en tres capas: el acto corrupto, los sistemas corruptivos y los espacios de captura social. Un acto de corrupción es robo de recursos comunes y defraudación a la confianza de otros, llevados a cabo mediante un acuerdo encubierto. Esta práctica se convierte en un mal de orden al ganar recurrencia. En sentido antagónico a los bienes de orden descritos por Lonergan (1973) –donde la colaboración entre personas e instituciones genera estadios de confianza, desarrollo y beneficio colectivo– la recurrencia de actos de corrupción, es operada desde una lógica de egoísmo grupal, va más allá de la tesis de contribución cero (Ostrom, 2000) y se traduce en un sistema orientado a asegurar su proceder sin contratiempos. Tal como existen bienes de orden, también hay males de orden y la corrupción es uno de ellos. Así como una industria suele desarrollarse por la libre competencia de actores económicos en la generación de valor y una institución democrática crece por la civilidad y participación de sus ciudadanos, también un sistema corruptivo tiene capacidad para corroerlos y pervertirlos desde su interior. A nivel macro, las industrias generan mercados de productos, servicios y experiencias que atienden recurrentemente a necesidades y deseos de la población, las instituciones democráticas habilitan espacios para la equidad, inclusión y participación social, del mismo modo los sistemas



corruptivos crean espacios de captura estatal, económica y social.

Con una postura reflexionada prácticamente unánime en contra de la corrupción, las posturas a favor y de distanciamiento son de llamar la atención y también proveen entendimiento. Pareciera ser que los promotores de los sistemas de corrupción hubieren hecho eficientemente su labor para que la ciudadanía la considere como mal aparente, mal natural o mal necesario. La tabla 1 propone un ordenamiento de estas posturas, sus defensores, orientaciones personales, argumentos más comunes y conclusiones. Y aunque los argumentos suelen estar mezclados en el discurso diario, propone distinguir componentes como base para analizarlos a detalle.

**Tabla 1.**  
**Posturas frente a la corrupción y orientaciones hacia la integridad**

	<b>Mal aparente</b>	<b>Mal natural</b>	<b>Mal necesario-para</b>	<b>Mal inapropiado</b>	<b>Mal inviable</b>
Defensores	Egoísmo	Fatalismo	Realismo	Integridad pasiva	Integridad activa
Orientación hacia la corrupción	Negable	Aceptable	Justificable	Evitable	Eliminable
Argumentos	Legitimidad del agente.	Gen corrupción. Designio divino.	Ejercicio de la función pública. Activación económica. Progreso moral. (Nos) Funciona.	Reciprocidad. Resistencia.	Equidad. Colaboración. Rendición de cuentas.
Síntesis	<i>No está mal.</i>	<i>Así somos.</i>		<i>Yo no le entro.</i>	<i>No acepto que roben, ni poquito.</i>
verbalizada					
Conclusiones	Relativismo ético. Carencia de normas.	Resignación y permisividad.	Disociación e incongruencia.	Contención.	Eliminación de condiciones de posibilidad.

Fuente: Elaboración propia.

La primera postura frente a la corrupción sostiene que el acto corrupto no es nocivo en sí mismo y es tan solo un mal aparente. Se asume que tomar recursos públicos es legítimo, pues cabe entre las facultades de la autoridad y por ello es también realizable. Sus defensores reaccionan con tranquilidad frente al acto de corrupción, espe-

cialmente si se ven beneficiados por él. Esta perspectiva, donde lo bueno o lo malo de una acción se relaciona únicamente con el beneficio personal que se obtiene por llevarla a cabo, sin importar la afectación ajena, equipara el autointerés con la bondad del acto y se sintetiza en egoísmo ético. De modo que, si el acto corrupto genera una ganancia, tampoco hay nada de malo en allegarse de recursos comunes ni en abusar de la confianza depositada por terceros para beneficio propio. Por ello tampoco es necesario ocultar los actos de corrupción, sus beneficios económicos, o el statu quo de superioridad frente a los demás. Los defensores del egoísmo ético consideran que en el fondo todo acto obedece únicamente al propio interés (Shaw, 2008). La colaboración entre individuos ocurre solo por beneficio mutuo y la delegación de tareas porque le conviene a quien delega. Con base en esta lógica, la toma de cargos de representación popular no responde a un interés genuino de guía, ayuda o representación, sino a los réditos que se obtienen a partir de ello. Así, los líderes tienen derecho a disponer a voluntad de los recursos comunes, los empresarios gestionan sus organizaciones atendiendo tan solo al interés corporativo y los funcionarios han de hacer arreglos para tomar recursos públicos para sí mismos.

Esta postura presenta cuatro inconvenientes. En primer lugar, el robo y la defraudación contradicen de modo directo los principios de confianza y cumplimiento de acuerdos que se esperan de la convivencia y en especial los requeridos de una figura de autoridad o representación popular en sociedades democráticas. Segundo, con una postura anticorrupción en 9 de cada 10 ciudadanos a escala mundial (Hardoon & Heinrich, 2013), resulta ridículo considerar que los ciudadanos contribuyen con impuestos, participan en la vida pública y votan con el propósito de enriquecer a sus representantes y ser de-



fraudados. Tercero, la expansión del principio de autointerés implica que en sentido último no existe obligación hacia los demás y lleva al relativismo ético que extravía la brújula del actuar, pues si lo correcto es actuar bajo el propio interés, entonces ser honesto es inmoral. Y en cuarto lugar, esta contradicción inhabilita la capacidad de generar orden, pues si cada quien puede justificar cualquier acto alegando propio interés, no hay criterio que permita resolver trasgresión alguna -no solo corrupción, sino también homicidio, discriminación racial, trata de personas o cualquier otra-. Por tanto, es cuádruplemente erróneo considerar a la corrupción como mal aparente, aunque genere beneficio económico a sus participantes.

Más común es el modo de pensar que considera a la corrupción como mal natural, inherente a la condición humana. Para sus defensores, la corrupción está fuera de las categorías de lo deseable o lo posible, porque sostienen que se trata de un hecho inevitable. Los fatalistas no discuten, sino aceptan, no aspiran a un cambio, sino que se resignan a las cosas como son, reaccionando emotivamente con pesar o frustración. Como si el robo y el fraude fueran designio inscrito -biológico o divino- en la convivencia humana.

La variante racionalizante distorsiona la ciencia y lógica para concluir que hay pueblos y razas más corruptos que otros y responder así a la evidencia de la gran diversidad de escenarios de la corrupción, desde casi inexistente en algunos espacios hasta inevitable en otros. Por su parte, la versión teologizante, descontextualiza y distorsiona mensajes de diversas doctrinas optando por creer que existe un designio divino que ha inscrito la corrupción en la naturaleza del hombre, incluso rechazando evidencia de su propio marco de referencia, como lo muestra la viñeta 2. En ambos casos la actitud es de resignación,

confundiendo condición con naturaleza, “porque somos como somos, estamos como estamos”.

Sin embargo, el argumento no se sostiene: que la corrupción haya acompañado a la humanidad desde siempre no significa que en cada ocasión que se presente se materializará en un pacto secreto de robo y defraudación. Hay muchos actos de corrupción que suceden limitadamente y muchos otros que aunque son posibles nunca llegan a realizarse. Por otra parte, los cambios en desarrollo de conciencia de los individuos –de la adolescencia a la adultez por ejemplo- suelen ir acompañados de cambios en consideración a otros y de mayor integridad (Power, Higgins, & Kohlberg, 1989), de modo que se hace evidente que la corrupción está centrada en las prácticas de convivencia y toma de conciencia, no en la determinación biológica. Refutando la tesis fatalista del mal natural, son las actitudes de los individuos, los diversos modos de ordenamiento social (Popova & Podolyakina, 2014) y en ocasiones también la aproximación social hacia la religión (Pellegrini, 2008) las que facilitan o inhiben la resignación frente a la corrupción. El acto corrupto no es inevitable, es solo posible. No es dictado por la naturaleza, sino decidido en su contexto.

La tercera columna de la tabla 1 resume la postura que considera la corrupción como mal necesario-para un propósito superior, sea la retribución al ejercicio de la función pública, la activación económica, el progreso moral de la población o cualquier otro. Y si el problema es un mal intermedio al servicio de un bien mayor, entonces también es utilitariamente viable. Los defensores de esta postura se definen a sí mismos como realistas y no juzgan la corrupción, la justifican. Argumentan que diversas inercias históricas, sociales, e incluso culturales, llevan a su práctica recurrente, reflejando pequeñas notas de alegría o



cinismo en su discurso. Desde su lógica, la corrupción es útil al sistema y aunque sea un mal puntual, es también un mal necesario para aceitar la maquinaria económica. Por ello concluyen que hay que asumir su costo y aceptar la existencia de este mal menor, en aras de la realidad práctica y las costumbres.

Esta postura tiene también una variante teologizante que sostiene que la injusticia y el fraude son oportunidades que invitan al desapego de los bienes materiales, fomentando el desarrollo moral de la comunidad. El argumento en ocasiones se acompaña de otro, orientado a defender a la no-persecución ni rendición de cuentas de los corruptos, pues el designio divino eventualmente hará justicia, favoreciendo también mantener un statu quo de injusticia social. Sin entrar a mayor detalle en este último punto, baste resaltar la inconsistencia de línea de argumentación con los principios de justicia social y fraternidad planteados por diversas doctrinas (Kung & Kuschel, 1994), mientras que el análisis de las razones por las cuales se esgrimen dichos argumentos, es demasiado amplio como para tratarlo aquí.

Regresando a los aspectos económicos y sociales, el servidor público opera en acuerdo encubierto con los agentes económicos, el primero estableciendo cuotas económicas –sobornos- a cambio de asignar contratos de obras o servicios públicos y los segundos pagando por las mismas con tal de asegurarlos. Esta simbiosis aparentemente útil, colapsa por tres razones. Uno, la práctica afecta directamente la libre competencia económica y los incentivos monetarios personales suplantando a los criterios técnicos en la nación de tareas para atender el bien común. El principio utilitario se violenta justo al inicio, en la defraudación.

Dos, las dinámicas de egoísmo grupal una vez activadas

se orientan a su propia prosperidad y carecen de mecanismos de autocontención, de modo que con el tiempo los arreglos puntuales en pequeño crecen de pervertir la dinámica general de intercambio, al grado en que sus actores no solo encarecen cada actividad económica y la someten a criterios no técnicos, sino que también boicotean aquellas transacciones que no impliquen cohecho, generando así una paradoja donde la corrupción aparenta resolver el problema que ella misma ha creado.

En su sistematización, el acuerdo encubierto da inicio a un ciclo de retroalimentación de robo y defraudación que daña directamente a quienes delegaron su confianza.

Tres, si se es realista, hay que serlo hasta el final. El robo y el abuso de confianza son conductas criminales que no obedecen al espíritu del liderazgo o del fuero público y que hay que castigar. El resultado lógico de activar o permitir un sistema corruptivo es el deterioro gradual del macro sistema que lo alberga. Y habilitar fallas sistémicas es quizá el fracaso más grande posible en la conducción de un grupo, una empresa o una nación, tanto por sembrar la semilla de la ineficacia como por los resultados a largo plazo. Tarde o temprano las instituciones se ven afectadas y los líderes son sustituidos, en ocasiones con gran costo humano. Por ejemplo, las revoluciones sociales sustituyen forzosamente a los gobiernos ineficaces y que alimentan la iniquidad en los hechos -aunque en su discurso los condenen- en búsqueda de un orden social más justo. Para el realismo, la disociación entre acciones y consecuencias es por sí misma una franca contradicción.

Las posturas anteriores consideran a la corrupción como un camino abierto para la convivencia y el progreso humano, sin embargo hemos revisado que los argumentos egoístas, fatalistas y realistas no se sostienen, pues llevan en su interior diversas contradicciones internas,

que pueden ser refutadas incluso desde su misma lógica. Toca ahora revisar dos posturas a favor de la integridad. Ambas consideran a la corrupción como un camino bloqueado para el progreso y pueden distinguirse entre sí por el nivel de acción de sus defensores. Corresponden a la integridad pasiva e integridad activa, respectivamente.

La postura de integridad pasiva, considera a la corrupción como mal inapropiado para la convivencia, rechazándola para sí. Sus defensores, partiendo de un principio de reciprocidad asumen que no harán a otros lo que no desean para sí mismos y por tanto buscan evitarla, se abstienen de participar en actos de corrupción, manifestando también en ello emociones de rechazo y alejamiento.

La medida es efectiva en el plano de las relaciones personales y por ello sus promotores sostienen que si el principio de abstención se extiende, también se reducirán los espacios sociales para la corrupción. Visualizan un proceso de expansión gradual de la integridad en el que la corrupción quedará desintegrada cuando toda la población se resista a los acuerdos deshonestos. La postura es ventajosa por su plasticidad, desarrollo gradual y bajo riesgo, mientras que presenta limitantes por su naturaleza defensiva, situaciones de inviabilidad y no convergencia.

La primera ventaja de la integridad pasiva es su alto nivel de plasticidad, ya que genera una gran diversidad de espacios para la no-colaboración con la corrupción (Sharp, 2003). Permite evitar aquellos espacios, situaciones y diálogos que llevan a plantear y celebrar acuerdos encubiertos. Abre la posibilidad de rehusarse a participar en la apropiación de recursos comunes, a pesar de contar con la posibilidad para ello. Genera espacios cotidianos para la reflexión con el agente corrupto y su posible –aunque improbable– conversión. Permite encontrar alternativas

de solución que dignifiquen la confianza delegada y el servicio público, al mantener la honorabilidad.

Su segunda ventaja es que habilita el desarrollo gradual de la integridad, pues permite observar la rectitud y cumplimiento de acuerdos en contextos de menor riesgo, ya sea que no impliquen confianza delegada, recursos monetarios o ambos. Una vez que dichas capacidades han sido probadas exitosamente, pueden expandirse gradualmente para incluir recursos más diversos o en mayor cantidad, en una dinámica razonada de confianza y honorabilidad crecientes que facilite el desarrollo de redes de colaboración (Medina, 2013).

Su tercer beneficio se relaciona con su bajo riesgo. Ya que opera en la esfera privada del acuerdo y la abstención, no requiere de una declaratoria proactivamente expuesta, lo que en situaciones de captura estatal debido a la corrupción podría implicar amenaza o daño. Con cerca de 35% de casos globales de no denuncia a la corrupción por miedo a represalias, reportados por Transparencia Internacional, la integridad pasiva es una opción viable para muchos.

Sin embargo, la integridad pasiva es inherentemente defensiva. Ya que confía en la resistencia de cada actor para abstenerse del acuerdo, la probabilidad de éxito es tan fuerte como su participante más débil. Basta con que uno falle para que la corrupción exista. Por eso la integridad pasiva es objeto de ataque de postura realista pro corrupción bajo el argumento de que mientras la población –toda- no se abstenga de realizar actos corruptos, el problema es de orden cultural o social y por tanto viable. Aunque las fallas de unos cuantos no respaldan al problema ni representan el interés de la mayoría, aportan evidencia a los realistas para justificar su postura.

Otra desventaja de la integridad pasiva es que suele ser insostenible en espacios estatales, económicos o sociales capturados por la corrupción tales como licitaciones públicas amañadas, legislación deliberadamente contradictoria que habilita el soborno, o dinámicas cotidianas expresamente montadas para la extorsión. En estas situaciones, el agente corruptor cuenta con los medios para forzar un escenario perder-perder frente al ciudadano promedio, donde optar por la corrupción suele ser el menor de los males y el cumplimiento de la ley se convierte en impedimento para llevar a cabo un objeto social o actividad económica legítima o implica riesgo físico para quien la acate. Aquí cada acto de corrupción debilita la resistencia de la integridad pasiva y gana evidencia para la filas del realismo.

En 2013, siete de cada diez ciudadanos de una muestra de 107 países declararon que estarían dispuestos a reportar un incidente de corrupción. Y entre quienes no lo reportarían el 45% considera que no haría ninguna diferencia, mientras que el 35% declaró su temor a ser objeto de represalias.

La integridad pasiva presenta también la desventaja de que no es una solución convergente. Es obvio que los sistemas de corrupción pueden operar continuamente y sin ayuda de la mayoría. Y más aún, podríamos argumentar con malicia que a los defensores del realismo les resulta muy conveniente que haya un número elevado de personas con disposición de integridad pasiva, pues esto significa que podrían distribuir sus ganancias entre un número más reducido de participantes incrementando sus réditos individuales, además no serían importunados y podrían desarrollar escenarios de captura sin oposición. La integridad pasiva considera inapropiada la corrupción

y se enfoca en evitarla. Es efectiva desde el plano de las micro redes personales para desarrollar conductas honrables y de contención. Sin embargo, resulta insuficiente para eliminar sistemáticamente el problema, además de que en el plano social aporta incentivos, evidencia y argumentos para perpetuarlo.

La **integridad activa** considera a la corrupción como mal inviable para el progreso y por tanto busca establecer los medios para eliminarlo. Además de reconocer reciprocidad en las relaciones, esta postura incluye también el principio de equidad donde nadie, sin importar su papel en la sociedad, es más ni menos que los demás. Quien es delegado de la confianza de los demás no posee un derecho de superioridad que le faculta para tomar lo que no es de su propiedad, ni a faltar a las tareas que le han sido encomendadas. Y en complemento, quienes ejercen su confianza al delegar funciones públicas, no por ello se encuentran en estado de subordinación. Líderes y funcionarios son asignados a representar o presidir las tareas de interés para el bien común, pero ni tareas ni los recursos asociados a ellas les pertenecen, solo las enarbolan y administran. No están facultados para disponer de ellos en beneficio o interés propio.

Los partidarios de la integridad activa sostienen que los deberes de quien se postula para dirigir una organización o una comunidad no se limitan al mérito técnico para atender la tarea, sino que incluyen también obligaciones éticas (Ross, 1930) de bien común, justicia y no-daño para con sus colaboradores, beneficiarios o representados. Por ello, un delegado que muestra su incapacidad ética al deshonestar la confianza que ha recibido con actos de robo, ha de ser cesado y remplazado. Y si ese delegado, además realiza acuerdos encubiertos mientras pregonaba su retórica anticorrupción, entonces la integridad

activa transita de la vigilancia al enojo y toma también la iniciativa en confrontar y cambiar.

Desde esta perspectiva, la honorabilidad de los servidores públicos, líderes y representantes no es un mérito digno de presumir, sino un requisito que debe cumplirse con dignidad. Por ello desestima otros logros de sus líderes y representantes mientras la corrupción exista y considera el discurso realista como un vehículo de distracción, ineptitud e hipocresía (IPN, 2014).

Por su naturaleza, la integridad activa implica mayor riesgo y dedicación, mientras que sus beneficios se relacionan con su capacidad de limpieza y legitimidad social.

El riesgo se relaciona con el hecho de que los agentes de corrupción saben que la práctica es incorrecta y por ello ponen los medios necesarios para encubrirla. No dudarán en instrumentar amenazas o daños a actores individuales, asesinatos colectivos, represión hacia manifestaciones sociales, restricción al derecho a la información, espionaje electrónico y cualquier otra medida que les permita continuar con su actividad. Si bien en este punto ya es evidente que la corrupción trascendió al robo y al abuso de confianza para convertirse en una red de prácticas delictivas, eso de hecho incrementa el riesgo para el activista por la integridad.

La integridad activa requiere también de más dedicación. Es necesaria no solo para observar, investigar y denunciar actos y sistemas de corrupción, sino también para allegarse a un grupo o red ciudadana, seleccionar con prudencia sus ámbitos de acción y evitar riesgos innecesarios. Quienes lideran prácticas de integridad activa deben modelar con sus propios actos su postura, y también operar con no-violencia, respeto institucional y

profesionalismo, para no ceder terreno moral frente al realismo pro corrupción.

Principios universales para el desarrollo de leyes, acorde al Proyecto Mundial de Justicia

Los gobiernos, funcionarios y agentes responden rinden cuentas ante la ley.

Las leyes son claras, públicas, estables, justas y protegen los derechos fundamentales de las personas, así como su seguridad de propiedad.

El proceso a través del cual las leyes se ponen en vigor, son administradas y forzado su cumplimiento, es accesible, justo y eficiente.

El acceso a la justicia es provisto por jueces, abogados, representantes y oficiales competentes, independientes y éticos; suficientes en número con recursos adecuados y en reflejo a la conformación de las comunidades.

La capacidad de limpieza de la integridad activa tiene tantas variantes como espacios capturados por la corrupción. Entre sus prácticas se encuentran el hacer uso del poder personal en ambientes familiares y laborales para condenar o detener acuerdos encubiertos, robo o malversación. Puede también firmar una petición ciudadana o concurrir a una manifestación no-violenta para promover sus derechos sociales. Quizá dedique energía a vigilar espacios públicos para evitar que la extorsión vial se lleve a cabo. También actúa a favor de la transparencia a través de la atención, recopilación de evidencias, análisis y difusión de información, en periodismo de investigación o investigación científica. Puede cuestionar a candidatos a elección popular e invitarlos a tomar postura decidida frente al tema, manteniendo el seguimiento con quienes hayan resultado electos. Con mayor práctica puede enfocarse en dismantelar sistemas de corrupción dentro de empresas y organismos públicos, coordinando esfuer-



zos que incluso modifiquen marcos regulatorios injustos u obsoletos. Las posibles combinaciones son tantas que por ello la sección siguiente se dedica a plantear un entendimiento sistémico del tema.

La legitimidad social de los defensores de la integridad activa se obtiene como resultado de sus acciones individuales a lo largo del tiempo. Si en primer lugar se requiere valentía para denunciar actos individuales de corrupción, esta debe acompañarse con sentido crítico, tenacidad y colaboración para poder dismantelar un sistema, ya sea que se actúe desde la empresa, la sociedad civil o el servicio público. Y como resultado, la recompensa al esfuerzo es también de orden social. Quienes lideran la integridad activa logran respeto de los demás e inspiran a otros a hacer lo mismo, no solo porque se reconoce su compromiso continuado, sino porque también a través de sus actos se recuperan el bien y el orden.

La integridad activa opera bajo los principios de equidad, colaboración y rendición de cuentas en la convivencia humana y por ello realiza acciones para evitar o corregir desviaciones. Para ser efectiva dismantelando sistemas de corrupción se requiere considerar el riesgo y actuar con dedicación. Funciona en complemento a la integridad pasiva, pues mientras la primera regenera el tejido social, la segunda combate los focos de infección.

Hemos revisado cómo las diversas posturas frente al mal de social de la corrupción llevan al caos, resignación, justificación, distanciamiento o combate. En un orden social, los argumentos de conveniencia, abandono y cinismo no se sostienen; no obstante, sus agentes buscan ganar tiempo y duda razonable para continuar con sus malas prácticas, en ocasiones con éxito sostenido. Sin embargo, durante el análisis se hizo evidente que la co-

rrupción es mucho más que el mal uso del poder público para beneficio personal, pues emergieron evidencias de acciones coordinadas y espacios sociales capturados. La siguiente parte del documento propone un entendimiento incluyente del problema y sus elementos claves, y busca guiar al lector a desarrollar acciones sistémicas de mejora.

### **Segunda Parte: Redes de corrupción**

La diversidad de posturas y variantes de corrupción, sugieren que combatir los actos de corrupción no es suficiente para resolver el problema, pues éstos representan solo la parte visible de una dinámica más compleja. La evidencia muestra que la corrupción puede adaptarse a contextos y culturas, además de que puede también presentarse en niveles de desarrollo muy diversos. Para diseñar e implementar soluciones más efectivas, es necesario atacar no únicamente las acciones, sino también las causas y contextos que llevan a ellas, entendiendo integralmente cómo los diversos componentes se retroalimentan entre sí, tanto en reforzamiento como en compensación (O'Connor & McDermott, 1998). Es decir, hay que resolver tanto el problema como la infraestructura que lo respalda, entendiendo a la corrupción como un sistema y no como un hecho aislado. Y tratándose de un problema de relevancia social, es también necesario entender su acción más allá del daño individual e incluir sus consecuencias en el espacio colectivo y en el tiempo. Por ello el enfoque de aproximación propuesto es a la vez sistémico y de capital social. Sus puntos específicos se basan en diversas investigaciones relacionadas, análisis noticioso y observaciones empíricas.

Mínimamente definido, un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados e interactuantes entre sí

para un fin común (Ackoff, 1974; Herrscher, 2008). Los sistemas vivos cuentan además con la capacidad de reaccionar frente al entorno, adaptarse y crear sus propios componentes, para responder a oportunidades y amenazas. Los estímulos externos generan respuestas espontáneas de exclusión o incorporación, definidas como clausura operativa o acoplamiento estructural, utilizadas por el sistema para sobrevivir y prosperar (Luhmann, 1993). Los sistemas humanos cuentan también con la facultad de la autodirección intrínseca, donde por medio de la reflexión y el ejercicio de la libertad, el sistema es capaz de seleccionar su propio rumbo. Si el sistema es además social, el rumbo del sistema se genera como resultante a partir de la acción interdependiente de diversos actores (Gharajedaghi, 2011).

Con este enfoque, la corrupción es un sistema vivo, humano y social, capaz de organizar elementos para sus fines, adaptarse al entorno y decidir colectivamente su orientación. Los objetivos se centran en el aprovechamiento de los recursos públicos en beneficio de un grupo reducido de individuos. La capacidad de interrelación implica al menos un acuerdo entre agente público y agente encubierto, que de ser posible tenderá a repetirse. Las fuerzas externas orientadas a interrumpir esta dinámica tenderán a ser interpretadas como amenazas y por ello serán espontáneamente rechazadas. Mientras tanto, sus agentes buscarán adaptarse a cualquier oportunidad que se les presente para continuar con su actividad y prosperar. La autodirección se traduce en la posibilidad de tomar postura, desde mal aparente hasta inviable según los argumentos de la sección anterior, y como consecuencia mantener o extinguir la actividad del sistema.

En complemento, la perspectiva de capital social parte del modelo de tres capas propuesto por Halpern, el cual

organiza la interacción con base en componentes, niveles de dominio y funciones, y define el capital social como un conjunto de redes de interacción social, así como las normas y sanciones que gobiernan su actuar, valiosas para facilitar las acciones individuales y comunitarias, especialmente en la solución de problemas de acción colectiva (Halpern, 2005). En este punto, es necesario recalcar que el entendimiento se vincula con la red social –social network- y no con el medio social –social media-. Es decir, por red social nos referimos a los individuos, sus propósitos, aportaciones e interacciones estructurales, utilizando el término en sentido amplio, y sin restringir el enfoque a las plataformas de comunicación en internet. Además, el enfoque de colaboración en red es apropiado, aunque sus actores lucren con el capital existente, en lugar de desarrollarlo.

Cada nivel de dominio puede analizarse atendiendo a los elementos que generan estabilidad, sosteniendo la permanencia y cohesión de la red –estructuración sincrónica- y a aquellos que generan cambio y adopción de nuevos elementos en la misma –plasticidad diacrónica- (Palerm, 1997). El eje de estabilidad establece las premisas de operación cotidiana y conforma un marco de funcionamiento, al indicar lo apropiado e inapropiado en la red. En adición a los elementos originales propuestos por Halpern, se incluye el incentivo en el eje de estabilidad, como estímulo a la conducta modelo. Por su parte, el eje de cambio se basa en el modelo de adopción de la innovación, donde diversos actores en un grupo social inician, adoptan o se resisten al cambio (Rogers, 2003). Los componentes de inicio, facilitación y consolidación son análogos a los propuestos originalmente como eslabonamiento, puenteo y vinculación –linking, bridging, bonding-, pero los propuestos denotan la secuencia de adopción con mayor claridad. El elemento de abandono



completa el ciclo de adopción y sustitución. Se utilizará entonces un modelo de capital social compuesto por redes interactivas de individuos, equipos y colectivos, estable por sus elementos normativos internos y cambiante en sus instancias de adopción.

Al entender a la corrupción desde este enfoque, contamos con un modo operativo de conectar a las dinámicas entre sí, entendiendo cómo el acuerdo encubierto, cuando es reforzado por su propio éxito, busca asegurar su permanencia y evoluciona gradualmente para convertirse en un sistema corruptivo y éste, en colaboración con otros, contribuye a la decadencia de todo el huésped colectivo, cuando capturan espacios sociales.

**Tabla 2. Redes de corrupción**

Dominio	Sistema	Definición
Micro redes	Acto corrupto	Robo de recursos comunes y defraudación a la confianza de terceros, realizados a través de un acuerdo encubierto.
Meso redes	Sistema corruptivo (de extracción y degradación)	Conjunto de actividades interdependientes y coordinadas con propósito de justificar, promover, habilitar, realizar y ocultar actos de corrupción, así como aquellas dedicadas a distraer, obstaculizar, boicotear, intimidar y dañar a quienes los investiguen, denuncien o se opongan.
Macro redes	Espacio capturado (actitudinal, transaccional)	Proporción de integrantes en una dinámica social específica con disposición favorable hacia la corrupción, ya sea de egoísmo, fatalismo o realismo. Proporción de acuerdos públicos afectados por acuerdos encubiertos en una dinámica social específica.
Fuente: Elaboración propia.		

A partir de los dominios descritos en la tabla 2, la corrupción puede definirse como la interacción de redes de individuos, equipos y grupos sociales para robar recursos comunes a través de acuerdos encubiertos, sistematizar la actividad y alcanzar la captura social.

Una red social se define como una estructura de actores, también llamados nodos, algunos de los cuales se encuentran conectados entre sí por una o más relaciones. La perspectiva de análisis de redes se centra en el estudio de relaciones estructurales entre actores y para ello contempla (1) el estudio de las relaciones recurrentes, más que las características individuales de los actores, (2) la construcción colectiva de percepciones, creencias y acciones a través de los patrones y estructuras de relaciones y (3) la naturaleza dinámica de dichos patrones donde su naturaleza, inicio, aceptación, frecuencia y densidad son modificables por los propios actores (Knoke & Yang, 2008). La disposición interna de los actores individuales de la red, que les lleva a realizar actos de corrupción fue foco de la sección anterior. Toca ahora revisar la estructura de relaciones entre agentes de corrupción, así como los elementos que les dan estabilidad y dinamismo.

Inicialmente podemos identificar como actores a un grupo y a un agente visible (AV) como nodos de una red en la que la división de tareas lleva a los primeros a depositar confianza y recursos comunes en el segundo, esperando su capacidad técnica y honorabilidad al hacer uso de los mismos. Por medio de un acuerdo público, se establece una relación recurrente de mandato desde el grupo hacia AV y de gestión-representación de AV hacia el grupo. Habitualmente, el acuerdo público suele incluir también una compensación económica hacia AV por el servicio prestado. Pero en la figura observada, el individuo AV no es íntegro al cumplir el mandato del grupo, pues mientras lleva a cabo una relación pública con el grupo, establece también una relación con el agente encubierto AE donde finca acuerdos que hacen mal uso de los recursos colectivos, generando beneficio personal tanto para sí mismo como para su cómplice. El individuo AV actúa como la cara socialmente visible de la corrupción.



El encubrimiento del acuerdo AV-AE les permite sostener, al menos temporalmente, la percepción de que AV es digno depositario de los bienes del grupo, mantener su flujo y posibilitar la recurrencia de actos de corrupción, especialmente si revisores (R) del grupo no son suficientemente proactivos en asegurar la rendición de cuentas a AV sobre los recursos delegados. En la micro red se encuentran presentes tanto la estructura pública como la estructura encubierta. La necesidad del nodo AV, así como la naturaleza de los acuerdos públicos que celebra con el grupo obedece a razones de cooperación, orden y estratificación social que no es posible atender en este ensayo, mientras que la red de relaciones encubiertas es nuestro foco de atención.

La descripción anterior nos permite ahora revisar el concepto original de la corrupción como el mal uso del poder público para obtener beneficios privados y ganar precisión en la descripción de un acto de corrupción. Al definirlo operativamente como el robo de recursos comunes y defraudación a la confianza de terceros realizados mediante un acuerdo encubierto, precisamos la naturaleza jurídica de ese mal uso, ampliamos la esfera de observación estudiando el tipo de recursos públicos lesionados y encontramos criterios adicionales de culpabilidad.

Primero, la definición habitual de corrupción debe ganar precisión. El mal uso de recursos no tiene como causa el error aleatorio, ni es de incompetencia o ineficiencia, **es de naturaleza criminal**. No remite a errores accidentales de cálculo que llevan al derroche, equivocación o subejercicio presupuestal. Tampoco se refiere a la lentitud o impulsividad en la toma de decisiones. Ese mal uso se refiere específicamente a robar y hacerse ilícitamente de recursos comunes, accionando para ello acuerdos encubiertos, distorsiones y engaños que al llevarse a cabo

implican también una defraudación. El robo, enriquecimiento ilícito y el fraude son conductas delictivas que lesionan los recursos y confianza depositados por terceros (López Betancourt, 2010). Además estas acciones cuentan con el agravante de ser perpetradas con ventaja, pues quienes las realizan son depositarios de confianza y, en muchos casos, también autoridad.

Segundo, el robo de recursos significa **mucho más que robo de dinero**. En principio la corrupción puede hacerse ilegítimamente de cualquier recurso colectivo, definiendo éste como un medio presente y disponible para generar valor. El agente de corrupción inicia con el robo de dinero para enriquecerse, pero su práctica se extiende para aprovechar para sí mismo la infraestructura pública, abusar del poder que recibe, desperdiciar el tiempo por el que se le paga, malgastar y desviar su talento y el de otros, hacer uso de su conocimiento técnico para fomentar la irregularidad, depredar los recursos naturales y también degradar el capital social de la institución que representa, en un vasto número de combinaciones posibles.

Tercero, la relación en red implica que existen **al menos dos actores**, quien inicia y quien acepta. Si bien no es posible asumir que todos los individuos de un colectivo operen con rectitud, sí es de esperar que los delegados de la confianza lo hagan. Es decir, el actor AV incurre en doble falta cuando además de ser partícipe de la corrupción, es también su iniciador. Incrementa su culpabilidad cuando hallándose en condiciones para obedecer y hacer obedecer una ley, la quebranta consciente y voluntariamente. Como agravante adicional, esta relación estructural se lleva a cabo a través de un **acuerdo encubierto**, lo que también implica premeditación.



La tabla 3 describe la estabilidad y cambio de los actos de corrupción. La columna central muestra que la secrecía del acuerdo, opacidad en el manejo de recursos comunes, distribución de beneficios y la ausencia de supervisión y evidencia son las normas de conductas esperadas para las etapas de inicio, facilitación y consolidación.

**Tabla 3: Estabilidad y cambio para actos de corrupción.**

	Incentivos	Normas	Restricciones y sanciones
<b>Iniciar</b>	Beneficio sin esfuerzo.	Secrecía.	Sentido del deber.
			Culpa.
<b>Facilitar</b>	Percepción de poder irrestricto.	Opacidad.	Escándalo.
		No supervisión de revisores.	Pérdida de reputación.
<b>Consolidar</b>	Impunidad.	Distribución de beneficios.	Procesamiento penal.
		No-rastro.	
<b>Abandonar</b>	Destitución.	Desintegración e incapacidad operativa.	Exclusión.
	Conversión.		

Fuente: Elaboración propia.

El primer renglón señala que los actos de corrupción inician cuando sus agentes consideran que pueden generar secretamente beneficios personales colaterales a sus funciones sin realizar mayor esfuerzo de por medio, absteniéndose de esa práctica por su propio sentido del deber o sentimiento de culpa.

El acto es más fácil cuando sus actores se consideran a sí mismos como poseedores de poder irrestricto, no como depositarios del mismo. Establecen normas de opacidad y no-rendición de cuentas, que de ser aceptadas por los revisores en conductas de no-supervisión, abonan la recurrencia del robo y la defraudación. Ante ello, se ve restringido por los escándalos públicos en los medios y la pérdida de reputación.

Los estados de excepción del acuerdo público que permiten que algunos actores estén en condición de impunidad. Esta definición va más allá de la impunidad, en-

tendida como la ausencia de castigo para quien comete un crimen. La impunidad trasciende al proceso y refiere a la naturaleza de quien realiza el acto, implicando que ciertos actores ni siquiera están sujetos a la acción de la justicia o las leyes que rigen a todos los demás y por tanto no hay modo de hacerles responder por ellas. Los individuos impunes son no-perseguidos a priori, pues cuentan con fuero constitucional, condición diplomática, privilegio gremial, linaje familiar o cualquier otra condición que les da un derecho natural y de facto para no rendir cuentas, generando incentivos para consolidar la corrupción y haciendo que las restricciones y sanciones carezcan de eficacia. Bajo la protección del poder irrestricto y la impunidad, se puede ser corrupto sin importar qué opinen los demás. El acto de corrupción se consolida en la distribución y aseguramiento de beneficios entre actores y cómplices, así como en lograr borrar los rastros de la actividad, mientras que la sanción consiste en un procesamiento penal eficaz y aplicado universalmente a todos los participantes de la red.

El abandono sucede tanto por destitución del rol de confianza, como por cambio personal en perspectiva y convicción hacia no participar en actos de corrupción, desintegrando gradualmente la micro red pues, sus condiciones de operación tampoco se sostienen. Los agentes salientes también son sujetos sancionados con exclusión, pues los agentes activos no soportan la convivencia cotidiana con ellos ni el riesgo de tenerles cerca.

Ahora bien, los actos de corrupción tienden a consolidarse al repartir beneficios ilegítimos, mostrando la viabilidad del incentivo inicial de no-esfuerzo, e incentivando el surgimiento del siguiente. Los actos de corrupción evolucionan en meso redes de corrupción cuando incorporan elementos adicionales para asegurar su subsistencia y desarrollo.



El ciclo de extracción es apoyado por una cadena estabilizadora de degradación social orientada a asegurar que la extracción suceda lo más fácilmente posible, superando la resistencia social. Incluye actividades para distraer y engañar a los revisores, así como obstaculizar sus gestiones de seguimiento, haciendo uso de la retórica, tecnicismos, distracción noticiosa, complejidad informática y burocracia deliberada, entre otros muchos recursos. Escalando en sofisticación, los operadores de sistemas corruptivos no dudarán en boicotear a aquellos que no participen en las prácticas, estableciendo procedimientos, normas y legislaciones que al tiempo que habilitan a sus cómplices para obtener beneficios, restringen las capacidades de los actores íntegros. En este punto comprometen los principios de equidad e inclusión de la ley, separándola de la justicia (Loneragan, 1973). Y más aún, con el tiempo sus agentes también generarán nuevas funciones orientadas a intimidar y hacer daño a aquellos revisores que se opongan, investiguen o denuncien su proceder, realizando prácticas y crímenes como la extorsión, la represión social, el ataque a periodistas, el terrorismo estatal y los nexos con el crimen organizado (Vogl, 2012).

Cuando la corrupción ha llegado a este punto, la defraudación está tan extendida que pone en entredicho la naturaleza misma del acuerdo público de confianza y representación. Desde una lógica sistémica, la degradación del diálogo, el orden y la paz son procesos de apoyo para asegurar la continuidad de la extracción.

La tabla 4 muestra los procesos de cambio y estabilización de los sistemas de corrupción. Las normas de operación consisten en la participación colaborativa en el rol designado, ya sea de extracción o degradación, facilitada por la protección mutua entre agentes y consolidada en la captura de la dinámica colectiva, es decir, en la capa-

cidad de acción ininterrumpida y sin amenaza alguna. Paradójicamente, la alternancia programada genera un ciclo de proalimentación de refuerzo, pues ante la posibilidad de un cambio inminente de liderazgo, los esfuerzos se centran en materializar los últimos acuerdos encubiertos, agotar los presupuestos, destruir evidencias y seleccionar sucesores, facilitando así el surgimiento de una profecía de cambio auto cumplida. En triste ironía a uno de los padres de la nación mexicana, esta práctica es conocida como el “año de Hidalgo”. El último año del gobierno federal se caracteriza por la desviación generalizada de recursos a campañas electorales a expensas de las tareas de servicio público, el incremento de actos de corrupción, la designación de funcionarios que encubran a los agentes salientes y la proliferación de anomalías que suelen destruir sistemas de trabajo, archivos, bases de datos, boletas electorales y otras evidencias.

**Tabla 4: Estabilidad y cambio de los sistemas corruptivos.**

	Incentivos	Normas	Restricciones y sanciones
Iniciar	Continuidad.	Participación especializada.	Repudio grupal. Valía organizacional.
Facilitar	Ascenso.	Protección mutua.	Sistemas de transparencia.
Consolidar	Asegurar sometimiento.	Captura colectiva. Alternancia.	Acción penal colectiva. Uso de la fuerza institucional.
	Ideología.		
Abandonar	Colonización.	Sabotaje.	Acción externa coordinada. Represalia.

Fuente: Elaboración propia

Los sistemas corruptivos cuentan con incentivos para iniciar en el deseo de continuidad en los actos de corrupción, mediante la participación especializada en diversas tareas del ciclo de extracción. El inicio se ve desincentivado por el repudio social a los participantes y la pérdida de valor organizacional cuando la corrupción es expuesta.

Las promesas de ascenso en el sistema corruptivo, y con



ello el incremento en los beneficios, generan incentivos que favorecen la participación de más actores, logrando en cada nueva función encubierta sinergia y apoyo de los demás. Las restricciones son los sistemas enfocados de vigilancia colectiva, instrumentados por revisores activos y organizados en instancias de auditoría, comités de vigilancia, observatorios ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, periodismo de investigación y organismos internacionales, quienes deben también operar con firmeza y prudencia para resistir las ofertas y ataques de la corrupción.

Los sistemas corruptivos cuentan con fuertes incentivos para asegurar su operación continua y estable. En este punto el objetivo consiste en someter a los actores ajenos la red, sin importar las acciones criminales o de degradación que sean necesarias para lograrlo. Ante esto, sus acciones son desincentivadas por la acción penal colectiva y el uso de la fuerza institucional, haciendo uso de las fuerzas no corrompidas de los sistemas policiales, militares y de impartición de justicia.

Al igual que otros sistemas de egoísmo grupal, la corrupción no cuenta con mecanismos de autorregulación que le permitan abandonar su actividad. Las ideologías contribuyen con un ciclo adicional de retroalimentación de refuerzo. Sus operadores desarrollarán justificaciones, perspectivas y argumentos capaces de negar toda evidencia que contradiga su lógica extractiva, insistiendo en que sus acciones grupales son las únicas inteligentes, razonables y buenas dado el contexto en que se vive, sin considerar que es un escenario de degradación que ellos mismos han habilitado y alimentado. Por voluntad propia el abandono ocurre cuando el rendimiento de un espacio capturado es insuficiente para sostener los réditos deseados y es necesario colonizar un huésped adicional.

Por ello, el mecanismo que ha de forzar el abandono es externo, derivado de la acción colectiva coordinada, sustentada en integridad activa. La conducta esperada de un sistema corruptivo desplazado consiste en sabotear el sistema, dejando un acuerdo público lesionado para quienes tomen su lugar. Si el sabotaje tiene éxito y los nuevos actores fracasan, apuestan a que sus posibilidades de regreso futuro aumentarán. Las acciones de represalia por intentar sustraerse de un sistema corruptivo pueden sintetizarse en la frase de sicarios “plata o plomo”, donde el agente iniciador ofrece al agente receptor la disyuntiva entre colaborar con la corrupción y recibir dinero o bien rehusarse a ella y morir asesinado por una bala.

Conforme los sistemas corruptivos logran el sometimiento actitudinal y transaccional, obtienen gradualmente espacios de captura colectiva. Las diversas facetas de las macro redes de corrupción, han sido objeto de análisis enfocado por diversos especialistas, en su análisis sobre gran corrupción entre corporaciones y el eEstado (Kauffman & et al., 2000), afectación a pequeñas y medianas empresas –pymes- (Mendoza, Lim, & Ong, 2013), distinción de roles entre grandes corporaciones y pymes (Zhou & Peng, 2011), y el papel de la sociedad frente al problema (InternationalTransparency, 2014), entre muchos otros. De modo que en principio podemos identificar al Estado, las corporaciones, las pymes y la sociedad como cuatro grandes actores sociales con disposiciones y prácticas diferenciadas frente al problema.

Resulta conveniente recordar la definición actitudinal de captura colectiva, como una proporción de integrantes de una dinámica social específica con disposición favorable hacia la corrupción, ya sea ésta egoísta, fatalista o realista. De modo que el concepto acepta matices de



cualidad y cantidad tanto en número de individuos para cada disposición, como en el tamaño del espacio capturado respecto a la dinámica social general.

Al centro del diagrama se ubica el espacio de captura general, donde los cuatro actores están dispuestos a favor de la corrupción para su proceder diario y consideran apropiadas las normas de conducta descritas en las tablas 3 y 4, sintetizada en el refrán popular “el que no transa, no avanza”. Los cuatro baluartes en las esquinas están libres de corrupción, son sostenidos por la integridad pasiva y ampliados por la integridad activa.

Los espacios donde participa del Estado son capturables por a) aviadores, que cobran sueldos y pensiones sin haberlos devengado, b) zonas de privilegio jurídico corporativo, c) alianzas entre actores económicos para explotar a la población, d) dinámicas de captura social orientadas al subsidio general e indiscriminado, e) acuerdos generalizados pro corrupción f) empresas fantasma creadas con propósitos extractivos y g) gremios protegidos, que cuentan con condiciones de impunidad para sus participantes y afiliados, tales como partidos políticos, sindicatos o instituciones religiosas, entre otros.

Las corporaciones, además de participar en las dinámicas de corrupción económica que involucran al Estado, tanto en aspectos de legislación, logro de contratos, sobreexplotación del subsidio e incumplimiento general, cuentan con espacios capturables en h) alianzas para evadir la regulación, realizadas en conjunto con pymes y otras organizaciones, i) empleo irregular o en condiciones violatorias a los derechos humanos de sus empleados, y j) robo hormiga operado por sus propios trabajadores, en sustracción de bienes materiales y pérdida de tiempo. Finalmente, pymes y organizaciones en coordinación

con algunos integrantes de la sociedad, pueden también crear k) operaciones clandestinas a partir de una lógica de corrupción.

El diagrama pone en evidencia que el Estado, a pesar de su papel central como ordenador y promotor del desarrollo colectivo, no cuenta por sí solo con todos los elementos necesarios para resolver el problema, tanto porque es solo uno de los actores del sistema como porque es con frecuencia parte relevante del problema, cuando muchas de sus áreas suelen verse capturadas y por tanto carecen de operatividad. Sin embargo, rendirse es inaceptable, pues el baluarte y la acción coordinada externa están siempre disponibles. En adición, cada actor cuenta con un baluarte y al menos siete cauces de acción a su alcance directo.

La tabla 5 muestra los elementos centrales de estabilidad y cambio en macro redes de corrupción. Las normas de operación parten de una **lógica de hiperghetto**, en la que los grandes actores sociales no confían en la acción externa, se refugian en sí mismos y establecen un pacto tácito de beneficios al interior que es excluyente a la cooperación con otros. Así las empresas velan únicamente por sus intereses económicos, los gremios por su agenda, los partidos políticos por el control del Estado y los ciudadanos ven con suspicacia a todo acto de institucionalización y regulación. Esta lógica lleva a un acuerdo general de simulación, donde los acuerdos públicos de colaboración son superficiales y “solo por cumplir”, mientras que los acuerdos encubiertos son los que rigen la opinión y el proceder, consolidando su quehacer en la captura colectiva general.

El incentivo inicial consiste en lograr un espacio de captura colectiva en las meso redes de corrupción. Es decir,



en lograr la consolidación de un sistema corruptivo que consigue escalar al tamaño de un grupo social y considera a otros actores sociales como no dignos de colaboración, sino adversarios. Solo se ve contenida si existe un rechazo social tal que dañe su legitimidad y afecte su propia agenda.

**Tabla 5: Estabilidad y cambio de los espacios de captura colectiva.**

	Incentivos	Normas	Restricciones y Sanciones
Iniciar	Captura colectiva.	Hiperghetto.	Legitimidad social.
			Afectación a la agenda.
Facilitar	Corrupción contigua.	Acuerdo general de simulación.	Ética comunitaria.
Consolidar	Dualidad funcional.	Captura general.	Acción colectiva general.
Abandonar	Desintegración general.	Revolución social.	Fatalismo.

Fuente: Elaboración propia

La corrupción en espacios contiguos genera el doble incentivo de reflejar normalidad y proveer mecanismos de contraataque a otros espacios de corrupción. Sus operadores consideran que si la corrupción está permeada en otros espacios, eso justifica también su propio proceder. Y en complemento, las organizaciones gremiales (g) sirven como ariete frente a las corporaciones, la irregularidad (i) como amenaza al Estado, la cultura de subsidio (c) como palanca de forzamiento a las pymes y el control de la agenda económica (d) como medida de coacción social, generando en cada caso un mecanismo de extorsión social fuera de la capacidad de respuesta del actor social afectado.

Lo anterior, pervierte el funcionamiento y propósito de diversos espacios sociales, carcome la capacidad de diálogo y compromiso colectivos y destruye el capital social general, pues en el **acuerdo general de simulación** el orden y las leyes son cada vez más supuestos superficiales, mientras los acuerdos encubiertos ganan vigencia y complejidad. Las sanciones están encabezadas por una

ética comunitaria que se niegue a ver a la sociedad fragmentada en grupos antagónicos, al tiempo que aliente su integridad y la solidaridad por medio de prácticas de cultura de legalidad, prácticas comunitarias, voluntariado y muchas otras.

Las macro redes de corrupción cuentan con incentivos de consolidación cuando logran articular la dualidad funcional, entretejiendo la agenda de acuerdos en las tareas públicas con aparente compatibilidad, donde ambas pueden operar simultáneamente. Aparentar que las dinámicas sociales funcionan apropiadamente, al menos en la superficie, permite aliviar temporalmente la tensión social y también reforzar la disposición realista pro corrupción. La captura general implica un desvío sustancial de recursos de todo tipo para alimentar a los sistemas de corrupción pues los acuerdos públicos organizacionales, empresariales, gubernamentales y sociales transitan de la colaboración y la generación de valor, hacia el beneficio propio y la extracción de valor. A la larga, se traduce en un estado de baja efectividad estatal, iniquidad y descontento entre actores sociales y rendimientos económicos disminuidos, que merman la capacidad de ajuste colectivo, dejando a todo el sistema en equilibrio inestable.

La desintegración social genera incentivos para abandonar la corrupción, al menos en algunos de sus actores, quienes observan en la expansión gradual de los espacios capturados una ruta al subdesarrollo económico, al retroceso social y a la decadencia. Sin embargo, los actores correctores no siempre contarán con éxito y la degradación creciente activará un escenario de revolución social, entendida como un proceso repentino y generalizado para cambio del régimen de Estado en busca de mayor justicia social (Goldstone, 2014). Por su parte el fatalismo, que observa a la corrupción como mal natural, es



una restricción al abandono de la práctica pues considera que “aunque el cambio se intente, en el fondo vamos de mal en peor”.

### **Conclusión**

Este ensayo pone en evidencia que la corrupción es un mal social subdimensionado y es más complejo que el robo encubierto, o el mal uso del poder público para el beneficio personal. Si bien confrontar y combatir los actos de corrupción de los servidores públicos es un comienzo, esta estrategia es insuficiente para resolver el problema, pues cuenta con respaldo en diversos sistemas de pensamiento, capacidad adaptativa y ramificaciones en todo espacio de convivencia donde exista confianza delegada.

El enfoque propuesto explica la corrupción como un sistema social compuesto de redes, no como un hecho aislado, proveyendo en primer lugar elementos de acción y restricción a la corrupción en micro redes personales como la familia, las células de trabajo y las actividades sociales, donde el robo y la falta de honorabilidad han de ser objeto de repudio y exclusión, especialmente si se defrauda la confianza de otros. En el plano de las meso redes, es posible identificar, evitar y corregir acciones de justificación, promoción, habilitación, realización y ocultamiento de la corrupción por medio del diálogo asertivo, la denuncia, el alejamiento, la abstención y la transparencia, a la vez que también se hacen evidentes las posibilidades para combatir la distracción con atención enfocada, los obstáculos con simplificación, los boicots con mejoras regulatorias, la intimidación con valentía y respaldo social y el daño con denuncia y persecución penal. Incluso cuando los sistemas corruptivos alcanzan el dominio de macro redes, las acciones colectivas coordinadas, basadas en una ética comunitaria, cuentan con

capacidad para apoyar -o incluso liderar- la gestión penal de la justicia, restaurando la colaboración y la integridad en espacios previamente capturados.

La primera tarea consiste en tomar postura personal frente al problema, pues es de anticipar que el grado de corrupción de un sistema social estará relacionado con las perspectivas de sus integrantes, no solo las defendidas por los líderes de grupo y servidores públicos, sino también las del resto de los actores. Los argumentos que defienden a la corrupción como un mal aparente, natural o necesario son insostenibles incluso desde su propia lógica y sin embargo se siguen esgrimiendo en diálogos públicos y privados. La integridad pasiva contiene parcialmente el avance de la corrupción, pero a la vez genera incentivos de continuidad, por lo que también es necesario complementarla con integridad activa, que revierte las tendencias de deterioro. Toca a cada quien decidir su postura en sus momentos personales y contextos de vida, así como asumir las implicaciones de corto y largo plazo que ésta alimenta.

Hacia adelante, la tarea de la integridad implica también la construcción de un bien social que abarca investigación, política pública, legislación, diseño organizacional, educación, comunicación, periodismo, desarrollo cívico y muchas otras actividades comunitarias. Al igual que otros bienes públicos, una vez ganado ha de conservarse activamente, pues ante el riesgo de que la corrupción resurja en un nuevo acuerdo encubierto, líderes, servidores públicos y ciudadanos deberán estar presentes para detenerla.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ackoff, R. (1974). *Redesigning The Future. A Systems Approach to Societal Problems*. New York, EUA: Wiley.

AnimalPolítico. (2014, Julio 7). Gana en Nayarit candidato que dijo "sí robé, pero poquito". Animal Político. Recuperado el 7 de abril de 2014 de <http://www.animalpolitico.com/2014/07/gana-en-nayarit-candidato-que-dijo-si-robe-pero-bien-poquito/> .

Becerril, A. (2014, Marzo 30). La ley Televisa elimina la censura, pero obliga a bloquear frecuencias. *La Jornada*. Recuperado el 4 de abril de 2015 de <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/30/politica/005n1pol> .

Cantillo, P. (2015, Febrero 26). La corrupción se come el 2% del PIB. *Excélsior*. Recuperado el 4 de abril de 2015 en <http://www.dineroenimagen.com/2015-02-26/51540?categoria=%22dinero%22> .

Casar, M. A. (2015). *México: anatomía de la corrupción*. Cd. de México: CIDE-IMCO.

Cheung, Y.-L., Raghavendra, R., & Stouraitis, A. (2012). How much do firms pay as bribes and what benefits do they get? Evidence from corruption cases worldwide. Hong Kong: Hong Kong Baptist University.

Christiano, T. (2013). Equality, Fairness and Agreements. *Journal of Social Philosophy*. Special Issue: Egalitarian Justice, 44 (4), 370-391.

Cisneros, J. R. (2014, Agosto 28). Derrame en el río So-



nora: lo que sabemos y lo que no sobre el caso. CNN México. Recuperado el 4 de abril de 2015 en <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/08/28/derrame-en-el-rio-sonora-lo-que-sabemos-y-lo-que-no-sobre-el-caso>.

Clammer, J. (2012). Corruption, Development, Chaos and Social Disorganisation: Sociological reflections on corruption and its social basis. In M. Barcham, Corruption: Expanding Focus (pp. 113-132). Canberra, Australia: Australian National University.

Essmui, H. (2014). Structural Equation Model for Analyzing the Impact of Business Environment on Firm's Growth. *International Journal of Economics and Finance*, 6 (9), 1-13.

Fisman, R., & Svenson, J. (2007). Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. *Journal of Development Economics*, 63-75.

Gharajedaghi, J. (2011). *Systems Thinking. Managing Chaos and Complexity*. Burlington, MA, USA: Morgan Kaufmann.

Goldstone, J. (2014). *Revolutions, a Very Short Introduction*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Halpern, D. (2005). *Social Capital*. Cambridge, UK: Polity Press.

Hardoon, D., & Heinrich, F. (2013). *Global Corruption Ba-*

rometer 2013. Transparency International.

Herrscher, E. (2008). *Pensamiento Sistémico*. Buenos Aires, Argentina: Granica.

INEGI. (2015). *Producto Interno Bruto Trimestral*. INEGI. Recuperado el 3 de abril de 2015 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/default.aspx>.

InternationalTransparency. (2014). *Corruption Perceptions Index 2014*. Berlin, Germany:

Transparency International.

IPN. (2014, Septiembre). *Corrupción en México, ¿Cultura Política?* Cd. de México, México.

Kauffman, D., & et al. (2000). *Measuring Governance, Corruption and State Capture*. Washington, DC: World Bank Institute.

Knoke, D., & Yang, S. (2008). *Social Network Analysis*. Thousand Oaks, CA, USA: Sage.

Kung, H., & Kuschel, K.-J. (1994). *Hacia una ética mundial: Declaración del parlamento de las religiones del Mundo*. Trotta.

Loneragan, B. (1973). *La estructura del bien humano*. In B. Loneragan, *Método en Teología*. Cd. de México: Sígueme.

Loneragan, B. (1973). *Progreso y decadencia*. In B. Loneragan, *Método en teología* (pp. 57-63). Salamanca, España: Sígueme.

López Betancourt, E. (2010). *Teoría del delito*. Cd. de Mé-



xico: Porrúa. Luhmann, N. (1993). El derecho de la sociedad. Herder.

Medina, R. (2013). Redes generadoras de valor. Ciudad de México: Factor Delta.

Mendoza, R., Lim, R., & Ong, A. (2013). Grease or Sand in the Wheels of Commerce? Firm Level Evidence on Corruption and SMEs. Asian Institute of Management, 1-36.

O'Connor, J., & McDermott, I. (1998). Introducción al Pensamiento Sistémico. Barcelona, España: Urano.

Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. The Journal of Economic Perspectives, 14 (3), 137-158.

Palerm, A. (1997). Introducción a la teoría etnológica. Cd. de México: UIA.

Pellegrini, L. (2008). Corruption, Development and the Environment. Tesis Doctoral. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Popova, Y., & Podolyakina, N. (2014). Pervasive impact of corruption on social system and economic. Procedia - Social and Behavioral Sciences (110), 727-737.

Power, C., Higgins, A., & Kohlberg, L. (1989). Lawrence Kohlberg's Approach to Moral Education.

Columbia University.

Rogers, E. (2003). Difussion of Innovations. Free Press.

Ross, W. (1930). The Right and the Good. London, UK.:

Oxford University Press. Rothbard, M. (2009). *La ética de la libertad*. Madrid, España: Unión Editorial.

Alejandro Gaia Página | 26

Sharp, G. (2003). *De la dictadura a la democracia*. Boston, MA, USA: Albert Einstein Institute.

Shaw, W. (2008). Normative theories of ethics. In S. William, *Business Ethics* (pp. 42-84). Belmont, CA, USA: Thomson.

Tiruneh, G. (2014). *Social Revolutions: their Causes, Patterns and Phases*. SAGE Open, 1-12. Valera, R. (1960). *Biblia*. Sociedades Bíblicas Unidas.

Vogl, F. (2012). *Waging War on Corruption*. Plymouth, UK: Rowman & Littlefield.

Zhou, J., & Peng, M. (2011). Does bribery help or hurt firm growth around the world? *Asia Pacific Journal of Management*, 29 (4), 907-921.





*El reto de la transparencia y el combate a la corrupción en México*  
es una edición electrónica publicada por primera vez en internet en  
abril de 2016.

La producción editorial estuvo a cargo de  
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales