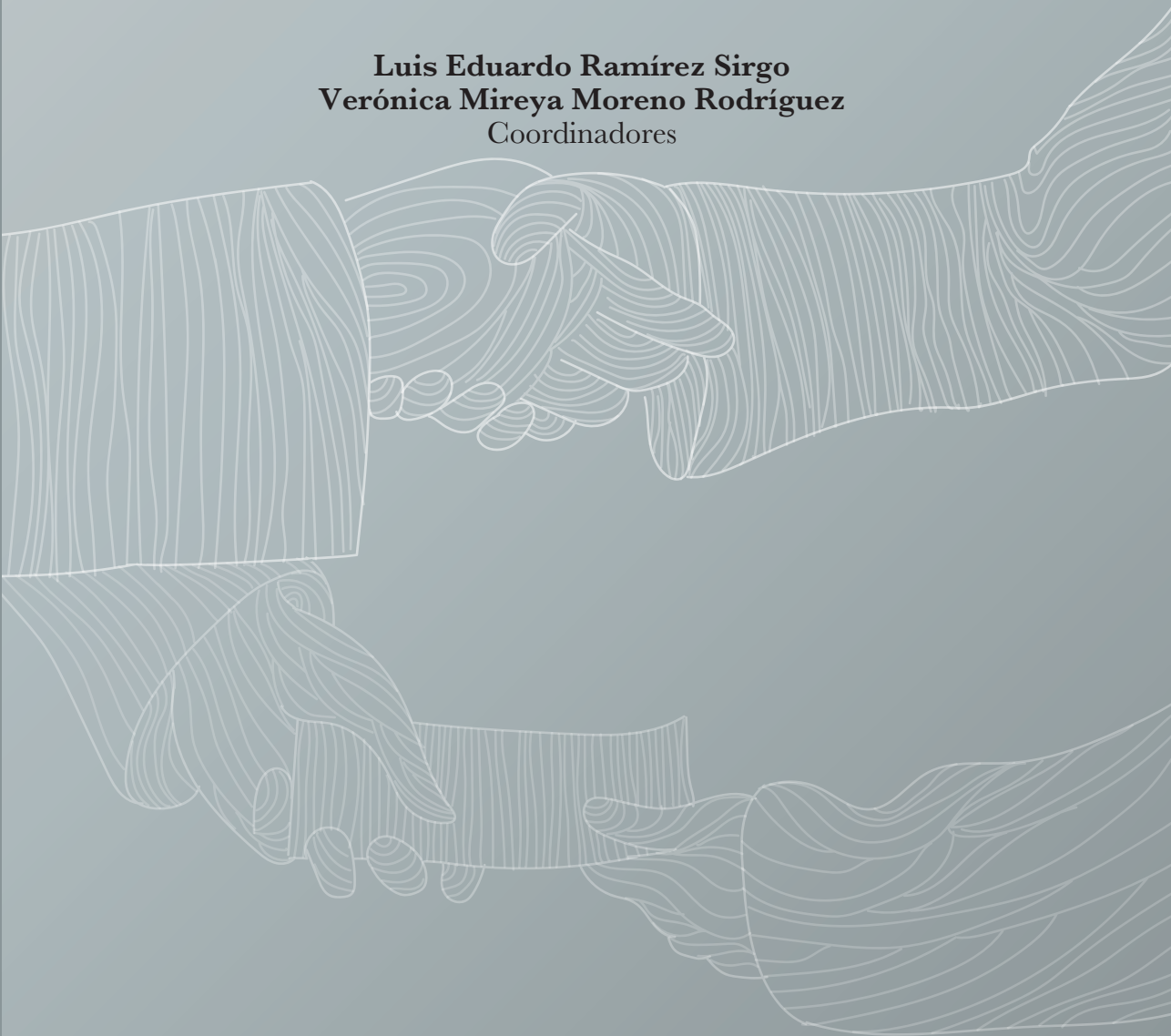


TRANSPARENCIA Y COMBATE
A LA CORRUPCIÓN:
BINOMIO ESTRATÉGICO PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Luis Eduardo Ramírez Sirgo
Verónica Mireya Moreno Rodríguez
Coordinadores



T R A N S P A R E N C I A Y C O M B A T E
A LA CORRUPCIÓN:
BINOMIO ESTRATÉGICO PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Transparencia y combate a la corrupción: binomio estratégico para la administración pública / Luis Eduardo Ramírez Sirgo, Verónica Mireya Moreno Rodríguez, coordinadores .—Cd. Victoria, Tamaulipas : Universidad Autónoma de Tamaulipas ; Ciudad de México : Editorial Fontamara , 2022. 169 págs. ; 17 x 23 cm.

351 - Administración pública JPZ - Corrupción política
LC:JL1229 T7.3 2022 DEWEY: 351-JPZ

Universidad Autónoma de Tamaulipas
Matamoros SN, Zona Centro
Ciudad Victoria, Tamaulipas C.P. 87000
D. R. © 2022

Consejo de Publicaciones UAT
Centro Universitario Victoria
Centro de Gestión del Conocimiento. Tercer Piso
Ciudad Victoria, Tamaulipas, México. C.P. 87149
Tel. (52) 834 3181-800 • extensión: 2948 • www.uat.edu.mx
consejopublicacionesuat@outlook.com

Libro aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT
ISBN UAT: 978-607-8750-95-5

Editorial Fontamara, S.A. de C.V.
Av. Hidalgo No. 47-B, Colonia Del Carmen
Alcaldía de Coyoacán, 04100, CDMX, México
Tels. 555659-7117 y 555659-7978
contacto@fontamara.com.mx • coedicion@fontamara.com.mx • www.fontamara.com.mx
ISBN Fontamara: 978-607-736-746-8

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra incluido el diseño tipográfico y de portada, sea cual fuera el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento del Consejo de Publicaciones UAT.

Este libro fue dictaminado y aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT mediante un especialista en la materia perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Asimismo, fue autorizado por el Comité interno de selección de obras de Editorial Fontamara mediante el sistema “doble ciego” en la sesión del primer semestre 2022.

TRANSPARENCIA Y COMBATE
A LA CORRUPCIÓN:
BINOMIO ESTRATÉGICO PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Luis Eduardo Ramírez Sirgo
Verónica Mireya Moreno Rodríguez
COORDINADORES



C.P. Guillermo Mendoza Cavazos
PRESIDENTE

Dra. Mariana Zerón Félix
VICEPRESIDENTE

Dr. Leonardo Uriel Arellano Méndez
SECRETARIO TÉCNICO

Ing. Franklin Huerta Castro
VOCAL

Dra. Rosa Issel Acosta González
VOCAL

Mtro. Rafael Pichardo Torres
VOCAL

Mtro. Mauricio Pimentel Torres
VOCAL

Consejo Editorial del Consejo de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

Dra. Lourdes Arizpe Slogher • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Amalio Blanco** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dra. Rosalba Casas Guerrero** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Francisco Díaz Bretones** • Universidad de Granada, España | **Dr. Rolando Díaz Lowing** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Manuel Fernández Ríos** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dr. Manuel Fernández Navarro** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dra. Juana Juárez Romero** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dr. Manuel Marín Sánchez** • Universidad de Sevilla, España | **Dr. Cervando Martínez** • University of Texas at San Antonio, E.U.A. | **Dr. Darío Páez** • Universidad del País Vasco, España | **Dra. María Cristina Puga Espinosa** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Luis Arturo Rivas Tovar** • Instituto Politécnico Nacional, México | **Dr. Aroldo Rodrigues** • University of California at Fresno, E.U.A. | **Dr. José Manuel Valenzuela Arce** • Colegio de la Frontera Norte, México | **Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. José Manuel Sabucedo Cameselle** • Universidad de Santiago de Compostela, España | **Dr. Alessandro Soares da Silva** • Universidad de São Paulo, Brasil | **Dr. Akexandre Dorna** • Universidad de CAEN, Francia | **Dr. Ismael Vidales Delgado** • Universidad Regiomontana, México | **Dr. José Francisco Zúñiga García** • Universidad de Granada, España | **Dr. Bernardo Jiménez** • Universidad de Guadalajara, México | **Dr. Juan Enrique Marciano Medina** • Universidad de Puerto Rico-Humacao | **Dra. Ursula Oswald** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Arq. Carlos Mario Yori** • Universidad Nacional de Colombia | **Arq. Walter Debenedetti** • Universidad de Patrimonio, Colonia, Uruguay | **Dr. Andrés Piqueras** • Universitat Jaume I, Valencia, España | **Dra. Yolanda Troyano Rodríguez** • Universidad de Sevilla, España | **Dra. María Lucero Guzmán Jiménez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dra. Patricia González Aldea** • Universidad Carlos III de Madrid, España | **Dr. Marcelo Urra** • Revista Latinoamericana de Psicología Social | **Dr. Rubén Ardila** • Universidad Nacional de Colombia | **Dr. Jorge Gissi** • Pontificia Universidad Católica de Chile | **Dr. Julio F. Villegas †** • Universidad Diego Portales, Chile | **Ángel Bonifaz Ezeta †** • Universidad Nacional Autónoma de México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL	9
<i>Luis Eduardo Ramírez Sirgo</i> <i>Verónica Mireya Moreno Rodríguez</i>	
PRÓLOGO	17
<i>Javier Rascado Pérez</i>	
I. SENTIDO Y RUMBOS DE LA TRANSPARENCIA: LA VISIBILIDAD DEL PODER	21
<i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	
II. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS	49
<i>Juan Carlos Martínez Andrade</i>	
III. ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y ACCOUNTABILITY SOCIETAL DURANTE LA PANDEMIA POR LA COVID-19 EN ESTADOS DEL NORESTE DE MÉXICO	73
<i>Olga Nacori López Hernández y Carlos Alberto García Durán</i>	
IV. PROBLEMAS Y RETOS AL MEDIR LA CORRUPCIÓN	95
<i>Héctor Ruiz López</i>	
V. LA CORRUPCIÓN COMO CAPTURA DE LA NACIÓN Y LOS TIEMPOS DE LÓPEZ OBRADOR	113
<i>Arturo Zárate Ruiz</i>	
VI. LOS ÓRGANOS GARANTES Y SU IMPACTO EN LA DISMINUCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL NORESTE DE MÉXICO: FACULTAD SANCIONATORIA Y PRESUPUESTO	137
<i>Luis Eduardo Ramírez Sirgo y Verónica Mireya Moreno Rodríguez</i>	
SOBRE LOS AUTORES	167

INTRODUCCIÓN GENERAL

Luis Eduardo Ramírez Sirgo¹

Verónica Mireya Moreno Rodríguez

La transparencia y el combate a la corrupción juegan un rol fundamental dentro la administración pública de los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en el establecimiento de objetivos, estrategias y acciones, así como en la formulación de políticas públicas; esta relación estratégica entre ambas, se da en la medida que la transparencia de la información pública permite el acceso a una cantidad inmensurable de datos que empodera al ciudadano para exigir a las instituciones públicas o privadas la información, explicación y justificación de su actos, lo que por ende, se convierte en un inhibidor de la corrupción.

Para adentrarse al tema, se puede señalar que de acuerdo a Transparencia Internacional (TI), la transparencia se conoce como la característica de los gobiernos, compañías, organizaciones e individuos de ser abiertos en la revelación clara de información, reglas, planes, procesos y acciones (Transparency International, 2009), en tanto que, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), plantea que la transparencia se centra en un ambiente en el cual los objetivos de la política, su marco legal, institucional y económico, sus decisiones, datos e información relacionada a sus políticas tanto monetarias como financieras, son puestas a disposición del público de una manera comprensible, accesible y oportuna (OCDE, s.f.).

De una interpretación conjunta de las definiciones anteriores, se puede decir que la función principal de la transparencia radica en que los sujetos obligados pongan a disposición de los particulares toda la información que se genera de su función sustantiva, así como de sus actividades cotidianas, esto con el objeto de dotarlos de elementos para dar seguimiento al actuar institucional y la aplicación de recursos.

Un aspecto elemental de la transparencia a la que hace referencia la OCDE radica que la información que se pone a disposición de los particulares debe proporcionarse en un formato comprensible, accesible y con oportunidad, lo que para Fox (2007) sería una transparencia clara. En sentido contrario, se tiene una transparencia difusa cuando los sujetos obligados entregan información integrada u organizada de forma tal que impide conocer cómo se comportan en la práctica, los procesos que se siguen en la toma de decisiones y el resultado de sus acciones.

¹ Profesor investigador de la Facultad de Derecho Ciencias Sociales Victoria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Candidato al Sistema Nacional de Investigadores.

Lindstedt y Naurin (2010) consideran que existe una institución transparente cuando las personas externas e internas pueden adquirir la información que necesitan, para que partiendo de ella puedan formarse opiniones sobre las acciones y los procesos dentro de la institución; esta información sobre el comportamiento de los agentes debe estar disponible para los principales que están dispuestos y capaces de obtenerla.

Ahora bien, el Estado ha llevado a cabo diversas acciones para garantizar la transparencia del actuar público, siendo éstas las campañas de concientización de la población en su ejercicio al derecho a la información, la capacitación de servidores públicos en materia de transparencia, la revisión de páginas electrónicas de los entes públicos, entre otras que impulsan la apertura de la información pública y la participación de la ciudadanía para conocer sobre el quehacer institucional.

Uno de los esfuerzos más significativos en la integración, consulta y disponibilidad de información radica en la instauración de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), un instrumento que unifica y facilita el acceso a la información pública que generan los sujetos obligados previstos en el artículo 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF, 2021), siendo éstos cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

A nivel institucional, resalta el otorgamiento de facultades a los órganos garantes para imponer medidas de apremio y sanciones, tal y como lo prevé la fracción VIII del artículo 41 de la citada Ley, para el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como la fracción XVIII del artículo 42, tratándose de los Órganos Garantes de las entidades federativas. Las medidas de apremio y sanciones se traducen en amonestación, apercibimiento y multa, según lo dispuesto por los artículos 201 y 214 de la misma ley.

Por tanto, la transparencia no se debe limitar al simple cumplimiento de una serie de formatos de aplicación general, sino que tiene como elemento de validez el derecho de los gobernados a controlar, vigilar y evaluar el ejercicio del poder público (Uvalle y García, 2011); contemplar a la transparencia como algo mecánico o rutinario, sin un trasfondo de rendición de cuentas y mejora continua, puede degenerar en que se vea a este concepto como una moda que puede perder contenido conceptual si no es tratada valorativa e instrumentalmente con cuidado (Arellano, 2007).

Ahora bien, en lo que respecta a la corrupción, se está en presencia de un fenómeno que continuamente ha formado parte de la administración pública en México, su mención no se limita solamente en las campañas políticas donde los candidatos prometen acciones oportunas y la formulación de políticas públicas tendientes a disminuir su ocurrencia, sino también en el discurso de las personas que ocupan las posiciones clave de la administración pública, en cualquiera de sus niveles.

Klitgaard (1988) refiere que un común denominador en los cambios de administración en los gobiernos, ha sido la premisa de hacer algo sobre la corrupción en el régimen anterior; sin embargo, en la realidad este tipo de cuestiones no ha generado resultados sobresalientes en el combate a la corrupción o el procesamiento judicial de implicados.

El Banco Mundial (World Bank, s.f.) y Transparencia Internacional (Transparency international, s.f.), convergen en que la corrupción es el abuso del servicio público encomendado para un beneficio propio. De manera similar, la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA, 2004, 2015), la considera como la obtención de ganancias impropias por parte de instituciones, organizaciones, compañías o individuos aprovechando su posición en una operación, causando daños o pérdidas.

Según Graycar (2015) la corrupción es un fenómeno en el que se identifican varios tipos de comportamiento -soborno, extorsión, nepotismo, etcétera-, actividades -manejo de personal, otorgamiento de servicios, control y regulación de actividades-, sectores -salud, educación, energía, justicia, entre otros- y en diferentes lugares -regiones, niveles de gobierno o lugares de trabajo-, estos elementos en su conjunto se identifican como TASP (por sus siglas en inglés)², lo que permite inferir la gran gama de diferentes circunstancias en las que la corrupción puede darse.

Lo anterior deriva en el alto nivel de afectación que tiene la corrupción en la sociedad, ya sea en mantener la paz, la justicia o la inclusión, es decir, no se limita a la vulneración de un derecho o beneficio en específico. En el caso del mantenimiento de la paz, la corrupción genera las condiciones necesarias para impulsar el conflicto, erosionando la confianza en las instituciones, socavando el cumplimiento de la ley; en la justicia, limita la capacidad de independencia de aquellos encargados de hacer valer la ley, lo que propicia la arbitrariedad y el abuso de poder; y en la inclusión, al exacerbar la inequidad y limitar la participación y representación de grupos vulnerables, al igual que genera resentimiento social y animadversión.

Cuando se habla del “abuso del poder conferido para beneficio propio”, la carga del acto de corrupción recae de forma inmediata en un servidor

² Types, Activities, Sectors y Places

público, por estar investido con autoridad o poder de decisión, sin embargo, no es óbice el hecho de que un acto de corrupción puede ser impulsado o propuesto por el ciudadano, pues tanto el que propone como el que acepta, se encuentran conscientes de que el acto es ilegal o moralmente incorrecto, sin embargo, el beneficio que se obtiene va más allá del temor a ser sorprendidos o sancionados.

La falta de sanción, así como la inadecuada o selectiva aplicación de la ley, hace que los afectados por este fenómeno opten por no denunciar ante las autoridades competentes, lo que incrementa los índices de impunidad y dificulta la reducción de los índices de corrupción; aunado a una falta de confianza en las instituciones públicas, tales como los jueces y magistrados, Ministerio Público y policías, las cuales de acuerdo con la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental³ (ENCIG), en el año 2019 obtuvieron resultados de 35.1 %, 34.4% y 33.5 %, que si bien aumentaron respecto a 2018, continúan en niveles bajos a comparación de otras instituciones o actores de la sociedad, tales como la familia (86.8 %), universidades públicas (75 %) y el Ejército y Marina (73.6 %), por mencionar algunos (Inegi, 2020).

A nivel nacional, conforme a datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), en el año 2019⁴ la cifra negra de delitos no denunciados o de los que no se inició una carpeta de investigación alcanzó el 92.4 %, es decir 9 de cada 10 delitos, una disminución a comparación de los años 2016 (93.6), 2017 y 2018 (93.2, respectivamente) (Inegi, 2020).

En el índice global de impunidad 2020, México ocupa el lugar 60 de 69, y se encuentra entre los países de mayor impunidad en la región de América, los cuales en orden ascendente son: Ecuador, Perú, Guatemala, Guyana, Paraguay y Honduras. En la edición 2017 de este índice, nuestro país se posicionó en el lugar 66 de 69 y en el 2015, en el lugar 58 de 59 (Le Clercq y Rodríguez, 2020).

Asimismo, el índice de impunidad en el sistema de justicia penal para 2019 determinado por México Evalúa, establece un promedio nacional de 92.4 %, los niveles más bajos se registraron en Baja California, Guanajuato, Yucatán y Querétaro con 67.1 %, 74 %, 83.8 % y 85.2 %, respectivamente. Mientras que las entidades con mayores niveles se ubicaron en Sinaloa (99 %), Guerrero (98.4 %), San Luis Potosí (97.8 %) y Ciudad de México (97.7 %). Para los estados del noreste, los resultados se ubicaron en 96.4 % para Tamaulipas, 95 % para Coahuila y 93.10 % en Nuevo León (México Evalúa, 2020).

Si bien estos índices de impunidad de la cifra negra se refieren a la totalidad de los delitos tipificados en las codificaciones penales, esta situación en cierta forma,

³ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

⁴ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf

impide que los actos de corrupción sean denunciados ante las autoridades. Ante este panorama, es de suma importancia que la academia aborde estas problemáticas a través de metodologías que permitan generar conocimiento sobre los aspectos actuales que impulsan o frenan los procesos de transparencia y combate a la corrupción, esto en beneficio de la colectividad y la aplicación efectiva de la ley.

Este libro busca contribuir al conocimiento sobre esta temática a través de diferentes visiones y enfoques, pues la transparencia ejercida a través de diversos mecanismos y políticas públicas, resulta estratégica para inhibir la ocurrencia de actos de corrupción no solamente en el servicio público, sino en la sociedad en general. El contenido se divide en seis capítulos que giran en torno a dos ejes temáticos: 1) transparencia y 2) corrupción.

Dentro del tema de transparencia, el primer capítulo presenta una reflexión con un enfoque teórico-normativo, desde el ángulo de su institucionalidad y como eje que articula a la sociedad y el Estado. Dentro del segundo capítulo se aborda la participación de la sociedad civil en la promoción de la transparencia en los asuntos públicos mediante la utilización de aplicaciones y soluciones informáticas con el fin de facilitar el acceso y la comprensión de información pública. En tanto que, el capítulo tres muestra los procesos de rendición social de cuentas sobre las acciones emprendidas ante la emergencia por la COVID-19, así como las acciones de transparencia y acceso a la información de los gobiernos de los estados del noreste de México.

En lo referente al tema de corrupción, desde el capítulo cuatro se plantean modelos, técnicas y métodos para medir la corrupción, considerando sus problemáticas, retos metodológicos y alcances, haciendo una diferenciación entre la percepción del fenómeno y los datos duros con los que se cuentan. En el capítulo cinco se presenta un estudio sobre algunas posibles formas de corrupción, especialmente, en la nueva gerencia pública bajo el mandato del actual titular del Ejecutivo Federal. Finalmente, el capítulo seis permite conocer la forma en que el fortalecimiento presupuestal y el otorgamiento de facultades sancionatorias a los órganos garantes, ha incidido en la reducción de la incidencia y prevalencia de actos de corrupción en los estados de Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León.

REFERENCIAS

- Arellano, D. (septiembre-diciembre de 2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*(45), 31-46.
- DOF. (8 de Mayo de 2020). Diario Oficial de la Federación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México, México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- DOF. (2021). Diario Oficial de la Federación. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ciudad de México, Ciudad de México, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 663-671. doi:10.1080/09614520701469955
- Graycar, A. (2015). Corruption: Classification and analysis. *Policy and Society*, 34(2), 87-96. doi:10.1016/j.polsoc.2015.04.001
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Los Angeles: University of California.
- Le Clercq, J., y Rodríguez, G. (2020). *Índice global de impunidad 2020 Escalas de impunidad en el mundo*. San Andrés Cholula, Puebla, México: Fundación Universidad de las Américas, Puebla. <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>
- Lindstedt, C., y Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301-322.
- Merriam-Webster. (2021). *Corrupción*. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/corruption>
- México Evalúa. (2020). *Hallazgos 2019 Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/10/hallazgos2019-27oct.pdf>
- OCDE. (s.f.). *Glosario de términos estadísticos*. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4474>
- Oxford. (2021). *Corrupción*. <https://www.lexico.com/definicion/corruption>
- SIDA. (2004). *Sida's Anticorruption Regulation*. Suecia: Swedish International Development Cooperation Agency. https://publikationer.sida.se/contentassets/c79a6efb9b324d798e313e404f5f744e/sidas-anticorruption-regulation_1415.pdf
- SIDA. (marzo de 2015). *Swedish International Development Cooperation Agency*. Gender and Corruption: <https://publikationer.sida.se/English/publications/159390/gender-and-corruption/>

- Transparency International. (2009). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Berlin, Alemania: Transparency international. https://images.transparencycdn.org/images/2009_TIPainLanguageGuide_EN.pdf
- Transparency international. (s.f.). *What is corruption?* Transparency international: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- Uvalle, R., y García, M. (Mayo-Agosto de 2011). Visión conceptual, institucional y normativa de la transparencia. (F. d. Sociales, Ed.) *Estudios Políticos*(23), 99-124.
- World Bank. (s.f.). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. The world bank group: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#note1>

PRÓLOGO

Atravesamos una época en la que paradigmas que durante décadas se habían fortalecido y se creían insustituibles, se encuentran en crisis ante la opinión de una sociedad cada vez más exigente, a la vez que insatisfecha por las respuestas (o falta de ellas), que desde lo político y público se le han otorgado.

Cada vez es mayor y evidente el descontento que desde la sociedad existe hacia las instituciones y lo político. De pronto, la democracia ya no resulta tan atractiva y la institucionalidad se encuentra cada vez más debilitada. Prueba de ello, es la creciente bibliografía que en los últimos años abunda sobre el desencanto y el agotamiento del modelo democrático.

Este fenómeno no solo se presenta en México, ya que en todas las latitudes observamos que los gobiernos son cada vez más cuestionados. Desde América hasta Europa, atestiguamos como la polarización del debate social crece, teniendo como consecuencia que los líderes políticos lleven a los extremos sus discursos (de izquierda y derecha), que lejos de aliviar la tensión parecen aumentarla.

Hoy la ingobernabilidad se antoja en muchos países como un escenario, no solo posible, sino inminente. Por ello, es importante detectar los fenómenos y causas que la originan, para así lograr contrarrestarlos, y recuperar la legitimidad que tan necesaria resulta para el mantenimiento de un modelo institucional.

Aunque con muchas deudas, es la democracia como forma de gobierno, el único espacio que permite un ejercicio pleno de la libertad e igualdad de las personas, por ello debemos apostar por su existencia y fortalecimiento. Como sabemos, este modelo se funda entre otros principios, en la separación de poderes. La historia nos ha demostrado que cuando el poder recae en una sola persona, o grupo de personas, los espacios de pluralidad se agotan.

Por ello, resulta esencial recuperar la confianza en las instituciones, pilar de la democracia. Y sin duda, la administración pública como auxiliar de la función ejecutiva, es fundamental en este escenario, por ser quien materializa las acciones de gobierno para lograr una mejor calidad de vida para la población. Fin último del estado constitucional.

Son muchos los problemas que aquejan a las administraciones públicas, desde la insuficiencia presupuestal hasta la falta de profesionalización de quienes la integran. Ante una sociedad cada vez más heterogénea, cuyas necesidades son mayores y más complejas, la administración pública se ha visto rebasada para atenderlas, permeando una sensación de abandono por parte de la población. Si consideramos que el Estado constitucional requiere de una administración pública sensible a las necesidades de la población, y dinámica para transformar sus

procesos en busca de dar una respuesta, vemos ante este incumplimiento, una de las principales razones de descontento.

Pero sin duda, el mayor enemigo de las democracias, del desarrollo económico y del mejoramiento de la calidad de vida de la población, es la corrupción. Este fenómeno se extiende en todos los ámbitos y no es exclusivo de los países cuyas democracias no se han consolidado o de aquellos en que ni siquiera se visibiliza su existencia. Existe en todos los ámbitos de una sociedad, incluso en las democracias consolidadas.

En algunos países se vive de manera abstracta ante los actos evidentes de corrupción; en otros, como el caso mexicano, se manifiesta de manera cotidiana y se sufre por toda la población, afectando negativamente en su calidad de vida. Impacta además las estructuras del Estado con el debilitamiento institucional, minando a la vez la confianza de la población y la consecuente deslegitimación de las autoridades.

Cuando me invitaron a prologar la presente obra, me sentí honrado por ser partícipe de los ejercicios que desde la academia se realizan para combatir este mal endémico y fortalecer el Estado constitucional. La mayor importancia de un trabajo de investigación es el de la oportunidad, y sin duda la presente obra lo logra. Es muy atinado que, en estos momentos de polarización y debilitamiento institucional, surjan voces que, desde la academia y la experiencia, identifiquen y señalen los problemas, pero sobre todo ofrezcan soluciones. Ahora más que nunca se requiere de un análisis que dé certidumbre en cuanto la identificación de este fenómeno y los mecanismos para combatirlo.

Esto es lo que nos ofrece el presente libro, magistralmente coordinado por Luis Eduardo Ramírez Sirgo. En esta obra, se conjugan las voces de personas con una sólida formación académica y especialistas en los temas que son eje central de este libro, titulado: *Transparencia y combate a la corrupción: binomio estratégico para la administración pública*.

El objetivo de este trabajo colectivo se centra en dos vertientes: identificar el problema, sus causas e impactos, y por otra, ofrecer las soluciones para combatirlo. Para ello, encontraron en la transparencia como política pública y en el acceso a la información como derecho humano, la mejor herramienta para abatir este problema y fortalecer además el Estado Constitucional.

En el primer capítulo, Ricardo Uvalle Berrones identifica la debilidad institucional que los nuevos retos están generando. Ello ha evidenciado las prácticas de opacidad que históricamente han existido en la administración pública y que lejos están de terminarse. Ante ello, vislumbra a la transparencia como la herramienta que genere condiciones a una verdadera gobernanza democrática. Un

cambio paradigmático que nos lleve abandonar la visión burocrática y rígida de la administración pública, para transitar a gobiernos abiertos que amplíen los canales de comunicación para una participación constante y permanente de la población.

Por su parte, Juan Carlos Martínez Andrade nos presenta un análisis de las iniciativas en materia de transparencia presentadas desde la sociedad civil. Sostiene que desde los proyectos de portales web de transparencia de la sociedad civil se disminuyen las asimetrías de la información entre las administraciones y los ciudadanos, para concluir que la participación de la sociedad se ha manifestado en iniciativas de participación ciudadana en materia de transparencia, para coadyuvar en la disponibilidad de datos públicos producidos por los entes públicos.

Olga Nacori López Hernández y Carlos Alberto Durán García, exploran tanto los procesos de transparencia y rendición de cuentas en los estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas, como los procesos de accountability societal realizados durante la contingencia por la COVID-19. Concluyen que a pesar de que la rendición de cuentas societal no ha sido dirigida hacia los gobiernos estatales, los procesos de transparencia y acceso a la información en las entidades estudiadas han sido fluidos y constantes en lo referente a salud, pero en rubros como el económico han sido difusos y poco accesibles.

Héctor Ruiz López nos presenta una interesante realidad, si bien es cierto la medición sobre la percepción de la corrupción nos ayuda a identificar el problema y en su caso ofrecer soluciones, también lo es, que posiblemente no se esté realizando de manera acertada. Sostiene que la percepción puede ser un indicador, pero no necesariamente es fiel reflejo de la realidad, por ello, propone que es necesario observar estadísticas con base en datos objetivos y tangibles que nos permitan una medición más cercana a la verdadera cara de este fenómeno.

En su trabajo Arturo Zárate Ruíz estudia algunas posibles formas de corrupción, especialmente, en la nueva gerencia pública federal. Afirma que, aunque en algunos casos la corrupción ha disminuido, posiblemente se siga incurriendo en el tráfico de influencias, el abuso de funciones, la obstrucción de justicia, la extorsión, la colusión, la simulación, el uso de información falsa, el favoritismo y el clientelismo. Advierte, además, sobre el riesgo de que la actual administración federal consolide el nivel sistémico de la corrupción y la lleve a una captura de la nación por el actual grupo en el poder.

Luis Eduardo Ramírez y Verónica Mireya Moreno Rodríguez, nos presentan un interesante estudio desde la realidad de los órganos garantes del noroeste del país, a partir de las reformas legales y la medición sobre el verdadero impacto que esto ha tenido en la práctica. Concluyen que el aumento presupuestal y la facultad sancionatoria, no necesariamente lleva a una disminución de la corrupción y de

su percepción, por ello, debemos plantearnos el crear mayores mecanismos que hagan efectivo este combate, y no conformarnos con las reformas estructurales y legislativas, así como con el aumento presupuestal.

Sin duda, este libro no sólo es oportuno por la urgencia que tenemos de mantener y fortalecer el sistema institucional, ya que además ofrece un análisis objetivo, respaldado por trabajos de investigación sólidos, en donde presenta un diagnóstico de nuestra realidad y, además, es una propuesta seria y viable para recuperar la confianza en nuestras instituciones. De esta obra, además, se desprenden la necesidad para el fortalecimiento democrático en nuestro país, y lograr con ello la consolidación del Estado constitucional que tanto anhelamos.

Centro Universitario, UAQ, 27 de septiembre de 2021
Javier Rascado Pérez

I

SENTIDO Y RUMBOS DE LA TRANSPARENCIA: LA VISIBILIDAD DEL PODER

Ricardo Uvalle Berrones⁵

INTRODUCCIÓN

Los tiempos del Estado majestuoso omnipresente y omnisciente están quedando atrás, debido a la suma de procesos que apuntan por el lado de la redistribución del poder y el establecimiento de nuevas formas que lo articulan para dar lugar a instituciones que se diseñan, rediseñan o reforman. Los tiempos en que los gobiernos y las administraciones públicas funcionaban con base en un sistema de cronómetro son inapropiados en un mundo en que la sociedad civil vive procesos de apertura, intercambio, interacción y comunicación que modifican los patrones estrictos de la previsión, los pronósticos y las proyecciones bajo la lógica de la racionalidad exhaustiva.

El perfil de los Estados que se forma con el advenimiento de la sociedad industrial es cuestionado en la globalidad por factores económicos, políticos y sociales, así como por diversas voces del público ciudadano inconformes con sus resultados, porque su desempeño tiene que mejorarse revisando su radio de acción, la calidad de los procesos de gestión pública, la satisfacción insuficiente que consigue con la producción de los bienes y servicios público y sobre todo, por el deterioro que generan los resultados de política pública.

Hoy, los procesos del poder han ingresado a condiciones de incertidumbre, turbulencias y contingencias que desafían a la racionalidad exhaustiva, la cual tiene como objetivo, detallar actividades, operaciones, procedimientos y sistemas en el afán de tener el control de los diferentes ámbitos de la vida colectiva.

Estos procesos, apoyados en la innovación digital abren la oportunidad para que los Estados no sean más sistemas cerrados de poder, sino que ingresen

⁵ Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de Tiempo Completo Titular "C" en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Premio Universidad Nacional Docencia en Ciencias Sociales 2013. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III. Profesor en la Maestría y el doctorado en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública.

de lleno a la vida de las interacciones y conectividades. Tanto la dinámica de las interacciones como de la conectividad, son el binomio que influye para que las democracias contemporáneas ingresen a otra etapa de desarrollo en el mundo de la sociedad post-industrial, el cual se caracteriza por la búsqueda y adopción de otras formas de gestión pública enfatizando en el aprendizaje, la innovación y la formación de valor público.

Las democracias contemporáneas viven desde finales del milenio pasado en zonas de desarrollo que acreditan no sólo que los ciudadanos están mejor informados de lo que acontece, sino que, con base en las libertades civiles y políticas deciden ser actores en la construcción y dinámica de la realidad social, económica y política. Se han convertido en contrapeso a los Estados y los gobiernos autoritarios y en ese sentido, el advenimiento de la transparencia no es accidental, sino influido por relaciones causales que se condensan en una premisa: no más Estado, sino mayor y mejor participación en él por parte de los ciudadanos y las organizaciones sociales a partir de conocerlo mejor a través de acceso a la información pública.

No más Estado que tienda a la secrecía y la opacidad, sino que se nutra de las nuevas reglas del juego -sistema de instituciones- como las normas constitucionales y legales que formalizan la política de la transparencia. No más Estado que se aleja de los ciudadanos, sino mejor Estado a partir de que es abierto para que sea conocido y evaluado por los propios ciudadanos con fines de política pública. No más Estado centralizado y burocratizado, sino mejor Estado para que, vía la descentralización, la innovación, la simplificación de estructuras, los procesos simplificados, así como de la regulación fina y necesaria, interactúen con la sociedad y los ciudadanos para solucionar los problemas colectivos. No más Estado introspectivo, sino que sea visible y evidente ante el escrutinio de los ciudadanos.

En consecuencia, la transparencia como política pública es resultado de cómo las condiciones y relaciones del poder se han modificado al estructurarse las energías, los procesos y la colaboración en razón de la gobernanza democrática, al institucionalizar ésta, nuevas acciones públicas. De este modo, el interés de los ciudadanos en la participación de los procesos del poder, concreta mediante el diálogo y los acuerdos las agendas de gobierno y las estrategias orientadas a su cumplimiento.

La transparencia da lugar a la producción de reglas institucionales para que los Estados no sean como otrora, centros de poder faraónico, ni sistemas de poder y autoridad que impiden ser conocidos por parte de los ciudadanos, los mercados y la opinión pública en cuanto a lo que hacen, cuánto cuesta la tarea de gobernar, en qué fallas se incurre en los procesos de gestión de políticas públicas, cómo se establecen las prioridades sociales y productivas y en qué medida los resultados conseguidos

responden al diseño de los planes y los programas públicos. La transparencia como política pública dota a los Estados de mayor compromiso en su desempeño, dado que tienen bajo su dirección, la producción de bienes y servicios públicos que universalmente distribuyen a las personas, las familias, los grupos y las regiones con decisiones y recursos públicos.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar, explicar y argumentar desde un enfoque teórico-normativo facetas diversas de la transparencia en la relación compleja e interactiva de los ciudadanos y Estado. Con la política pública, establecen formas de relación más abiertas e interactivas, situación que conlleva a comprenderla en la lógica del poder democrático que combina a la vez, el enfoque de la gobernanza y el gobierno abierto.

En este sentido, la transparencia será comprendida como una de las herramientas más eficaces para asegurar que el poder público sea más público, visible, manifiesto y evidente al escrutinio de los ciudadanos, a fin de que la democracia política tenga mejor savia institucional al procesar los problemas y las soluciones que debe producir a partir de fortalecer la interacción, la participación colaborativa y la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Estado de derecho.

El enfoque adoptado para elaborar el presente trabajo es teórico/normativo con objeto de sustentar la ideas, conceptos y enfoques de manera comprensiva y ese sentido, contribuir a la reflexión sobre la transparencia desde el ángulo de su institucionalidad y como eje que articula a la sociedad y el Estado en una etapa que se caracteriza por el ejercicio del poder democrático, desde la complejidad intermitente de la gobernanza.

Para fines de exposición, el trabajo se organiza del modo siguiente: 1) Contexto; 2) Atravesar la burocracia; 3) Gobernanza y transparencia; 4) Transparencia y gobierno abierto y 5) Conclusión.

CONTEXTO

La importancia de la transparencia en las sociedades y Estados contemporáneos revela el interés por hacer que las democracias tengan un mejor desempeño como forma de gobierno y sistema de vida en la medida que es una estructura de poder que garantiza la mejor relación respetuosa, tolerante y responsable entre los ciudadanos y las autoridades públicas.

Como forma de vida, la democracia política tiene como punto cardinal que los ciudadanos eligen con libertad a los gobernantes mediante un sistema de controles diseñado para racionalizar el ejercicio del poder.

Como sistema de vida, se refiere a que los asuntos públicos sean conocidos por todos miembros de la comunidad civil y política. Que nadie carezca de la

oportunidad para ingresar a las áreas institucionales del poder y en ese sentido no sólo conocerlo, sino que lo evalúe.

Tanto la forma de gobierno como el sistema de vida, confieren a la democracia ventajas para que los asuntos públicos no sean valorados bajo ningún monopolio. En este caso, la transparencia es un camino a recorrer para evitar que el Estado se aleje y sobreponga a la sociedad. El Estado sin transparencia, es un riesgo para los ciudadanos. Implica que se sitúa sobre ellos para no abrirse ante el escrutinio de los propios ciudadanos. Que toma distancia de la sociedad para no dar conocer lo que hace, cuánto cuesta y a quién benefician las acciones de gobierno. Que es renuente a ser conocido, dado que prefiere no se conozca la gestión institucional que desarrolla, más aún, cuando los resultados que logra no favorecen a la sociedad y los ciudadanos. Que se erige en juez y parte a la hora de ejercer el poder, al valorar como acertadas sus acciones, aún sin aportar evidencia alguna de su eficacia.

El ocultamiento de la información favorece los ambientes del secreto negativo que se rige por cómplices, no por autoridades responsables con la vida pública, ni por administradores comprometidos con la transparencia... El ocultamiento de la información en el ejercicio del poder, responde más a camarillas con intereses corporativos, no a políticos profesionales que son responsables ante el público ciudadano (Uvalle, 2011, p. 33).

La transparencia es una ruta a seguir para que los temas de interés colectivo, así como el desempeño de las políticas públicas; que no sean de la esfera exclusiva de la autoridad, sino del conocimiento de todos, tomando en cuenta que el Estado es una institución pública que debe no esconder, regatear ni negar a los ciudadanos el derecho que tienen para que la transparencia sea entendida como una política pública, ya que desde el momento en que el poder es público tiene que dar a conocer lo que realiza. Lo que lleva a cabo se relaciona con el modo en que utiliza los recursos escasos a su cargo, la manera en que cumple las políticas públicas y con la forma de dar a conocer la gestión de los programas de gobierno. En este caso, el poder público tiene su base en las Constituciones, así como en las normas y reglas que autorizan sus decisiones y acciones en la esfera colectiva. Lo público del poder implica para el Estado no actuar con opacidad, la cual es contraria a la publicidad que demandan las democracias para tener credibilidad en el sistema de valores que postulan, así como en el desempeño de las autoridades.

La transparencia debe entenderse como un contrapeso para que el ejercicio del poder no provoque abusos que generan costos dañinos a la vida productiva y el bolsillo de los contribuyentes. La lucha por la transparencia ha sido larga. Desde su

formación, el poder del Estado fue reservado exclusivamente a los gobernantes y funcionarios administrativos que los acompañaban en la gestión de los asuntos del Estado.

En particular, las monarquías absolutas ejercían el poder bajo la idea de la razón de Estado a no publicitar los resultados del poder. Más allá de los edictos reales, no había la oportunidad de que las personas tuvieran acceso al modo en que se trataban los asuntos y problemas de la sociedad. El secreto de la información imperaba como regla. El trabajo de los gobernantes y los gabinetes se desarrollaba bajo muros. El hermetismo se acendrab a medida que el ejercicio de poder carecía de contrapesos efectivos para balancearlo. Lo público del Estado era una esfera restringida a la sociedad. Lo público del Estado era considerado como lo público de la sociedad. Infiuye en éste aspecto, la prevalencia de la razón de Estado para situarlo como estructura de poder que tiene su base de protección y conservación sin conocimiento de los diversos públicos que integran la vida en sociedad. En este sentido,

(...) el Estado moderno ha nacido históricamente de una técnica política. Con él comienza, como un reflejo teórico suyo, la teoría de la razón de Estado, es decir, una máxima sociológico-política que se levanta por encima de la oposición de derecho y agravio, derivada tan sólo de la afirmación y la ampliación del poder político (Schmitt, 2009, p. 44).

En esta lógica, lo público restringido, daba oportunidad para que los gobernantes no comparecieran ante la sociedad y para que el contenido de las políticas del gobierno no fuese objeto de amplia divulgación. En esa línea, ni el gobierno ni la administración pública son objeto de publicidad resplandeciente, sino de prácticas que diluyen la necesaria publicidad que el poder debe tener. Con las revoluciones políticas modernas -la inglesa, norteamericana y francesa- se modifican las relaciones de poder para dar paso a la formación de la sociedad civil moderna y al Estado liberal. Inicia de este modo, la modificación de condiciones de vida que consisten en que lo privado y lo público sean objeto de distinción, para evitar el ejercicio cerrado del poder que prevalece durante las monarquías absolutas. Lo privado se reconoce como el núcleo que sustenta la vigencia de los derechos del hombre -libertad, igualdad, propiedad y seguridad- que son la base que explica la edificación de la sociedad civil a favor de las personas jurídicas. “Llamamos a la esfera del mercado la esfera privada; a la esfera de la familia, como núcleo de lo privado, esfera íntima. Ésta se presume independiente de aquella, cuando en realidad, es completamente cautiva de las necesidades del mercado” (Habermas, 2004, p. 91).

Lo público, por su parte, concierne a las libertades que los ciudadanos tienen para intervenir y participar en la discusión y solución de los temas colectivos, ejerciendo el derecho a elegir a los gobernantes, tener derecho a ocupar cargos de elección popular, formar parte de la representación política, así como ejercer la libertad de pensamiento, expresión y creencia:

Porque en calidad de público, están ya esas personas privadas bajo la ley tácita de una paridad entre los instruidos, ley cuya abstracta universalidad constituye la única garantía de que los individuos subsumidos en ella como meros hombres serán respetados en su subjetividad (Habermas, 2004, p. 91).

Tanto las libertades civiles como políticas son la llave para que el poder del Estado no sea considerado como avasallador ni omnipotente, sino que sea un poder que combine atribuciones y controles. Se trata de un poder al servicio de las personas y los ciudadanos, lo cual significa que la sociedad civil se caracteriza por frenar el radio de acción del Estado en la lógica de que el poder está para servir a los demás, no para lesionar a las personas ni a su patrimonio.

El poder público empieza a ser más público y visible, lo cual significa que toma distancia del secreto y el hermetismo, atendiendo a la premisa de que, siendo público, públicos deben ser los resultados que produce con la gestión de las políticas y programas de gobierno que se diseñan e implementan. De ahí que la transparencia tiene como raíz la formación de la esfera pública que concierne a todos. Es lugar común a las personas y ciudadanos. Es lugar en el cual todo se ve y escucha. Es el sitio para examinar, discutir y argumentar sobre lo que hacen los gobiernos en nombre de interés público. Lo público se consolida en la medida que los ciudadanos luchan por los derechos que les conciernen y en la medida que su vida cotidiana se desarrolla en forma de relaciones interpersonales que permiten estructurar la identidad colectiva que la sociedad y el Estado necesitan de modo diferenciado.

Sin alusión a la formación de lo privado y lo público, la transparencia no estaría debidamente referenciada. Su base de sustentabilidad es la sociedad civil formada en el siglo XVIII, que, a su vez, es la clave para comprender los alcances de la sociedad abierta en el siglo XX y XXI. En ese lapso, la lucha por la transparencia para constituirse en política pública no ha sido fácil. Ha tenido que remontar condiciones adversas que se entretajan con la complejidad de la estructura administrativa del Estado, dada por la existencia de aparatos, agencias, organismos, políticas, programas, proyectos, presupuestos y personal que en él labora, hasta formar una red de sistemas y subsistemas de operación que se amplían en la medida que la sociedad se vuelve más exigente y en esa medida la

especialización del trabajo gubernamental está cargo del cuerpo de funcionarios que se condensan en estructuras burocráticas. Por tanto, con el fin de visibilizar y controlar las burocracias, es importante destacar que:

La importancia de la transparencia tiene alcance amplio la sociedad, la economía y la vida política. En la medida que es viable conocer lo que hacen los Estados con el concurso de las instituciones que lo integran, es factible evaluar mejor sus aciertos y señalar las fallas en que incurra (Uvalle, 2011, p. 30).

Con el desarrollo de la vida industrial, la estructura administrativa del Estado crece, diversifica y especializa, lo cual da lugar a que su operación esté a cargo de profesionales expertos en las materias de gobierno y administración pública. Se articula un nexo causal con la complejidad de la vida industrial que se desarrolla principalmente en las ciudades y las zonas urbanas. Por lo mismo, ese modo de vida da origen a que el conocimiento de la vida productiva y social sea cada vez más especializado, detallado y específico. De este modo, el Estado como organización política de la sociedad tiene una amplia responsabilidad pública en las tareas para gobernar y administrar a la sociedad. Para ello necesita de la existencia de cuerpos burocráticos con alta calificación técnica para efectuar operaciones vinculadas al cálculo, la programación, la planeación, el control, la proyección, la previsión y el trabajo de prospectiva que necesitan tanto la sociedad como la economía de mercado y que se condensa en la importancia de las políticas y programas gubernamentales como herramientas para concretar los objetivos y las metas de carácter colectivo.

En consecuencia, el saber gubernamental y administrativo lo posee la burocracia en escala amplia y de esa manera se desdoblan estructuras, funciones, procedimientos, tareas y sistemas de gestión con carácter especializado y que envuelven los espacios de la vida burocrática mediante códigos, lenguajes, gramáticas y procedimientos de gestión con alta tecnificación: “El principal factor de la superioridad de la administración burocrática es el papel del conocimiento especializado, que, la técnica moderna y los métodos económicos de producción de bienes han hecho imprescindibles” (Weber, 2007, p. 79). En la medida que crecen las áreas burocráticas, los Estados cierran los miradores públicos bajo el celo de resguardar la confidencialidad de los asuntos oficiales en las modalidades de seguridad, conservación y pervivencia. En este caso, “el surgimiento de la administración burocrática es, por ejemplo, el germen del Estado occidental moderno” (Weber, 2007, p. 78).

En particular, es el Estado de bienestar formado después de la Segunda Guerra Mundial, el que potencia a la burocracia gubernamental como el centro principal del quehacer institucional y público. Se fortalece con ello la proclama de la confidencialidad, lo reservado y lo exclusivo para los ámbitos de las decisiones políticas y administrativas. Inicia así, un modo de vida que desemboca en que la administración y burocracia de los Estados se vuelve de acceso restringido para los ciudadanos respecto a querer conocer el modo en que se lleva a cabo la gestión de los temas y los asuntos de interés común en términos de costos y beneficios. Lo que es del público, sin embargo, tiene una esfera de servidores del Estado, así como de oficinas, sistemas, prácticas y procesos que, al desdoblarse y ramificarse en razón de los tramos de la jerarquía administrativa, forman sitios que no son proclives a trasparentar los modos de gestión de los cuales depende la operación de los Estados. Lo público del Estado es capturado por estructuras burocráticas que crecen, se reproducen y amplían en la medida que los Estados son considerados pivotes del desarrollo y agentes confiables para el fomento, la promoción y los estímulos que las economías de mercado necesitan para alcanzar su prosperidad.

ATRAVESAR LA BUROCRACIA

Los cuerpos burocráticos tienen como característica dos elementos base: 1) se encargan de garantizar el manejo de los órganos administrativos y gubernamentales, así como las estructuras y operación de los asuntos del Estado para dar cumplimiento a los fines del interés público y 2) su gestión, estructuración y consolidación da lugar a la integración de redes de trabajo que se sustentan en funciones de alta especialización técnica, hasta formar ámbitos directivos y operativos que tienen naturaleza densa y abigarrada. La racionalidad del trabajo gubernamental que tiene su expresión más acabada en el desarrollo de la burocracia moderna, significa que las oficinas administrativas se encargan de las tareas de planeación, programación y control a fin de producir certidumbre y eficacia en el desempeño de la vida productiva y social.

La racionalidad del trabajo gubernamental implica que la referencia a valores, medios y fines garanticen la certeza institucional con la traba que las burocracias desarrollan. Esto significa la fabricación y utilización de los instrumentos del trabajo administrativo que responde a la lógica del quehacer estatal.

En este sentido, sin el trabajo de la burocracia el Estado moderno no tendría vida material y efectiva, lo cual significa que la base de su eficacia descansa en el cuerpo de profesionales que se dedican de manera ininterrumpida a generar las ventajas de la eficiencia en favor de los imperativos que exige la economía de mercado y la sociedad industrial. Las burocracias se consolidan como sistemas de

poder en la medida que su trabajo les permite ejercer la superioridad técnica y en ese caso, logran situarse con distancia del escrutinio de los ciudadanos.

La vida administrativa de los Estados es un sistema de complejidades organizado. El desarrollo de la sociedad y la economía de mercado ha ingresado a corredores que exigen pericia y destreza de carácter técnico para producir los resultados de la gestión gubernamental. Incluso los gobernantes al frente de la burocracia, no actúan como variable independiente, sino que sus tareas se apoyan en diagnósticos, estudios, propuesta y recomendaciones en las cuales la propia burocracia influye para normar sus decisiones. Las oficinas burocráticas son centros del saber profesional que tienen la habilidad para articular redes de compromiso para dar lugar a la formación de estructuras de poder. Esto implica que el dominio del saber técnico es un asunto de especialidades y especialistas, por lo cual los cuerpos burocráticos ganan ámbitos de influencia creciente para influir en la toma de las decisiones públicas.

En consecuencia, el universo administrativo del Estado se reproduce mediante conductas que acreditan saberes de alta calificación burocrática, hasta lograr que los expertos sean situados en los mandos de dirección no siempre logran tener el control pleno de sus actividades y resultados de los subalternos. La capacidad ubicua de la burocracia la convierte en un sistema de gestión pública que logra generar su dinámica, reglas y procesos en la lógica de la racionalidad organizativa.

En la etapa del capitalismo dorado que transcurre de 1945 a 1975, las burocracias fueron decisivas para dar cuerpo a las políticas del bienestar social, así como a los planes económicos que lograron el crecimiento de las economías industrializadas. Este rol importante de las burocracias gubernamentales acentúa su dinámica a favor de la acumulación del capital, así como en la generación y distribución de los bienes y servicios públicos. El piso de apoyo que favorece esas tareas son, sin duda, las oficinas de la burocracia. La formación de cuadros burocráticos con alto dominio del saber técnico, origina la categoría de tecno políticos, es decir, aquellos servidores públicos dotados de una formación y práctica rigurosa que les permite aplicar métodos cuantitativos con el auxilio de axiomas, teoremas y operaciones algorítmicas para elaborar los objetivos y metas de las políticas y los programas de política pública. Hacen política no a través de los partidos políticos, sino de los cenáculos propios de la vida burocrática. Hacen política cerca de los gabinetes, los grupos de asesores, los grupos especializados y en los círculos cercanos y decisivos para elegir, justificar y adoptar las políticas públicas, en las oficinas de los Primeros Ministros o los presidentes de la República.

Todo ello en el marco del juego del poder no desarrollado competitivamente en la arena pública, sino lejana de ésta, es decir, en los escritorios de la vida administrativa. Se conforma así, un conjunto de cuadros indispensables para asesorar, recomendar y hacer ante los requerimientos políticos, propuestas sobre cómo hacer y cumplir las políticas públicas y los programas de gobierno. Son cuadros, que además de conocer la aplicación de la técnica en los programas de política pública, conocen los sitios de influencia para decidir sobre el sentido y el curso de las propias políticas públicas. Avanzan en la medida que los Estados tienen a su cargo más agendas a cumplir y tareas a desarrollar. Se establece así, un nexo causal entre la necesidad de disponer de personal calificado y la urgencia de elaborar las respuestas de los Estados con oportunidad y eficacia.

Cuando sobreviven las crisis de capitalismo contemporáneo como la de 1973 y 1975 se tiene como saldo el fracaso de las políticas de bienestar social. Los Estados, por fallas en la gestión gubernamental, viven problemas de déficit fiscal, endeudamiento, sobrecarga de compromisos y la inviabilidad de superar los problemas crónicos como el desempleo, la inflación y la quiebra de las finanzas públicas al descuidar el balance entre ingresos y gastos, costos y beneficios. La crisis de gestión del Estado de bienestar es el resultado de la falta de transparencia al no conocerse en la opinión pública lo que estaba sucediendo con el declive de las políticas intervencionistas. Los políticos de corte keynesiano y los cuerpos burocráticos cerraron las llaves de la información a los ciudadanos y la sociedad para que no conocieran en qué fallaron y en qué fracasaron. La falta de transparencia en sentido estricto, impide conocer a fondo qué origina la crisis del capitalismo dorado, cuáles son los costos reales de la misma y por qué la gestión de las políticas públicas desemboca en desencanto para los ciudadanos, las familias y los agentes del mercado.

Así sucede en Australia, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Noruega, Reino Unido y Nueva Zelanda. Los años setenta representan el inicio de la caída del Estado del bienestar y con él fallan los políticos que prometieron bienestar social en las sociedades industrializadas al amparo del intervencionismo gubernamental y la omnipotencia burocrática:

La omnipotencia gubernamental es una ficción propia de sociedades tradicionales. Los que deciden y llevan a cabo las políticas tienen menor poder de lo que se cree. Los gobiernos no operan en el vacío. Enfrentan límites legales, políticos e informativos; actúan con recursos públicos escasos y por medio de burocracias que tienen sus propias inercias e intereses (Aguilar, 1992, p. 65).

El fracaso de los políticos keynesianos alcanza a los cuadros de la burocracia y de ese modo se forma una atmósfera adversa hacia la administración pública, la cual no justifica con información a detalle y satisfactoria el porqué de la existencia de estructuras y procesos abigarrados, centralizados, verticales apoyados en sistemas que formaban cadenas de procesos y prácticas densas, relacionados con las fallas de gestión de las políticas públicas.

En los marcos del Estado del bienestar la:

...expansión generada por la construcción del Estado de bienestar a partir de la segunda mitad del siglo XXI tuvo repercusiones no sólo en el ámbito de actuación del sector público (que amplió sus fronteras frente al mercado y la sociedad) sino también en la forma de organización de la burocracia estatal. El mayor tamaño del gobierno hizo necesarias reglas más homogéneas, procedimientos estandarizados, vigilancia centralizada y jerarquías sólidas que buscaban facilitar el control de un creciente aparato administrativo (Cejudo, 2011, pp. 19-20).

La opacidad de la crisis ocasiona que los políticos keynesianos pierdan el poder y se registra el arribo de los neo-conservadores en los años ochenta para dirigir a la sociedad y la economía, y definidos en favor de la nueva gestión pública para reestructurar el Estado. El voto electoral de los ciudadanos decide favorecer a los políticos conservadores que prometen frenar el gasto público y la inversión del gasto de acuerdo con el patrón del intervencionismo estatal sobre la base de una cultura de honestidad. “En términos generales, la nueva gestión pública asume una cultura de honestidad del servicio como algo dado” (Hood, 2011, p. 68).

La crisis económica del capitalismo dorado tiene entre sus causas la falta de la transparencia. En este caso, el monopolio de la información pública a cargo de los cuadros burocráticos ocasiona la desconfianza en el Estado. En contraparte, el paradigma del mercado libre, la empresa exitosa, la innovación creciente y la competencia abierta se convierten en ejemplo de cómo los Estados debían administrar a la sociedad.

En los años ochenta, burocracia significaba derroche, ineficiencia, quebranto público e inviabilidad del desarrollo teniendo al Estado como locomotora principal. Los reclamos desde la sociedad en favor de menos Estado y más sociedad, incluyen, desde luego, que la transparencia se instale como medio para vigilar y controlar más de cerca de los políticos y las burocracias. El clamor ciudadano para abrir el Estado se intensifica. Había que abrirlo para que los vientos de la transparencia “purificaran” sus cenáculos y oficinas burocráticas.

Los años ochenta son de cuestionamiento hacia los Estados abigarrados, híper burocratizados, las administraciones públicas ensimismadas, los sistemas de

gestión elaborados en las luces de las candilejas y los procesos de gobierno que no garantizaban la publicidad efectiva de los datos, las evidencias y los resultados convincentes, relacionados con las políticas públicas.

En los imperios antiguos y en otros Estados autoritarios, la burocracia pública era sin duda un actor poderoso, pero sólo después de la segunda Guerra Mundial se le ha considerado un actor poderoso en la elaboración de políticas de los regímenes democráticos (Peters, 1999, p. 103.).

Los reclamos en favor de la transparencia se multiplican hasta conformar movimientos que en los años noventa generan contextos favorables para abrir a los Estados en términos de una mayor publicidad y acceso a la información. Había que abrir los candados de las burocracias que tenía el conocimiento de los asuntos públicos pero protegidos por el secreto y la opacidad.

Atravesar la burocracia se convierte en proclama mundial como lo fue antes el advenimiento de las políticas de apertura externa, la liberalización, la desregulación y la privatización, entendidas como políticas públicas que redujeron el tamaño de los Estados y mediante la técnica costo-beneficio; inicia la depuración de los programas de gobierno que no se justificaban, sobre todo cuando se utilizan recursos de modo exponencial, sin que sean eficientes. En este caso, la transparencia se erige como política pública al formalizarla con mayor ahínco, considerando las ventajas para que los ciudadanos ingresen al conocimiento de los circuitos de datos e información que los gobiernos producen, almacenan y distribuyen hacia la vida cotidiana. Para ello es necesario que el claroscuro de las burocracias fuese diluido. Sin duda, atravesar las burocracias se convierte en requisito para reformar y mejorar el desempeño de los Estados y administraciones públicas. Atravesarlos para desmontar su tamaño creciente en materia administrativa y burocrática, para evitar que la información pública fuese objeto de regateos y monopolio por parte de la autoridad pública, así como disminuir los costos de transacción para quitar presión a las finanzas públicas y el gasto público.

En este contexto surge el paradigma post-burocrático para evitar que los cuadros de dirección y operación se reproduzcan de modo incesante con políticas burocráticas que no se justifican y lograr en consecuencia, que los Estados definan el interés público con participación de las autoridades y los ciudadanos. “El uso cada vez más común de términos como *clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad*, por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones gubernamentales” (Barzelay, 1997, p. 173). Sacudir a los Estados de los sistemas de rutina acendrados se convierte en exigencia pública, a fin de recudir los costos que derivan de los rendimientos decrecientes de la gestión pública.

Atravesar las burocracias es posible hacerlo con medidas de depuración administrativa y financiera, la adopción de la innovación tecnológica, la mejora de la productividad en las oficinas administrativas, la introducción de los sistemas de medición -indicadores de gestión- y (re)profesionalizar a los cuerpos burocráticos para que se adhieran a la lógica de la competencia, la producción de valor público, la reducción de los costos administrativos, el manejo de los sistemas digitales; crear agencias autónomas para frenar el poder de los ministerios y las secretarías de Estado en las áreas de mercado, competencia e innovación, reducir los tramos de control, las jerarquías administrativas, disminuir las áreas y procesos centralizados, favorecer la descentralización de funciones y evaluar continuamente el desempeño de los organismos burocráticos.

Atravesar la burocracia se convierte en tendencia mundial al menos en los países capitalistas y de ese modo se gira hacia la reforma de los Estados para evitar que los gastos de las burocracias consumieran la riqueza material de la sociedad con el aumento de impuestos a los contribuyentes. Junto a este paquete de medidas, la transparencia habría de permitir que los políticos y los cuerpos burocráticos no se encierren en sus despachos para decidir los procesos de gobierno sin mayores contrapesos y de espaldas a los ciudadanos. Es con el movimiento del paradigma post-burocrático de los años noventa, que finalmente se produce la base conceptual que, con apoyos políticos, da paso a la reforma de los Estados y las administraciones públicas con base en los postulados de la Nueva Gestión Pública, la cual se erige en un movimiento contrario a las políticas del Estado de bienestar y en particular, con el apoyo del neo institucionalismo económico, la teoría de la elección pública y el gerencialismo se promueven desde el poder las estrategias que habrían de aplicarse para vigilar a las burocracias gubernamentales, controlando a los movimientos presupuestales, financieros, contables y de gasto público para que no incurrieran más en la maximización de los recursos públicos con fines de ventaja y privilegio. “El origen intelectual de la NGP se encuentra en dos escuelas de pensamiento: la teoría de la elección pública (*public choice*), acompañados por el nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo (*managerialism*)” (Cejudo, 2011, p. 28).

Atravesar la burocracia despeja el camino para que la transparencia sea valorada como una política pública necesaria para evitar en lo sucesivo crisis de los Estados al no permitir que la sociedad y los ciudadanos pudiesen conocer las causas, procesos, políticas y programas que desembocan en errores públicos que dañan tanto a la sociedad como al propio Estado.

GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA

Uno de los giros más importantes en la vida de la sociedad y el Estado son las pautas que derivan hacia la gobernanza democrática. En efecto, la gobernanza intervencionista sucumbe desde el momento que las políticas estatistas no consiguen que la sociedad y la economía tengan un desempeño mejor desde los años setenta hasta nuestros días. La crisis del intervencionismo no se da en el vacío. Tiene como elemento de identidad el rol que desempeñan las políticas públicas, entendidas como estrategias que elabora y aplica la autoridad pública para llevar a cabo la tarea de gobernar. En este caso, la gobernanza intervencionista se vuelve inviable cuando el mundo contemporáneo acelera los procesos de globalidad, intensifica las prácticas de competitividad y la economía de mercado se consolida como la forma de intercambio más desarrollada para llevar a cabo la producción de los bienes, capitales y servicios.

Una consecuencia de la gobernanza intervencionista es que los procesos centralizados, piramidales y verticales se vuelven problemáticos para que los Estados reaccionen con agilidad y eficacia ante las demandas sociales, económicas y políticas. En la medida que los Estados no logran reaccionar con oportunidad ante los movimientos de la vida pública, se rezagan frente a los problemas que exigen su atención y solución.

Desde los años noventa, la gobernanza democrática, entendida también como gobernanza colaborativa emerge como un patrón de gobierno que responde a nuevas condiciones de vida en las cuales los Estados no son más centros protagónicos, incluso faraónicos de poder, al reconocer que en la sociedad y la economía existen otros centros de poder que deben ser regulados y coordinados por él, a fin de lograr cooperación, descentralización y la participación colaborativa, atributos fundamentales de la gobernanza democrática. “Así las políticas públicas hoy no las podríamos visualizar sin una dosis de colaboración, ya que partimos de que éstas apuestan a una relación entre actores gubernamentales, ciudadanos y actores económicos para el impulso de las decisiones públicas” (Mariñez, 2019, p. 65).

Esto significa que los Estados no tienen a su cargo el monopolio de los asuntos públicos y dado que éstos también interesan a la sociedad civil. Se delimita de este modo, lo público del Estado y lo público de la sociedad como esferas no antagónicas, sino colaborativas, corresponsables y complementarias para que los problemas y las soluciones colectivas sean asumidas tanto por la autoridad pública como por grupos organizados de la sociedad. Lo público del Estado -constituciones, códigos, estatutos, normas, leyes, reglamentos- son las reglas del juego que autorizan tanto conductas individuales como colectivas a favor del interés público. Lo público de la sociedad -formas de asociación, cámaras, confederaciones, centros

de investigación, colegios, universidades, ejercicio de las libertades civiles y políticas, dinámica para elegir representantes a cargos públicos y formación de los espacios para las políticas públicas- contribuye a que la vida asociada sea más fructífera y productiva.

Lo público estatal y lo público social son parte de los nuevos derroteros de la gobernanza por co-gobierno que se han de traducir en formas de colaboración y el co-diseño de políticas públicas para ampliar la riqueza de lo público con aportaciones desde el Estado y la sociedad.

La gobernanza por co-gobierno, que es crecientemente el modo de gobernarse en la sociedad contemporánea en numerosos asuntos públicos, en razón de la interdependencia que actualmente ente los actores gubernamentales y los sociales y los actores gubernamentales y que es necesaria para que cada uno pueda realizar sus fines, razón por la cual los actores gubernamentales y los sociales manifiestan disposición a dialogar, a concertar, a coordinarse, cooperar y asociarse a través de varias actividades (Aguilar, 2019, p. 29).

Se trata en este caso, de establecer agendas de colaboración que permitan sumar esfuerzos, aprovechar capacidades, información, recursos tecnologías y propuestas de política pública para mejorar la capacidad de gobernar. Por tanto, es importante hacer la distinción entre gobierno y gobernanza democrática. Gobierno es un sistema de autoridad constituido que tiene como objetivo dar unidad, coherencia y certidumbre a la sociedad, las organizaciones sociales e impulsar la economía con las políticas públicas. El gobierno es imperativo, coercitivo, establece sanciones, castigos, autoriza y prohíbe conductas. Ejerce el poder, tiene autoridades electas y designadas, cobra impuestos, administra e imparte justicia, tiene a su cargo el manejo de la política interna y externa, es el encargado de asegurar el orden, la paz y la solución de los conflictos. Su organización es centralizada, descentralizada, desconcentrada e impulsa también la delegación de autoridad. Es el referente más importante para coordinar de manera impositiva capacidades y recursos de la comunidad civil y política.

La gobernanza democrática por su parte, refiere al ejercicio del gobierno, a los procesos de cooperación que se logra instaurar con los actores de la sociedad reconocidos como redes de colaboración, se opta más por la descentralización y cooperación del poder, por formas de participación, colaboración y la coproducción de políticas públicas; se institucionaliza la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación pública; se fortalece la coordinación de los actores de la sociedad; se incentiva la integración, la interdependencia y la articulación de actores gubernamentales y no gubernamentales para articular el establecimiento

de las metas colectivas. “Ningún actor por sí sólo público o privado, tiene el conocimiento y la información necesaria para solventar problemas complejos dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios” (Koiman, 2005, p. 61).

En este caso, la gobernanza modifica el sentido de los gobiernos centralizados que privilegian el estilo cupular y vertical que anula a la sociedad al desestimular su capacidad de inventiva, desvaloriza la inteligencia colectiva que tiene para generar ideas, proyectos y propuestas que permitan la solución de los problemas colectivos de manera conjunta, simultánea, articulada y efectiva. En la gobernanza democrática, visualizada también como gobernanza colaborativa que permite acentuar el compromiso cívico de los ciudadanos hacia las instituciones del orden establecido, el gobierno está más comprometido para responder con eficacia y responsabilidad en el cumplimiento de sus deberes hacia la sociedad y al mismo tiempo el Estado no desplaza a la sociedad, el mercado y las organizaciones civiles para dar lugar a la formación de valor público. En este sentido, la transparencia es parte central de la gobernanza democrática. Tiene como atributos la modificación de las relaciones entre la sociedad y el Estado para evitar que la asimetría de la propia de la información sea un *modus operandi* regular e institucionalizado para desventaja de la vida colectiva.

Por la transparencia, los Estados están obligados a abrir los procesos, los sistemas de gestión, el desempeño de las políticas públicas, los archivos, los expedientes, las memorias, los informes que los ciudadanos desean conocer para evaluar a los programas de gobierno. Transparencia implica lo abierto, lo accesible, lo evidente y lo visible; en suma, lo que está a la vista de todos; significa que los Estados no son más “cajas negras” donde se llevan a cabo decisiones y acciones que no se conocen; asimismo, debe socializarse la utilización de los recursos, así como el cumplimiento de las políticas públicas financiadas con el pago de impuestos por parte de los contribuyentes.

La transparencia ha logrado abrir los Estados para conocer y evaluar los sistemas de gestión pública que aplican, cuánto cuestan, cuál es su efectividad, cómo se justifican y cómo se evalúan en razón de costos, beneficios e impactos. Contribuye, además, a conocer cómo se ejercen los recursos públicos, qué hacen los cuerpos burocráticos, qué hacen las autoridades cuando ocupan los cargos públicos mediante elección ciudadana, cómo se distribuyen los recursos escasos y de qué manera se aprovechan en razón de su justificación, importancia y cuantía.

La transparencia es antídoto contra la inmoralidad política y administrativa. Contribuye a diluir la cleptocracia, el cohecho, el conflicto de intereses, la impunidad, el tráfico de influencias, en la medida en que los documentos que registran

información de los órganos del Estado pueden conocerse con reglas y procedimientos formales cuando se trata de acceder al análisis de las conductas públicas por parte de los cuerpos burocráticos y el modo en que las autoridades electas y que tienen investidura, ejercen sus atribuciones. La ventaja de la transparencia consiste en que es factible atravesar las burocracias, acceder al interior de los órganos del Estado, al seno de sus archivos para consultarlos y sobre todo, contribuye a que el poder público sea cada vez más público, dado que cuando más se conoce lo que hace, los ciudadanos y la sociedad tienen información relevante para evaluar su desempeño. “La transparencia *clara* se refiere tanto a políticas de acceso a la información como a programas que revelan información confiable acerca del desempeño institucional, señalando las responsabilidades de cada funcionario, así como el destino final de los fondos públicos” (Sosa, 2011, p. 23).

La transparencia, desde el enfoque de gobernanza, implica informar con base en las normas constitucionales y legales. Otrora los Estados tuvieron la oportunidad para cultivar en su seno la opacidad y el secreto invocando motivos de seguridad y estabilidad políticas. Hoy, las sociedades democráticas son más vigilantes de lo que hacen y no hacen los Estados, porque han redescubierto que éstos son administradores de los recursos públicos y tienen en sus manos la conducción de los asuntos colectivos bajo premisas como la honorabilidad y la eficacia para que su modo de actuar sea conforme a la ética de la responsabilidad. Están más pendiente de lo que deciden y dejan de decidir. Saben que la acción y la inacción del poder estatal tienen costos y repercusiones en la agenda de los gobiernos y en las condiciones de vida de los ciudadanos. Están alertas ante complicidades, dilaciones, indolencias, omisiones y errores que dañan el ejercicio de los presupuestos y las actividades productivas y sociales. Están mejor informados a través de medios escritos, visuales y digitales, con lo cual las decisiones y acciones de los Estados son objeto del escrutinio ciudadano. Son más críticos ante las fallas o errores que cometen los gobiernos con los recursos de los ciudadanos. Exigen en todo momento que los dirigentes políticos, así como los cuerpos burocráticos cumplan sus deberes públicos con responsabilidad y eficacia.

La naturaleza de la rendición de cuentas consiste en que es esfera vigilante del desempeño de las autoridades, áreas, competencias y jurisdicciones de gobierno que dan sustentabilidad al poder del Estado. Este tiene como elemento de contención y vigilancia a la rendición de cuentas, lo que implica que sus compromisos y acciones se rigen por normas formales que prescriben la forma en que el poder se debe ejercer tomando decisiones, distribuyendo recursos, asignando tributos y cumpliendo objetivos de política pública (Uvalle, 2017, p. 59).

Las sociedades actuales se integran por ciudadanos activos, contestatarios y organizados que saben protestar y ejercer presiones ante los errores de los propios Estados. Con la transparencia, el poder está más expuesto a ser cuestionado y castigado cuando falla en la aplicación de los programas de gobierno.

Por tanto, la transparencia es una política pública adoptada por los Estados contemporáneos para modificar la condición de vida de los ciudadanos en relación a él. Otrora, cuando no existía la política de transparencia, tenían condición de súbditos porque carecían de los medios y la oportunidad para controlar al Estado en materia de información, entendida como un bien público. Los discursos, las declaraciones, los informes y las publicaciones fueron durante décadas los medios para difundir lo que hacían los gobiernos, pero no había ejercicios de transparencia que permitieran conocer y evaluar lo que hacían tanto en condiciones previstas como imprevistas, dado que ambas consumen recursos de los contribuyentes. Se producía información oficial, pero no había debate para analizarla ni para valorar su eficacia en materia de resultados obtenidos.

El mundo del Estado eran sus propias fuentes de información, pero en lo fundamental eran inaccesibles para los ciudadanos en lo relacionado con políticas y programas públicos. La prevalencia de políticas más gubernamentales que públicas, propiciaba fuentes oficiales manufacturadas en razón de sus estructuras de poder. Los Estados en este caso, no se sometían al escrutinio de los ciudadanos ni de la opinión pública. Con la transparencia es factible no sólo conocer qué hacen los Estados, sino determinar dónde se encuentra la responsabilidad cuando fallan las autoridades y los cuerpos encargados de la operación de las políticas públicas.

Por otra parte, es fundamental en la lógica de la factibilidad institucional y organizacional destacar que la transparencia como política pública no se desarrolla en el mundo de los deseos y las buenas intenciones de los actores interesados en ella, sino que forma parte de los juegos del poder que en términos metafóricos, da lugar al “bote de basura” en el cual hay personas, soluciones, oportunidades y elecciones que es fundamental considerar con fines del proceso del gobierno y de la Administración pública (Uvalle, 2011, p. 37).

TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO

La transparencia da un salto cualitativo cuando el 21 de enero de 2009 el presidente Barack Obama, emite el *Memorandum for Transparency and Open Government* para hacer posible el establecimiento del gobierno abierto como mecanismo de cooperación, intercambio y corresponsabilidad entre los Estados contemporáneos. Ese patrón de gobierno se convierte en ejemplo de gobernanza democrática aplicada, orientado

a generar soluciones colaborativas, compartidas y corresponsables en favor de la vida colectiva.

El *Memorandum* del presidente Obama define los tres pilares del gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración. En este caso, la transparencia es el basamento para que mediante disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias se garantice el acceso a la información con recursos operativos que permitan disponer de datos a los ciudadanos y que al mismo tiempo tengan conocimiento y un mejor el control del poder al conocer lo que éste realiza, cómo lo realiza y cuál es el costo de las políticas públicas sufragadas con los impuestos de los contribuyentes.

La participación puede ser efectiva con el auxilio del internet y las redes sociales para ensanchar la colaboración activa de la sociedad en su relación directa con los gobernantes y las agencias del gobierno, a efecto de ampliar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos con estudios, propuestas y acciones para fortalecer la calidad de la vida democrática.

La colaboración por su parte, implica desarrollar redes de corresponsabilidad, cooperación, co-diseño, coproducción y co-creación que acentúen la interacción e interdependencia social para producir bienes y servicios públicos con base en procesos de innovación colectiva.

Éste trípode refleja como el gobierno abierto se convierte en un movimiento de amplia envergadura, hasta erigirse en una forma de toma de decisiones y gestión institucional que posibilita una nueva relación entre la sociedad y el gobierno mismo. Significa a la vez, que la democracia contemporánea ingresa a una nueva ruta de gestión institucional para producir soluciones colaborativas que permitan superar los escollos de la vida cotidiana.

El cómo gobernar, se traduce en la necesidad de que los gobiernos no incurran en prácticas centralizadas y alejadas de los ciudadanos, sino que, a partir de ejercicios de la sociedad, los ciudadanos, los mercados y las organizaciones civiles sean convocados de manera transversal para ampliar la capacidad de respuesta en un mundo globalizado y cada vez más interdependiente. En este caso, la transparencia adquiere la categoría de activa, es decir, refiere a gobiernos interactivos, dialogantes y con la obligación de generar información activa, periódica, expedita, a la vista del público, abierta para controlar a la autoridad.

Es un tipo de transparencia en la cual se rebasa las solicitudes de información para instaurar un modo más activo para que el gobierno cumpla con el deber de hacer público lo que es del público como la información sobre el presupuesto gubernamental, el desempeño de los programas de política pública, la dotación de servicios a la comunidad, el comportamiento de la autoridad ante situaciones de contingencia.

La transparencia activa contribuye a lograr más presencia de los ciudadanos organizados en la definición de los temas de política pública a partir de que la información periódica que el gobierno difunde de manera abierta, gratuita y con vista al público ciudadano. Más presencia implica que puede acreditarse por parte de grupos de la sociedad civil, hasta conformar un sistema de capacidades públicas más robusto y efectivo.

En este sentido, el gobierno abierto, entendido como el gobierno de todos y para todos, da pauta para destacar que todos pueden participar en los asuntos públicos y hacer propuestas para que sean incorporadas a las esferas de la decisión pública. Implica la posibilidad de generar responsabilidad compartida, colaborativa, así como el co-diseño de estrategias de gobierno que son fruto de la interacción y la cooperación. Esto significa que el gobierno abierto, como gobierno transparente, no es introspectivo, sino colaborativo y se encuentra a la vista de todos. Asume la inclusión como requisito de colaboración efectiva y despliega capacidades de manera horizontal hasta configurar sinergias más efectivas que superan la condición de obedecer como súbditos y abre la oportunidad para que los ciudadanos tengan en el gobierno, una institución que no sólo los toma en cuenta, sino que tiene canales para hacer efectiva la participación colaborativa. De este modo, el gobierno abierto tiene como elementos de su arquitectura fina: “valores participativos, valores democráticos republicanos, visión de gestión de red, visión de e-gobierno, nuevo enfoque de gestión pública y gobernanza colaborativa” (Mariñez y Valenzuela, 2013, p. 27).

La contribución de la transparencia al gobierno abierto consiste en que la burocracia que lo sustenta es atravesada por la accesibilidad y la publicidad para iniciar el aprendizaje de dialogar y conversar con los ciudadanos. El gobierno, en la visión del gobierno abierto, se redescubre para desarrollarse con mayor adaptación, flexibilidad, coordinación y decisiones que se consensúan para que se conviertan en planes de acción elaborados de manera conjunta con grupos de la sociedad. La transparencia abre las puertas del gobierno para que grupos interesados en temas colectivos, se sumen de manera creativa al diseño, hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas, para dar paso a la transparencia activa, que puede detonar más interés de la sociedad por los asuntos públicos.

El gobierno de y para los ciudadanos entendido como gobierno abierto, se convierte a medida que la transparencia, como política pública, se erige en uno de sus pilares más conspicuos para generar valor público, dado que, desde el espacio público, es factible conocer mejor al gobierno.

En esta lógica, la transparencia activa es la antesala de la participación colaborativa en las áreas, temas, problemas y soluciones públicas que atañen no

sólo al gobierno, sino también a los grupos de la sociedad interesados en diseñar opciones para revertir las condiciones adversas de la vida. La relevancia de la transparencia en el gobierno abierto implica considerar el tránsito “de la primera generación de la transparencia a una transparencia activa y focalizada como herramienta de política pública. De los datos solicitados a los datos abiertos” (Mariñez y Valenzuela, 2013, p. 27).

En una primera etapa en el desarrollo de la transparencia, su eficacia consiste en abrir los gobiernos para que el público ciudadano acceda a él, lo conozca y evalúe con datos más confiables a partir, por ejemplo, de las solicitudes de información. La transparencia en este caso, atraviesa las burocracias y las sacude para que dejen atrás la opacidad y el secreto sobre temas de inversiones, presupuestos, legislación, pensiones, prestaciones sociales, gasto de las oficinas de gobierno, estructura de sueldos, entre otros puntos a destacar.

En el caso del gobierno abierto, la transparencia es más activa, es decir, no sólo conoce y evalúa al gobierno, sino que su eficacia depende de que los ciudadanos se asuman como parte activa para debatir sobre temas colectivos y puedan, a la vez, intervenir en la agenda del gobierno abierto. En este caso, la burocracia gubernamental no es sólo eficiencia y responsabilidad, sino que dialoga con la sociedad civil, como cuerpo participante de los procesos de política pública.

La burocracia gubernamental se transforma en burocracia participativa al intervenir mediante el diálogo y la conversación con los ciudadanos en las reuniones públicas, los trabajos colectivos con grupos de la sociedad y comités consultivos. Diluir la armadura organizacional y eficiente de la burocracia en sentido piramidal se logra cuando los valores de la democracia como la transparencia consiguen instalarse en el seno de los gobiernos para organizar las reuniones con la sociedad de manera nítida y accesible. En consecuencia, el gobierno abierto es una forma de re-articular los vínculos entre la sociedad y el Estado para formar ambientes caracterizados por interacciones crecientes en la solución activa de los problemas colectivos y en el desarrollo de nuevas oportunidades para generar valor público e incentivar una participación colaborativa que formalice la interacción de gobierno con los ciudadanos.

La transparencia activa contribuye a formar espacios de colaboración con la participación de redes sociales y digitales, actores autónomos, relaciones interorganizacionales y partenariados que son determinantes para el desarrollo del gobierno abierto, con la información que éste genera en términos de confianza institucional. Inicia así, la producción de la cultura de transparencia a fin de que la información pública sea catalogada como un bien público

Por otra parte, el gobierno abierto ensancha los márgenes de la transparencia con el uso de herramientas tecnológicas como el internet, la web 2.0, la participación

de organismos ciudadanos en la red, la gestión de datos e información, el diseño de estructuras y procesos que faciliten el acceso de los ciudadanos a bancos de información para que se enteren de la situación que guardan las políticas públicas que se diseñan en los diferentes órganos y jurisdicciones del Estado.

La transparencia activa, focalizada en las tecnologías del conocimiento para llevar a cabo la generación de datos e información, es relevante para los ciudadanos, así como para los procesos de gobernar. En este sentido, la transparencia activa es la pauta para destacar la existencia de ciudadanos inteligentes que son a la vez, clave para que el gobierno abierto sea valorado como un gobierno inteligente en cuanto que es visionario, innovador, flexible, cercano a los ciudadanos y corresponsable.

La transparencia activa no es ajena a las pautas de colaboración y participación para que el gobierno abierto se nutra de la inteligencia colectiva, es decir, de la inteligencia que es producto de todos y viable para que la vida pública tenga más fortalezas que debilidades, mediante procesos de diálogo y relaciones de sinergia. En este caso, la transparencia activa:

Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que con la periodicidad que la norma le señale, publique toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etcétera, y debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro (Ferreiro, 1999, p. 8).

La referencia de la transparencia activa en los gobiernos abiertos no es un dato más, sino el conjunto de oportunidades que favorecen la integración de voces y capacidades para que el *modus operandi* del gobierno abierto sea más fecundo y fructífero. El esquema que favorece el vínculo estructural entre la transparencia activa y el gobierno abierto es la gobernanza colaborativa, la cual indica que los gobiernos son más interactivos con la sociedad y los ciudadanos. No son gobiernos caracterizados por la unidireccionalidad de los procesos que desarrollan, sino que ingresan a la pista de la bidireccionalidad. En este caso, la opacidad y el secreto responden más a la unidireccionalidad de los gobiernos, mientras que la transparencia y el gobierno abierto ingresan a los procesos de bidireccionalidad. Por eso el gobierno abierto se caracteriza como un gobierno de interacciones y en esa línea, la transparencia activa es una forma de asegurar la interacción de los gobiernos con los ciudadanos, para evitar que tome distancia de la vida colectiva, al vigilar más de cerca su desempeño.

La construcción y el cumplimiento de oportunidades colectivas es una de las metas del gobierno abierto para consolidarse como un sistema de instituciones que, en los marcos del Estado democrático de derecho, incorpora la inteligencia colectiva de la sociedad a las áreas y sitios de la toma de las decisiones vinculadas a las políticas públicas. En esta perspectiva, la gobernanza colaborativa es punto cardinal para comprender los desarrollos de la transparencia y el gobierno abierto en el siglo XXI, lo cual significa que las oportunidades del desarrollo tienen que valorarse en la visión de las sociedades abiertas que tienen como base principal, que los ciudadanos analizan, discuten y deciden sobre el sentido de la vida colectiva de manera pacífica y responsable.

CONCLUSIONES

La transparencia es una tendencia de primer orden en el desarrollo de la sociedad contemporánea y el desempeño de los Estados. Es una política pública que tiene por objeto abrir, visibilizar y publicitar la esfera interior de los gobiernos para evitar que tengan valladares que limiten a los ciudadanos conocerlos y evaluarlos. La ruta de la transparencia no es de terciopelo, sino que en su dinámica ha tenido que vencer resistencias que intentan frenar sus ventajas institucionales, y se inscribe en las reformas que los Estados contemporáneos efectúan desde los años noventa hasta el tiempo presente para ser más públicos, evidentes y con la co-creación políticas públicas, cumplir los objetivos y metas que necesitan la sociedad, los ciudadanos, los mercados y la vida productiva en conjunto.

Uno de los escollos más difíciles a vencer es el secreto, dado que refiere a la imposibilidad de conocer lo que hacen los Estados y qué archivos tienen para guardar la información entendida como un bien público. Otro escollo es la opacidad, entendida como la suma de luces y sombras, pero en el Estado democrático es impensable que sea uno de los factores vigentes para frenar la transparencia. Un escollo más, se relaciona con la vigencia de sistemas de gestión gubernamental que no son abiertos ni interactivos, sino que establecen zonas de reserva para limitar el acceso de los ciudadanos hacia el conocimiento nítido de las políticas públicas y los programas administrativos.

La transparencia es una herramienta indispensable para la vida de los Estados. Cuando la sociedad y el gobierno consiguen reducir, por ejemplo, las asimetrías de la información, significa que los asuntos públicos son más visibles. Que los instrumentos del gobierno como los presupuestos y el gasto público son susceptibles de ser evaluados desde diversos foros de la sociedad. Con ello la transparencia cumple, en cuanto a política pública, con la misión de evitar que el poder público pierda su naturaleza pública en la medida que el secreto y la opacidad

se imponen como patrones de conducta. Una ventaja en abono de la transparencia consiste en que su dinámica se inscribe en la lógica de la gobernanza democrática. Esto significa que el Estado no tiene margen amplio para evadir las exigencias de los ciudadanos para que sea más abierto, interactivo y responsable.

Con la gobernanza democrática, la transparencia implica que las estructuras administrativas y burocráticas del Estado tienen por mandato constitucional y legal estar abiertas y accesibles al público ciudadano.

En este sentido, los cuadros burocráticos también son sujetos obligados por parte de la transparencia, en razón de que su desempeño se efectúa en los marcos de la democracia participativa, representativa y colaborativa. Uno de los epicentros más destacados a considerar es que las burocracias gubernamentales no sean evasivas ante la transparencia. Su lugar en el quehacer institucional es importante por lo que hacen y representan para la vida estatal. Su responsabilidad es proporcional a la vigencia del interés público, motivo por el cual tienen en sus manos la administración y gestión de las políticas públicas, así como los procesos de financiamiento autorizados por los órganos legislativos. Esto significa que producen información de carácter público que es fundamental que no sea objeto de secretos o claroscuros. Por el contrario, con la aplicación de la transparencia están obligadas a informar, difundir y divulgar lo que concierne al universo administrativo, burocrático y gubernamental de los Estados para evitar erigirse en centros ajenos al desarrollo de los ciudadanos, la sociedad y la economía.

Desde el momento que la transparencia se instaure como política pública, se diluye el grado de autonomía que las burocracias tenían para no responder a los ciudadanos. Al respecto, utilizaban lenguaje críptico -vía códigos, lenguajes, semántica y guías de operación- para no responder a los requerimientos de información y además de evitar la evaluación ciudadana.

Por eso las burocracias se constituyeron en focos de influencia y opacidad para ejercer recursos, tomar decisiones y elegir los procesos de implementación de las políticas públicas. Si la administración pública, tiene carácter público, es decir, accesible y abierta para todos, la burocracia encargada de su operación debe asumir ese perfil, porque nada justifica que continúe desarrollando prácticas de opacidad. De igual modo, los políticos electos, una vez toman posesión de sus cargos, asumen la titularidad de la administración pública, y también son sujetos de las reglas de la transparencia. Toman decisiones colectivas, ejercen el presupuesto público, deciden estrategias colectivas y tienen la responsabilidad de garantizar la vigencia del interés público.

Así, tanto las autoridades constituidas como los cuerpos de la burocracia gubernamental están obligados con la política pública de transparencia, la cual tiene tres ejes claros: acceso a la información pública, el principio de publicidad y

la obligatoriedad de los sujetos obligados con la legislación vigente. Por otra parte, desde la óptica del gobierno abierto, la transparencia se ha constituido en punto cardinal para que las áreas y oficinas del Estado no sean introspectivas, sino que establezcan comunicación e interacción con la sociedad y los ciudadanos.

La etapa del gobierno abierto responde al tiempo de la democracia deliberativa, interactiva y colaborativa de manera más intensa. El gobierno no se entiende como un sistema de mando y control, sino que interactúa más con la sociedad, considerando que la categoría *ciudadano proactivo* da como resultado que la transparencia implica no sólo responder a solicitudes de información, sino que establecen reglas institucionales que incentiven la participación colaborativa.

La contribución de la transparencia en el gobierno abierto consiste en que la apertura del mismo es irreversible, más aún con el auxilio de la innovación tecnológica, la cual favorece la formación de redes digitales y sociales que permiten no sólo monitorear el desempeño de las instituciones administrativas y burocráticas, sino establecer formas de comunicación y colaboración más allá de los ejercicios convencionales que se ceñían a las consultas ciudadanas, los foros de consulta y las reuniones no vinculantes en materia de política pública. Con ello no había oportunidad para que los grupos organizados de la sociedad interesados en los asuntos públicos, pudiesen intervenir de modo directo en la definición de las agendas institucionales, la definición de las políticas públicas, el diseño de las estrategias de gobierno para ser parte activa en las rutas a seguir para cumplir con los procesos de implementación de las políticas públicas.

Si la transparencia abre al gobierno, la participación colaborativa se convierte en un motor que potencia su efectividad, dado que las propuestas para solucionar problemas colectivos se articula mejor con el aprovechamiento de la inteligencia colectiva, entendida como la suma de capacidades intelectuales, tecnológicas, organizacionales y operativas que nutren el mejor desempeño de los gobiernos en la lógica del Estado de derecho.

En este sentido, la transparencia en el gobierno abierto asume un carácter más activo porque se enlaza con la participación y colaboración que son los otros puntos cardinales que sustentan su *modus operandi*, es decir, su modo de funcionar como un sistema de gestión pública abierto, interactivo y democrático que tiene la capacidad para afrontar realidades previsibles y no previsibles.

La efectividad del gobierno abierto como expectativa y realidad definen el desarrollo institucional de la democracia contemporánea por caminos no explorados en otros momentos. Las tecnologías de gobierno, relacionadas con la transparencia, la participación y la colaboración, abren horizontes más amplios de corresponsabilidad y cooperación.

En tiempos en que la capacidad de los gobiernos es limitada en cuanto a operación y disponibilidad de recursos públicos, es importante que la inteligencia colectiva de la sociedad sea aprovechada para detonar con las ventajas de la transparencia, la participación y la colaboración, el co-diseño de políticas públicas para frenar, remontar y superar los problemas colectivos.

En esa lógica, la filosofía del gobierno abierto evita que las líneas de mando, centralidad y verticalidad inhiban el caudal de energías, propuestas y recursos que pueden fluir de la sociedad hacia las esferas de decisión y operación de los propios gobiernos. La transparencia desde el ángulo de la gobernanza democrática, genera mejores condiciones para que los procesos de gestión pública sean visibles, evidentes y efectivos.

El modo de conducir se modifica para incorporar los procesos de diálogo, deliberación, persuasión y colaboración, con lo cual se forma valor público en el sentido de que el gobierno y las burocracias no son los únicos centros de decisión en la vida pública, sino que hay ámbitos no gubernamentales para seleccionar las opciones de política pública y elegir lo que más conviene a la agenda de los objetivos y metas comunes.

Por consiguiente, la transparencia es un piso confiable para que el gobierno abierto tenga mejor desempeño, desde el momento en que su institucionalización obliga a las autoridades constituidas y a los cuerpos burocráticos a no ser unilaterales, sino que lo vinculado con temas de agenda, decisiones y acciones de interés común sean objeto de publicitación.

En una visión de horizonte, la transparencia es una aportación fundamental para la vida de las democracias contemporáneas, ya que las dota de eficacia y legitimidad.

El sistema para gobernar es el lugar más activo de la transparencia, dado que de él emanan los procesos de dirección, coordinación, implementación y evaluación de las políticas públicas, sobre la base de relaciones de cooperación y colaboración que son palancas determinantes para lograr las metas colectivas de la sociedad y el Estado. La transparencia se justifica por la contribución que hace a la vida colectiva, al potenciar la calidad de vida en la democracia contemporánea.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1992). “Estudio introductorio” a la *Antología 2 La hechura de las políticas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2019). El anacronismo del gobierno unilateral y su insuficiencia ante el entramado de las interdependencias de la sociedad actual. En Millán, R. (Coord.), *Desempeño institucional y agentes políticos en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barzelay, M. (1997). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cejudo, G. (2011). La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica. En Cejudo, G. (Comp.), *Nueva Gestión Pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Ferreiro, A. (2011). *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*. Ponencia expuesta en la 9th International Anti-Corruption conference, octubre, Durban, Sudáfrica.
- Habermas, J. (2004). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, España: Editorial Gustavo Gill.
- Hood, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento? En Cejudo, G. (Comp.), *Nueva Gestión Pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Koiman, J. (2005). Gobernando la gobernanza. En Cerrillo, A. (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, España: Instituto de Administración Pública de Madrid.
- Mariñez F. y Valenzuela R. (2013). *Gobierno abierto. ¿Más innovaciones?, ¿Más gobierno?, ¿Más sociedad?, ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Mariñez, F. (2019). La innovación pública como base de la gobernanza colaborativa en políticas públicas. En Mariñez, F. (Coord.), *Políticas públicas y participación colaborativa*. México: El Colegio de Jalisco.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, C. (2009). *La dictadura*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Sosa, J. (2011). Transparencia y rendición de cuentas. Un ensayo introductorio. En Sosa, J. (Comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Siglo XXI Editores.
- Uvalle, R. (2011). Fundamentos de la transparencia en el Estado democrático de derecho. En Uvalle, R. (Coord.), *Rumbos de la transparencia en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Uvalle, R. (2011). *La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Relevancia de su autonomía institucional para mejorar su gestión en materia de rendición de cuentas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Weber, M. (2007). *Sociología del poder. Los tipos de dominación*. Madrid: Alianza Editorial.

II

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

*Juan Carlos Martínez Andrade*⁶

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento es analizar la participación ciudadana en los asuntos públicos a través de la generación de aplicaciones y soluciones informáticas con el fin de generar conocimiento público, visualizar problemas públicos y facilitar la comprensión de información pública, es decir, sus iniciativas en materia de transparencia. La pregunta de investigación rectora es ¿qué iniciativas se han propuesto desde la sociedad civil en materia de transparencia en México durante los últimos 8 años? Dicho, en otros términos, se analiza la incidencia de la participación ciudadana en materia de transparencia del sector público.

El documento está dividido en tres apartados principales. El primero es una revisión del marco teórico en materia de incidencia de la sociedad civil en materia de transparencia en México. El segundo apartado presenta la metodología de investigación a partir de la operacionalización de las dos variables de análisis. Asimismo, se describe brevemente la fuente de los datos empíricos que servirán como materia prima de la investigación: el *Premio a la Innovación en Transparencia* (en adelante “el Premio”) del hoy llamado Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales⁷. El tercer apartado presenta los

⁶ Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de San Luis, maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y Antropólogo Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Candidato al Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT.

⁷ El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es un órgano autónomo establecido en la fracción XIII del artículo 3 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en mayo de 2014 que lo identifica como órgano garante en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y cuya base proviene de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde su creación en 2002 el nombre oficial fue “Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos” (IFAI) que cambió en 2014 a su nombre actual.

resultados de la investigación que incluye una clasificación libre sobre los tipos de proyectos registrados en el *Premio* con la intención de identificar las problemáticas atendidas con los proyectos de la sociedad civil en materia de transparencia. Al final del documento se presentan una serie de conclusiones elaboradas a partir de los resultados obtenidos.

MARCO TEÓRICO

Desde un enfoque democrático, la participación de los ciudadanos se percibe más allá de la delegación de la representación en manos de tomadores de decisiones. Implica también una serie de acciones propositivas orientadas hacia los asuntos públicos a través de la solución de problemas comunes. Nuria Cunill (1991) identifica diferentes formas de participación:

- Participación social
- Participación comunitaria
- Participación política
- Participación ciudadana

La principal distinción entre cada tipo de participación es que la interlocución específica se orienta hacia el Estado en la participación ciudadana, a diferencia de los otros tipos de participación cuya interlocución se orienta hacia grupos sociales, la comunidad o grupos políticos, respectivamente.

Ziccardi (1999) apunta que los actores de esta participación son los ciudadanos unidos por diferentes motivaciones, algunas veces institucionalizados bajo figuras jurídicas y otras como organizaciones sociales autónomas. En México, existe un marco jurídico para el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil bajo diferentes figuras jurídicas: la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley de OSC) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004 y su última reforma del 24 de abril de 2018 que establece los derechos y obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil.

Adicionalmente, el Título Tercero de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (Ley de ISR), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013 y su última reforma el 8 de diciembre de 2020, establece lo relativo al Régimen de las Personas Morales con Fines No Lucrativos entre las que se encuentran las organizaciones de la sociedad civil en los términos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (inciso “h”, fracción XXV del artículo 49 de la Ley de ISR).

En este tenor, Mauricio Merino asume la definición de Nuria Cunill de participación ciudadana como la “intervención de los particulares en actividades

públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales” (Cunill, 1991, p. 56) pero adiciona elementos relevantes. En primer término, hace una distinción entre la participación política a partir de la delegación de potestades en representantes y la conformación de organizaciones creadas para la defensa de los derechos humanos.

Para Merino, la participación ciudadana “exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de Derecho y la libertad de los individuos” (Merino, 1997, p. 41). Merino, asume también un propósito de la participación ciudadana orientado hacia la solución de problemas comunes con la intención de dirimir problemas específicos o “para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida” (Merino, 1997, p. 11).

En materia de transparencia el problema puede analizarse desde un enfoque organizacional. Vergara (2008, p. 19) asume este enfoque cuando apunta hacia una relación contractual desde el “modelo del patrón y su agente” (*principal-agent model*) en el que “existe una relación contractual entre dos personas por medio de la cual una (agente) se compromete a trabajar para la otra (patrón) a cambio de una paga o sueldo determinado”. Para Vergara, existen fuertes razones o incentivos para que los subordinados no cumplan correctamente las indicaciones de sus jefes y los “traicionen” o actúen anteponiendo sus intereses personales.

Desde el enfoque patrón y su agente, la *transparencia* ayuda al desempeño de las organizaciones públicas, aunque Vergara (2008) reconoce que, en temas de seguridad pública, la transparencia de una organización pública podría obstaculizar el trabajo de inteligencia y, por lo tanto, es necesario encontrar un punto de equilibrio. En temas de política social, “la transparencia ayuda a que las dependencias de gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, por ejemplo, los intereses de los funcionarios que las controlan” (Vergara, 2008, p. 23). El autor también señala que la transparencia reduce las asimetrías de la información que causan problemas e ineficiencia en las organizaciones.

Ahora, desde un enfoque de sociología política, esta asimetría de información ocurre también entre las organizaciones del Estado y de la sociedad civil. Para Vergara (2008, p. 34), hay una condición llamada “pacto de gobernabilidad” en que la sociedad reconoce el legítimo derecho del Estado para establecer un marco jurídico que sea la base para administrar los recursos públicos, así como para crear instituciones orientadas al diseño e implementación de políticas públicas. De regreso al modelo patrón y su agente, Vergara identifica a la sociedad como el patrón y al gobierno como el agente que debe rendir cuentas, por lo que la transparencia reduce significativamente la asimetría de información entre sociedad y Estado.

Cristina Zurbriggen (2011), por otra parte, utiliza el concepto de gobernanza como un “estilo de gobierno” en el que actores gubernamentales y no gubernamentales participan en la elaboración de políticas públicas, lo que deriva en garantizar el “pacto de gobernabilidad”, ya mencionado por Vergara (2008). Para Zurbriggen el “buen gobierno” parte de la condición de gobernabilidad, pero no se detiene ahí, sino que da lugar a la participación de la sociedad civil y garantiza el Estado de Derecho.

Patricio-Esteban et al. (2020) asumen que la comunicación de las administraciones públicas implica un intercambio de realidades cognitivas entre las organizaciones públicas y sus públicos clave y en este contexto tiene una importancia capital la “transformación digital” sobre todo para establecer una relación entre administraciones y ciudadanía. Las nuevas tecnologías permiten una mayor transparencia e incrementa las capacidades de los ciudadanos para la participación.

Las asociaciones juegan un papel fundamental en la medida que movilizan recursos informativos y crean opinión pública en las ciudades (Patricio-Esteban et al., 2020, p. 5). Es así como las páginas web de transparencia establecen una nueva relación entre administraciones públicas y los ciudadanos.

METODOLOGÍA

La presente investigación parte de la pregunta sobre las iniciativas civiles en materia de transparencia en México a través de portales web y sistemas informáticos en los últimos 8 años. En este sentido, podemos identificar dos conceptos que serán operacionalizados en la investigación: 1. Sociedad civil, 2. Transparencia.

Entenderemos por *sociedad civil* al grupo de personas físicas u organizaciones que no constituyen parte de algún poder público en cualquiera de los tres órdenes de gobierno en México. Las organizaciones de la sociedad civil pueden estar constituidas bajo diferentes figuras jurídicas tales como: asociación civil, sociedad civil, instituciones de asistencia privada, asociaciones de beneficencia privada, entre otras. La *conditio sine qua non* es que su objeto social se encuentre apegado a alguna de las actividades establecidas en el artículo 5 de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y no tengan fines lucrativos, partidistas o religiosos, en apego al Título III “Del régimen de las personas morales con fines no lucrativos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta”.

Por otra parte, entenderemos como *transparencia* a la obligación de los organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen, lo anterior bajo el principio del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y de la fracción IX del artículo 8 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En ese sentido, entenderemos como *participación ciudadana en materia de transparencia* a los proyectos y programas de las personas físicas y organizaciones de la sociedad civil orientados hacia fortalecer la obligación de los organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones.

Los datos para la presente investigación serán tomados del *Premio a la Innovación en Transparencia* (el *Premio*⁸) que surgió en el año 2011 bajo el nombre *Premio a la innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional* y estaba orientado a identificar, reconocer y difundir a nivel nacional las mejores experiencias e innovaciones de las dependencias gubernamentales en los tres órdenes de gobierno, así como en los diferentes poderes y organismos autónomos (IFAI, 2011).

Para los fines del presente análisis se considera como fuente confiable la base de datos del *Premio* toda vez que cada año se ha contado con un jurado y un comité constituidos por expertos académicos y funcionarios públicos. Entre las organizaciones de donde proceden los integrantes del jurado y del comité destacan, por mencionar algunos:

- Auditoría Superior de la Federación
- Banco Mundial
- Centro de Investigación y Docencia Económicas
- Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática
- El Colegio de México
- Instituto Nacional de Administración Pública
- Instituto Tecnológico Autónomo de México
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Secretaría de la Función Pública
- Transparencia Mexicana, A.C.

Se considera que los trabajos ganadores han pasado por un escrutinio de revisión y valoración para haber obtenido alguno de los lugares o la mención especial. Por ello, desde la base de datos de los proyectos registrados para el *Premio* se toman únicamente las fichas técnicas de los proyectos registrados por personas físicas y organizaciones de la sociedad civil. Los pasos son los siguientes:

⁸ Las fuentes de información para los proyectos registrados en el Premio son IFAI, 2011; IFAI, 2012; IFAI, 2013, IFAI, 2014; INAI, 2015; INAI, 2016; INAI, 2017; INAI, 2018; INAI, 2019 e INAI, 2020.

1. Ubicar los proyectos registrados en la categoría Organizaciones de la Sociedad Civil y Personas físicas.
2. Descargar su ficha técnica para identificar:
 - a. Nombre del proyecto
 - b. Nombre de la persona u organización que realiza el registro
 - c. Objetivo del proyecto
 - d. Portal o página web del proyecto
 - e. Lugar obtenido en el certamen
3. Identificar la lista de ganadores en los diferentes lugares del *Premio* para la categoría Organizaciones de la Sociedad Civil y Personas físicas.
4. Cuantificar el tipo de participantes en los diferentes lugares del *Premio*.
5. Identificar a las organizaciones de la sociedad civil y personas físicas que han obtenido el primer lugar en cada año del *Premio*.
6. Hacer una revisión de los proyectos ganadores del primer lugar en la categoría y cotejar la información con los portales oficiales y páginas web de los proyectos.
7. Describir brevemente los proyectos que obtuvieron el primer lugar de la categoría en cada año.
8. Clasificar por tipo de proyecto a los ganadores de los tres lugares y la mención para identificar en qué han constituido sus aportaciones en materia de transparencia. La clasificación por tipo de proyecto pretenderá dar luz sobre las problemáticas identificadas por la sociedad civil y que los ha motivado a proponer soluciones informáticas, a saber:
 - a. Coadyuvar a poner a disponibilidad los datos de fuentes públicos: esto es, que existan los datos, pero su acceso no sea tan fácil para el usuario regular.
 - b. Analizar los datos públicos y generar información: esto es, que de los datos públicos se realice un análisis científico para arrojar información nueva tales como índices, indicadores o rankings.
 - c. Generar espacios de interacción entre usuarios y tomadores de decisión: esto es, que se propicie el intercambio de ideas entre ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos o representantes del poder legislativo.

La metodología de investigación corresponde a un análisis crítico de contenido de las fichas técnicas de los proyectos registrados cada año en el portal oficial del *Premio*. La técnica se basa en una lectura como instrumento de recogida de información de forma sistemática, objetiva, replicable y válida (Andréu, 2002). Se asume como un análisis crítico toda vez que además de la descripción del contenido de las fichas, se

adiciona el componente de clasificación por tipo de proyecto a partir de los criterios implícitos en los proyectos registrados.

Las fichas técnicas de los proyectos son documentos que contienen apartados establecidos por los organizadores del *Premio* y que son llenados por los postulantes. Para los proyectos registrados se tiene la ficha técnica con información relativa a:

- Nombre del proyecto
- Fecha de inicio de operación
- Objetivo del trabajo
- Sinopsis del trabajo
- Resultados obtenidos o logros alcanzados del trabajo
- Diagnóstico (descripción de la situación original o estado de la cuestión que pretende transformar el trabajo)
- Beneficios públicos o sociales generados
- Medición de resultados (descripción de la manera en que se miden los resultados del trabajo)
- Elementos que permitan determinar si el trabajo puede realizarse en otro(s) ámbito (s)
- Personal involucrado
- Si el trabajo consiste o contiene alguna aplicación informática, el vínculo electrónico donde puede verificarse su operación
- Si el trabajo consiste o contiene alguna aplicación informática, debe adjuntar un documento que permita comprender su funcionalidad (guía de usuario)
- Si el trabajo consiste o contiene alguna aplicación informática, debe adjuntar un demo que permita comprobar su funcionamiento sin conexión a Internet (offline), por ejemplo: videos, imágenes, presentación en Power Point, etc.
- Anexos
- Relación del trabajo con la temática en la que concursa
- Aporte elementos que permitan determinar si el trabajo satisface algún(os) criterio(s) previstos en la Base

Las fichas técnicas se encuentran disponibles en los siguientes enlaces:

Tabla 1. Proyectos registrados y proyectos ganadores

Año	Proyectos Registrados	Proyectos ganadores
2011	http://premio2011.premiotransparencia.org.mx/index.php/trabajos-participantes	http://premio2011.premiotransparencia.org.mx/index.php/proyectos-ganadores
2012	http://premio2012.premiotransparencia.org.mx/publicData	http://premio2012.premiotransparencia.org.mx/Lists/ResultadosAlign/AllItems.aspx
2013	http://premio2013.premiotransparencia.org.mx/ProyectoParticipante	http://premio2013.premiotransparencia.org.mx/Lists/ResultadosAlign/AllItems.aspx?InitialTabId=Ribbon%2EListItem&VisibilityContext=WSSTabPersistence
2014	http://premio2014.premiotransparencia.org.mx/ProyectosParticipantes2014/Forms/AllItems.aspx	http://premio2014.premiotransparencia.org.mx/Lists/ResultadosPremio14/AllItems.aspx
2015	http://premio2015.premiotransparencia.org.mx/SitePages/ProyectosParticipantes.aspx	http://premio2015.premiotransparencia.org.mx/SitePages/TrabajosGanadores.aspx
2016	http://premio2016.premiotransparencia.org.mx/Pages/Proyectos-Registrados.aspx	http://premio2016.premiotransparencia.org.mx/Pages/TrabajosGanadores.aspx
2017	http://premio2017.premiotransparencia.org.mx/Pages/Proyectos-Registrados.aspx	http://premio2017.premiotransparencia.org.mx/Pages/TrabajosGanadores.aspx
2018	http://premio2018.premiotransparencia.org.mx/Pages/Proyectos-Registrados.aspx	http://premio2018.premiotransparencia.org.mx/Pages/TrabajosGanadores.aspx
2019	http://premio2019.premiotransparencia.org.mx/Pages/Proyectos-Registrados.aspx	http://premiotransparencia.org.mx/Pages/TrabajosGanadores.aspx
2020	http://premiotransparencia.org.mx/Pages/Proyectos-Registrados.aspx	http://premiotransparencia.org.mx/Pages/TrabajosGanadores.aspx

Fuente: Elaboración propia con información del IFAI-INAI.

Por último, para ahondar en los principales retos que afrontan para realizar proyectos sobre transparencia pública las personas físicas y las organizaciones de la sociedad civil, así como las dependencias gubernamentales de los distintos órdenes de gobierno, se planteó entrevistar a una persona física que hubiese registrado un proyecto en el *Premio*.

Adicionalmente, se contactará a una persona del INAI que trabajara en la organización del *Premio* para conocer su opinión sobre los proyectos registrados y lo que han comentado las personas físicas y las organizaciones al momento de registrar los proyectos. Por último, se buscó a una persona de la administración pública

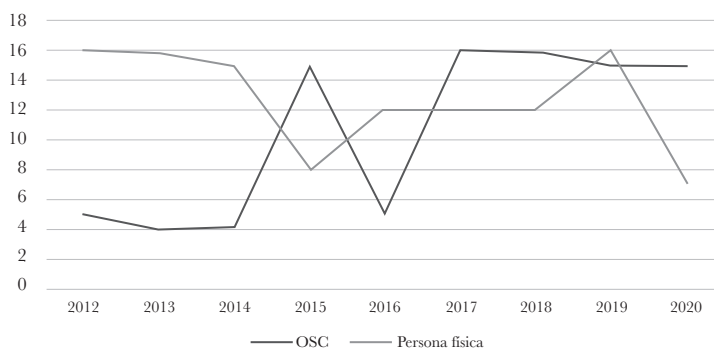
federal para conocer su opinión sobre los retos que enfrentan las administraciones en materia de *transparencia*. La pregunta realizada en todos los casos fue: “¿cuáles considera usted que son los retos que afronta una persona física, una organización de la sociedad civil o una dependencia de gobierno para realizar proyectos sobre transparencia pública?”

RESULTADOS

En primer término, se ubicaron los proyectos registrados en la categoría Organizaciones de la Sociedad Civil y Personas físicas. En total se encontraron 217 proyectos registrados entre 2012 y 2020 (en 2011 no existía la categoría de Organizaciones de la Sociedad Civil y Personas Físicas). Se identificaron 95 registros de organizaciones de la sociedad civil, 114 registros de personas físicas y 8 registros ubicados como “alianza gobierno-sociedad” únicamente para los años 2013 y 2015.⁹

De los 217 proyectos registrados en esta categoría se observan dos tendencias interesantes. La primera de ellas es que a lo largo del tiempo las personas físicas registraban una mayor cantidad de proyectos y esta tendencia ha disminuido drásticamente. La segunda de ellas es lo contrario: al principio las organizaciones de la sociedad civil registraban una menor cantidad de proyectos y esta tendencia ha aumentado drásticamente. Curiosamente, la cantidad total de registros en esta categoría se ha mantenido en un rango de 19 a 31 proyectos cada año (ver Figura 1).

Figura 1. Cantidad de proyectos registrados por tipo de participante



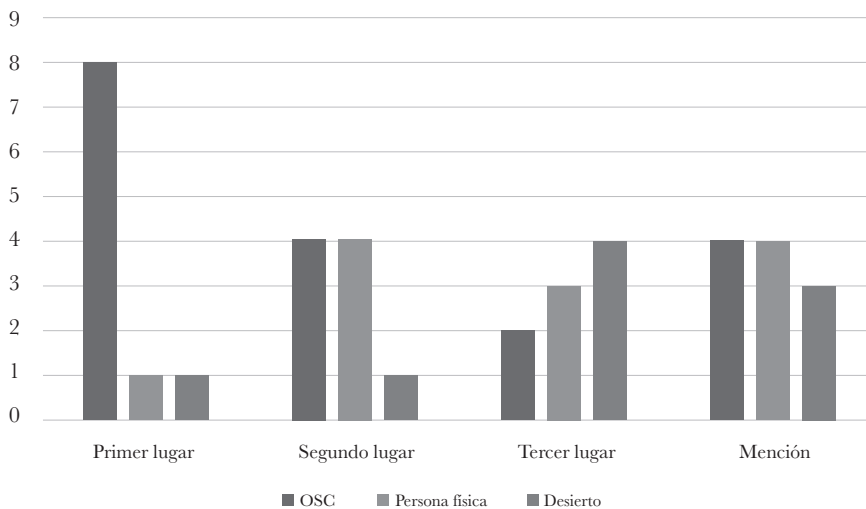
Fuente: Elaboración propia con datos del Premio. OSC: organizaciones de la sociedad civil.

⁹ Ningún proyecto “alianza gobierno-sociedad” fue ganador de ningún lugar en el certamen.

Por otra parte, al identificar la lista de ganadores en los diferentes lugares del *Premio* para la categoría Organizaciones de la Sociedad Civil y Personas físicas, notamos que han obtenido más veces el primer lugar las organizaciones de la sociedad civil, mientras que las personas físicas se han concentrado en el segundo lugar y la mención. Se destaca también que en algunos años los lugares y la mención se han declarado desiertos. El primer lugar se ha declarado desierto en 1 ocasión, el segundo en 1 ocasión, el tercero en 4 ocasiones y la mención en 3 ocasiones.

Las organizaciones de la sociedad civil han obtenido 8 veces el primer lugar, 4 el segundo lugar, 2 veces el tercero y 4 menciones. Las personas físicas han obtenido 1 vez el primer lugar, 4 veces el segundo lugar, 2 veces el tercer lugar y 4 veces han recibido mención (ver Figura 2).

Figura 2. Cantidad de veces que se obtuvo algún premio por tipo de participante incluyendo los casos que se declaró desierto



Fuente: Elaboración propia con datos del Premio. OSC: organizaciones de la sociedad civil.

Entre las organizaciones de la sociedad civil destacan:

- El Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) que ha obtenido dos veces el primer lugar y en una ocasión la Mención.
- Gestión Social y Cooperación, A.C. (GESOC) que ha obtenido el primer lugar una vez sola y en otra ocasión en coalición con Agencia para el Desarrollo, A.C.

- IMCO y GESOC obtuvieron ambos el primer lugar en 2012. En ese mismo año los lugares segundo y tercero quedaron desiertos.
- Borde Político, A.C. que ha obtenido en una ocasión el primer lugar y en otra ocasión el segundo lugar (ver Tabla 2).

Tabla 2. Organizaciones de la sociedad civil que han obtenido lugares en el certamen

OSC	1er lugar	2do lugar	3er lugar	Mención
Alternativas y Capacidades, A.C.		1		
Borde Político, A.C.	1	1		
Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C.			1	
Causa Natura, A.C.	1			
Codeando México, A.C.	1			
Comité de Participación Ciudadana, A.C.	1			
Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C.				1
Educación y Ciudadanía, A.C.			1	
Gestión Social y Cooperación, A.C. (GESOC)	1			
Gestión Social y Cooperación, A.C.; Agencia para el Desarrollo, A.C.	1			
Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO)	2			1
Integralia Pública, A.C.				1
Participando por México, A.C.		1		
Red Juvenil de Contraloría Social y Equidad de Género, A.C				1
Reforestamos México A.C., CartoCrítica, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.		1		

Fuente: Elaboración propia con datos del Premio.

Entre las personas físicas destaca lo siguiente:

- Salvador Barrón Medina obtuvo en una ocasión un segundo lugar y en otra ocasión una mención. Es la única persona que ha obtenido algún lugar del *Premio* dos veces (ver Tabla 3).

Tabla 3. Personas físicas que han obtenido lugares en el certamen

Personas físicas	1er lugar	2ndo lugar	3er lugar	Mención
Boris Cuapio y Hugo Osorio		1		
Eduardo Blancas Reyes				1
Eduardo González Soto	1			
Enrique Ignacio Gómez Ordóñez			1	
José Octavio López Presa ¹⁰				1
Juan Carlos González, Ibarguen Jaime García Gómez, Federico Alejandro Cortés			1	
Juan Carlos Martínez Andrade		1		
Luis Ignacio Ortiz García				1
Persona física ¹¹			1	
Roberto Carlos Luna Lozoya		1		
Salvador Barrón Medina		1		1

Fuente: Elaboración propia con datos del Premio.

A continuación, se presenta una revisión de los proyectos ganadores del primer lugar en la categoría y se coteja la información con los portales oficiales y páginas web de los proyectos; se describen los proyectos ganadores del primer lugar en la categoría de Organizaciones de la Sociedad Civil y Personas físicas desde 2012.

ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERALES (2012)

El Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales de Gestión y Social y Cooperación (GESOC, 2021) surgió en 2013 y ha tenido continuidad desde entonces. Es un índice que se construye a partir de dos componentes que expresan la capacidad de cada programa presupuestario del orden federal para contribuir de forma significativa al problema público que le dio origen (GESOC, 2020).

Este índice tiene como objetivo conocer, valorar y comunicar el desempeño de los programas federales de subsidio y prestación de servicios públicos. Las dos dimensiones que lo componen son:

1. Capacidad para cumplir las metas que se establecieron para el año fiscal evaluado en función del avance de indicadores estratégicos y de gestión.

¹⁰ Este proyecto debería estar registrado realmente como OSC ya que es un proyecto presentado por varias asociaciones civiles. Quien firma es el presidente de una de ellas.

¹¹ No incluye nombre.

2. Capacidad para atender a la población potencialmente beneficiaria en el año fiscal evaluado (GESOC, 2012).

COMPARA TU ESCUELA (2012)

Compara tu escuela del IMCO es un proyecto surgido en 2009 a través del portal www.comparatuescuela.org. El portal ofrece una herramienta de búsqueda por escuela primaria, secundaria y preparatoria, públicas y privadas, en el que se compara sus resultados en la prueba *Enlace* de español y matemáticas. El portal incluye también un mapa de geolocalización para ubicar escuelas alrededor de un punto geográfico específico (IMCO, 2012).

Este proyecto está orientado principalmente hacia los padres de familia que buscan información útil sobre las escuelas en las que están considerando registrar a sus hijas e hijos. El portal incluye también un apartado en el que los usuarios hacen comentarios sobre aspectos generales como la calidad de las instalaciones, los maestros y los idiomas que se imparten. Actualmente el proyecto se encuentra vigente pero la página se encuentra re-direccionada hacia el portal *Mejora tu escuela* <http://www.mejoratuescuela.org/> que incluye información sobre herramientas de mejora y programas de apoyo públicos y privados.

ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS (2013)

Este proyecto del IMCO se encuentra disponible en <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/> e incluye información sobre investigaciones, artículos e informes tales como el Barómetro de Información Presupuestal Municipal, el Índice de Información Presupuestal Estatal y un Informe Legislativo de 2019. En su ficha técnica (IMCO, 2013), el proyecto proponía una serie de bases de datos de documentos públicos oficiales de ingresos y egresos de estados y municipios. No obstante, en una búsqueda del portal, no se pudo constatar la existencia de bases de datos con estas características.

RED SOCIAL DEL PODER LEGISLATIVO (2014)

Esta herramienta digital permitía establecer una relación entre representantes y representados para fortalecer la rendición de cuentas. De acuerdo con su ficha técnica (Borde Político, 2014), se incluían las siguientes herramientas interactivas:

1. Mi Representante: herramienta informativa con la que los ciudadanos podían dar seguimiento al trabajo de los representantes, asignarles un puntaje, consultar su trayectoria e iniciativas, puntos de acuerdo. Asimismo, se podía consultar el porcentaje de asistencia al pleno y el número de veces que el representante subía a tribuna o aparecía en medios.

2. Mapa temático: otorgaba información pública de forma ordenada sobre las reformas en discusión de las polémicas en el Congreso.
3. NotiCongreso: Herramienta informativa que se nutría con la información de 14 medios digitales con notas sobre el trabajo legislativo.
4. Perfil de usuarios: donde los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil activaban alertas para seguir el trabajo legislativo en temáticas específicas.
5. Iniciativa ciudadana: Era un espacio en el que los ciudadanos y las organizaciones creaban, colaboraban, discutían y redactaban propuestas de ley.

Este proyecto se registró bajo el portal www.bordepolitico.com que no se encuentra vigente o disponible. Actualmente la asociación civil opera en <https://borde.mx/> (Borde Político, 2020) pero no se identifica claramente un enlace relativo al proyecto de la Red Social del Poder Legislativo.

DATAMX (2015)

Este proyecto propuesto por la asociación civil Codeando México se encuentra aún vigente desde el portal <http://www.datamx.io/>. El proyecto consiste en una plataforma ciudadana que permite compartir datos abiertos. Desde sus inicios participaron más de 40 organizaciones de la sociedad civil que compartieron más de 500 bases de datos (Codeando México, 2015). Actualmente son más de 80 organizaciones de la sociedad civil y gobiernos que publican sus datos de forma abierta a través de este portal (Codeando México, 2020). Los datos que se comparten desde esta plataforma se encuentran en formatos diversos como pdf, zip, json, xlsx, csv, vnd.ms-excel, entre otros. Actualmente cuentan con 9685 conjuntos de datos.

PRIMERA PIEDRA (2016)

El portal Primera Piedra ofrecía información sobre los contratos de obra pública del gobierno del estado de Puebla entre los años 2011 y 2014 (González, 2016). Su creador fue Eduardo González Soto quien construyó una plataforma con la base de datos de las obras públicas supervisadas por cuatro diferentes dependencias. Adicionalmente, el portal incluía un buscador por nombre empresa, clave de contrato y montos de los proyectos. En un inicio, la plataforma incluía 13 508 fichas de información con datos de 7280 proveedores. Actualmente no se encuentra disponible el portal.

CONTRATOBOK: PLATAFORMA DE AUDITORÍA CIUDADANA (2017)

El Comité de Participación Ciudadana, A.C. en 2017 se propuso el proyecto Contratobook: “Plataforma de auditoría ciudadana” que ofrecía información sobre

los recursos públicos otorgados a través de contratos entre el gobierno, personas físicas, morales y organizaciones de la sociedad civil. En el portal se incluyeron alrededor de 1.5 millones de contratos entre 2002 y 2016.

Actualmente se encuentra disponible en <https://contratobook.org/#/contratos>. En su ficha técnica, la asociación civil responsable del proyecto es el Comité de Participación Ciudadana, A.C. (Comité de Participación Ciudadana, 2017). No obstante, actualmente la asociación responsable del proyecto es Ciudadanos por la Transparencia, A.C. (Ciudadanos por la Transparencia, 2020). El portal se nutre de datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal con información de CompraNet¹² para los contratos entre 2010 y 2021 (SHCP, 2021).

ÍNDICE ESTATAL CAPACIDADES DESARROLLO SOCIAL (2018)

En 2018, GESOC (2021) volvió a obtener el primer lugar del *Premio* con la propuesta del Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES), métrica que busca generar evidencia sobre la planeación, presupuestación, ejecución, monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social en las entidades federativas (GESOC, 2018). Actualmente el índice se encuentra disponible en <https://ides2019.gesoc.org.mx/>.

El IDES pretende reflejar la capacidad institucional de cada entidad federativa para la implementación de una política de desarrollo social efectiva, abierta y participativa (GESOC, 2019). En 2019, se evaluaron a las 32 entidades federativas y se emitieron recomendaciones como:

- Contar o ajustar los planes estatales de desarrollo social estatal.
- Generar instrumentos de planeación programática y presupuestaria.
- Alinear la planeación estatal.
- Rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos.
- Incorporar la forma sustantiva al proceso de aprobación presupuestaria anual.
- Diagnosticar los programas y acciones que podrían generar duplicidades.
- Identificar áreas susceptibles de intervención.
- Normar y publicar padrones de beneficiarios.
- Crear o fortalecer mecanismos e instituciones de monitoreo y evaluación.
- Integrar o fortalecer mecanismos de participación ciudadana y

¹² Sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas. <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/compranet-www-compranet-gob-mx>

- Publicar en formato de datos abiertos la información relativa a la política de desarrollo social (GESOC, 2019).

DESIERTO (2019)

En el año 2019, el jurado declaró desierto el primer lugar.

PESCANDO DATOS (2020)

En 2020 Causa Natura, A.C. obtuvo el primer lugar por su proyecto Pescando Datos, una plataforma que permite la consulta de datos abiertos gubernamentales sobre la pesca en México (Causa Natura, 2020). La plataforma está disponible desde el portal <https://pescandodatos.org/>, e incluye información oficial sobre:

- Permisos y concesiones, pesquerías, embarcaciones y artes de pesca autorizadas por entidad federativa.
- Subsidios pesqueros, análisis y evaluación de la asignación de beneficiarios, montos, tipos de apoyos y características de los beneficiarios.
- Combate a la pesca ilegal, recursos, acciones y resultados de inspección y vigilancia a nivel estatal.
- Refugios pesqueros, promotores, características y apoyos gubernamentales recibidos para este fin.

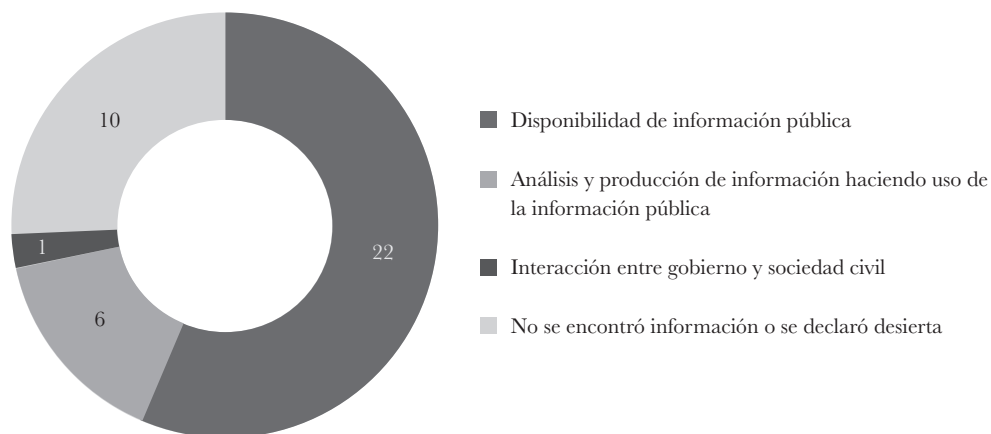
TIPOS DE INICIATIVAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Por último, se presentan los resultados de la clasificación por tipo de proyecto a los ganadores de los tres primeros lugares, así como los ganadores de la “mención” para identificar en qué han constituido sus aportaciones en materia de transparencia.

- a) Coadyuvar a poner a disponibilidad los datos de fuentes públicas,
- b) Analizar los datos públicos y generar información,
- c) Generar espacios de interacción entre usuarios y tomadores de decisión

Se consideraron 39 registros de organizaciones de la sociedad civil y personas físicas ganadoras de alguno de los tres lugares y la mención del *Premio* desde 2012 hasta 2020. Se han clasificado por tipo de proyecto y los resultados son los siguientes (ver Figura 3):

Figura 3. Proyectos ganadores en la categoría Organizaciones de la Sociedad Civil y Personas físicas por tipo de proyecto desde 2012 hasta 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del *Premio*.

Se observa que la mayoría de los proyectos se orienta hacia acciones que coadyuvan para poner a disponibilidad los datos de fuentes públicas. En este sentido, se identifica que las dependencias ponen a disposición información pública relativa a sus funciones a través de fuentes como el Diario Oficial de la Federación, Periódicos Oficiales de las entidades federativas, portales oficiales de las dependencias. No obstante, el acceso a los datos no es inmediato o tan fácil, lo que requiere de una serie de procedimientos y operaciones que disminuyen su usabilidad. Los proyectos orientados a coadyuvar con la disponibilidad de datos públicos aportan usabilidad a los datos públicos al disminuir la cantidad de procedimientos y operaciones para su consulta.

En menor cantidad encontramos proyectos orientados a analizar los datos públicos y generar información que permita aumentar el conocimiento sobre las dependencias de los distintos órdenes de gobierno. La métrica de indicadores y creación de índices, por ejemplo, ayuda a la comprensión de la situación de la administración pública o sus entregables hacia la ciudadanía. Esta información tiene como intención aportar indicadores robustos que favorezcan la toma de decisiones en términos de mejora de la gestión.

Por último, solamente encontramos el proyecto orientado a crear y favorecer un intercambio de ideas entre tomadores de decisión y ciudadanos. En términos de participación, el contacto entre ciudadanos y aquellos potestados para tomar decisiones es un principio fundamental que lamentablemente se ha obviado

e incluso disminuido. Abrir espacios para la comunicación directa y el intercambio de ideas y propuestas en un marco de cordialidad y respeto podría ser una forma de aumentar significativamente la participación en contextos democráticos.

Si bien el análisis muestra propuestas de proyectos de las organizaciones de la sociedad civil y las personas físicas orientadas a mejorar los mecanismos de transparencia en el sector público, también se identifican algunos retos para realizar este tipo de proyectos. Para ello, se realizaron 3 entrevistas para conocer la perspectiva de las personas físicas, las organizaciones de la sociedad civil y las dependencias de gobierno para realizar proyectos sobre transparencia del sector público (Antonioli, 2021; Razo, 2021; Vázquez, 2021) (ver Tabla 4):

Tabla 4. Principales retos que afrontan las dependencias de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y las personas físicas para realizar proyectos sobre transparencia

Personas físicas	Organizaciones de la sociedad civil	Dependencias de gobierno
Recursos limitados Conocimiento de la normatividad relativa al tema Conocimiento sobre lo que pueden o no hacer las dependencias Experiencia sobre el día a día de las organizaciones públicas	Recursos limitados Desconocimiento de la información pública o su ubicación	Atribuciones limitadas Conocimiento de las dependencias sobre las necesidades de la población Continuidad de los proyectos ante los cambios de administración Rotación de personal Claridad sobre atribuciones en los reglamentos interiores y los manuales.

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

En un contexto democrático, la participación ciudadana se ha vuelto un elemento indispensable para la identificación de problemas públicos, el diseño y la implementación de políticas públicas. En México, el problema de la asimetría de información entre organizaciones de la administración pública y la ciudadanía presenta un reto que podría derivar en ineficiencias y desvíos de objetivos. En este sentido, se identifica un marco jurídico que reconoce y establece los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones de la sociedad civil han participado en el proceso de identificación de problemas públicos y creados con sus propios recursos portales

web de transparencia haciendo uso de los datos disponibles en fuentes públicas con la intención de hacer disponible la información pública. Por otra parte, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (antes Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) se ha dado a la tarea de reconocer a las mejores prácticas en materia de transparencia propuestas por personas físicas y organizaciones de la sociedad civil, a través del *Premio a la Innovación en Transparencia* que opera desde 2011.

Este análisis presentó información sobre 217 proyectos registrados entre 2012 y 2020, 39 de ellos ganadores de alguno de los primeros tres lugares y la mención especial que se otorga como reconocimiento a las prácticas destacadas. El resultado del análisis apuntó a que la participación de organizaciones de la sociedad civil para la creación de portales web y sistemas informáticos en materia de transparencia va en aumento, aunque la participación de las personas físicas va en disminución.

Es destacable que, dentro de las experiencias galardonadas en el certamen, 22 de 39 se orientan a facilitar el uso de datos o información de fuentes que ya eran públicas, por lo que se asume que carecían de facilidad para ser encontradas, interpretadas o usadas por los usuarios potenciales. En este sentido, la aportación de las organizaciones y de las personas físicas fue el de permitir un acceso más directo y más sencillo a la información y los datos públicos.

En otro punto, se identifican 6 de 39 proyectos que agregaron valor a los datos públicos al sistematizarlos y proponer nueva información a partir de dicho análisis. En estas experiencias destacan la creación de índices de seguimiento del desempeño de las administraciones públicas. Si se da seguimiento recurrente a la información, se pueden identificar áreas de mejora dentro de las organizaciones a partir del análisis de su eficiencia y eficacia.

Por otra parte, solamente se identificó 1 de 39 proyectos orientados a crear un espacio que permita la interacción virtual entre ciudadanos y tomadores de decisión. Es destacable que la transparencia permite tomar posturas y generar opiniones sobre temas específicos, pero cuando estas opiniones y propuestas son llevadas directamente a la mesa de toma de decisiones de los poderes del Estado, entonces realmente se están planteando soluciones concretas a los problemas públicos identificados.

Se concluye que la sociedad civil en México ha tenido una participación en materia de transparencia en aumento a través de la creación de plataformas web y sistemas informáticos a partir de la identificación de problemas públicos y propuestas de solución de dichos problemas.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas telefónicas con una participante del *Premio* en calidad de persona física, una funcionaria pública encargada de la

organización del *Premio* y una funcionaria pública del orden federal para conocer sus opiniones sobre los retos que enfrentan las personas físicas, las organizaciones de la sociedad civil y las dependencias públicas para proponer proyectos en materia de transparencia del sector público. Observamos que existe una desvinculación entre conocimientos. Por una parte, el ciudadano desconoce lo que hace y puede hacer una dependencia, sujeta a sus reglamentos interiores y la disponibilidad de sus manuales. Por otra parte, las dependencias públicas desconocen las necesidades de los ciudadanos y por ello no saben qué información poner a disposición o cuál sería la mejor forma de hacerlo.

Es importante destacar que por parte de las personas físicas y organizaciones de la sociedad civil existe una limitación de recursos al momento de realizar los proyectos. Por otra parte, las dependencias públicas se enfrentan a marcos jurídicos restrictivos en sus organizaciones toda vez que no se contemplan las atribuciones de las áreas dentro de las dependencias para proponer y realizar proyectos en materia de transparencia.

REFERENCIAS

- Antonlioli, M. (2021). Entrevista telefónica a María de Lourdes Antonlioli Ortiz, Subdirectora de Promoción y Vinculación con el Sector Público del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, responsable del *Premio a la Innovación en Transparencia* del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales entre los años 2016 y 2021. Realizada por vía telefónica el 18 de marzo de 2021.
- Andréu, J. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Sevilla, España: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Borde Político. (2014). *Ficha técnica del proyecto Red Social del Poder Legislativo. Premio a la Innovación en Transparencia. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. <http://premio2014.premiotransparencia.org.mx/PDFJueces2014/Red%20Social%20del%20Poder%20Legislativo.pdf>
- Borde Político. (2020). *Portal oficial*. <https://borde.mx/>
- Causa Natura. (2020). *Ficha técnica del proyecto Pescando Datos. Premio a la Innovación en Transparencia. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. <http://premiotransparencia.org.mx/Shared%20Documents/20.pdf>
- Ciudadanos por la Transparencia. (2020). *Portal oficial*. <https://www.cxtransparencia.org/quienes-somos/>
- Codeando México. (2015). *Ficha técnica del proyecto Datamx. Premio a la Innovación en Transparencia. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. <http://premio2015.premiotransparencia.org.mx/Lists/TrabajosGanadores2015/Attachments/17/Datamx.pdf>
- Codeando México. (2020). *Portal oficial del proyecto Datamx*. <http://www.datamx.io/>
- Comité de Participación Ciudadana (2017). *Ficha técnica del Proyecto Contratobook: Plataforma de auditoría ciudadana. Premio a la Innovación en Transparencia. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. <http://premio2017.premiotransparencia.org.mx/Shared%20Documents/Proyecto55.pdf>
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- GESOC. (2012). *Ficha técnica del proyecto Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales. Premio a la innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*. [http://premio2012.premiotransparencia.org.mx/pdfPublico/%C3%8Dndice%20de%20Desempe%C3%B1o%20de%20los%20Programas%20P%C3%ABlicos%20Federales%20\(INDEP%202011\).pdf](http://premio2012.premiotransparencia.org.mx/pdfPublico/%C3%8Dndice%20de%20Desempe%C3%B1o%20de%20los%20Programas%20P%C3%ABlicos%20Federales%20(INDEP%202011).pdf)
- GESOC. (2018). *Ficha técnica del proyecto Índice Estatal Capacidades Desarrollo Social. Premio a la Innovación en Transparencia. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información*

- y *Protección de Datos Personales*. <http://premio2018.premiotransparencia.org.mx/Shared%20Documents/44.pdf>
- GESOC. (2019). *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social 2019*. <https://ides2019.gesoc.org.mx/>
- GESOC. (2020). *Metodología del Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales*. México: Gestión Social y Cooperación, A.C. <https://www.indep.gesoc.org.mx/metodolog%C3%ADa>
- GESOC. (2021). *Portal oficial*. <http://www.gesoc.org.mx/>
- González, E. (2016). *Ficha técnica del proyecto Primera Piedra. Premio a la Innovación en Transparencia*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <http://premio2016.premiotransparencia.org.mx/Ganadores/13.pdf>
- IFAI. (2011). *Portal web del Premio a la innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional 2011*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. <http://premio2011.premiotransparencia.org.mx/>
- _____. (2012). *Portal web del Premio a la innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional 2012*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. <http://premio2012.premiotransparencia.org.mx/Paginas/inicio.aspx>
- _____. (2013). *Portal web del Premio a la innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional 2013*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. <http://premio2013.premiotransparencia.org.mx/Paginas/inicio.aspx>
- _____. (2014). *Portal web del Premio a la innovación en transparencia 2014*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. <http://premio2014.premiotransparencia.org.mx/Paginas/inicio.aspx>
- IMCO. (2012). *Ficha técnica del proyecto Compara tu escuela. Premio a la innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. <http://premio2012.premiotransparencia.org.mx/pdfPublico/Comparatuescuela.pdf>
- IMCO. (2013). *Ficha técnica del proyecto Acceso Ciudadano a la Información de Finanzas Públicas de Estados y Municipios. Premio a la innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. http://premio2013.premiotransparencia.org.mx/_layouts/FormServer.aspx?XmlLocation=/ProyectoParticipante/ACCESO%20CIUDADANO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20DE%20FINANZAS%20P%C3%9ABLICAS%20DE%20ESTADOS%20Y%20MUNICIPIOS.xml&ClientInstalled=true&Source=http://premiotransparencia.org.mx/Lists/ResultadosAlign/AllItems.aspx&DefaultItemOpen=1
- INAI. (2015). *Portal web del Premio a la innovación en transparencia 2015*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <http://premio2015.premiotransparencia.org.mx/SitePages/Bases.aspx>

- _____. (2016). *Portal web del Premio a la innovación en transparencia 2016. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. <http://premio2016.premiotransparencia.org.mx/Pages/Objetivos.aspx>
- _____. (2017). *Portal web del Premio a la innovación en transparencia 2017. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. <http://premio2017.premiotransparencia.org.mx/Pages/Objetivos.aspx>
- _____. (2018). *Portal web del Premio a la innovación en transparencia 2018. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. <http://premio2018.premiotransparencia.org.mx/Pages/Objetivos.aspx>
- _____. (2019). *Portal web del Premio a la innovación en transparencia 2019. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. <http://premio2019.premiotransparencia.org.mx/Pages/Objetivos.aspx>
- _____. (2020). *Portal web del Premio a la innovación en transparencia 2020. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. <http://premiotransparencia.org.mx/Pages/Objetivos.aspx>
- Merino, M. (1997). *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4. México: Instituto Federal Electoral. <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/04.pdf>
- Paricio-Esteban, P., Bruno-Carlos, T., Alonso-Romero, E., y García-Alcober, M. (2020). Webs y portales de transparencia para la participación ciudadana en la gestión de las relaciones públicas con los stakeholders locales. *Revista internacional de Información y Comunicación*, vol. 29, núm. 3, mayo-junio 2020, 1-17. <http://profesionaldelainformacion.com/contenidos/2020/may/paricio-bruno-alonso-garcia.pdf>
- Razo, S. (2021). Entrevista telefónica a Sandra Razo Carrasco, participante como Persona Física al Premio a la innovación en transparencia para la mejora de la gestión institucional 2012 del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, hoy Premio a la Innovación en Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Realizada por vía telefónica el 18 de marzo de 2021.
- SHCP. (2021). *Portal oficial de Unidades Compradoras y Contrataciones. Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. <https://sites.google.com/site/cnetuc/contrataciones>
- Vázquez, A. (2021). Entrevista a Andrea Itati Vázquez Aguilar, Jefa de Departamento de Ramo 19 en la Dirección General de Programación y Presupuesto “A” de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Entrevista vía telefónica el 18 de marzo de 2021.

- Vergara, R. (2008). *La Transparencia como problema*. Cuadernos de Transparencia No. 5. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2014/09/La-transparencia-como-problema.pdf>
- Ziccardi, A. (1999). *Los actores de la participación ciudadana*. *Investigaciones Sociales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ceppecuador.org/guardianes/talleres/2-2ParticipacionCiudadana/Bibliografia/Ziccardi-A-actoresparticipacion.pdf>
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. *Instituto de Investigaciones Sociales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>
- Zurbruggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, vol.19 no.38, julio-diciembre 2011. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200002&script=sci_arttext

III

ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y ACCOUNTABILITY SOCIETAL DURANTE LA PANDEMIA POR LA COVID-19 EN ESTADOS DEL NORESTE DE MÉXICO

*Olga Nacori López-Hernández*¹³

*Carlos Alberto García Durán*¹⁴

INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información son condiciones necesarias para una democracia sólida (Monsiváis, 2006; Schedler, 2004). Y es que, la rendición de cuentas posibilita que se prevengan y corrijan abusos de poder al obligar que quienes ejercen este se abran a la inspección pública, expliquen y justifiquen los actos realizados y existan canales para que, en caso de incurrir en cualquier abuso, se les sancione. Ante las contingencias, las dinámicas de los gobiernos para proveer bienes y servicios, así como rendir cuentas sobre las acciones emprendidas, se modifica y, en algunas ocasiones, se flexibiliza (Gris, 2021).

La pandemia producida por el virus SARS-CoV-2 ha resultado un reto para los gobiernos en el mundo, quienes han intervenido para paliar la crisis de maneras diversas y, en la mayoría de las ocasiones, con un alto componente de improvisación. En el caso mexicano, las políticas implementadas fueron en un primer momento desde el gobierno federal; pero, en un segundo momento, los gobiernos subnacionales fueron más proactivos, proponiendo e implementando sus propias estrategias (Flores, 2020). Las políticas implementadas por los gobiernos subnacionales para enfrentar la crisis sanitaria comprenden rubros como salud,

¹³ Profesora-investigadora de El Colegio de Tamaulipas, candidata al Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: *olga.lopez@tam.gob.mx*

¹⁴ Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana; Becario CONACYT en el programa de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social de El Colegio de la Frontera Norte A.C.

educación, economía y seguridad. Es decir, han sido múltiples, variadas y diversas. Sin embargo, la característica común en los estados de la república es que los procesos de transparencia y el acceso a la información sobre las acciones realizadas en cada entidad no han sido homogéneos, antes bien, existen diferencias significativas en la transparencia y el acceso a la información sobre los aspectos relacionados con la crisis por la COVID-19, y las acciones emprendidas en cada entidad (Patiño y Cruz, 2020). Resaltan, también, una escasa o nula exigencia de rendición de cuentas societal (o accountability societal). Es decir, el rol que juega la sociedad en general, y la sociedad civil en particular en la exigencia por la rendición de cuentas se ha desdibujado en los estados del noreste de México.

En este documento se exploran, por un lado, los procesos de rendición de cuentas social en los estados del noreste de México, específicamente en Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas, sobre las acciones emprendidas ante la emergencia por la COVID-19; y por el otro, las acciones de transparencia y acceso a la información de los gobiernos en dichas entidades. Se argumenta que, a pesar de que la rendición de cuentas societal (ciudadanos/as, organizaciones de la sociedad civil y sector empresarial) no ha sido dirigida hacia los gobiernos subnacionales, los procesos de transparencia y acceso a la información sobre la enfermedad producto del SARS-CoV-2 han sido fluidos y constantes, aunque en otros rubros como el económico son difusos y poco accesibles.

Para la elaboración de este trabajo se realizó una recolección de datos empíricos utilizando como fuente los periódicos de circulación nacional y regional, específicamente de los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Los periódicos de circulación nacional que se consultaron fueron El Universal, El Economista, La Jornada, El Financiero, Forbes, Milenio, Herald de México, Expansión, Infobae y Sol de México. A nivel regional fueron consultados ABC Noticias.mx, Gaceta.mx, El Norte, El informador, El Herald de Saltillo, Meganoticias, Noticias del Sol de la Laguna. El acceso a estas fuentes se obtuvo a través del metabuscador Google. El período de tiempo contemplado para la búsqueda y análisis comprendió los meses de marzo a octubre de 2020. En total fueron retomadas 125 notas periodísticas. Estas fueron analizadas y codificadas a partir de dos categorías generales: a) accountability societal, entendida como los mecanismos de control gubernamental de carácter ciudadano, ya sea desde lo individual, la sociedad civil organizada o la prensa, que excede la participación electoral; y, b) acceso a la información pública, entendido como un derecho humano, y en el cual se funda la obligación y responsabilidad jurídica de los entes públicos, y cuya operacionalización se encuentra en el anexo 1. Se ha dividido este documento en cuatro apartados. En el primer apartado se hace un encuadre analítico donde se reflexiona sobre los principios del federalismo,

la accountability societal y sus consecuencias en la democracia, así como la transparencia y el acceso a la información; en el segundo apartado se realiza un análisis sobre las acciones emprendidas por los gobiernos subnacionales del noreste de México; y, en el tercer apartado, se analizan cuáles y cómo han sido los procesos de rendición de cuentas social en Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; para cerrar con algunas reflexiones.

APUNTES PARA EL ANÁLISIS: FEDERALISMO, ACCESO A LA INFORMACIÓN, PROCESOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL

A. NOTAS SOBRE EL FEDERALISMO

El sistema mexicano de gobierno es considerado un sistema federal. ¿Cuál es la esencia del sistema federal?¹⁵ Para Hernández (1998) la esencia de este tiene relación, aunque no solamente, con su definición institucional. Desde la concepción institucional un sistema federal es aquel donde existe una división de poderes entre distintos niveles de gobierno. En esta división de poderes, sus facultades y funciones, están claramente delimitadas en una Constitución federal y se fortalece con constituciones locales. En el federalismo no se puede prescindir de las instituciones pues estas son elementos intrínsecos y necesarios para poder articularse como tal.

King (en Hernández, 1998, p. 228), reafirma que el federalismo es “un sistema constitucional que dispone una división entre gobiernos centrales y regionales y donde se otorga una representación especial u obligada a las regiones en los procedimientos de toma de decisiones del gobierno central”. Dicho de otra forma, dentro de las características básicas del federalismo se encuentran que los poderes y atribuciones se dividen entre un gobierno general y los ámbitos subnacionales, y que en aquellos niveles que no son el poder central deben existir mecanismos y procedimientos para la toma de decisiones.

En todo caso, el que esta división de poderes esté asentada en la Constitución, aunque es condición necesaria, no es suficiente, sino que debe existir una dimensión práctica: debe ejecutarse. O sea, “no basta con que un país tenga una constitución federal para ser considerado una federación: el principio federal debe funcionar en la práctica, debe ser parte del funcionamiento propio de la federación” (en Hernández, 1998, p. 228). Así pues, la posibilidad facultada de que efectivamente los distintos niveles de gobierno de un sistema federal puedan tomar decisiones, es el elemento consustancial de un sistema de este tipo. En todo caso, son las relaciones

¹⁵ Se asume que la discusión en torno al federalismo es amplia. Empero, no se pretende hacer una discusión a profundidad dadas las limitaciones de espacio.

intergubernamentales las que determinan y configuran el funcionamiento del sistema federal.

Para Agranoff (1997) siguiendo a Ostrom, las competencias y facultades dentro de una democracia no deberían ser exclusivas de un solo poder. Por ello, las unidades componentes de un gobierno a nivel nacional deben caracterizarse por los vínculos que surgen de la coordinación de los programas; por las múltiples instituciones públicas y privadas que intervienen en los mismos programas; donde la autoridad legal y financiera del gobierno central se combina con la prestación y servicios locales; la participación de los gobiernos subnacionales en programas federales implican una dimensión territorial junto con responsabilidades funcionales. En este sentido, las relaciones intergubernamentales (RIGs) se observan en distintas acciones, a saber: las relaciones fiscales intergubernamentales; las estructuras gubernamentales; el poder y las fuerzas políticas; las acciones burocráticas y las comunicaciones intergubernamentales. Sin embargo, en términos políticos, las RIGs refieren a las relaciones informales de trabajo que se dan en un contexto institucional. Las RIGs privilegian la agencia de los actores, es decir, se entienden a partir de las relaciones y el comportamiento humano (Carrera, 2-5 de noviembre de 2004).

Es importante resaltar que en todas las federaciones los problemas entre órdenes de gobierno son inherentes a la forma en que se han concebido insitucionalmente dichos gobiernos (Hernández, 1998), ya que se suman los patrones de dependencia política, en este caso, la subordinación que históricamente han tenido los gobiernos estatales a los gobiernos federales y, en concordancia, los gobiernos locales a los gobiernos estatales y federales. Es decir, tanto los estados como los municipios han estado subordinados a lo que se decide a nivel federal (Carrera, 2-5 de noviembre de 2004). Lo que implican unas RIGs subordinadas verticalmente y dejando a los actores municipales con poco margen de acción para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas.

Sin embargo, esta tendencia ha dejado de darse, iniciando un proceso de aparente independencia entre niveles gubernamentales a partir del cambio de gobierno a nivel federal en el 2018, sumándose a un bloque de corte opositor a las medidas implementadas por el gobierno federal con lo referente a la crisis sanitaria por el SARS-CoV-2. De hecho, los gobernadores de los tres estados que contemplan este estudio, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, forman parte de la Alianza Federalista, cuyo objetivo principal -aseguran- es fortalecer el pacto federal (Estrada, 2020).

B. RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL

A partir de los procesos de democratización llevados a cabo en América Latina, existe una necesidad *in crescendo* de obtener una mayor confianza de la ciudadanía hacia los gobernantes e instituciones. Guillermo O'Donnell (1998) considera que algunas democracias latinoamericanas muestran notorios déficits institucionales cuyas características principales difieren de las democracias europeas. Por ejemplo, en las democracias latinoamericanas los aparatos efectivos de accountability (rendición de cuentas) son escasos o no existen, pues el proceso de delegación de autoridad no está siendo complementado ya que la red de agencias que controlan y castigan las acciones que se califican -o puedan ser calificadas- como corruptas o ilegales es débil institucionalmente (Peruzzotti, 2012). De ahí la necesidad de establecer mecanismos eficaces que aseguren el “bien portarse” de los funcionarios públicos, y la necesidad de éstos de obtener y conservar la confianza de los y las ciudadanas.

La accountability, en su acepción clásica, hace alusión a la competencia que asegura que los servidores públicos rindan cuentas, esto es, que estén obligados a informar y justificar sus acciones y decisiones y que en caso de no estar dentro del marco legal puedan ser sancionados por ellas. Es decir, la rendición de cuentas está compuesta por el derecho que tienen los gobernados a recibir información y una explicación sobre el ejercicio del poder; como por la obligación de los gobernantes de proveer esta información, divulgar los datos y justificar sus acciones (Schedler, 2004; Schedler, 1999).

Este concepto nace por la necesidad de acortar la brecha entre representantes y representados, brecha fundamental en una democracia representativa que se da entre los agentes gubernamentales y los ciudadanos, y que requiere de un aparato institucional que se asegure que esta separación no dé como resultado gobiernos que establezcan políticas que no correspondan a las preferencias de los electores o en acciones de gobiernos ilegales (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). De ahí que se localicen dos tipos de rendición de cuentas: una de corte horizontal y otra de corte político o vertical.

La accountability política está estrechamente vinculada con la concepción de representación democrática puesto que se sustenta en que las elecciones son el dispositivo institucional y único en que se da este tipo de control. Las elecciones confieren a los ciudadanos el poder para responsabilizar o premiar a aquellos gobiernos por sus actos en periodos establecidos en el tiempo y pueden decidir reelegir o no volver a votar por estos (O'Donnell, 1998). De esta manera, un gobierno será responsable o políticamente responsable en la medida en que los ciudadanos tengan los medios efectivos para castigar a aquellos gobernantes cuyas

acciones o políticas no responden a las preferencias del electorado (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

La accountability política recibe varias críticas. Para Manin, Przeworski y Stokes (1999) las instituciones electorales tienen limitaciones *per se* que evitan se constituyan como los mecanismos adecuados para el control de los funcionarios públicos. Es decir, existen factores que impiden -según los autores mencionados- que el voto sea un mecanismo de control efectivo, por ejemplo: (i) que el voto sólo puede ser utilizado una vez y es la única oportunidad para ejercer el derecho a la sanción o al premio, por lo tanto los votantes tienen un poder limitado para juzgar las acciones del gobierno; (ii) que el voto es un mecanismo de control descentralizado, en otros términos, que no hay manera de determinar si los resultados electorales tienen sentido prospectivo o retrospectivo y; (iii) los ciudadanos promedios no cuentan con la información suficiente para hacer una evaluación a conciencia sobre el actuar de los gobiernos.

En la accountability legal u horizontal los funcionarios públicos o los actores políticos son monitoreados y controlados bajo una base de procedimientos que se consideran correctos en la medida en que se ajustan a procedimientos legales establecidos. Es decir, quienes gobiernan son controlados por un sistema de separación de poderes, de frenos y contrapesos, y por la función disciplinar que supone la existencia de elecciones periódicas y competitivas. Se hace tangible esta forma de rendición de cuentas en las normas constitucionales, códigos legales, procedimientos administrativos y derechos fundamentales que constituyen el marco legal-constitucional que hace posible limitar y con ello, controlar las acciones de los funcionarios públicos elegidos o designados. En otros términos, la accountability horizontal hace alusión a la acción de un sistema interestatal de controles, a los intercambios que se producen dentro de una red de agencias estatales que se controlan y equilibran mutuamente.

Aquí un gobierno será accountable si es factible que controle los actos gubernamentales a fin de que estos no infrinjan la ley y se ajusten al debido proceso. Si la confianza de los ciudadanos se ve traicionada por funcionarios que usan el poder delegado para delinquir o para su propio beneficio, el aparato institucional se pone en alerta con el objetivo de castigar esos comportamientos (O'Donnell, 1998).

Este tipo de rendición de cuentas presenta algunas fallas y contraindicaciones. Entre ellas, considera que no siempre se activa este mecanismo de control interinstitucional, debido a diversas razones, entre las que se encuentra la burocracia recurrente y necesaria para lograr las sanciones debidas al o los funcionarios públicos alejados de la legalidad. Otra de las razones son los tipos de intereses que permean en las instituciones y la falta de autonomía del aparato encargado de sancionar a los

responsables (Peruzzotti, 2012). La ciudadanía al ver que en realidad no se castiga y no funciona esta forma de accountability debido a los déficits institucionales, pierde la confianza en las instituciones, sin embargo, con esto nace una generación nueva de politización: el activismo cívico.

Ante el hartazgo del déficit institucional y electoral para limitar, controlar y si es necesario, castigar a los políticos y servidores públicos fuera de la ley, surge la accountability social como una de las diversas formas de politización en las nuevas democracias.

Peruzzotti (2012) clasifica la accountability social como un tipo de accountability vertical, que excede el ámbito electoral, y que está basada en las acciones de asociaciones, movimientos sociales y de estrategias mediáticas que tienen por objeto monitorear el comportarse de los funcionarios públicos, denunciar y exponer los actos ilegales de éstos últimos y activar la accountability horizontal. Esta, a diferencia de la acción electoral, puede darse en cualquier momento y no depende de un calendario fijo. Además, los ciudadanos no tienen que hacer uso de un único instrumento como el voto para lograr múltiples propósitos al mismo tiempo. Este tipo de rendición de cuentas busca controlar política y legalmente las acciones de los funcionarios públicos (políticos y/o burócratas) a través de demandas que exigen el cumplimiento de la ley y del debido proceso al exponer y denunciar actos de ilegalidad gubernamental mediante la organización de la sociedad civil y las investigaciones mediáticas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Los actores que pueden ser ejecutores de este tipo de control son múltiples y variados, puesto que puede ser cualquier ciudadano. Dentro esta amplia gama se identifican tres tipos de actores y sus formas de intervención social: (i) los movimientos sociales coyunturales o circunstanciales que se han visto afectados directamente por acciones estatales discrecionales; (ii) asociaciones ciudadanas profesionales y profesionalizadas y de carácter permanente; y (iii) medios de comunicación, específicamente un sector del periodismo independiente que, o da cobertura e informa sobre las acciones emprendidas por los actores anteriores o bien, realiza investigaciones y recibe filtraciones que ponen en evidencia las “malas” actuaciones del gobierno (Peruzzotti, 2012). Lo ideal es que los diversos actores que forman parte en los procesos de accountability se articulen y participen de manera colaborativa entre ellos para lograr un impacto mayor y más favorable a la resolución de sus demandas y, con esto, solidificar una red de exigencia capaz no solo de denunciar, sino de activar los mecanismos horizontales.

Un punto importante es dilucidar cómo estos actores sancionan a los funcionarios públicos. El principal medio con que la accountability puede sancionar a los políticos y burócratas es su voz: entre más intensa y visible se haga,

mayor será el impacto en la sociedad y, con esta presión, mayor será la necesidad de activar los mecanismos de control horizontales, ya sea de manera directa o indirecta. Por ejemplo, se activan indirectamente cuando la movilización social, la denuncia y el seguimiento periodístico incrementa los costos políticos a los servidores y funcionarios; y se activa de manera directa a través de la movilización legal que mueve a los organismos de supervisión (Peruzzotti, 2012). En todo caso, el problema no es saber si esta manera de limitación y control de la sociedad hacia sus representantes puede sancionar, sino qué tipo de temas son susceptibles de ser exigidos y, además, por cuánto tiempo.

C. DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Hay una relación intrínseca entre la rendición de cuentas y la transparencia del ejercicio del poder. Una característica esencial de la democracia es la posibilidad de que quienes gobiernan pongan al escrutinio público sus acciones y las razones para ejercerlas de esa manera y no de otra. En principio, y en la concepción más reducida, se entiende a la transparencia como aquel proceso donde las decisiones de gobierno, y las que éste tome administrativamente, incluidos los costos y recursos utilizados para su ejecución, sean accesibles, claras, y sean comunicadas al público en general (García, s.f.). De esta forma, se espera que en la medida que haya una circulación libre y efectiva de la información, así como niveles de transparencia altos, habrá mayor control de la ciudadanía sobre el ejercicio del poder (Ríos y Garro, 2017). No obstante, dadas las características de la democracia a la mexicana (Vázquez, 2019) se considera que en la medida que la sociedad civil exija cuentas, mayor será la transparencia por los gobiernos en turno.

El acceso a la información pública es un derecho humano consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo sexto, en las leyes generales, federales, estatales, así como en diversos tratados internacionales. Al ser considerado por la normatividad nacional como un derecho cuya tutela se entiende dentro del grado máximo de protección toma una relevancia preponderante. Lo anterior implica la existencia de una doble obligación por parte del Estado mexicano. Por un lado, la de los entes públicos de proporcionar la información pública; y, por el otro, la responsabilidad de vigilar que dicha información sea proporcionada en los marcos legales correspondientes.

Tabla 5. Diferencias entre Accountability Societal y Acceso a la Información Pública

Accountability Societal	Acceso a la información pública
Mecanismo desde “abajo” (desde la ciudadanía que busca mediante la transparencia y rendición de cuentas vertical una mejor función de la administración pública)	Es derecho humano
Se considera vertical porque nace de la ciudadanía y escala en la exigencia de la rendición de cuentas hacia los entes públicos	Al ser DH existe una responsabilidad/obligación de los entes públicos para brindar el acceso a las y los ciudadanos
Puede estar legislado o no	Se encuentra positivado en la legislación mexicana
Nace como un mecanismo de control político, que mejora el accountability horizontal al incluir a los ciudadanos en el ejercicio de transparencia	Al estar inscrito en las normas mexicanas se apega al principio de observancia estricta de la ley, es decir, se limita a lo que está escrito
Es una de las llaves para la funcionalidad de la gobernanza	En México los entes públicos tienen la obligación de responder las preguntas por vía de las unidades de transparencia de las dependencias
Elemento central en el ejercicio de los derechos humanos	Existe información que debe ser publicada por ley en los portales de internet de las dependencias
Queda en medio de la democracia representativa y la democracia directa	Existe información considerada sensible y que no se hace pública por X número de años.
Las organizaciones de la sociedad civil son el vehículo idóneo para el control vertical, aunque no es el único	El DH al AI se encuentra sesgado al conocimiento previo de las y los ciudadanos, su manejo de las TIC y la capacidad económica para acceder a ellas

Fuente: Elaboración propia con base en Peruzzotti y Smulovitz (2002); Vázquez (2019); Aguilera (2011).

El marco normativo que comprende el derecho humano a la información pública es complementado por las leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como sus homólogas estatales. Dentro de estos cuerpos jurídicos se va a conceptualizar el derecho de la siguiente forma: “El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información” (artículo 3º, DOF, 9 de mayo de 2016).

En México los entes públicos tienen la obligación de responder las preguntas a través de los diversos entes públicos habilitados para tal efecto. Salvo la información que expresamente se encuentra clasificada como reservada por las leyes, el resto debe ser puesta a disposición a la ciudadanía tanto en los portales de transparencia (medios a través de los cuales se pueden realizar las consultas), como por el funcionamiento de micro sitios en internet donde se aloja la información (Aguilera, 2011).

Tabla 6. Entes que lo componen y niveles de responsabilidad de Accountability Vertical y Acceso a la Información

	Entes que lo componen		Niveles de responsabilidad	
	Accountability societal	Acceso a la información	Accountability societal	Acceso a la información
Primigenios	Organizaciones de la sociedad civil	Entes públicos	Responsabilidad política	Responsabilidad jurídica
	Prensa		Responsabilidad cívica	Responsabilidad administrativa
	Ciudadanos/as		Responsabilidad ética	Responsabilidad política
Secundarios	Entes públicos	Organizaciones de la sociedad civil	Responsabilidad jurídica	Responsabilidad política
		Prensa	Responsabilidad administrativa	Responsabilidad cívica
		Ciudadanos/as	Responsabilidad política	Responsabilidad ética

Fuente: Elaboración propia.

La vinculación directa entre el dominio de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y el acceso a la información, dificulta el ejercicio pleno de este derecho. Si bien es cierto que los DH son progresivos, la realidad es que la falta de acceso a medios electrónicos e internet es una constante en diversas zonas del territorio nacional, lo que dificulta a cierto sector de la población el acceso a la información de carácter público, principalmente a las mujeres (Barrera, 2016).

Es decir, el ejercicio del derecho a la información está condicionado y limitado por el acceso a recursos de carácter tecnológicos, digitales, de alfabetización, de pobreza de recursos económicos, de género, de etnia, entre otros (Villegas, 2021). Para acceder al derecho al acceso a la información, los y las ciudadanas apelan tanto a la ética periodística y gubernamental que brinde información clara, concisa, directa y oportuna, como a las organizaciones de la sociedad civil para ejecutar de manera constante mecanismos de control para que las acciones de gobierno sean lo más transparentes y democráticas posibles (Gómez, 2020).

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA EN MATERIA DE COVID-19 EN LOS ESTADOS DEL NORESTE DE MÉXICO

Existe una obligación jurídico-administrativa relativa a transparentar las acciones adjetivas y sustantivas de gobierno. Sin embargo, la responsabilidad gubernamental trasciende el plano jurídico, pues existe una responsabilidad ética, política y social que obliga a los gobiernos a brindar la información relativa a la pandemia por el virus SARS-CoV-2. El mecanismo empleado mayormente fue el de los portales de internet de cada entidad federativa. En este apartado, se resaltan las acciones fundamentales de los gobiernos estatales de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en dos rubros, economía y salud, y la forma en la que éstas fueron públicas para los y las ciudadanos.

A. SALUD

Los gobiernos de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas se vincularon desde marzo de 2020 para realizar acciones conjuntas para paliar los efectos de la COVID-19 (Maldonado, 19 de marzo de 2020). En los estados en cuestión fue proporcionada la información del número de casos nuevos y activos, camas ocupadas y decesos a través de los portales de gobierno de cada entidad, según lo estipulado en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En el portal del estado de Coahuila¹⁶ se incluyeron, además de lo anterior, una sección de autodiagnóstico; estadísticas por municipio; estudios de laboratorio; estudios por región; ocupación hospitalaria; e indicadores de riesgo. Dentro de la pestaña “transparencia COVID-19”, se concentraron los datos referentes a los decretos, filtros sanitarios, atención a víctimas de violencia familiar o de género, y al Sistema de Protección Integral para Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA).

El gobierno de Nuevo León¹⁷, por su parte, diseñó un portal donde se comparte con la ciudadanía las medidas de mitigación, la estrategia de la entidad para la atención de casos COVID-19, autodiagnóstico; compilación regulatoria COVID-19 donde se incluyen los acuerdos y decretos en materia de salud para la contención y mitigación de la pandemia a nivel federal, estatal y municipal. Asimismo, se agrega una sección donde pueden ser consultados los informes financieros con actualización mensual en diversos rubros como salud e infraestructura. Se destaca que, a diferencia del estado de Coahuila, en Nuevo León se incluye información de las estrategias para la atención de casos. Esto es, más allá del conteo y estadísticas descriptivas acerca de los casos, se enuncian las estrategias para la atención de los

¹⁶ Disponible en: <https://www.saludcoahuila.gob.mx/COVID19/>

¹⁷ Puede consultarse en <https://www.nl.gob.mx/coronavirus>

casos, cuya principal oferta es el acompañamiento a través de la plataforma Zoom y llamadas telefónicas.

En Tamaulipas¹⁸ también se puso a disposición de los y las ciudadanas un portal con la información referente sobre la COVID-19, donde pueden encontrarse el conteo diario de los casos (incluye aquellos confirmados, en investigación, negativos, recuperados y defunciones) a través de los comunicados técnicos; una sección de preguntas frecuentes sobre la enfermedad, así como los diagramas de flujo para saber qué hacer ante un caso sospechoso. En la sección de “Transparencia COVID-19” se agregan, entre otros, los “periódicos oficiales COVID-19” expedidos desde el 30 de septiembre de 2020¹⁹, el plan de “Inversión Emergente contra el Coronavirus”, así como los “contratos COVID-19”.

En las tres entidades referidas, el acceso a la información en el rubro de salud se da en línea a través de las páginas de internet, principalmente el seguimiento de los informes diarios. A diferencia de Coahuila y Tamaulipas, Nuevo León no tiene específicamente una sección dedicada a “Transparencia COVID-19”, empero, la información al respecto como los informes financieros o las acciones específicas emprendidas en el rubro de salud, pueden ser localizadas, aunque no necesariamente con facilidad. Aunque la información respecto a las medidas de mitigación y el conteo de casos fue ampliamente difundida por medios de comunicación masiva como radio, televisión y periódicos, así como redes sociales de las tres entidades, la información referente a otras acciones específicas en el área de salud, como la reconversión hospitalaria, la inversión extraordinaria, o la contratación de personal sanitario se concentra mayormente en los portales antes referidos.

Las diferencias entre entidades también se pueden observar en la relación con el gobierno de México. El gobierno de Coahuila manifestó una desavenencia con el gobierno federal respecto al registro de personas fallecidas por COVID-19 en la entidad (Sánchez y Daen, 29 de marzo de 2021), diferencia que no fue manifestada por los gobiernos de Tamaulipas o Nuevo León. Un elemento en común entre las tres entidades analizadas es la postura contrapuesta a las políticas de contención y mitigación del virus SARS-CoV-2 del gobierno federal. Esta confrontación fue manifiesta en la aplicación de pruebas rápidas para la detección del virus. El Gobierno Federal, a través del Subsecretario de Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell, en reiteradas ocasiones mencionó la poca fiabilidad de las pruebas rápidas; mientras que los gobiernos estatales (retomados como casos

¹⁸ Disponible en <https://coronavirus.tamaulipas.gob.mx/>

¹⁹ Aunque la normativa oficial referente a la pandemia se puede localizar en la página del Periódico Oficial del Estado.

en este estudio) cuestionaron la falta de aplicación de éstas, lo que implicaría una mayor probabilidad de contagio, un falseo de datos de casos activos, y la capacidad institucional disminuida para mitigar y erradicar la enfermedad (Álvarez, 13 de abril de 2020; Animal Político, 16 de mayo de 2020). Empero, los gobiernos analizados realizaron acciones diferenciadas y, además, estas discusiones no fueron dirimidas en los espacios institucionales como las páginas oficiales sino únicamente a través de la prensa y declaraciones emitidas por los gobernadores de las entidades, lo que pudo haber sesgado la información.

B. ECONOMÍA

En México las leyes de ingresos y egresos, nacional y subnacional, se aprueban a finales del año inmediato anterior a su ejecución. Sin embargo, en la ley de ingresos del año 2020 a nivel estatal no estaba contemplada una erogación extraordinaria para la atención de las consecuencias por la pandemia. Es decir, las entidades federativas no consideraron el gasto excepcional necesario para atender la crisis. Aunque, previo a la emergencia sanitaria, los titulares de los ejecutivos estatales del noreste sostuvieron reuniones para buscar la manera más efectiva de enfrentar la crisis tanto sanitaria como económica, y plantear estrategias para la reactivación urgente posterior al cese de las actividades no esenciales (Casas, 19 de marzo de 2020; Maldonado, 19 de marzo de 2020).

Una vez expedida la declaratoria de emergencia sanitaria en los estados, se emprendieron una serie de medidas contingentes de activación económica en Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas ¿Qué tipo de medidas? ¿Cuáles eran los requisitos? ¿Cómo se accedían a los recursos? En las tres entidades analizadas existieron dos mecanismos de acceso a la información: por un lado, las páginas de internet sobre el coronavirus de Tamaulipas y Coahuila; por el otro, a través de la prensa donde se manifestaba a qué dependencia deberían comunicarse para la información complementaria acerca de los programas de reactivación económica (Nuevo León mayormente, aunque también en Tamaulipas y Coahuila) (Maldonado, 13 de mayo de 2020; El Economista, 24 de agosto de 2020; Flores, 14 de mayo de 2020). Se considera que el manejo de la información en estas entidades respecto a la recuperación y reactivación económica posterior a la declaratoria de emergencia sanitaria ha sido un factor de confusión para la población dado lo difuso y poco accesible de los datos al respecto.

El estado con la información desagregada a un nivel más elevado, contemplando la implementación, las reglas de operación y los montos asignados de los planes, programas, proyectos y actividades fue el estado de Coahuila. Esta entidad propuso el Programa Impulso Económico Empresarial Coahuila

(PIEEC) dirigido a otorgar créditos a través de Nacional Financiera (NAFIN) y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) con el propósito de disminuir el impacto económico; el Programa Estatal de Apoyo al Empleo, con un monto total de \$8 190 000.00, cuyo objetivo principal es la vinculación entre trabajadores y empleadores a través de apoyos económicos o en especie para fortalecer las habilidades laborales, promover la ocupación por cuenta propia, e impulsar la colocación en puesto de trabajo o alguna actividad productiva; y estímulos fiscales a los contribuyentes (Gobierno del Estado de Coahuila, 2021; POE, 17 de abril de 2020).

El Gobierno del Estado de Tamaulipas ha sido uno de los gobiernos reconocidos como el más transparente en el avance de la COVID-19 en la entidad. Pero, únicamente en lo referente a la cuestión de salud, como la página específica con información sobre el transcurso de la pandemia, la aplicación para Android e iOS para el autodiagnóstico y localización de hospitales cercanos, las medidas de mitigación, los casos en curso, investigados, activos, negativos, entre otros aspectos (Talamantes y Cárdenas, 2020). Sin embargo, presenta un nivel menor en la desagregación de los datos de los programas, los montos y las reglas de operación. En esta entidad se impulsó el Plan de Inversión Emergente contra el Coronavirus, con una inversión para la recuperación económica de \$500 000 000.00; y el Apoyo para el Bienestar a Comerciantes TAM cuyo objetivo era entregar transferencias directas condicionadas por \$3 000.00 a personas comerciantes formales e informales que se encontraran en condición de vulnerabilidad económica dentro de la entidad (Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2021). De este último programa únicamente se puede acceder al número de beneficiarios por municipio, sin embargo, no fueron emitidas reglas de operación, ni montos totales. Del Plan de Inversión Emergente no existe claridad si se desagregaron subproyectos o si los montos son por el total gastado entre los diversos programas y proyectos implementados.

Nuevo León es el estado cuya información sobre los programas, proyectos y acciones de reactivación y recuperación económica por la COVID-19 es de difícil acceso, y de manera desagregada se puede obtener la información por solicitudes al área de transparencia. Se puede acceder, no obstante, a los informes financieros de Desarrollo Social, del Instituto de la Vivienda de Nuevo León (IVNL), de los Subsidios del IVNL, de los Subsidios de Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY), así como el número de beneficiarios. Asimismo, cuenta con una sección dedicada a “noticias” a través de las cuales se puede entrar a los boletines de prensa emitidos por el gobierno de la entidad y en donde se mencionan el tipo de apoyos, acciones o programas implementados durante el periodo analizado de contingencia (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2021).

En la relación política con el Gobierno de México en materia económica, la crisis sanitaria reforzó la confrontación y las diferencias entre el gobierno federal y los estados gobernados por partidos políticos de oposición. Los estados del noreste se sumaron al reclamo de la Alianza Federalista para exigir mayores ingresos y un nuevo pacto fiscal que les permitiera tener una bolsa de recursos mayor al resto de las entidades del país, so pena de abandonar el pacto federal, como fue manifestado por los gobernadores Jaime Rodríguez Calderón (Nuevo León) y Miguel Riquelme (Coahuila), y Francisco Javier García Cabeza de Vaca (Tamaulipas), así como el senador por Tamaulipas, Ismael García Cabeza de Vaca (Aristegui Noticias, 11 de abril de 2020; González, 12 de abril de 2020; El Economista, 3 de julio de 2020).

El acceso a la información en los estados del noreste no ha sido suficientemente acompañado, ni exigido, por los actores que se configuran como contrapesos, como el Poder Legislativo o los Organismos Públicos Autónomos. De esta manera, fluye de manera constante la información referente a la salud, pero no necesariamente lo relacionado con la actividad económica. De los tres estados en cuestión, sólo en Nuevo León una diputada del Partido Acción Nacional solicitó la fiscalización de los recursos utilizados en la atención de la emergencia (Alanís, 8 de septiembre de 2020).

ACCOUNTABILITY SOCIETAL (VERTICAL) EN MATERIA DE COVID-19 EN COAHUILA, NUEVO LEÓN Y TAMAULIPAS

La accountability societal o vertical es una herramienta de control del gobierno utilizada por las y los ciudadanos a través de la acción colectiva que por medio de manifestaciones de carácter público les hace conocer sus motivaciones, necesidades y pretensiones. Las manifestaciones públicas, llamadas también repertorio, pueden ser las expresiones organizadas o espontáneas en las calles, la publicación de desplegados o comunicados a través de los medios de comunicación tradicionales o por medio de las redes sociales, o expresiones culturales (murales, obras de teatro, poesía, canciones, entre otras) (Tilly y Wood, 2010). El accountability societal, en todo caso, requiere de una ciudadanía álgida, altamente informada, con capacidad de organización y movilización, para jugar un rol de contrapeso al poder público.

Dentro del ámbito del accountability societal en las tres entidades federativas analizadas, entre los meses de marzo y octubre del 2020, se observaron manifestaciones públicas de los trabajadores de la salud por falta de insumos para el trabajo, amplias jornadas de trabajo, agresiones sufridas por parte de la población, y la falta de estabilidad laboral, principalmente en Coahuila.

Los mecanismos para la organización y difusión de estas movilizaciones son en círculos pequeños, donde el sindicato puede ser partícipe o no. Son manifestaciones espontáneas que manifiestan la presión y la falta de empatía

de la población en general, así como la omisión de los gobiernos nacionales y subnacionales. Cabe mencionar que las manifestaciones son dirigidas hacia las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado (ISSSTE), por lo que el reclamo está dirigido principalmente al gobierno federal por orden de competencia (Milenio Digital y Castillo, 23 de marzo de 2020; Gutiérrez, 30 de marzo de 2020; Acosta Amaya, 20 de marzo de 2020; Informador.Mx, 1 de abril de 2020; Infobae, 14 de abril de 2020).

Los gobiernos subnacionales de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas fueron interpelados en demandas que versan sobre dos cuestiones: por un lado, exigiendo la cancelación o relajación de las medidas de mitigación basadas en el cierre total de actividades no esenciales, que afectaban principalmente a comerciantes informales; y, por el otro, la necesidad de reactivar o recuperar la economía a través de inversión en planes, programas y proyectos dirigidos al comercio formal de medianas y grandes empresas. La organización de estas manifestaciones no es espontánea, aunque tiene una mayor planificación, distribución de la convocatoria y concertación del día, hora y fecha, empero, estas no son muy concurridas (Rodríguez, 16 de abril de 2020; Gaceta, 21 de abril de 2020; ABC Noticias, 28 de abril de 2020).

El papel de la iniciativa privada en el caso de Nuevo León se destaca al impulsar “Unir y dar” y “Fuerza Nuevo León”, como medidas complementarias de las políticas públicas emprendidas por el gobierno estatal. “Unir y Dar” es una iniciativa empresarial que articula los donativos en especie para el sector salud entregados por empresas chicas, medianas y grandes para el área metropolitana regiomontana. En tanto, “Fuerza Nuevo León” pretende ser un fondo conjunto entre el gobierno estatal y empresarios en el que, por cada monto aportado por los empresarios, el gobierno del estado devengue la misma cantidad, aunque también es posible donar en especie (Unir y Dar, 2021; Cubero, 22 de abril de 2020). La sinergia entre la iniciativa privada y el estado de Nuevo León ha sido tal, que se está legislando para que representantes de las cámaras empresariales sean parte del conjunto gubernamental que tome las decisiones de políticas públicas durante el proceso de reactivación económica. La Ley de Emergencia Económica ya fue votada en comisiones y está a la espera de ser discutida y aprobada en el pleno (Recio, 11 de mayo de 2020).

Si bien, estas son las expresiones de control vertical a través de la ciudadanía se destaca un elemento: no están vinculadas necesariamente con la necesidad de transparentar o poner pública la información de las acciones realizadas. Más bien, se relacionan tangencialmente, sobre todo aquellas referidas al campo económico.

CONCLUSIONES

El acceso a la información es un derecho humano que está compuesto, entre otros, por la obligación de los gobiernos a transparentar sus decisiones, aunque esto no se limita exclusivamente a las cuestiones de gasto. De esta manera, la emergencia sanitaria por la COVID-19 obligó a las entidades a proponer medidas propias para atenderle, además de las acciones emprendidas por el gobierno federal. La información referente a los dos rubros analizados, salud y economía, está concentrada mayormente en portales de internet de carácter oficial. Concentrar la información en páginas electrónicas puede significar una ventaja por los datos a los que se puede tener acceso. En todo caso, lo que se cuestiona es la accesibilidad a los mismos que no contempla la brecha y el analfabetismo digital. Además, para acciones específicas, solo Coahuila hizo públicas las reglas de operación de los programas y proyectos implementados.

Los contrapesos al ejercicio del poder fueron más bien endeble. Y es que, los gobiernos subnacionales de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas fueron poco cuestionados por el Poder Legislativo. O sea, el acceso a la información en los estados del noreste no ha sido suficientemente acompañado, ni exigido, por los actores que se configuran como contrapesos, como el Poder Legislativo, o los Organismos Públicos Autónomos. De esta manera, fluye de manera constante la información referente a la salud, pero no necesariamente lo relacionado con lo realizado para la reactivación y recuperación económica.

La rendición de cuentas social estuvo dirigida principalmente al gobierno federal, en menor medida a los gobiernos estatales, y se manifestó de manera indirecta. Es decir, las y los ciudadanos durante la contingencia no obligaron a sus gobiernos a rendir cuentas por lo realizado, sino más bien a realizar o proponer acciones concretas. De esta manera, se localizaron dos tipos de acciones de control social: a) trabajadores de la salud exigiendo insumos, jornadas menos extenuantes y estabilidad laboral; y, b) gremios y empresarios afectados por los cierres de establecimientos no esenciales.

Esta investigación tiene un alcance limitado dado su carácter exploratorio y descriptivo, lo que no permite afirmar que el control societal obligó a las entidades subnacionales a publicar las acciones, el fundamento y la justificación de estas. Lo que se muestra es que los gobiernos de los estados de Tamaulipas y Coahuila pusieron a disposición de la ciudadanía los datos sugeridos por la Organización Mundial de la Salud sobre la evolución de la pandemia, y en menor medida las actividades emprendidas para la recuperación y reactivación económica.

REFERENCIAS

- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La Nueva Administración Pública* (1era. ed., pp. 125-170). Alianza Universidad.
- Aguilera, R. (2011). Archivos, transparencia y acceso a la información. En L. D. Martí Capitanachi, *Temas selectos de Transparencia y Acceso a la Información* (pp. 39-52). Xalapa, Veracruz: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información .
- Barrera, A. (2016). El derecho humano de las mujeres al acceso a la información pública gubernamental: la experiencia en el Distrito Federal, México. *Estudios en Derecho a la Información*(1), 3-25. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2016.1>
- Carrera, A. (2-5 de noviembre de 2004). Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado*. SMD.
- Gómez, C. (2020). Derecho de Acceso a la Información Pública y periodismo de datos. Posibilidades y limitaciones de su articulación. *Revista Mexicana de Opinión Pública*(29), 97-109. doi:10.22201/fcpys.24484911e.2020.29.75805
- Gris, P. (2021). *Transparencia y rendición de cuentas en el contexto de la pandemia del COVID-19*. Instituto Belisario Domínguez. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5115>
- Hernández, A. (1998). Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura. *Revista Política y Gobierno*, V(1), 225-259.
- Monsiváis, A. (2006). Rendición de cuentas democrática y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia. *Sociológica*, 13-41.
- O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- Patiño, M., y Cruz, G. (2020). *Las medidas adoptadas por las entidades federativas ante la emergencia del COVID-19*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4856?show=full>
- Peruzzotti, E. (2012). Broadening the notion of democratic accountability: Participatory innovation in Latin America. *Polity*, 44(4), 625-642.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). Accountability social: La otra cara del control. En E. Peruzzotti, y C. Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las Democracias Latinoamericanas*. Grupo Editorial Temas.
- Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- Ríos, A., y Garro, J. E. (2017). Accountability y sociedad civil. El Control político en la era digital. *Pap. Polit.*, 311-337. <http://dx.doi.org/10.11144/javeriana.papo22-2.asc>.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond, y M. Plattner, *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (págs. 13-28). Lynne Rienner.

- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Talamantes, A., y Cárdenas, A. (15 de Abril de 2020). Los estados más transparentes (y más opacos) en México sobre el avance del Covid-19. *Quinto Elemento, Laboratorio de Investigación*. <https://quintoelab.org/project/estados-mas-transparentes-y-opacos-respecto-al-avance-del-covid19>
- Tilly, C., y Wood, L. (2010). *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*. . Barcelona: Crítica.
- Unir y Dar (2021). *¿Quiénes somos?* <https://comunidadar.org/unirydar/>
- Vázquez, L. (2019). *Democracia, populismo y elitismo*. Ciudad de México: INE.
- Villegas, V. (2021). El enfoque de capacidades en la promoción del derecho a la información en comunidades en vulnerabilidad. *Estudios en Derecho a la Información*(11), 93-122. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2021.11.15301>

HEMEROGRÁFICAS

- ABCNoticias. (28 de abril de 2020). Alcalde de San Fernando enfrenta a manifestantes. *ABCNoticias*. <https://abcnoticias.mx/alcalde-de-san-fernando-enfrenta-a-manifestantes/165843>
- Acosta, C. (20 de marzo de 2020). Empleados de la clínica 46 se quejan de la falta de material. *El Sol de la Laguna*. <https://www.noticiasdelsoldelalaguna.com.mx/local/gomez-palacio/empleados-de-la-clinica-46-se-quejan-de-la-falta-de-material-4995938.html>
- Alanís, R. (8 de septiembre de 2020). Pide PAN auditoría por gastos de COVID-19. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-leon-pide-pan-auditoria-gastos-covid-19>
- Álvarez, E. (13 de abril de 2020). Tamaulipas analiza compra de pruebas rápidas para detectar virus. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-tamaulipas-analizan-compra-pruebas-rapidas>
- AnimalPolítico. (16 de mayo de 2020). 7 gobernadores arman bloque contra recortes y estrategias del gobierno federal por COVID-19. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/05/gobernadores-contra-recortes-gobierno-federal-covid-19/>
- Aristegui Noticias. (11 de abril de 2020). Cuatro gobernadores piden cambiar pacto fiscal. *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/1104/mexico/cuatro-gobernadores-piden-cambiar-pacto-fiscal/>
- Casas, D. (19 de marzo de 2020). Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas forman frente contra coronavirus. *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/nuevo-leon-coahuila-y-tamaulipas-forman-frente-contra-coronavirus-4991269.html>
- Cubero, C. (22 de abril de 2020). Crean empresarios “Fuerza Nuevo León” para casos de contingencia. *Milenio*. <https://www.milenio.com/ciencia-y-salud/sociedad/coronavirus-nuevoleon-empresarios-crean-fuerza-leon>

- Domínguez, M. (6 de abril de 2020). Protestan para cerrar maquilas en Reynosa. *El Norte*. https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.elnorte.com/protestan-para-cerrar-maquilas-en-reynosa/ar1913594?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--
- El Economista. (3 de julio de 2020). Gobernadores de Alianza Federalista solicitan apoyo del gobierno federal ante crisis por COVID-19. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Gobernadores-de-Alianza-Federalista-solicitan-apoyo-del-gobierno-federal-ante-crisis-por-Covid-19-20200703-0078.html>
- El Economista. (24 de agosto de 2020). Gobierno de Tamaulipas lanza nuevo programa de reactivación económica. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Gobierno-de-Tamaulipas-lanza-nuevo-programa-de-reactivacion-economica-20200824-0117.html>
- El Sol de la Laguna. (10 de marzo de 2020). Policías estatales se enfrentan con manifestantes en Saltillo. *El Sol de la Laguna*. <https://www.noticiasdelsoldelalaguna.com.mx/incoming/policias-estatales-se-enfrentan-con-manifestantes-en-saltillo-4952031.html>
- Estrada, J. (07 de Septiembre de 2020). Diez gobernadores abandonarán la CONAGO. *La Jornada*. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/09/07/siete-gobernadores-abandonaran-la-conago-454.html>
- Flores, E. (17 de septiembre de 2020). La COVID-19 presiona a 10 estados y sus deudas se disparan pese al auxilio federal y reestructuras. *Sin Embargo*. <https://www.sinembargo.mx/17-09-2020/3856452>
- Flores, L. (14 de mayo de 2020). Congreso de Nuevo León avanza en la creación de la Ley de Emergencia Económica. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Congreso-de-Nuevo-Leon-avanza-en-la-creacion-de-la-Ley-de-Emergencia-Economica-20200514-0106.html>
- Gaceta. (21 de abril de 2020). Músicos de Ciudad Victoria protestan frente a Palacio de Gobierno por falta de empleo. *Gaceta*. <https://www.gaceta.mx/2020/04/musicos-de-ciudad-victoria-protestan-frente-a-palacio-de-gobierno-por-falta-de-empleo/>
- González, L. (12 de abril de 2020). Gobernadores de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas piden al gobierno federal modificar esquema fiscal. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Gobernadores-de-Nuevo-Leon-Coahuila-y-Tamaulipas-piden-al-gobierno-federal-modificar-esquema-fiscal-20200412-0008.html>
- Gutiérrez, E. (30 de marzo de 2020). Enfermeras del ISSSTE protestan ante falta de insumos. *Milenio*. <https://www.milenio.com/ciencia-y-salud/covid-19-tamaulipas-enfermeras-issste-protestan-seguridad>
- Infobae. (14 de abril de 2020). Enfermeras del IMSS Monclova, hospital infestado de coronavirus, denunciaron que les ordenaron no usar cubrebocas. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/14/enfermeras-del-imss-monclova->

hospital-infestado-de-coronavirus-denunciaron-que-les-ordenaron-no-usar-cubrebocas/

Informador. Mx. (1 de abril de 2020). Muere un médico por COVID-19 en Coahuila; protestan por falta de insumos. *Informador. Mx.* <https://www.informador.mx/mexico/Muere-un-medico-por-COVID-19-en-Coahuila-protestan-por-falta-de-insumos-20200401-0135.html>

López, L. (30 de marzo de 2020). Se manifiestan en el Hospital General de Torreón por falta de insumos. *Milenio.* <https://www.milenio.com/estados/coronavirus-torreon-en-el-hospital-general-protestan-por-insumos>

Maldonado, O. (19 de marzo de 2020). NL, Coahuila y Tamaulipas crean frente contra COVID-19. *Milenio.* <https://www.milenio.com/politica/nl-coahuila-tamaulipas-crearan-frente-covid-19>

_____. (13 de mayo de 2020). En dos semanas arrancará Nuevo León reactivación económica. *Milenio.* <https://www.milenio.com/ciencia-y-salud/sociedad/coronavirus-leon-reactivacion-economica-iniciaria-2-semanas>

Milenio Digital y Castillo, K. (23 de marzo de 2020). Enfermeros de la clínica 16 se manifiesta por falta de insumos para COVID-19. *Milenio.* <https://www.milenio.com/estados/coronavirus-torreon-personal-16-manifiestan-insumos>

Recio, K. (11 de mayo de 2020). En comisión, aprueban crear Ley de Emergencia Económica. <https://www.milenio.com/politica/leon-comision-aprueban-crear-ley-emergencia-economica>

Rodríguez, L. (16 de abril de 2020). Manifestación en FOMERREY fue nacional. *ABC Noticias.* <https://abcnoticias.mx/manifestacion-en-fomerrey-fue-nacional/164535>

Sánchez, L. y Daen, A. (29 de marzo de 2021). Sin coordinación y apoyos: la respuesta estatal ante COVID, dispar y también insuficiente. *Animal Político.* <https://www.animalpolitico.com/2021/03/respuesta-estatal-covid-poca-coordinacion-apoyos-insuficientes/>

GUBERNAMENTALES

Gobierno del Estado de Coahuila (2021). *Programas de gobierno.* <https://www.saludcoahuila.gob.mx/COVID19/programas.php>

Gobierno del Estado de Nuevo León (2021). Casos de Covid-19 en Nuevo León. <https://www.nl.gob.mx/publicaciones/casos-de-covid-19-en-nuevo-leon>

Gobierno del Estado de Tamaulipas (2021). *Plan de inversión emergente contra el coronavirus.* <https://www.tamaulipas.gob.mx/salud/plan-de-inversion-emergente-contra-el-coronavirus/>

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

Periódico Oficial del Estado (POE). (17 de abril de 2020). *Reglas de Operación del Programa Estatal de Apoyo al Empleo*. <https://www.saludcoahuila.gob.mx/COVID19/transparencia/31-PS-17-ABR-2020.pdf>

IV

PROBLEMAS Y RETOS AL MEDIR LA CORRUPCIÓN

*Héctor Ruiz López*²⁰

INTRODUCCIÓN

Hay una máxima que afirma *aquello que no se puede medir, no se podrá mejorar*; y aquí comienza un gran reto: ¿Cómo medir a la corrupción?; intentos y esfuerzos importantes se han realizado a lo largo de por lo menos las dos últimas décadas, sin embargo, diversas son las aristas o visiones al respecto, lo que hasta ahora se ha medido es la percepción de la gente sobre la corrupción, que si bien es un reflejo de lo que sucede en las sociedades, no necesariamente representa la problemática real de cómo nos afecta la corrupción basada en datos duros.

Ante ello, se plantea el reto de tratar de explicar porqué no necesariamente la percepción sobre la corrupción es el reflejo de la realidad que vive nuestra sociedad; planteando escenarios donde se produce el sesgo o diferencia entre percepción y realidad de la corrupción, así como estableciendo el porqué de la necesidad de contar con datos más fiables y apegados a la realidad, como las estadísticas disponibles en la materia.

Partiendo del hecho de que lo que se ha estado midiendo es la percepción sobre la corrupción, se han dejado de lado indicadores con datos duros, y con ello, se aborda en forma superficial el fenómeno de la corrupción, es decir, procesos administrativos versus sanciones, es decir, ¿cuántos servidores públicos han sido sentenciados en México por hechos ilícitos de corrupción? ¿Cuántos procesos administrativos han iniciado y culminado con una sanción que evite la impunidad?, a ese tipo de datos duros son los que adicionalmente se deben considerar tomar en cuenta, y que bien podrían proporcionar un rostro diferente sobre la corrupción e impunidad en México, quizás lejos de la percepción.

Se explicará por qué se tienen dudas razonadas al medir la percepción de la corrupción, pues no se ha identificado y ubicado en su justa dimensión al fenómeno de la corrupción e impunidad en México.

²⁰ Candidato a Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca (España), Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por el Instituto de Estudios Jurídicos “IDEJ”

Se orientará el análisis tomando como base índices e indicadores que han medido a lo largo de décadas el fenómeno de la corrupción y diferentes temáticas que lo rodean, como el Estado de Derecho, la impunidad, la percepción sobre principales problemas que enfrenta el país, la confianza en las instituciones en su actuar, entre otros.

¿QUÉ SE DEBE ENTENDER POR CORRUPCIÓN?

En este apartado, se explorarán algunas definiciones que parecen adecuadas y con las cuales se coincide conceptualmente hablando.

1. “Corrupción es el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa” (Rowland, 1998).
2. “Actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros” (INEGI, 2019).
3. “El abuso de un poder delegado para el beneficio propio” (Transparency Internacional, 2009).

Para el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la corrupción puede ser clasificada por:

- **El sector donde se comete el acto:** a) político (servidores públicos de la más alta jerarquía), y b) burocrático o administrativo (niveles administrativos de la administración pública);
- **El tipo de interacción:** a) corrupción extorsiva (se produce extorsión), y b) corrupción colusiva (complicidad y/o colaboración entre las partes);
- **Nivel de acto de corrupción:** a) bajo nivel - baja corrupción (niveles bajo y medio de interacción con ciudadanos ordinarios); y b) alto nivel - gran corrupción (abuso de poder en altos niveles de gobierno, con amplio daño a la sociedad); y
- **Tipo de interacción:** a) faltas graves (delitos tipificados por el Código Penal Federal y por la Ley General de Responsabilidades Administrativas); y b) faltas no graves (actos u omisiones de servidores públicos que transgredan el artículo 49 de la LGRA).

Clasificar a los actos de corrupción tiene mucha lógica, debido a las diferencias en cuanto a la gravedad, daño, tipo de cargo o responsabilidad y la frecuencia o número de veces en que se repitió el hecho o acto corrupto. Por ello, parece un buen aporte por parte del INEGI esta clasificación.

Adicionalmente, hay que mencionar que en México el Código Penal Federal (CPF) no contiene una definición de dicho término, sin embargo, incluye un Título dedicado a los “Delitos por hechos de Corrupción”, donde establece como delitos a los siguientes:

- | | |
|---|-----------------------------------|
| 1. Ejercicio ilícito del servidor público | 8. Ejercicio abusivo de funciones |
| 2. Abuso de autoridad | 9. Tráfico de influencias |
| 3. Desaparición forzada de personas | 10. Cohecho |
| 4. Coalición de servidores públicos | 11. Cohecho a servidores públicos |
| 5. Uso ilícito de atribuciones y facultades | 12. Peculado |
| 6. Concusión | 13. Enriquecimiento ilícito |
| 7. Intimidación | |

Habría que aclarar que existe un Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) de observancia general para toda la República Mexicana para delitos que sean de competencia de órganos jurisdiccionales federales y locales, sin embargo, no hay un Código Nacional Penal, por lo que varios de los delitos antes referidos, son inexistentes en algunos estados o cambian de nombre o alcances. Esto, lleva a un problema, debido a que no existe una unificación u homologación de criterios normativos sobre hechos de corrupción cometidos por servidores públicos en México.

Por otro lado, hay que distinguir entre delitos y faltas administrativas, entre otras características que sirven para diferenciarlos se destaca la de la vía procesal que se encargará de dar seguimiento al procedimiento de investigación, las sanciones y el tipo de penas aplicables. El Código Penal Federal (CPF) tipifica los delitos antes mencionados, mientras que la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) divide a las faltas administrativas entre graves y no graves, las no graves están establecidas en su artículo 49, mientras que las graves estas tipificadas en los artículos del 52 al 64.

EL SESGO POR NORMALIZAR LA CORRUPCIÓN

En algunas sociedades como sucede en México, los actos de corrupción se han vuelto parte de la vida cotidiana y demasiado familiares, por lo que se consideran como una cuestión normal y se tiende a justificarlos, normalizando el fenómeno y aceptando a la corrupción como parte de un sistema, donde la regla general es actuar con prácticas deshonestas, y la excepción es no formar parte de ella, es decir, ser honesto.

Se ha perdido, en el mejor de los casos, esa capacidad de asombro, de ofensa, de insulto a una ética personal y profesional de no tener que otorgar dádivas

o dinero a servidores públicos a cambio de recibir un beneficio, como podría ser el quebrantar la norma o la ley. La banalización de la corrupción ha hecho mucho daño al país, desde los más altos mandos del servicio público, hasta aquel servidor que no quiere recoger la basura si no le dan una “propina” de por medio.

Ahora bien, existen muchas prácticas similares en los diferentes ámbitos de las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno, que han normalizado e incluido como prácticas regulares y comunes en la gestión de trámites. Por ello, el hecho de medir la percepción sobre corrupción puede verse afectado producto del sesgo de percibir las como actos de normales y no así, como actos de corrupción.

Pareciera que el Gobierno está atrapado en una red de corrupción estructural, pero no hay corrupto sin un corruptor, si nadie pagara para recibir un beneficio, el corruptor dejaría de pedir y extorsionar. Hay que analizar e intentar comprender rutinas, procesos y estructuras de la organización en el aparato del gobierno, que orilla a los servidores públicos a cometer actos ilícitos de corrupción y normalizarlos; en pocas palabras se requiere desnormalizar la corrupción.

EL SESGO DE NO SER PARTE O TESTIGO DE...

Aunado a la normalización de la corrupción antes mencionada, habría que considerar que los hechos de corrupción pasan desapercibidos para un gran sector de la población, debido a que ellos en lo particular no se han visto inmiscuidos en estas situaciones.

Por ello, que no la vean o no sean testigos o partícipes de ella, no quiere decir que no exista, sino que el fenómeno de la corrupción se da en otros espacios que por lo general son poco visibles y su percepción es mínima o queda entre un grupo muy cerrado de servidores públicos y agentes privados.

Es decir, los actos de corrupción no son hechos que se estén publicitando o difundiendo, se dan en grupos reducidos de complicidad y secrecía; por ello, gran parte de la sociedad no los percibe, salvo que sean sujetos del escrutinio público de un medio de comunicación, o quizás por medio de una investigación de una Organización no Gubernamental (ONG) con interés en el tema en cuestión, o por filtración de alguna de las partes a medios de comunicación o redes sociales.

Los hechos de corrupción, en el mejor de los casos son exhibidos a través de medios de comunicación (casos mínimos) y otros no visibles (casos máximos) quedan en la opacidad e impunidad del anonimato; y ahí es que la percepción sobre la corrupción puede sufrir un sesgo, ya que sólo es de oídas (medios de comunicación, rumores de pasillo, etcétera) o se ignoran muchas situaciones que se dan. Por ello, es que se afirma que muchas veces, la realidad supera por mucho a la percepción.

SESGO POR LA FALTA DE CONFIANZA

La sociedad paulatinamente ha dejado de confiar en las instituciones, en las autoridades y en la justicia; hay estudios que demuestran que la gente no denuncia por múltiples factores, uno de ellos es porque no creen en las autoridades.²¹ Y es consecuencia de los pobres resultados entre dos variables concretas 1) denuncias; y 2) sentenciados, sancionados y/o casos resueltos. El razonamiento de un amplio sector de la población es: “de qué me sirve denunciar, si no hacen nada, si no pasa nada”. En México existe un alto porcentaje de impunidad, debido a que son muy pocos los actos que se castigan en sentido positivo (sentencia a delincuentes), esto ante la falta de una sólida y eficiente procuración de justicia.

México Evalúa publicó en 2018 un estudio sobre el Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México (hallazgos 2017), donde desarrolla el índice de impunidad del sistema penal acusatorio, que se focaliza en establecer el grado de impunidad en México; obteniendo como resultado una media nacional del 87.3 % de impunidad, lo cual quiere decir, que de cada 100 delitos que se cometen en el país, el 87.3 % de ellos quedan impunes, sin sentenciar o castigar a los culpables.²² Aunado a la anterior, y de acuerdo con el Ranking Confianza en Instituciones 2019 y 2020 elaborado por la casa encuestadora Consulta Mitofsky, da a conocer datos reveladores, donde a pregunta expresa sobre qué calificación les otorgaría a las instituciones en México con escala de 0 al 10, donde el 0 representa nula confianza, y el 10 la máxima confianza en las instituciones, arroja los siguientes resultados:

En el 2019, la policía se encuentra en el lugar 14 de 18 instituciones evaluadas, con una calificación promedio de 5.7, encontrándose en el grupo de instituciones denominado “Confianza Baja”, donde se encuentran también senadores (15), sindicatos (16), partidos políticos (17) y diputados (18).²³

Para el 2020, la policía tuvo una leve mejoría al pasar del lugar 14 que tenía en el 2019, al lugar 13 con una calificación de 6.0, sin embargo, habría que aclarar que en el 2019 el estudio de Mitofsky evaluó a 18 instituciones o grupos de la sociedad, siendo estas: universidades, ejército, presidencia, iglesia, estaciones de

²¹ Para mayores datos, véase: Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia 2019 del INEGI, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/percepciondes/>

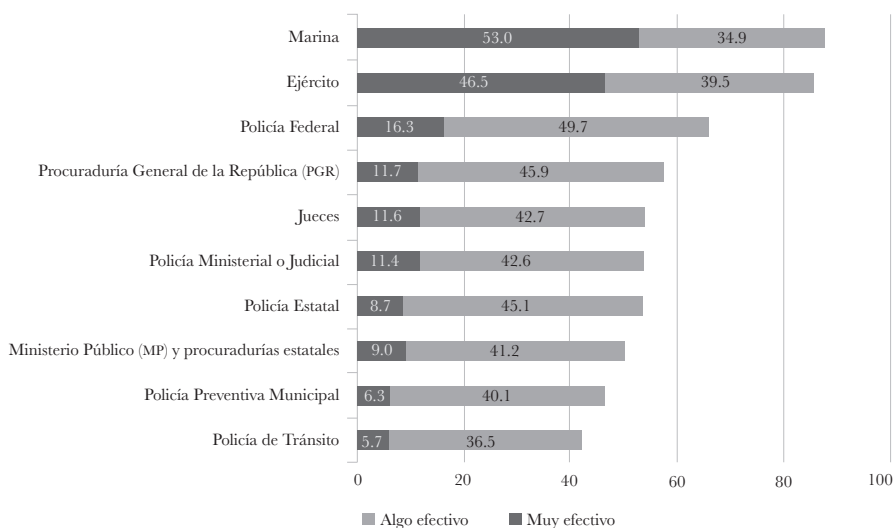
²² Para mayores datos, véase: Estudio sobre el Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México (hallazgos 2017), disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2017.pdf>

²³ Para mayores datos, véase: México: confianza en instituciones 2019-Mitofsky, Recuperado de <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1309-mexico-confianza-en-instituciones-2019>

radio, medios de comunicación, redes sociales, CNDH, INE, cadenas de televisión, empresarios, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), bancos, policía, senadores, sindicatos, partidos políticos y diputados; y para el mismo estudio, pero del año 2020, se incluyó a la guardia nacional, es decir, se incrementó a 20 instituciones.²⁴

Así mismo, el Inegi ha realizado una serie de estudios (encuestas) que reflejan la percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia, el último publicado en su portal data del año 2019, y en él se dan a conocer datos reveladores sobre el nivel de efectividad de las autoridades: ¿Cómo considera usted su trabajo?; ante ello, la institución peor evaluada es la policía y tránsito con el 5.7 % que respondieron muy efectivo, y el 36.5 % algo efectivo; en penúltimo lugar se encuentra la policía preventiva municipal seguida por el ministerio público (MP) y procuradurías estatales, tal y como se refleja en la siguiente figura.

Figura 4. Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019. INEGI.

Por otro parte, el Grupo Reforma (periódico nacional) realizó una encuesta que fue publicada en marzo de 2020, donde entre otras cuestiones, se le pregunta a

²⁴ Para mayores datos, véase: México: confianza en instituciones 2020 – Mitofsky, Recuperado de <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1407-confianza-2020>

los encuestados: ¿Cuánta corrupción cree que hay en...?, donde como respuestas: mucha, algo, poca y nada.

La policía de tránsito valorada con el 74 % y situada en el segundo lugar con más corrupción, solo por debajo de partidos políticos con 76 %, ministerios públicos con 67 %, policía federal con 66 %, jueces y magistrados con 56 %, entre otros. Aquí destacamos los que tiene relación directa con la procuración e impartición de justicia, y de acuerdo con este estudio de opinión, se encuentran entre las instituciones con mayor porcentaje de calificación en cuanto a corrupción.²⁵

Se puede entender que existe impunidad, cuando hechos delictivos o de corrupción que se han denunciado y que se han vuelto verdaderos escándalos mediáticos por la trascendencia de los actores implicados en ellos, quedan en sin sanción y en olvido; y como consecuencia de ello, la gente deja de creer en la justicia, autoridades y en las instituciones.

Hoy en día las redes sociales han sido un medio de denuncia y difusión de actos de corrupción, ciudadanos han evidenciado a través de videos, audios y fotografías actos de corrupción de autoridades de todos los órdenes de gobierno. Ante ello, un amplio sector de la población no denuncia al servidor público que los extorsiona y pide algún tipo de dádiva a cambio de hacer algún favor, o simplemente hacer su trabajo.

Entonces, aquí se produce otro tipo de sesgo, hechos que suceden y que pasan desapercibidos para las autoridades, para la acumulación de estadísticas, y que terminan en total impunidad, sin castigar a los responsables y sin dejar un escarmiento ejemplar para que no se repita en el futuro, ya sea por el mismo servidor público o para cualquier otro que tenga las mismas funciones o responsabilidades.

Al no existir denuncia, no hay castigo y tampoco estadística de la real incidencia de actos de corrupción, propiciando un círculo vicioso que es caldo de cultivo para actos de corrupción e impunidad.

LA TRANSPARENCIA NO ES LA PANACEA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Durante las tres últimas décadas en México, se ha tenido la idea errónea sobre que la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información (DAI) es la panacea que permitiría acabar con el fenómeno de la corrupción e impunidad en México y gran parte de los países latinoamericanos; sin embargo, con datos duros y sobrios se demostrará que no ha sido así.

México ha avanzado significativamente en términos de consolidación de la implementación de políticas públicas en transparencia y rendición de cuentas,

²⁵ Para mayores datos, véase: <https://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=8448>

tales como la implementación la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública en las entidades federativas, acompañado de una serie de medidas y políticas públicas que han pretendido facilitar el acceso a la información pública, como la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) o la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Sin embargo, la corrupción e impunidad parecen no terminar y, al contrario, se agravan cada vez más en el país.

En primera instancia, fue en 1977 cuando fue reformado el artículo sexto de la Constitución Federal, donde se reconoció que el derecho a la información sería garantizado por el Estado, posteriormente hubo un diseño institucional desde el año 2002 a través de la promulgación de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información, mismas que fueron impulsadas a partir de la participación activa y pujante de la sociedad civil y la academia, contando con el consenso del Congreso Federal y de los congresos de las entidades federativas.

Con ello, se comienza a desmentir la primera creencia sobre que la transparencia por sí sola no logra, ni ha logrado acabar con la corrupción. Sí es una herramienta fundamental y elemental para el combate a la corrupción e impunidad, pero de nada sirve su sola existencia, si no se ha logrado permear y hacer entender al ciudadano de los beneficios sociales que trae consigo el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública (DAI) como herramienta para romper con la desinformación, opacidad y falta de rendición de cuentas por parte de gobernantes y servidores públicos.

Cuando gobernantes, clase política y servidores públicos ejercen sus funciones y atribuciones conferidas por la ley (uso de recursos públicos, materiales y humanos), pueden ser observados, calificados y fiscalizados, lo que permitiría conocer ¿Qué hicieron?, ¿Por qué lo hicieron?, y ¿Cómo lo hicieron?; estas tres grandes interrogantes: qué, porqué y cómo, ayudarán en gran medida a la rendición de cuentas de los servidores públicos²⁶.

Pero, olvidan que la transparencia en términos llanos es una herramienta, un derecho subjetivo en posesión de las personas, que si bien tienen la facultad de utilizarlo, un gran sector de la población no hace uso de él, ya sea por desconocimiento o por desinterés en el tema.

²⁶ Para mayores detalles véase notas periodísticas sobre los ataques del presidente de la república mexicana al INAI, un ejemplo de ellas está disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/01/07/amlo-contra-el-inai-el-presidente-acumula-dos-anos-de-ataques-al-instituto>

¿QUÉ SE MIDE EN EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN?

De entrada, se establece que este índice lo que mide es percepción, y como ya se puntualizó anteriormente, percepción no necesariamente es igual a realidad. Transparencia Internacional ha desarrollado este índice utilizando 13 fuentes de datos:

1. Evaluación Institucional y de las Políticas Nacionales del Banco Africano de Desarrollo;
2. Indicadores sobre Gobernabilidad Sostenible de Bertelsmann Stiftung;
3. Índice de Transformación de Bertelsmann Stiftung;
4. Servicio de riesgo país de la Economist Intelligence Unit;
5. Naciones en Transición de Freedom House;
6. Condiciones comerciales e indicadores de riesgo de Global Insight;
7. Encuesta de Opinión Ejecutiva del Anuario de Competitividad Mundial de IMD World Competitiveness Center;
8. Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence;
9. Guía Internacional sobre Riesgo País de PRS Group International;
10. Evaluación Institucional y de Políticas Nacionales del Banco Mundial;
11. Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial;
12. Encuesta a expertos para el Índice de Estado de Derecho de World Justice Project; y
13. Variedades de Democracia (V-Dem v. 10).

Es decir, ninguna de sus fuentes de información contiene datos duros o reales sobre casos concretos y verificables sobre hechos de corrupción. Por ejemplo:

- En los ***Indicadores sobre Gobernabilidad Sostenible*** dentro de lo relativo a corrupción, se les pide a expertos que evalúen: ¿En qué medida se evita que funcionarios públicos abusen de su posición para favorecer intereses particulares?;
- En el ***Índice de Transformación*** de igual forma se les pide a los expertos que evalúen: ¿En qué medida se juzga o sanciona a funcionarios públicos que ejercen su cargo de forma abusiva?;
- ***Naciones en Transición*** solicita que los expertos indaguen sobre: ¿El gobierno ha implementado iniciativas efectivas contra la corrupción?, ¿La economía del país está exenta de una intervención estatal excesiva?, ¿El gobierno prescinde de reglamentaciones burocráticas y requisitos de inscripción excesivos, además de otros controles que aumentan las posibilidades de corrupción?, entre otras preguntas que tienen que ver sobre la existencia o no de regulaciones o políticas públicas relacionadas con el actuar de los servidores públicos y el combate a la corrupción;

- **Condiciones comerciales e indicadores de riesgo Global:** se pide a los expertos que evalúen: el riesgo de que las personas/empresas paguen sobornos u realicen otras prácticas corruptas para llevar a cabo actividades comerciales.
- **Índice de Estado de Derecho:** se formulan 53 preguntas a expertos sobre el grado en el que funcionarios gubernamentales aprovechan la función pública para obtener beneficios personales.

En síntesis, los datos que se obtienen de los principales indicadores de los cuales se construye el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), así como el Índice de Estado de Derecho (IED), son obtenidos a través de cuestionarios a expertos, mas no se construyen a través del análisis de datos duros y reales, como pudieran ser la estadística real del número de denuncias presentadas, observaciones realizadas en las auditorías, servidores públicos sancionados o sentenciados por cometer alguno de los delitos relacionados con la corrupción en México.

Por su parte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2020 publicó: *En números: documentos de análisis y estadística. El Sistema Nacional Anticorrupción y el quehacer de los Órganos Internos de Control.*²⁷ En dicho documento se describe el panorama de la dinámica de la corrupción y diversos aspectos relacionados con el trabajo de los Órganos Internos de Control (OIC) en las dependencias gubernamentales. En este estudio, se hace referencia a datos obtenidos a través de encuestas o censos (percepción), mas no está basado en datos duros (estadísticas reales y verificables).

No se afirma que el IPC no sea válido o inadecuado, lo que se argumenta es que está construido con base en encuestas de opinión, entiéndase percepción de un sector de la población, por lo que, si bien son útiles para conocer el pulso de la sociedad y de expertos en el tema, también es cierto que resultan insuficientes o se quedan cortas al medir el fenómeno real de la corrupción.

MÉXICO Y SU EVOLUCIÓN EN EL IPC

Anteriormente se estableció lo que mide el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el cual ha servido desde 1995 a la fecha como uno de los principales indicadores globales para medir la percepción del fenómeno de la corrupción en el mundo, comenzando con 54 países en 1995, y pasando a 180 países en el último reporte correspondiente al año 2020.

²⁷ Para mayores detalles véase: En números. Documentos de análisis y estadísticas. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825194284>

En este sentido, México ocupó el puesto 32 de 54 naciones evaluadas en 1995, siendo los países mejor evaluados Nueva Zelanda (1), Dinamarca (2) Singapur (3) y Finlandia (4); siendo Canadá (5) el país del continente americano mejor posicionado del IPC del 95; mientras que en el último IPC dado a conocer correspondiente en 2020, México se sitúa en el lugar 124 de 180 naciones evaluadas, y siguiendo a la cabeza del ranking Nueva Zelanda (1), Dinamarca (2), Finlandia (3) y Suiza (4), manteniéndose Canadá (11) como el país mejor situado del continente americano.

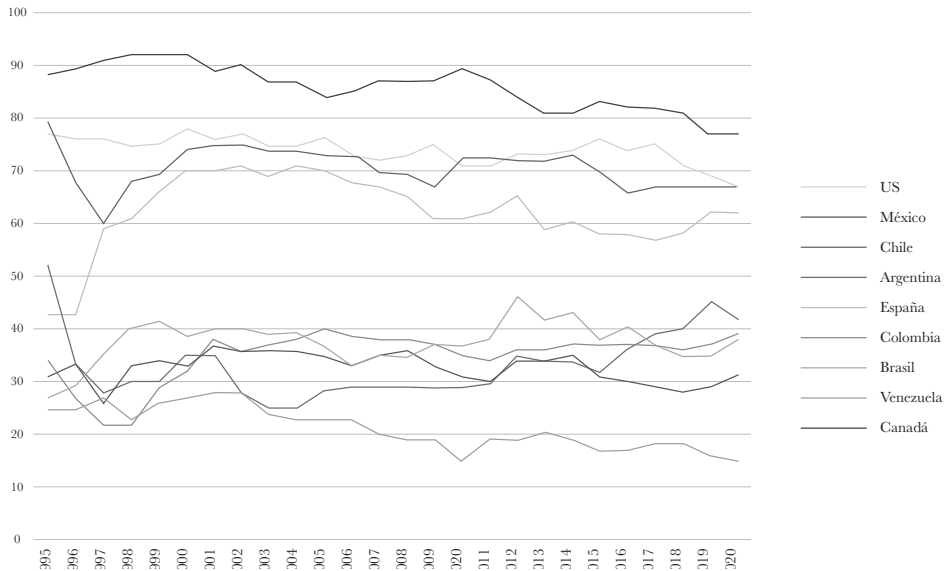
Ahora bien, para analizar la evolución de México en el IPC es necesario aclarar los siguientes puntos:

- No es lo mismo ocupar el puesto 32 de 54 naciones (1995), que estar en el puesto 124 de 180 países.
- La escala de medición del IPC, entendiéndose la calificación que se le otorgaba a cada país en el Índice, se midió de 1995 hasta el 2011 en escala del 0 al 10, donde 0 representaba la existencia de corrupción máxima y el 10 representaba la ausencia de corrupción; y a partir del 2012, Transparencia Internacional cambió a una escala de medición del 0 al 100, bajo la misma lógica: 0 representa la existencia de corrupción máxima, es decir, la peor calificación que representa al país más corrupto es la que más se acerca a 0, mientras que el 100 representaba la ausencia de corrupción, y la mejor calificación que puede recibir un país denotando ser menos corrupto.
- México, en ambas escalas antes aducidas, siempre se ha mantenido en el grupo de los países con una percepción de la corrupción más alta, es decir, si se dividiera por grupos alto, medio y bajo independientemente de la escala o año en que el que se ha medido, México siempre se ha encontrado dentro del grupo de países que se pudieran calificar como alto índice de percepción de la corrupción, acompañado por naciones (2020) como: Rusia (129), Guatemala (149), Honduras (157), Nicaragua (159) y Venezuela (176).²⁸

Para representar lo que anteriormente se afirmó, véase la Figura 2 en la cual se visualiza el comportamiento de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, España, Estados Unidos, México y Venezuela en el IPC dentro del periodo de 1995 al 2020.

²⁸ Para mayores detalles véase el IPC en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

Figura 5. Percepción de la corrupción 1995-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del IPC 2020 de Transparencia Internacional.

ANATOMÍA DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Existe un estudio publicado por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, el cual, en su tercera edición de 2020,²⁹ destaca el uso de los siguientes indicadores para medir la corrupción en México:

- Barómetro Global de la Corrupción (*Transparencia Internacional*);
- Índice de Capacidad de Combate a la Corrupción (*America's Society y Council of the Americas*);
- Índice Mexicano de la Corrupción y Calidad del Gobierno (*México Social*);
- Latinobarómetro;
- Índice de Percepción de la Corrupción (*Transparencia Internacional*);
- Índice de Competitividad Global (*Foro Económico Mundial*);
- Índice de Estado de Derecho (*World Justice Project*);
- Indicadores Globales de Gobernabilidad (*Banco Mundial*);
- Índice de Fuentes de Soborno (*Transparencia Internacional*); y
- Reporte de Integridad Global (*Global Integrity*).

²⁹ Para mayores detalles véase: <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/02/anatomia-de-la-corrupcion-tercera-edicion.pdf>

Todos ellos basados en encuestas, entiéndase percepción sobre la corrupción. En ninguno de los casos se contrastan los datos duros de la corrupción; que también habría que decirlo, no es fácil recabarlos, ordenarlos, estructurarlos y analizarlos, esto implica un trabajo arduo y complejo, pero que sin lugar a dudas otorgaría elementos más precisos para poder establecer la problemática real de la corrupción en México.

INFORMES DE GOBIERNO (DATOS DUROS)

En el ejercicio de rendición de cuentas, el presidente de la república ha dado a conocer a través de sus informes presidenciales los siguientes datos (ver Tabla 1):

Primer informe (2018-2019):

- Se recibieron 20 504 denuncias por corrupción o faltas administrativas de toda la Administración Pública Federal, de las cuales, se han concluido 3536 investigaciones, permaneciendo abiertas 16 387.
- Se impusieron 1736 sanciones a 1426 servidores públicos, de las cuales, 502 fueron inhabilitaciones, 103 destituciones, 123 sanciones económicas, 353 suspensiones y 655 amonestaciones públicas y privadas.

Segundo informe (2019-2020):

- Se impusieron 2261 sanciones a 1881 servidores públicos de las diferentes áreas de la Administración Pública Federal, de las cuales 753 fueron amonestaciones públicas y privadas, 101 destituciones, 808 inhabilitaciones, 153 sanciones económicas y 446 servidores han sido suspendidos.

Tercer informe, periodo del 1º de septiembre de 2020 a 30 de junio de 2021:

- Se tiene un registro de 227 expedientes de responsabilidad administrativa, de los cuales se concluyeron 122 procedimientos, que significaron imponer un total de 43 sanciones.
- Se recibieron 9082 expedientes de procedimientos de responsabilidades administrativas, de los cuales se resolvieron (concluyeron) un total de 5800.³⁰

Cabe aclarar, que las sanciones previstas por la ley son: a) Amonestación pública; b) Amonestación privada; c) Apercibimiento público; d) Apercibimiento privado; e) Sanción Económica; f) Suspensión del empleo, cargo o comisión; g) Destitución del puesto; y h) Inhabilitación temporal.

³⁰ Los datos del 2021 son preliminares, pero dejan ver y conocer una alarmante disminución en servidores públicos sancionados, debido a que se han dejado de practicar auditorías y por ende sanciones a funcionarios y servidores públicos de la administración pública federal.

Al ser un informe presidencial, se pudiera pensar que se tratan de datos estadísticos fiables, reales y objetivos de las variables que tienen que ver con hechos de corrupción, tales como servidores públicos sancionados por acciones u omisiones al desempeñar su cargo.

Tabla 7. Datos duros: Resultados de informes de gobierno

Año	Apercibimientos	Amonestaciones	Suspensiones	Destituciones	Inhabilitaciones
2000	5651	2075	1345	957	1939
2001	2035	1846	1254	864	1952
2002	353	1919	1317	535	1440
2003	266	1578	1072	307	1155
2004	194	1579	1183	313	1437
2005	72	1622	1093	398	1303
2006	56	1680	1576	456	1887
2007	0	2389	1586	357	946
2008	1	6611	1352	364	1006
2009	1	4451	1790	243	981
2010	0	3320	2708	396	1130
2011	0	3657	2970	502	1523
2012	1	5011	3870	642	2660
2013	0	5009	3247	467	2038
2014	0	8776	3728	422	3093
2015	0	4,314	2,603	403	2543
2016	0	3,117	2,760	394	2304
2017	0	2,323	2,957	441	2700
2018	0	1,609	1,453	272	1310
2019	0	422	250	34	404
2020	0	530	344	120	769
2021	0	309	275	100	586

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del tercer informe del presidente de México.

De la tabla anterior se puede observar una notoria disminución en servidores públicos sancionados a partir del 2019, por ejemplo, en el rubro de servidores públicos inhabilitados se pasó de tener 1310 en el año 2018, a tan sólo 404 durante el 2019, así como 769 en 2020 y 586 en lo que va del 2021. Se pudiera argumentar que se debe a que este gobierno es más honesto y no hay necesidad de inhabilitar a servidores públicos, sin embargo, también es notoria la sensible disminución de los resultados sancionatorios de las auditorías practicadas, tal y como se puede observar en la Tabla 2, ya que se transitó por ejemplo de tener 1077 sanciones producto de resultados de auditorías en 2017 y 706 durante el 2018, pasando a tan solo 2 en 2019, 36 en 2020 y 32 en 2021.

Tabla 8. Tipos de procedimientos que derivaron en sanciones

Año	Total	Queja o denuncia ciudadana	Resultado de auditoría	Investigación interna	Recomendación de la CNDH	Situación patrimonial	Inconformidades	Otros
2000	13 168	3676	3122	1146	27	5197	-	-
2001	9046	3548	2776	1012	9	1701	-	-
2002	6526	2528	3075	902	21	0	-	-
2003	5224	2065	2653	506	0	0	-	-
2004	5778	2426	2920	432	0	0	-	-
2005	5597	2533	2465	599	0	0	-	-
2006	6726	4158	1854	684	12	9	6	3
2007	6093	3342	1491	367	9	846	32	6
2008	9956	2662	1156	461	8	5650	19	0
2009	8194	2140	1186	365	3	4490	10	0
2010	8323	2867	1277	165	2	3997	15	0
2011	9674	3574	1608	144	3	4277	68	0
2012	13 198	4131	2131	6	0	6930	0	0
2013	11 586	3619	1457	0	0	6510	0	0
2014	16 944	4788	1126	0	0	11 023	0	7
2015	10 673	3882	1051	0	0	5740	0	0
2016	9414	4035	993	0	0	4385	0	1
2017	9488	5158	1077	0	1	3252	0	0
2018	5134	2633	706	0	0	1795	0	0
2019	1186	571	2	49	0	564	0	0
2020	1875	1054	36	0	0	785	0	0
2021	1368	810	32	0	0	526	0	0

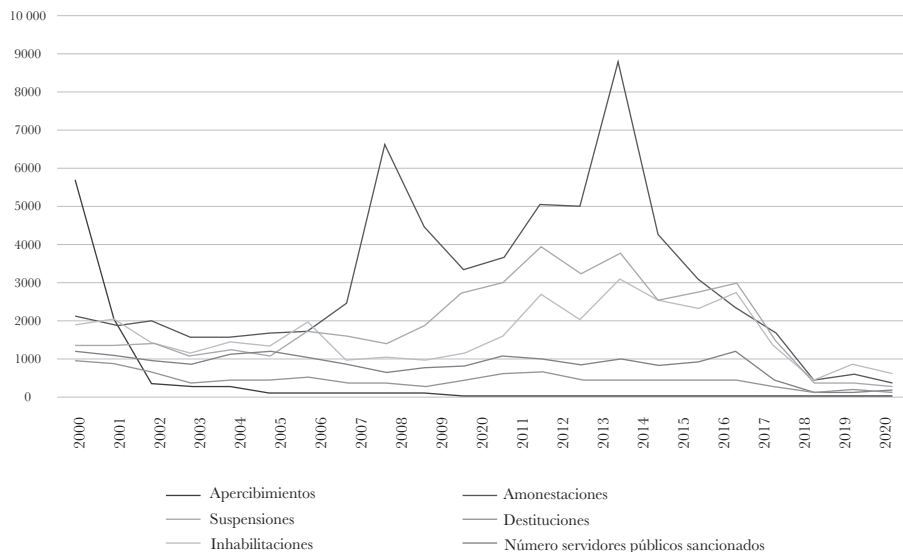
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del tercer informe del presidente de México.

Se podría inferir que probablemente las auditorías se dejaron de practicar o sus resultados han sido escasos en cuanto al resultado esperado; y si a eso, se le adiciona la percepción de la corrupción, es decir, contrastar datos duros y reales con percepción, se estaría en posibilidad de establecer que la gente sigue posicionando a la corrupción (56.74 %) como el segundo principal problema de México, solo por debajo de la inseguridad (73.71 %).³¹

Así mismo, la percepción de la corrupción en instituciones de gobierno de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional 2019, establece que la gente percibe en México que hay corrupción en el poder ejecutivo federal.

En la Figura 6 se evidencia la disminución en combate a la corrupción por parte del gobierno federal a través de la Secretaría de la Función Pública, basándose en los mismos datos que el presidente proporciona en su tercer informe de actividades.

Figura 6. Servidores públicos sancionados 2000-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del tercer informe del presidente de México.

³¹ Para mayores detalles, véase el informe de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad 2020 denominado Anatomía de la Corrupción – 3ª edición, corregida y aumentada de María Amparo Casar.

CONCLUSIONES

La percepción puede ser un indicador de lo que está sucediendo en un determinado momento, sin embargo, no siempre refleja la realidad, y para poder medir la corrupción en México y otras naciones, es necesario observar estadísticas de hechos ilícitos denunciados, así como otras variantes, que ejemplifican el combate real y frontal a la corrupción, como los datos estadísticos de auditorías practicadas, servidores públicos sancionados administrativa y/o penalmente.

Está claro que se debe trabajar en un índice construido y basado en datos duros, estadísticos y reales disponibles, más que en una percepción de la sociedad y/o analistas, ello ayudaría a conocer realmente la gravedad del problema de la corrupción e impunidad en México, para que se logren tomar decisiones más inteligentes y trascendentes traducidas en políticas públicas frontales para combatir a la corrupción.

REFERENCIAS

- Casar, M. (2020). *Anatomía de la Corrupción*. México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/02/anatomia-de-la-corrupcion-tercera-edicion.pdf>
- INEGI. (09 de 09 de 2019). *En números, documentos de análisis y estadísticas: El Sistema Nacional Anticorrupción y el que hacer de los Órganos Internos de Control*. México: INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825194284.pdf
- Transparencia Internacional (2019). *Barómetro Global de la Corrupción*. Transparencia Internacional. Berlín: Transparencia Internacional. <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019>
- Transparencia Internacional (2020). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Transparencia Internacional, Berlín. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>
- México Evalúa, C. d. (2018). *Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México - Hallazgos 2017*. México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2017.pdf>
- Presidencia de la República (2021). *3 Informe de Gobierno 2020-2021*. México: Poder Ejecutivo Federal. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb44.pdf>
- Rowland, M. (1998). Visión contemporánea de la corrupción. En D. Nohlen, R. Dendia, C. Raventos, y F. Tuesta Soldevilla (Comp.), *Abstencionismo y participación electoral* (págs. 31-42). Buenos Aires, Argentina: Granica-Ciedla.
- Secretaría de la Función Pública. (23 de septiembre de 2021). *Sistema de registro de servidores públicos sancionados*. <http://www.rsps.gob.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp>
- Transparency Internacional. (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

V

LA CORRUPCIÓN COMO CAPTURA DE LA NACIÓN Y LOS TIEMPOS DE LÓPEZ OBRADOR

*Arturo Zárate Ruiz*³²

INTRODUCCIÓN

Puede afirmarse que uno de los temas que posicionó la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador fue su bandera anticorrupción (Ramírez, 2020a; Unidad de Investigación Aplicada de MCCI, 2019; Salinas, 2020; Loret, 2020a). Al inicio de su mandato refrendó su compromiso primordial de honestidad. El ahora presidente definió entonces su nuevo gobierno como un poner fin a la corrupción en México (López, 2018a) y su compromiso como “no mentir, no robar y no traicionar” (López, 2018b). Desde entonces, parte importante de su discurso (90 por ciento de sus intervenciones públicas) consiste en señalar que su gobierno es ajeno a la corrupción, o que la corrupción fue cosa de administraciones pasadas (Ramírez, 2020b). Es más, en distintas ocasiones ha afirmado que “se acabó la corrupción” (Palacios, 2019; Redacción La Jornada, 2020).

Tal vez esto, su reputación de hombre honesto (Flores, 2019) y la eliminación de su fuero (que, según algunos (Arista, 2020a), sería más bien una remota posibilidad de juicio político) expliquen por qué una gran mayoría de mexicanos confía en él de corazón (62 %) (Redacción Animal Político, 2020a), aunque la mente de ellos no esté tan dispuesta a aceptar que no hay corrupción ninguna. De hecho, algunas encuestas muestran que, en la percepción pública, la corrupción ha aumentado, entre otras, la de MCCI-Reforma. Mostró que si un 86.3 por ciento de los encuestados dijeron en 2019 que la corrupción ocurría frecuentemente o muy frecuentemente, lo dijeron así un 90.1 por ciento en 2020 (Ramírez, 2020a).

En este capítulo, se pregunta si ha seguido dándose la corrupción durante el período en que López Obrador gobierna. Una primera respuesta sería señalar que hay algunas razones para suponer que la corrupción, si no ha acabado, sí se

³² Doctor en Comunicación por la Universidad de Wisconsin-Madison, investigador de El Colegio de la Frontera Norte desde 1993, en su sede en Matamoros, y está adscrito al Departamento de Estudios Culturales.

ha reducido, especialmente si consistiese sólo en disponer directamente de dinero público para fines privados. Aun cuando lo anterior, aunque dudoso, fuese después de todo válido, si la corrupción consistiese también en capturar otros bienes públicos para beneficio privado (Red por la Rendición de Cuentas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018), otra sería la historia. Por ello, se identifican aquí estas otras formas de corrupción y se ejemplifican según han sido reportados por distintos medios, especialmente la prensa.

ALGUNAS RAZONES PARA SUPONER EL “PUNTO FINAL” A LA CORRUPCIÓN
Cabe señalar que la solución contra la corrupción, según expresó López Obrador en su primer mensaje como Presidente, no sería perseguir y castigar a los corruptos: “Esta nueva etapa la vamos a iniciar sin perseguir a nadie porque no apostamos al circo y la simulación” (López, 2018a). Su “punto final” sería otro (Méndez, 2019), la condena y abolición del régimen neoliberal (López, 2018a).

Si por “neoliberal” López Obrador se refirió sólo a la proliferación y a los mecanismos de corrupción que se dieron una vez llegada la democracia a México, su “punto final” parecería viable.

Como ha notado Luis Carlos Ugalde, el advenimiento de la democracia en México paradójicamente no sirvió para acabar con la corrupción. “En lugar de que la democracia hubiera estimulado el mecanismo reductor de la corrupción, más pluralismo parece justamente haber detonado más avaricia de los políticos y más niveles de corrupción” (Ugalde, 2015, p. 10). Se sufrió entonces “una parranda sin control” porque nuestra democracia, explicó este autor, nació sin instituciones que vigilaran y transparentaran los recursos que recibían los crecientes organismos políticos que nos ha traído la democracia; recibían subvenciones multimillonarias de las que no rendían cuenta alguna (Ugalde, 2015, p. 10). Luis Rubio precisó: “Cuando el gobierno federal era todopoderoso se controlaban los peores y más absurdos excesos de la corrupción al menudeo. [Hoy] cada policía y cada inspector o funcionario tiene vida propia y concibe el puesto como un medio de enriquecimiento” (Rubio, 2015).

Cuán extendida estaba esta corrupción que puede inferirse de que sólo 2.48 por ciento de 16 mil candidatos en las elecciones de 2015 cumplieron la demanda de transparentar sus declaraciones de impuestos, conflicto de interés y patrimonial, según lo solicitó el Instituto Mexicano para la Competitividad (Dresser, 2015). Cabe agregar que esta situación frecuentemente se complicaba cuando a los funcionarios públicos se les añadían los empresarios que, dando sobornos, conseguían de los primeros la contratación de obra (The Economist, 2015).

Varias medidas que López Obrador puso en marcha desde que empezó a gobernar parecen en algún modo apuntar a contener esa corrupción tras poner fin a este “neoliberalismo”, por ejemplo, en el contexto de podredumbre tan extendida, el disminuir a rajatabla el número y salarios de posibles corruptos. A tres meses de ser Presidente, ya había recortado los ingresos de múltiples colaboradores y despedido a casi 11 mil (Martínez, 2019); a siete meses, a casi medio millón (Muédano, 2019). A dos meses de su administración, ya habían desaparecido al menos 23 programas sociales gubernamentales por, según juzgó López Obrador, malversar recursos (Publimetro, 2019). El 2020 ha sido un año récord en obligar a las empresas a pagar sus adeudos al SAT (Coto, 2020). Su reducción de número de delegados suyos a uno por estado podría interpretarse como un esfuerzo para simplificar trámites y facilitar su supervisión del manejo de las cuentas públicas (Monreal, 2018).

La viabilidad de su poder de supervisión podría inferirse de la raquítica oposición que tiene, hasta ahora, de la clase política y de la clase empresarial (Zepeda, 2020a): no repelan porque se saben vigilados y, de protestar, tienen ya, la mayoría, larga cola que les pisen. Que el 2 de abril de 2020 expresara que el desplome económico en México le viniera “como anillo al dedo” (Dina, 2020) podría incluso interpretarse como una mayor capacidad suya para supervisar los frenos a la corrupción porque son ahora menores los recursos de la nación. En fin, si aun así quedaran corruptos en México, el nuevo régimen no-neoliberal les ofrecería una humanista terapia y redención, no castigos para no “enfrentar el mal con el mal”, según se precisa en su *Guía Ética para la Transformación de México* (Gobierno de México, 2020; Villa y Morales, 2020a).

Este énfasis ético, al parecer, ha tenido buenos resultados. Sofía Ramírez advierte que “Elevar el costo moral de la extorsión ha logrado disminuir [...] la que es pequeña y extractiva” (Ramírez, 2020c).

Ciertamente, no se está reduciendo la “parranda sin control”, y el “no robar”, o que López Obrador no esté luchando de lleno contra ello. No son pocos los colaboradores muy cercanos, familiares, y aun el mismo Presidente que han sido abiertamente acusados de enriquecimiento inexplicable (el último afirma, en su declaración patrimonial, que no tiene bienes, lo que contrasta con su tren de gastos durante muchos años) (Berberana, 2019; Villa y Morales, 2020; Calderón, 2020; Sheridan, 2020; Schettino, 2020a; Sarmiento, 2020a). A esto agréguese que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la tasa de corrupción se incrementó de 14 mil 635 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2017, a 15 mil 732 en 2019. Asimismo, la tasa de incidencia pasó de 25 mil 541 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes en 2017, a 30 mil 456 en 2019 (INEGI, 2020).

Sea como fuere, el asunto de este capítulo no es averiguar, y menos aún probar, si funcionarios públicos o empresarios contratistas han “robado” dinero público durante esta nueva administración. Hay otras formas de corrupción que, aunque nadie “robara” ahora, es importante también denunciar, por ejemplo, las que contrariarían los compromisos de López Obrador de “no mentir” y “no traicionar”. El mero hecho de que López Obrador fundase su cruzada anticorrupción no en instituciones que ya existen en la república sino en actos personales implicaría una usurpación de funciones. Aunque llegaren a ser efectivos sus actos, no dejarían de ser formas de particularismo que anulan el orden institucional y lo relegan a la discrecionalidad y a un favoritismo de quien abusa de su poder (Red por la Rendición de Cuentas, Centro de Investigación y Docencia Económicas [RRC-CIDE], 2018, pp. 3-4). En breve, hay formas de corrupción que no involucran directamente el apropiarse indebidamente de fondos públicos, pero sí implican el abuso privado de otros bienes públicos. Se hablará de ello aquí porque es importante recordarlo.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA CORRUPCIÓN

Según la define Transparencia Internacional, “corrupción [es el] abuso del poder para beneficio propio” (Saracho, Sánchez y Hernández, 2015). La definición de la Red por la Rendición de Cuentas es más compleja porque implica la corrupción sistémica: “una forma de organización social que se caracteriza por la distribución de bienes sobre una base no universalista que refleja el acceso y distribución restringida al poder” (RRC-CIDE, 2018, p. 3), en otras palabras, el acceso a los bienes depende en gran medida de que, por el diseño social, pocas personas acaparen indebidamente el poder. Según precisa esta red, quienes detentan el poder capturan el presupuesto, la toma de decisiones y el sistema de justicia (RRC-CIDE, 2018).

Estos abusos no tienen por qué reducirse a los excesos de funcionarios públicos. Los hay, por ejemplo, de empresarios que arrebatan contratos a su competencia tras dar mordida a los gobernantes (Rodríguez y Urbina, 2015) o que, cobijados en la informalidad, no cumplen con obligaciones que sí pesan a los inscritos en la formalidad (Saracho, Sánchez y Hernández, 2015). Los hay, por ejemplo, de organizaciones sociales, llamadas muchas veces “poderes fácticos”, que cometen delitos, como bloqueos y saqueos, y se amparan en la fuerza del tumulto para orillar a las autoridades a ceder en sus demandas (Vázquez, 2020; Sarmiento, 2020b).

La impunidad es rampante en México; 98 de cada 100 delitos no son castigados (Guadarrama, 2015, p. 78). Un gobierno incompetente frente a la impunidad no es necesariamente corrupto, a menos que quiera esa corrupción porque es instrumento para adhesión y apoyo político (Canales, 2015; Casar, 2020a),

o, simplemente, porque tras capturar el presupuesto, las decisiones y la justicia, se ejercen de manera ineficiente, por ejemplo, tras cesar a los expertos del servicio civil, sustituirlos por amigos incompetentes pero leales (DicesMX, 2020; RRC-CIDE, 2018, pp. 29-56). El índice de impunidad sería así, también, un índice de corrupción.

Pero cabe notar que la corrupción no sólo ocurre cuando se cometen delitos. Hay actos de corrupción que no se encuentran prohibidos y no dejan de ser abusivos. Los legisladores pueden ser también corruptos y aprobar leyes convenientes no al bien común sino a un grupo. Entonces convierten en legales los actos de corrupción e imposibilitan su judicialización:

En México y el mundo el llamado Lobby en lugar de seguir un ejercicio transparente en materia legislativa se convierte en una fuente de corrupción donde se dan sobornos de particulares a legisladores a efecto de que presenten y voten iniciativas convenientes a ciertos sectores o grupos particulares (RRC-CIDE, 2018, p. 62).

Se ha de insistir, pues, que no toda corrupción es delito. Hace décadas una directora de escuela seleccionó los alumnos de un salón no según principios de equidad sino según las simpatías que tenía su hijito con los solicitantes. Entonces no cometió ningún delito (no estaba prohibida su conducta) pero sí algo antiético, y contrario al bien común. Otro ejemplo no tan nimio es notar que no fue delito, aunque Peña Nieto pidiese disculpas por ello (Cano, 2016), el que los contratistas del entonces gobernador le regalaran a la en ese momento prometida de Peña, Angélica Rivera, la mansión Casa Blanca (Ortega, 2015).

Un ejemplo reciente es que funcionarios públicos rompan los lazos formales, aunque no los reales, con esposas o concubinas para no verse obligados a declarar sus transferencias millonarias a ellas; he allí, entre otros, Bartlett (Redacción El Universal, 2020; Bobadilla, 2019). Lo que se debe remarcar con estos ejemplos es que no toda corrupción se puede perseguir como delito. Sí se puede, sin embargo, discutir desde una perspectiva ética y persuadir al público en uno u otro sentido para que estos actos sean frenados con nuevas leyes, o con reglamentos, o con códigos de conducta, o, en última instancia, con el voto.

Cabe notar además que los beneficios del corrupto no tienen que ser directamente económicos. Basta con que le sirvan para consolidar indebidamente su poder o su proyecto político. He allí la usurpación de funciones. Aun asumiendo que no es correcto contar la población no ciudadana, por indocumentada, pues haciéndolo se demarcarían de manera sesgada los distritos electorales; a Trump no le corresponde decidir con memorandos cómo se hace el censo de los Estados Unidos, sino a los especialistas a quienes se les ha designado para que cumplan la tarea (Reuters, 2020).

He allí el abuso de funciones. Aunque lo prohíba el “Hatch Act”, Trump convirtió la Casa Blanca no en un recinto de todos, sino en la tribuna electoral de la Convención Republicana (Krauze, 2020a). He allí otro abuso de funciones, la contratación excesiva de deuda pública por gobernadores de la oposición en México. Aun suponiendo que no tocarán ni un centavo para beneficio propio y que requiriesen los financiamientos porque no les llegan los fondos federales que esperaban, esa contratación sufre de opacidad y arrebatada a muchas generaciones futuras la capacidad de decidir sobre el uso de los recursos públicos. Dichos gobernadores ya lo habrán decidido varias décadas antes (García, 2020; RRC-CIDE, 2018, pp. 109-111).

La diversidad de la corrupción la reconoció la Organización de las Naciones Unidas en su Convención Contra la Corrupción, firmada en Mérida en 2003. Allí se tipificaron doce tipos, de los cuales sólo cuatro atañen directamente a beneficios económicos directos e indebidos: el soborno, la malversación o peculado, el enriquecimiento ilícito y el lavado de dinero. Hay otros ocho en que el beneficio económico, si existiera, no es obvio. Se tiene así lo que se podría llamar “otra corrupción”:

- 1) El tráfico de influencias: el usar una relación o posición personal para ubicarse por encima del resto de los gobernados.
- 2) El abuso de funciones: usar facultades o realizar funciones distintas a las del cargo o usar las propias en exceso con el fin de obtener un beneficio indebido.
- 3) Obstrucción de la justicia: impedir, amenazar, retrasar, esconder, destruir, afectar o lastimar a quien pretende denunciar, declarar o presentar pruebas de un acto corrupto.
- 4) Extorsión: obligar, sin tener derecho a ello, a una persona para dar, suscribir, otorgar, destruir o entregar un documento o algún bien con el fin de obtener para sí o un tercero una ventaja o beneficio.
- 5) Colusión: es el establecimiento de acuerdos indebidos con el objeto de obtener ventajas frente a otros.
- 6) Simulación: actuar o intervenir en nombre propio, pero en interés de otra u otras personas físicas o morales que se encuentren impedidas legalmente para participar en algún proceso jurídico por actos ilegales previos o por no cumplir con los requisitos prestablecidos.
- 7) Utilización de información falsa: presentar o utilizar documentación o información falsa con el propósito de lograr un beneficio o ventaja.
- 8) Nepotismo, clientelismo, favoritismo: otorgamiento de ventajas indebidas a miembros de la familia del servidor público, a personas allegadas o

a personas con quienes tenga intereses políticos, sociales o económicos (Kaiser, 2015).

FORMAS DE “OTRA” CORRUPCIÓN RECIENTE

Por ahora, basta una muestra de lo que podrían ser estos tipos de corrupción entre los líderes y allegados de la actual administración, según reportes de la prensa. Favoritismo: nombrar López Obrador a amigos sin requisitos cumplidos como titulares de oficinas claves (DicesMX, 2020). Favoritismo, obstrucción de justicia, extorsión, colusión: no frenar los bloqueos de vías de comunicación por sus aliados políticos, los trabajadores de la educación, y más bien entregarles el control de la enseñanza (Sánchez, 2019). Colusión en prácticas de esclavitud: el contratar médicos cubanos contra el COVID-19 quienes, forzados por su gobierno según denuncia la ONU, deben entregar a ese gobierno su salario (Zuckermann, 2020a). Simulación: otorgar contrato de refinería Dos Bocas a empresa irregular creada al vapor (El Norte/Staff, 2020). Simulación y abuso de funciones: la sobrerrepresentación anticonstitucional del partido del presidente en el Congreso tras usurpar las representaciones de otros partidos (Aguilar, 2020a). Tráfico de influencias: aviación militar para llevar a la senadora Nestora Salgado al hospital mientras se imponen filtros en los centros de salud al resto de enfermos de COVID-19 (Sarmiento, 2020c). Obstrucción de justicia: evitar el debido proceso y poner en peligro las acusaciones contra posibles delincuentes por divulgar López Obrador información de averiguaciones judiciales (Casar, 2020a). Mentiras, abuso de funciones y favoritismo: López Obrador acusa a empresas de energía limpia de caras, las desecha, y la CFE, empresa estatal de energía sucia, monopoliza aún más el ramo (Solís, 2020). Abuso de funciones: López Obrador encomienda más de trece tareas que corresponden a civiles a militares (Ortiz y Espino, 2020).

OTRAS FORMAS DE IDENTIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Se podría abordar la otra corrupción actual con algunas variantes de sus tipos, por ejemplo, el incumplimiento de promesas y el incumplimiento de la ley. Es cierto que sería prácticamente imposible encontrar un político que cumpla de lleno sus promesas. Pero cuando éste hace justo lo contrario que ofreció, y rompe uno de sus tres compromisos, el “no traicionar”, ¿no podríamos acusarlo de corrupto? De vender bienes y servicios, se le podría denunciar ante la Procuraduría Federal del Consumidor por engañar a sus compradores. Loret de Mola advierte:

El gobierno más ecologista del mundo apuesta por el petróleo y el carbón. Ya no hay corrupción, pero Bartlett. Ya no hay clientelismo político, pero Censos del Bienestar. El gobierno más honesto del mundo que hace más asignaciones

directas. ¿Qué hacemos con los ricos... como Romo, Olga, Jiménez Espriú, Torruco, Bartlett, Epigmenio, Yeidckol? Primero los pobres, pero eliminó el programa de atención a la pobreza. No hay pase de charola, pero cien grandes empresarios cenan en Palacio y tienen que poner al menos 20 millones de pesos. La Guardia Nacional, ese cuerpo civil en el que manda puro militar. No se militariza la frontera sur, pero se envían 26 mil elementos militares. Defendemos la soberanía, pero Trump define la política migratoria. El gobierno que está en contra del control político de la educación, pero se lo da a la CNTE y llega al poder en alianza con Elba Esther Gordillo. Aquí no hay conflictos de interés, pero el hijo de Bartlett [...] Aquí no se consiente a los empresarios de siempre, pero los de siempre ganan los tramos del Tren Maya. [...] El juarista que pone a iglesias evangélicas a repartir la cartilla moral. El humanista que acusa de grillos a papás de niños con cáncer que exigen medicamento. El defensor de las víctimas que se conmueve por el encarcelamiento del victimario y acude a saludar a su mamá. El feminista que afirma que 90 % de las denuncias de violencia de género son falsas (Loret, 2020b).

Habría que aclarar que sí recibió a familiares de víctimas de la violencia, pero sólo al de nacionalidad norteamericana, Julián LeBarón (Solís, 2019), no a los de sólo nacionalidad mexicana porque hacer esto último, dijo, constituiría un “show mediático” que dañaría la figura presidencial (Arista, 2020b). Y sobre el trato extraordinario con la madre del líder del narcotráfico, trato de un hombre que prometió acabar con los privilegios (La Redacción, 2018), no sólo acudió a saludarla a su pueblo, también le prometió visas especiales para que pudiesen ella y otros parientes visitar al delincuente encarcelado en Estados Unidos (Zúñiga, 2019). Tal vez sea exagerado pensar en privilegios cuando, tras cancelar López Obrador, con base en una cuestionable consulta popular, las ya avanzadas inversiones de una cervecera en Mexicali (Alemán, 2020a), sus hijos, justo entonces, lanzaron al mercado su marca de la misma bebida (Alemán, 2020b). Con todo, así lo pareció, y eso es un pésimo mensaje de quien dice luchar contra tratos preferenciales. Ahora bien, sí se puede pensar en que concede privilegios cuando su publicidad oficial la concentra en tres medios (*Televisa*, *TV Azteca* y el periódico *La Jornada*) que no lo critican (Martínez, 2020; RRC-CIDE, 2018, pp. 40-43), a la vez que amaga con insultos y multas millonarias a los medios que, como Nexos, lo cuestionan (Sheridan, 2020a).

Entre otras promesas, podría decirse que no ha cumplido su compromiso de hacer adquisiciones con licitaciones públicas, con observadores internacionales y a empresas incorruptibles, tampoco cumplido el compromiso de que todo

funcionario presentaría declaración patrimonial suya y de familiares cercanos de manera pública y con total transparencia, ni cumplido el compromiso de que funcionarios de Hacienda, Comunicaciones, de Energía y de otras dependencias, no convivirían en fiestas, comidas, juegos deportivos o viajar con contratistas, grandes contribuyentes, proveedores o inversionistas vinculados a la función pública, ni incluso el compromiso de que ningún funcionario, sin causa de emergencia, podría ordenar cerrar calles, detener el tráfico, pasarse los altos o estacionarse en lugares prohibidos (Ortega, 2019).

Más grave que no cumplir promesas es no cumplir con la ley. Si bien, todos los miembros del gabinete de López Obrador presentaron su declaración patrimonial y la de conflicto de interés (tal vez porque, por fin, ahora es obligatorio hacerlo), según informó Irma Eréndira Sandoval, Secretaria de la Función Pública (encargada de luchar contra la corrupción) (La Redacción, 2020), ella y su esposo, según reportó la prensa, se niegan a explicar el origen cuestionable de varias propiedades suyas e insultan a los periodistas que investigan esas propiedades. Su pareja John Ackerman dijo: “No estamos obligados a explicarle nada a nadie con respecto al patrimonio privado” (Loret, 2020c), aun cuando en 2013 él haya exigido a Peña Nieto y su gabinete: “queremos conocer origen de donaciones” (Periodistas de El Universal, 2020).

Donde se agrava la falta de transparencia es en la reducida proporción de licitaciones públicas de la actual administración, sólo el 16.5 por ciento. El 77.2 por ciento son asignaciones directas y el 6.3 por ciento son de invitación restringida. Es más, los contratos sin licitación son de gran envergadura, como la de pipas para combustible, las del Tren Maya, las del banco para tarjetas del programa de Bienestar, y no pocos contratos de la empresa estatal PEMEX (Foro Jurídico, 2019; Redacción, 2020; Núñez, 2020). Sobre la muy cuestionable obra de construcción civil, como el aeropuerto de Santa Lucía, que se ha encomendado al Ejército, Sergio Sarmiento dice:

Lo peor es que muchas de las nuevas responsabilidades tienen como propósito evitar licitaciones públicas o transparencia en el gasto. Éste es el objetivo de que se le hayan entregado al Ejército los proyectos de construcción que hoy están realizando (Sarmiento, 2020d).

Si la transparencia es una obligación del Estado por el derecho a la información de la población, lo es de manera especial para frenar la colusión de autoridades y contratistas de obra pública, una de las formas más comunes de corrupción ordinaria que afecta a muchas naciones (Pardinas, 2015; Rodríguez y Urbina, 2015). Aun suponiendo que no se diese la colusión para enriquecerse ilícitamente,

las compras del ISSSTE a una empresa ajena al ramo de salud de equipo para combatir el COVID-19, seis veces en sobreprecio (Redacción Animal Político, 2020b), pudieron evitarse de haber habido un proceso de adquisición transparente. Sin transparencia, se cae en la incompetencia.

He aquí otros probables ilícitos, si la prohibida opacidad también se da en los padrones de beneficiarios de los programas sociales actuales, no así en la entrega de recursos a esos beneficiarios pues el nombre de cada programa trae el sello de López Obrador (algo contrario a la ley electoral), como si esos recursos públicos fueran suyos (Elizondo, 2020). Las consultas populares con que justifica decisiones suyas como la cancelación de la construcción del aeropuerto en Texcoco, la de una empresa cervecera en Mexicali, la construcción del Tren Maya, la de la refinería Dos Bocas y, entre otras, la de la termoeléctrica en Huexca no cumplieron con los requisitos legales nacionales e internacionales (Arista, 2020c; Redacción XEU-Noticias, 2020; Rivera, 2019; Méndez, 2020).

Con consultas similares quiere someter a votación si se respetan o no las garantías individuales de debido proceso contra personas que ni siquiera el Ministerio Público acusa, sino él (Murillo, 2020). Ha puesto ya en marcha la construcción de los proyectos suyos más queridos, el Tren Maya y el Aeropuerto de Santa Lucía, uno al margen de la ley ambiental (Carabaña, 2020) y el otro sin que los estudios de aeronavegabilidad estén listos (González, 2020). Aunque, como autoridad, está obligado a cumplir y hacer cumplir la ley, inclusive los contratos y las debidas autorizaciones que se dieron a empresas para hacer inversiones multimillonarias en proyectos como el aeropuerto de Texcoco y la cervecera en Mexicali, López Obrador no sólo se negó a hacerlo sino se encargó de cancelarlos. Ahora bien, tal vez sea válido que un líder se muestre optimista sobre sus proyectos cuando se dirige a sus seguidores (Zepeda, 2020b). ¿Pero tiene que fundar su optimismo en mentiras? Según documenta el Taller de Comunicación Política SPIN, en poco más de un año López Obrador ha expresado 18 mil 983 afirmaciones falsas, casi las 20 mil que ha pronunciado el presidente Trump en cuatro años (Hiriart, 2020a). Correlativa al derecho de información de la población es la obligación de cualquier autoridad, y más del presidente, de ofrecerle información veraz. ¿Qué pasó con el “no mentir”?

La Constitución, en su artículo 22, prohíbe las penas infamantes para los condenados por la justicia. Por tanto, sería aún más prohibido que el presidente, según sus propias palabras, “estigmatice” públicamente a los que apenas se les averigua si cometieron un delito (Casar, 2020b), no se diga que agravie e insulte todos los días a quienes no están de acuerdo con él (Sheridan, 2020b; Woldenberg, 2020).

Varias acciones y decisiones muy importantes cuyas parecen contrariar la Constitución a punto de requerir revisión de la Suprema Corte de Justicia:

La Ley de Remuneraciones del Sector público, por invadir facultades de los otros poderes constitucionales para establecer sus propias remuneraciones. La Ley de Austeridad Republicana, que impide a los funcionarios públicos emplearse en el sector privado hasta 10 años después de haber tenido un puesto en el gobierno, lo que limita el derecho a elegir libremente un empleo. La Ley Orgánica de la Administración Pública que introdujo figuras como los súper delegados, atentatoria de la soberanía de los estados. La Ley Nacional de Extinción de Dominio, que autoriza la expropiación de bienes sospechosos de tener procedencia ilícita. La reforma legal que equipara ciertos delitos fiscales con delincuencia organizada y los castiga con prisión preventiva. Los presupuestos federales de 2019 y 2020, por diversas reasignaciones lesivas a derechos previos. La supresión del programa de Estancias Infantiles. La ley que crea la Guardia Nacional y la de Uso de la Fuerza Pública, por atentatorias de los derechos humanos y las garantías individuales. La Ley General de Educación, porque obliga a los estados a hacerse cargo de la enseñanza básica sin establecer reglas de distribución de los recursos federales. También importante es la lista de amparos pendientes de solución por la Corte: contra la cancelación del NAIM, la construcción del aeropuerto de Santa Lucía y la depredación ecológica de la refinería de Dos Bocas (Aguilar, 2020b).

Añádase a la lista de controversias constitucionales, entre otras, la de la suspensión arbitraria de inversión privada en la producción limpia de electricidad sin la cual ahora se concentra más el control eléctrico por una sola compañía, la CFE, del Estado, que produce energía en gran medida con combustibles prohibidos ya internacionalmente, por sucios (Magaloni, 2020), y la de asignar a militares múltiples funciones, inclusive el administrar las finanzas de hospitales, las cuales corresponden por ley a civiles (Rodríguez, 2020). Y, entre posibles corruptelas actuales, agréguese la de la Suprema Corte de Justicia que no ha puesto atención a estas controversias cuando debería resolverlas de manera expedita (Elizondo, 2020b; Dresser, 2020).

EL PREOCUPANTE ABUSO DE FUNCIONES

Asuntos, entre otros, como la cancelación de proyectos e inversiones multimillonarias ya avalados por la ley para permitir el desarrollo de los propios (por ejemplo, el aeropuerto Santa Lucía), el reservarse la autorización o no, y el ejercicio directo, de los principales programas sociales con un marcado sesgo electoral, el nombramiento de “súper delegados” cuyas funciones podrían afectar la soberanía de los estados,

el concentrar recursos de la nación en la ejecución de proyectos preferidos suyos en detrimento de lo que corresponde a las entidades federativas y a las urgencias de salud y de preservación del empleo (Cárdenas, 2020; Elizondo, 2020c), el ejercer inclusive un muy deseable cobro de adeudos al SAT tienen el tufo de abuso de funciones, y de captura de presupuesto, de decisiones y de la justicia, en el último caso, tras expedir una muy cuestionable ley que prescribe la cárcel preventiva y multas excesivas a quienes, según el SAT, adeudan. Al respecto, dice Macario Schettino:

Es posible que haya grandes empresas que no pagan lo que deben, pero todas ellas, como cualquier persona física o moral, deben tener la posibilidad de argumentar legalmente los montos que el SAT les cobra. Cuando esa posibilidad, el juicio justo, desaparece, entonces no se recauda, se extorsiona. Eso parece ser lo que ha ocurrido en estos meses (Schettino, 2020b).

María Amparo Casar precisa:

Los dueños son amenazados con auditorías, inhabilitaciones, retiro de futuros contratos, retención de la devolución del IVA o suspensión de permisos de importación. Con la amenaza y no con la ley. El Presidente y la jefa del SAT han dicho que en una sentada los han convencido de pagar (Casar, 2020c).

Entre sus distintos abusos, los más preocupantes serían aquellos que atentan contra la vida democrática en México y favorecen el autoritarismo y la concentración del poder en él (López Obrador), entre otros, su asedio a las instituciones y organismos autónomos y reguladores, su ataque a la prensa crítica, y el encomendar a militares tareas que rebasan con mucho sus funciones constitucionales.

De acuerdo a Silva-Herzog (2019) “Los órganos autónomos, definidos desde el primer momento como enemigos del pueblo auténtico, han sido estrangulados presupuestalmente, hostigados a diario en las soflamas presidenciales y capturados con nombramientos indignos, cuando no abiertamente ilegales”, “No le gustan los órganos autónomos porque son autónomos”, explica Carlos Elizondo (2020d), “las instituciones tienen que estar a su servicio”. Y Sergio Elías Gutiérrez advierte:

Algunos de estos organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos ejercen funciones que deberían estar fuera de las decisiones políticas. Se busca sobre todo imparcialidad [...] Por todo lo anterior, no parecen muy acertadas las expresiones del Presidente López Obrador, al referirse a la inutilidad de esos organismos (Gutiérrez, 2020).

Entre las instituciones autónomas más atacadas por López Obrador se encuentra el Instituto Nacional Electoral. Pide que se recorte su presupuesto a punto de que sus operaciones más necesarias no le sería posible cumplirlas, como expedir credenciales de elector a los ciudadanos. Lo acusa de fraudulento, cuando su función es impedir los fraudes electorales. Y pretende sustituirlo y erigirse él como guardián de las elecciones, lo que constituiría el regresar a un sistema autoritario en que el gobernante en turno decide quién gana los comicios, no los votantes (El Universal, 2020; Sarmiento, 2020e).

“¿Es necesario recordar que la libertad de expresión y prensa son pilares de la democracia?”, se pregunta José Woldenberg (2020), “parece que sí”. Pues la prensa crítica es hostigada públicamente con insultos, amenazas y persecución por parte de López Obrador y allegados, no se hable de lo que ocurre ocultamente. Sobre la inhabilitación y multas excesivas a la revista Nexos, Guillermo Sheridan dice:

Acallar o agredir publicaciones incómodas desde el poder es un viejo deporte nacional: un presidente se enoja con una revista o periódico y urde una trama para fastidiarla. Esa trama es laboriosa, pues hay que disfrazar el rencor con vestiditos administrativos y presentar el asunto como un harakiri: es culpa de los mismos agredidos. Como si el poderoso no tuviese nada que ver; como si el golpe dependiera de una instancia insignificante en comparación con el poderío descomunal del Supremo en turno (Sheridan, 2020a).

Al respecto, Esteban Illades recuerda que la Convención Americana de Derechos Humanos prohíbe no sólo la censura directa, también la indirecta:

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (Illades, 2020).

Casos no menos graves serían que funcionarios muy cercanos a López Obrador adviertan a escritores como Enrique Krauze y Héctor Aguilar Camín que se callen o que se larguen de México (Redacción Animal Político, 2020c), que militares acosen al periodista Carlos Loret (Hiriart, 2020b), y, entre otras acciones, la persecución del analista Sergio Aguayo (Aguayo, 2020). Por incluir a un ponente non grato a su esposa, el mismo López Obrador canceló ruidosamente un foro, y al organismo autónomo organizador (Párraga, 2020).

Ahora bien, la incursión de militares aun en rubros como la obra pública, no sólo es lamentable por usurpar tareas civiles, también lo es por el altísimo riesgo autoritario. Según advierte Leo Zuckermann, “idealmente, las Fuerzas Armadas tienen que ser leales al Estado-nación, al régimen democrático-liberal y al gobierno democráticamente elegido”. Con todo, “los militares, al darles más facultades y negocios, éstos tienen un creciente interés que prevalezca el gobierno de la Cuarta Transformación” (Zuckermann, 2020b) y no ninguno, aun elegido democráticamente, que les quite este negocio clientelar que les da López Obrador.

Hay quienes temen que la gestión económica del presidente Obrador sea intencional. Por ella, dicen, se amplía su plataforma clientelar de pobres dependientes de sus programas sociales; programas sociales que, añaden, cree que mantendrá con la concentración de la inversión pública en empresas productoras de energía estatales, como PEMEX y CFE (Schettino, 2020c; Sarmiento, 2020e; Loeza, 2020; Turrent, 2020).

CONCLUSIONES

Aun suponiendo que López Obrador y allegados no cometiesen actos de corrupción que los beneficiasen económicamente de manera directa, podría pensarse, según distintos textos académicos y legales que definen la corrupción, y según distintos reportes de la prensa, que sí incurren en otras formas de corrupción en que el abuso del poder se orienta a concentrar el poder mismo. Si cometieran el primer tipo de corrupción, el mal sería menor por quedarse en robar dinero. Pero a las otras formas de corrupción, de incurrir en ellas, las consolidan como sistémicas, y capturan la nación y su libertad, un mal supremo.

Para evitarlo, se debe defender aquello que López Obrador mismo parece combatir: las instituciones autónomas, la prensa libre, la vigilancia. Se requiere aun valentía ciudadana y personal contra las arbitrariedades. Por ejemplo, los investigadores académicos se negaron a aceptar el “pase de charola” que, a instancias del presidente, hizo CONACYT (Villa, 2020). Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad propone “difundir los mecanismos de denuncia, transparentar las decisiones públicas, reducir los espacios para el intercambio ilegal de favores y extorsión, así como priorizar acciones que beneficien a la ciudadanía, sobre todo a los más vulnerables” (Unidad de Investigación Aplicada, 2020).

Por su parte, la RRC-CIDE (2018, pp. 155-193) detallan políticas puntuales contra la corrupción ancladas en la participación ciudadana, en la profesionalización y generación de capacidades, en el fincamiento de responsabilidades, en frenar la “corrupción de ventanilla” tras identificar los puntos de contacto, y poner un alto a las redes de corrupción.

REFERENCIAS

- Aguayo, S. (3 de junio de 2020). “En el lodazal”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/en-el-lodazal-2020-06-03/op181336?pc=101>.
- Aguilar, H. (20 de julio 2020). “Diputados: una mayoría anticonstitucional”. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia/diputados-una-mayoria-anticonstitucional>.
- Aguilar Camín, Héctor. (14 de mayo de 2020). “Un gobierno sujeto a revisión constitucional”. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/hector-aguilar-camin/dia-con-dia/un-gobierno-sujeto-a-revision-constitucional>.
- Alemán, Ricardo. (23 de marzo de 2020). “Cancelación de la planta cervecera, pésimo mensaje a los inversionistas: PRI”. *La otra opinión*. <https://laotraopinion.com.mx/cancelacion-de-la-planta-cervecera-pesimo-mensaje-a-los-inversionistas-pri/>.
- Alemán, Ricardo. (24 de marzo de 2020). “En medio de la crisis, herederos de AMLO lanzan su marca de cerveza”. *La otra opinión*. <https://laotraopinion.com.mx/en-medio-de-la-crisis-herederos-de-amlo-lanzan-su-marca-de-cerveza/>.
- Arista, Lidia. (27 de noviembre de 2020). “Aún sin fuero, difícilmente un delito del presidente será investigado por la FGR”. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/11/27/aun-sin-fuero-dificilmente-un-delito-del-presidente-sera-investigado-por-fgr>.
- Arista, Lidia. (26 de enero de 2020). “¿Cuál desaire?”, responde Encinas a ausencia de AMLO a reunión con víctimas”. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/01/26/cual-desaire-responde-encinas-a-ausencia-de-amlo-a-reunion-con-victimas>.
- Arista, Lidia. (31 de agosto de 2020). “AMLO pide quitar candados temporales a las consultas populares”. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/08/31/amlo-pide-quitar-candados-temporales-a-las-consultas-populares>.
- Bobadilla, Omar. (28 de agosto de 2019). “Las propiedades que Bartlett ocultó”. *Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*. <https://contralacorrupcion.mx/las-propiedades-que-bartlett-oculto/>.
- Berberana, Elena. (28 de noviembre de 2019). “López Obrador, el presidente de los pobres que vive como un rico: ranchos, joyas y millones para su clan”. *Libre Mercado*. <https://www.libremercado.com/2019-11-28/lopez-obrador--el-presidente-pobres-vive-como-rico-ranchos-joyas-millones-para-su-clan-familiar-1276648640/>.
- Cano, Jorge. (25 de julio 2016). “Breve historia del boom anticorrupción”. *Horizontal*. <https://horizontal.mx/que-explica-el-boom-anticorrupcion/>
- Calderón, Paco. (21 de junio de 2020). “Los ricos también hieden”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/carton.aspx>.
- Canales, Rodrigo. (2015). “Los mitos fundacionales de México y el modelo de negocio de la corrupción”. En *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, México, Instituto

- Mexicano para la Competitividad A. C, pp. 31-39, en <http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_ICI_Libro_La%20corrupcion_en_Mexico.pdf>
- Carabaña, Carlos. (30 de junio de 2020). “Tren Maya. Al margen de la ley ambiental”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/inician-tren-maya-al-margen-de-la-ley-ambiental>.
- Cárdenas, Yuriana. (7 de septiembre de 2020). “Concentración de recursos para proyectos de AMLO ponen en riesgo políticas de gobiernos locales”. *Omnia*. <http://www.omnia.com.mx/noticia/156992/concentracion-de-recursos-para-proyectos-de-amlo-ponen-en-riesgo-politicas-de-go>.
- Casar, María Amparo (1 de septiembre de 2020). “Programas sociales, clientelismo y corrupción”. *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad 2020*. <https://contralacorrupcion.mx/programas-sociales-clientelismo-y-corrupcion/>.
- Casar, María Amparo. (19 de agosto de 2020). “Justicia y política”. *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/justicia-y-politica/1400672>.
- Casar, María Amparo. (17 de junio de 2020). “Se llama extorsión”. *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/se-llama-extorsion/1388623>.
- Coto, Diego. (19 de junio de 2020). “El SAT rompe récord de recaudación de adeudos fiscales”. *El Contribuyente*. <https://www.elcontribuyente.mx/2020/06/el-sat-rompe-record-de-recaudacion-de-adeudos-fiscales/>.
- DicesMX. (3 de agosto de 2020). “Puestos para cuates”. *Dices*. <https://dices.mx/ya-enserio/puestos-para-cuates/>
- Dina, Eduardo. (4 de abril de 2020). “Las frases de AMLO sobre el coronavirus”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/del-hay-que-abrazarse-no-pasana-como-anillo-al-dedo-las-frases-de-amlo-sobre-el-covid-19>.
- Dresser, Denise. (22 de junio de 2015). “Elección Alka-Seltzer”. *El Norte*. <http://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=65362>
- Dresser, Denise. (17 de agosto de 2020). “La Silenciosa”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/la-silenciosa-2020-08-17/op187045?pc=101&referer=-7d616165662f3a3a6262623b70797b7a6761703b767a783a-->.
- El Norte/Staff. (1 de junio de 2020). “Arman firma al vapor; gana en Dos Bocas”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/arman-firma-al-vapor-gana-en-dos-bocas/ar1955750?v=5&referer=-7d616165662f3a3a6262623b70797b7a6761703b767a783a-->.
- El Universal. (7 de julio de 2020). “En el INE ha estado gente inmoral que avaló fraudes electorales: AMLO”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/la-mananera-de-amlo-en-el-ine-ha-estado-gente-inmoral-que-avalo-fraudes-electorales>.
- Flores García, Víctor. (13 de marzo de 2019). “Este es el secreto de la popularidad de AMLO”. *Sputnik*. <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201903131086050262-popularidad-de-lopez-obrador/> el 1 de septiembre de 2020.

- Gutiérrez, Sergio Elías. (23 de junio de 2020). “¿Instituciones o caudillos?” *El Norte*. <https://www.elnorte.com/instituciones-o-caudillos-2020-06-23/op182593?pc=101>.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (30 de agosto de 2020). “Asistencialismo”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/asistencialismo-2020-08-30/op187876?pc=101&referer=--7d616165662f3a3a6262623b70797b7a6761703b767a783a-->.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (24 de mayo de 2020). “Es la hora”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/es-la-hora-2020-05-24/op180684?pc=101>.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (13 de septiembre de 2020). “Promoción cara”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/promocion-cara-2020-09-13/op188780?pc=101>.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (21 de junio de 2020). “Desprestigiar”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/despstigiar-2020-06-21/op182437?pc=101>.
- Foro Jurídico. (8 de abril de 2019). “Incumple AMLO con Transparencia y Combate a la Corrupción”. *Foro Jurídico*. <https://forojuridico.mx/incumple-amlo-con-transparencia-y-combate-a-la-corrupcion/>.
- García Soto, Salvador. (26 de mayo de 2020). “El síndrome Moreira aflora en los estados”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/salvador-garcia-soto/el-sindrome-moreira-aflora-en-los-estados>.
- Gobierno de México. (s.f. 2020). *Guía Ética para la Transformación de México*. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/GUIA-ETICA-PARA-LA-TRANSFORMACION-DE-MEXICO.pdf>.
- González, Isabella. (7 de septiembre de 2020). “Admiten: ‘estudios de Sta. Lucía no están listos’”. *El Norte*. https://www.elnorte.com/admiten-estudios-de-sta-lucia-no-estan-listos/ar2025202?__rval=1.
- Guadarrama, Manuel [libro electrónico]. (2015). “Corrupción y descomposición de la representación política”. En *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_ICI_Libro_La%20corrupcion_en_Mexico.pdf
- Hiriart, Pablo. (31 de agosto de 2020). “Se parece tanto a Trump”. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/s-e-p-a-r-e-c-e-t-a-n-t-o-a-t-r-u-m-p-1>.
- Hiriart, Pablo. (27 de julio de 2020). “El General debería renunciar”. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-general-deberia-renunciar>
- Illades, Esteban. (27 de agosto de 2020). “La censura indirecta”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/esteban-illades/la-censura-indirecta>.
- INEGI. (mayo de 2020). “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019”. *INEGI*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf
- Kaiser, Max. (2015). “Entender el concepto de corrupción y sus tipos”. En *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad

- A. C, pp. 123-129, en <http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_ICI_Libro_La%20corrupcion_en_Mexico.pdf>
- Krauze, León. (31 de agosto de 2020). “Trump no conoce límites”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/leon-krauze/trump-no-conoce-limites>.
- La Redacción. (26 de marzo de 2018). “AMLO promete acabar con privilegios... y ofrece a Trump avión presidencial”. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/527473/los-que-no-quieren-dejar-de-robar-pretenden-asustar-a-la-gente-acusa-amlo-en-spot>.
- La Redacción. (25 de junio de 2020). “Gabinete legal cumple al 100% con entrega de declaración patrimonial”. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/25/gabinete-legal-cumple-al-100-con-entrega-de-declaracion-patrimonial-5258.html>
- Loeza, Soledad. (1 de julio de 2020). “La vía revolucionaria al conformismo”. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=48639&fbclid=IwAR0TJLdKbaMzekLLa13dOT7HoUKSWUKmPX5-0-qgcbtd9SunQ7BxkwLgdnA>.
- López Obrador, Andrés Manuel. (1 de diciembre de 2018). “Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Andrés Manuel López Obrador”. *Presidencia de la República. Blog* <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/mensaje-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-andres-manuel-lopez-obrador?idiom=es>.
- López Obrador, Andrés Manuel. (1 de diciembre de 2018). “Discurso de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. *Presidencia de la República. Blog*. <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>.
- Loret de Mola, Carlos. (1 de septiembre de 2020). “AMLO frente al espejo en el que no quiere verse”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carlos-loret-de-mola/amlo-frente-al-espejo-en-el-que-no-quiere-verse>.
- Loret de Mola, Carlos. (20 de mayo de 2020). “Breve compendio del AMLO inexplicable”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carlos-loret-de-mola/breve-compendio-del-amlo-inexplicable>.
- Loret de Mola, A. Carlos. (21 de junio de 2020). “Las casas de Sandoval y Ackerman reflejan el autoritarismo del gobierno mexicano”. *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/06/21/las-casas-de-sandoval-y-ackerman-reflejan-el-autoritarismo-del-gobierno-mexicano/>.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura. (6 de junio de 2020). “Los límites del poder”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/los-limites-al-poder-2020-06-06/op181524?pc=101>.
- Martínez, César. (27 de mayo de 2020). “Concentran 3 medios la publicidad oficial”. *Reforma*. <https://www.reforma.com/concentran-3-medios-publicidad-oficial/ar1952092?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783b786d3a-->.

- Martínez, Pilar. (12 de marzo de 2019). “AMLO le gana a EPN en despido de burócratas”. *El Economista*. <https://factorcapitalhumano.com/leyes-y-gobierno/amlo-le-gana-a-epn-en-despido-de-burocratas/2019/03/>.
- Méndez, Ernesto. (22 de junio de 2020). “Reconocen que consulta de Tren Maya no cumple con estándares internacionales”. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/reconocen-que-consulta-de-tren-maya-no-cumple-con-estandares-internacionales/1389651>.
- Méndez, Rocío. (16 de agosto de 2019). “AMLO plantea marcar un “punto final”, en lugar de abrir juicios a ex presidentes”. *MVS Noticias*. <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/amlo-plantea-marcar-un-punto-final-en-lugar-de-abrir-juicios-a-ex-presidentes/>.
- Monreal, Ricardo. (23 de agosto de 2018). “¿Super delegados?” *NTR Periodismo Crítico*. <http://ntrzacatecas.com/2018/08/23/super-delegados/>.
- Muédano, Marcos. (1 de octubre de 2019). “Gobierno Federal sumó, en siete meses, casi medio millón de despidos”. *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/nacion/gobierno-federal-sumo-en-siete-meses-casi-medio-millon-de-despidos-despidos-gobierno-trabajo-empleados/322553>.
- Murillo, Eduardo. (26 de agosto de 2020). “Pedir aval para enjuiciar a ex mandatarios, improcedente: especialistas”. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2020/08/26/politica/005n3pol>.
- Núñez, Leonardo. (10 de agosto de 2020). “Siete meses de adjudicaciones directas y aun vienen más”. *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-agosto-2020-vienen-mas/>.
- Ortega, Ariadna. (21 de marzo de 2019). “Las 5 veces (y contando) que AMLO ha incumplido con sus mandatos anticorrupción”. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/03/21/las-5-veces-y-countando-que-amlo-ha-incumplido-con-sus-mandatos-anticorrupcion>.
- Ortega, Eduardo. (21 de agosto de 2015). “Peña Nieto se disculpa por escándalo de las casas de Higa”. *El Financiero*. En “Nacional”. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pena-nieto-se-disculpa-por-escandalo-de-las-casas-de-higa.html>
- Ortiz, Alexis y Manuel Espino. (25 de julio de 2020). “AMLO da 13 tareas civiles a militares”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>.
- Palacios, Karina. (18 de noviembre de 2019). “Ya se acabó la corrupción y el ‘bandidaje oficial’: AMLO”. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/amlo-asegura-acabo-corrupcion-bandidaje-oficial>.
- Pardinas, Juan E. [publicación digital]. (2015). “Impunidad, corrupción y competitividad”. En *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. México: Instituto Mexicano para

- la Competitividad A. C. pp. 15-16, en https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Internacional/2015-01-01_0900%20La%20corrupci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico%3A%20Transamos%20y%20no%20avanzamos/Documentos%20de%20resultados/2015%20ICI%20Libro%20completo%20-%20La%20corrupci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico%3A%20transamos%20y%20no%20avanzamos.pdf
- Párraga, Nayeli. (20 de junio de 2020). “Es increíble que se quejen de Chumel; incluso AMLO pone apodos: Calderón”. *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/es-increible-que-se-quejen-de-chumel-torres-incluso-amlo-presidente-pone-apodos-felipe-calderon-conapred-5389680.html>.
- Periodistas de El Universal. (22 de junio de 2020). “La transparencia no se ve igual desde el Palacio”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/periodistas-el-universal/la-transparencia-no-se-ve-igual-desde-el-palacio>.
- Publimetro. (24 de febrero de 2019). “Estos programas sociales desaparecen por recortes de AMLO”. *Publimetro*. <https://www.publimetro.com.mx/mx/nacional/2019/02/24/estos-programas-sociales-desaparecen-recortes-amlo.html>.
- Ramírez Aguilar, Sofía. (1 de septiembre de 2020). “¿Hay más corrupción que antes?” *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad 2020*. <https://contralacorrupcion.mx/hay-mas-corrupcion-que-antes/>.
- Ramírez Aguilar, Sofía. (2 de julio de 2020). “Entre el discurso de honestidad y la corrupción en México”. *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad 2020*. <https://contralacorrupcion.mx/entre-el-discurso-de-honestidad-y-la-corrupcion-en-mexico/>.
- Ramírez Aguilar, Sofía. (1 de septiembre de 2020). “Las amenazas del Presidente disminuyen (algunos tipos de) corrupción”. *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad 2020*. <https://contralacorrupcion.mx/las-amenazas-del-presidente-disminuyen-algunos-tipos-de-corrupcion/>.
- Red por la Rendición Cuentas, Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2018). *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública. (Documento preliminar)*. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-AccountWordPressEduHdez.pdf>.
- Redacción. (17 de mayo de 2020). “Escándalos de corrupción en tiempos de la Cuarta Transformación”. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Escandalos-de-corrupcion-en-tiempos-de-la-Cuarta-Transformacion-20200517-0004.html>.
- Redacción Animal Político. (5 de octubre de 2020). “AMLO registra aprobación de 62%, tres puntos más que el mes anterior, según encuesta de El Financiero”. *Animal Político*.

- <https://www.animalpolitico.com/2020/10/amlo-registra-aprobacion-de-62-tres-puntos-mas-que-el-mes-anterior-segun-encuesta-de-el-financiero/>.
- Redacción Animal Político. (26 de julio de 2020). “Malas compras: gobierno ha pagado insumos con sobreprecio durante la pandemia de COVID”. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/07/gobierno-pago-insumos-sobreprecio-pandemia-covid/>.
- Redacción Animal Político. (12 de septiembre de 2020). “‘Vayan cambiando de país’, dice Paco Taibo II a Krauze y Aguilar Camín”. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/09/vayan-cambiando-de-pais-dice-paco-taibo-ii-a-krauze-y-aguilar-camin/>.
- Redacción El Universal. (22 de noviembre de 2020). “Cómo ser millonario y darle la vuelta a Declaranet”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/como-ser-millonario-y-darle-la-vuelta-declaranet>.
- Redacción La Jornada. (15 de junio de 2020). “Les guste o no se acabó la corrupción: López Obrador”. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/15/les-guste-o-no-se-acabo-la-corrupcion-lopez-obrador-5030.html>
- Redacción XEU-Noticias. (23 de marzo de 2020). “Con una consulta irregular, AMLO tendió emboscada a cervecera: Coparmex”. *XEU-Noticias*. <https://www.xeu.mx/nota.cfm?id=1091644>
- Reuters. (21 de julio de 2020). “Firma Trump memorando para excluir a indocumentados en censo”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/firma-trump-memorando-para-excluir-a-indocumentados-en-censo/ar1992273?v=8>.
- Rivera, Astrid. (19 de julio de 2019). “Concluye consulta pública por Dos Bocas”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/concluye-consulta-publica-por-dos-bocas>.
- Rodríguez Arregui, Álvaro y Annete Urbina Gamboa [publicación digital]. (2015). “Emprendedurismo y corrupción”. En *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. pp. 19-29, https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Internacional/2015-01-01_0900%20La%20corrupci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico%3A%20Transamos%20y%20no%20avanzamos/Documentos%20de%20resultados/2015%20ICI%20Libro%20completo%20-%20La%20corrupci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico%3A%20transamos%20y%20no%20avanzamos.pdf
- Rodríguez Calva, Patricia. (2020). “General se hará cargo de las finanzas del ISSSTE”. *Excelsior*. México: 10 de septiembre de 2020. Recuperado el 11 de septiembre de 2020 en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/general-se-hara-cargo-de-las-finanzas-del-issste/1405064>.

- Rubio, Luis. (22 de noviembre de 2015). “Viñetas de corrupción”. *El Norte*, en sección “Opinión”. <http://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=76357>
- Salinas, Don Porfirio. (17 de agosto de 2020). “El discurso se quedó en eso”. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/voces/2020/08/17/amlo-el-discurso-corrupcion-queda-en-eso>.
- Sánchez Cano, Alejo. (20 de septiembre de 2019). “CNTE toma el control de la educación”. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejo-sanchez-cano/cnte-toma-el-control-de-la-educacion>.
- Saracho, Alberto, Yolí Sánchez Neyoy y Alejandra Hernández Nájera [publicación digital]. (2015). “Informalidad, corrupción y competitividad”, en *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. pp. 41-50, en https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Internacional/2015-01-01_0900%20La%20corrupci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico%3A%20Transamos%20y%20no%20avanzamos/Documentos%20de%20resultados/2015%20ICI%20Libro%20completo%20-%20La%20corrupci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico%3A%20transamos%20y%20no%20avanzamos.pdf
- Sarmiento, Sergio. (22 de junio de 2020). “Ricos vergonzosos”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/ricos-vergonzosos-2020-06-22/op182524?pc=101>.
- Sarmiento, Sergio. (10 de junio de 2020). “Saques legalizados”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/saques-legalizados-2020-06-10/op181776?pc=101>.
- Sarmiento, Sergio. (14 de julio de 2020). “Camas vacías”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/camas-vacias-2020-07-14/op183904?pc=101&referer=-7d616165662f3a3a6262623b70797b7a6761703b767a783a-->.
- Sarmiento, Sergio. (12 de agosto de 2020). “República militar”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/republica-militar-2020-08-12/op185740?pc=101>
- Sarmiento, Sergio. (25 de junio de 2020). “INE guardián”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/ine-guardian-2020-06-25/op182735?pc=101>.
- Sarmiento, Sergio. (28 de agosto de 2020). “Pobrisimo cristiano”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/pobrisimo-cristiano-2020-08-28/op187744?pc=101>.
- Schettino, Macario. (24 de agosto de 2020). “Derrumbe”. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/macario-schettino/derrumbe>.
- Schettino, Macario. (7 de agosto de 2020). “La multiplicación fiscal”. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/macario-schettino/la-multiplicacion-fiscal>.
- Schettino, Macario. (5 de agosto de 2020). “El costo de la apuesta fallida”. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/macario-schettino/el-costo-de-la-apuesta-fallida>.

- Sheridan, Guillermo. (25 de agosto de 2020). “Nexos conexos”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/guillermo-sheridan/nexos-conexos>.
- Sheridan, Guillermo. (7 de julio de 2020). “La hipocresía de cada día”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/la-hipocresia-de-cada-dia>.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús. (2 de diciembre de 2019). “A un año”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/a-un-ano-2019-12-02/op169459?pc=101>.
- Solís, Arturo. (16 de mayo de 2020). “La 4T golpea a la energía limpia y barata, pero confía en fuentes sucias y caras”. *Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/economia-4t-energia-barata-sucia-cara/>.
- Solís, Vannesa. (2 de diciembre de 2019). “¿Por qué AMLO recibe a los LeBarón?” *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/por-que-amlo-se-reune-con-los-lebaron-4531685.html>.
- The Economist. (24 de enero de 2015). “The Mexican morass. A president who doesn't get that he doesn't get it”. *The Economist*, en sección “Bello column”. <http://www.economist.com/news/americas/21640397-president-whodoesnt-get-he-doesnt-get-it-mexican-morass?fsrc=scn/tw_ec/the_mexican_morass>
- Turrent, Isabel. (2020). “Roosevelt, Keynes y AMLO”. *El Norte*. Monterrey, NL: 30 de agosto de 2020. Recuperado el 13 de septiembre de 2020 en <https://www.elnorte.com/roosevelt-keynes-y-amlo-2020-08-30/op187866?pc=101>.
- Unidad de Investigación Aplicada (2020). “Introducción”. *Los mexicanos Frente a la Corrupción y la Impunidad 2020*. México: agosto de 2020. Recuperado el 6 de diciembre de 2020 en <https://contralacorrupcion.mx/los-mexicanos-frente-a-la-corrupcion-y-la-impunidad-2020/>.
- Unidad de Investigación Aplicada de MCCI. (14 de marzo de 2019). “El discurso de 100 días de AMLO y la corrupción: del dicho al hecho hay un gran trecho”. *Nexos*. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=833>
- Ugalde, Luis Carlos. (1 de febrero de 2015). “¿Por qué más democracia significa más corrupción?” *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=24049>
- Vázquez, Azucena. (29 de agosto de 2020). “Llegan a 6 Estados bloqueos a trenes”. *El Norte*. <https://www.elnorte.com/llegan-a-6-estados-bloqueos-a-trenes/ar2019551?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783b786d3a-->.
- Villa y Caña, Pedro. (18 de mayo de 2020). “Tras polémica, AMLO pide retirar pase de charola en Conacyt”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/tras-polemica-amlo-pide-retirar-pase-de-charola-en-conacyt>.
- Villa y Caña, Pedro y Alberto Morales. (26 de noviembre de 2020). “Guía ética de AMLO propone dar terapia psicológica a criminales y corruptos”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/guia-etica-de-amlo-propone-dar-terapia-psicologica-criminales-y-corrutos>.

- Villa y Caña, Pedro, y Alberto Morales. (19 de junio de 2020). “Presenta AMLO declaración patrimonial; no tiene bienes”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/amlo-presenta-declaracion-patrimonial-no-tiene-bienes>.
- Woldenberg, José. (28 de abril de 2020). “La línea editorial”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/la-linea-editorial>.
- Zepeda Patterson, Jorge. (30 de julio de 2020). “¿Por qué AMLO es imbatible?, hasta ahora”. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/jorge-zepeda-patterson/pensandolo-bien/por-que-amlo-es-imbachable-hasta-ahora>.
- Zepeda Patterson, Jorge. (4 de junio de 2020). “Sí presidente, pero no abuse”. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/jorge-zepeda-patterson/pensandolo-bien/si-presidente-pero-no-abuse>.
- Zuckermann, Leo. (17 de junio de 2020). “México, cómplice de un Estado esclavista”. *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/mexico-complice-de-un-estado-esclavista/1388615>.
- Zuckermann, Leo. (28 de julio de 2020). “Los militares con cada vez más skin in the game”. *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/los-militares-con-cada-vez-mas-skin-game/1396387>.
- Zúñiga, Erick. (22 de febrero de 2019). “AMLO ayudará a mamá y hermanas del ‘Chapo’ para que puedan visitarlo”. *Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/amlo-ayudara-a-hermanas-del-chapo-para-que-puedan-visitarlo/>.

VI

LOS ÓRGANOS GARANTES Y SU IMPACTO EN LA DISMINUCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL NORESTE DE MÉXICO: FACULTAD SANCIONATORIA Y PRESUPUESTO

*Luis Eduardo Ramírez Sirgo*³³
*Verónica Mireya Moreno Rodríguez*³⁴

INTRODUCCIÓN

Posterior a la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (DOF, 2002), y a la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF, 2017) y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF, 2020), el gobierno en sus tres órdenes se vio obligado a efectuar cambios en sus estructuras orgánicas administrativas, al igual que la creación de nuevas áreas internas que le permitieran cumplir con el conjunto de obligaciones derivadas de la normatividad en materia de transparencia, a fin de garantizar a los particulares la tutela de su derecho de acceso a la información pública³⁵.

Adicional a esas transformaciones, como parte del proceso de implementación de la transparencia en México, se crearon en los estados de Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León, entes autónomos de asesoría y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas; mismas que son independientes en sus

³³ Doctor en Administración Pública. Profesor investigador de la Facultad de Derecho Ciencias Sociales Victoria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Candidato al Sistema Nacional de Investigadores.

³⁴ Doctora en Administración Pública. Profesora investigadora de la Facultad de Derecho Ciencias Sociales Victoria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1.

³⁵ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue abrogada por Decreto de 9 de mayo de 2016 para la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

decisiones y funciones. Estos órganos autónomos han sido dotados de presupuestos de operación y facultades sancionatorias, que en su conjunto coadyuven a combatir la corrupción entre los servidores públicos, implementar programas y estrategias dirigidas a impulsar la cultura de la transparencia, así como mejorar la percepción de los ciudadanos hacia un gobierno transparente.

En ese sentido, con la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF, 2020) y de acuerdo a lo dispuesto en la fracción III de su artículo 42 se otorgó a los organismos garantes de estas entidades federativas en el ámbito de sus competencias la facultad de imponer las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones.

Frente a ese escenario, el presente capítulo tiene como objetivo general conocer la forma en que el fortalecimiento presupuestal y el otorgamiento de facultades sancionatorias a los órganos garantes de los estados del noreste de México, ha incidido en reducir actos de corrupción en esa región del país, así como mejorar la percepción que tienen los ciudadanos sobre este fenómeno.

No obstante que existen investigaciones y artículos científicos que han abordado ampliamente el tema de la transparencia en la administración pública, no se identifican estudios comparados en esta temática que contemplen los estados del noreste, así como la injerencia de los órganos garantes como instrumento contra el fenómeno de la corrupción.

El presente estudio considera cinco aspectos: 1) el marco conceptual de la transparencia y la corrupción, 2) la forma en que las sanciones y medidas de apremio son previstas en el marco normativo de transparencia federal y en los estados del noreste de México, así como las que han sido impuestas por los órganos garantes, 3) la información que se cuenta de los presupuestos otorgados a los órganos garantes de los estados del noreste (desde su creación hasta el año 2020), 4) la revisión de los datos estadísticos sobre incidencia, percepción y prevalencia de la corrupción en los estados de Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León, y 5) la manera en que el fortalecimiento presupuestal de los órganos garantes y las reformas en materia de imposición de sanciones, han contribuido en el comportamiento de la incidencia y prevalencia de actos de corrupción, al igual que la percepción de los ciudadanos sobre este fenómeno en la administración pública de los estados del noreste de México.

Para el desarrollo del presente capítulo se utilizó información de los marcos normativos en materia de transparencia y las cuentas públicas de los órganos garantes de la región noreste, datos estadísticos sobre corrupción generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como datos obtenidos de solicitudes de información presentadas a las instituciones de transparencia de

las entidades federativas estudiadas. En función de ello, se plantea como hipótesis de trabajo que el fortalecimiento presupuestal y el otorgamiento de facultades para imponer medidas de apremio y sanciones en los órganos garantes de los estados del noreste de México, ha incidido de forma positiva en el mejoramiento de la percepción, así como en la reducción de la incidencia y prevalencia en los actos de corrupción en esa región.

LA TRANSPARENCIA: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

El artículo 6° constitucional establece que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917), es decir, que el estado debe garantizar el derecho de las personas para acceder a la información pública, buscar, obtener y difundir libremente la información en cualquiera de sus manifestaciones; ese acceso a la información constituye una herramienta esencial para hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de la democracia (Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], s.f.).

Para los organismos internacionales, la transparencia puede definirse de diferentes formas: Transparencia Internacional (TI) aduce que la transparencia se trata de una característica de gobiernos, compañías, organizaciones e individuos de ser abiertos en la revelación clara de información, reglas, planes, procesos y acciones, es decir, como un principio en que los servidores públicos, administradores y directores de empresas, tienen un deber de actuar de forma visible, predecible y entendible para promover la participación y la rendición de cuentas (TI, 2009), por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), considera que la transparencia se refiere a un ambiente en el cual los objetivos de la política, su marco legal, institucional y económico, sus decisiones, datos e información relacionada a sus políticas monetarias y financieras y los términos de la rendición de cuentas de las agencias, son puestas a disposición del público de una manera comprensible, accesible y oportuna (OCDE, s.f.).

En tanto que, el Centro de Investigación sobre la Corrupción U4, establece que la transparencia es la cualidad de ser abierto, comunicativo y responsable. Implica que los gobiernos y otras agencias tienen un deber de actuar visiblemente y de forma entendible. La transparencia puede dirigir a una mejora en el destino de los recursos, incremento en la eficiencia y una perspectiva adecuada para el crecimiento económico (U4 Anti-corruption Resource Centre, s.f.).

La transparencia, es revelar información relevante para evaluar a las instituciones y requiere una actitud abierta sobre las acciones y decisiones que se han tomado, indicadas por el grado en el cual el principal (a nombre del cual el

agente supuestamente actúa) puede monitorear y evaluar las acciones del agente (quien realiza la acción) (Bahur y Nasiritous, 2012); en el contexto gubernamental, la transparencia puede definirse como la política orientada a dar carácter público a la información que emana del gobierno a través de un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable (López-Ayllón, 2017) y representa la vía para tener acceso a información que se utiliza para tomar mejores decisiones, reducir las probabilidades de corrupción e incrementar las posibilidades de confianza y cooperación (Arellano, 2007).

Un elemento esencial en la transparencia es la participación activa del principal, ya que la información que emiten las instituciones que integran la administración pública no puede sustraerse a la mirada de los ciudadanos, quienes tienen hoy en día una postura vigilante sobre el modo que se llevan a cabo las acciones del Estado, atento a lo cual el tema de la transparencia no trata en sí de un asunto de trámites formales para conocer qué es lo que hace, sino que tiene como elemento de validez el derecho de los gobernados a controlar, vigilar y evaluar el ejercicio del poder público (Uvalle y García, 2011).

En un sentido más amplio, para Guerrero (2008) la transparencia se puede abordar de tres maneras de acuerdo con la connotación que se le dé a la palabra, es decir, ya sea como cualidad de un objeto, al igual que como atributo de un sujeto, grupo o colección de sujetos. En pocas palabras la transparencia es un atributo o cualidad que permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta las capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación. En ese sentido, cuando se habla de que un objeto tiene la cualidad de transparente es cuando permite el paso de la luz y deja ver otros que se encuentran alrededor; como atributo de un sujeto se considera que es transparente cuando se muestra tal como es y que nada oculta, es decir franco o abierto. Como atributo de un grupo o colección de sujetos, (pudiendo ser una empresa privada, asociación civil, organización, gobiernos federal, estatal o municipal), son transparentes cuando hacen pública, o entregan a cualquier persona interesada información sobre su funcionamiento, procedimientos internos, el origen y aplicación de recursos, etcétera.

Se establece, entonces, que una institución es transparente cuando personas, internas o externas, pueden adquirir la información que necesitan para tener una opinión sobre las acciones y los procedimientos internos, en pocas palabras, es la información sobre el comportamiento del agente (gobierno) que está disponible para aquellos principales (ciudadanos) que están dispuestos y son capaces de buscarla (Lindstedt y Naurin, 2010).

En esta tesitura, las instituciones que integran la administración pública son las principales obligadas en publicar y proporcionar la información que los

interesados les soliciten, extendiéndose además a las empresas privadas sólo en el caso de que utilicen recursos públicos para el desarrollo de sus funciones, esto con el objetivo de eliminar la opacidad y reducir la posibilidad de contubernios entre los sectores público y privado.

La transparencia trata de “un instrumento limitado, acotado, específico para el mejoramiento de las relaciones y comunicaciones entre actores plurales, en un contexto democrático, es decir de disensos, pluralidad valorativa, racionalidad limitada” (Arellano, 2007, p. 37); para las relaciones entre estos actores plurales, la transparencia es un sistema integrado por dos elementos de oferta y demanda que interactúan y se complementan entre ellos, identificado el primero como oferente (sujetos obligados que producen, generan y establecen los procedimientos para proporcionar información pública) y el segundo, como demandante (que incluye a aquellos que solicitan el acceso a la información del gobierno, así como a los que usan las plataformas de internet para obtener la información), un punto central de la transparencia radica en que la interacción de sus elementos se desarrolla en un ambiente determinado por las características socioeconómicas de la población, así como su régimen político (Cejudo et al., 2011).

Estos oferentes y demandantes de información pública, pueden formar parte de dos tipos de estrategia para promover el derecho a saber (Fox y Haight, 2014), la primera en el sentido de que a través de la implementación de un marco normativo se obliga a las instituciones públicas y privadas a mantener cierta información específica de manera estandarizada, y la segunda requiere que los ciudadanos tomen la iniciativa y efectúen las solicitudes de información específica, ya sea de manera individual o a través de organizaciones civiles que generan su propia información sobre el desempeño gubernamental, a través de evaluaciones independientes de políticas públicas, monitoreos presupuestales y reportes ciudadanos.

La transparencia, entonces, se basa en la existencia o no de información sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno (representantes o generadores de información) o, incluso, sobre actos o productos de actores privados (Fox, 2007) y de un compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público, con excepción de aquella clasificada como confidencial (Vergara, 2008) de tal manera que la adopción de la transparencia deviene en una característica de las instituciones que abren su información al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno (Ugalde, 2002).

Adicionalmente, no es suficiente la existencia de información o de un compromiso institucional para considerar cumplida la obligación de ser transparente,

sino que los datos que se generan a razón del quehacer de las instituciones públicas debe tener la cualidad de identificar, conocer, entender y evaluar la acción gubernamental, tanto de individuos como de grupos y organizaciones (López-Ayllón, 2017) y que no se limita a la publicación de información, sino además a un deber ineludible de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática en las instituciones públicas (Villanueva, 2008).

Al respecto, puede identificarse que la transparencia adquiere dos matices (Fox, 2007), la “opaca o borrosa” y la “clara”, la primera consiste en la diseminación de información que no revela cómo las instituciones realmente se comportan en la práctica, ya sea en términos de la manera en que toman las decisiones o los resultados de sus acciones, es decir, que la información solo se divulga nominalmente sin que obste que sea confiable³⁶, mientras que la transparencia “clara” se refiere a las políticas de acceso a la información y a los programas que revelan información confiable sobre el desempeño institucional, especificando las responsabilidades de las autoridades, así como la manera en que se aplicaron los fondos públicos. Conforme a lo antes manifestado, la transparencia se aborda desde diferentes perspectivas:

1. Como una obligación impuesta por el estado mexicano a cargo de entes públicos y ciertos particulares de mostrar y proporcionar diversa información que se genera a raíz de sus funciones o la utilización de recursos públicos, cuya inobservancia deriva en sanciones administrativas, y en algunos casos, penales;
2. Cuando se establece como un elemento integral de las políticas en materia de transparencia y acceso a la información para el combate a la corrupción. En este caso, la transparencia se enarbola en la actualidad como bandera política multiusos y se le han concedido facultades cuasi-mágicas contra la corrupción (Alatorre, 2006), que puede generar que el concepto mismo de transparencia deforme en una moda que pierda contenido si no es tratado valorativo e instrumentalmente con cuidado (Arellano, 2007); y
3. Como una forma de mejorar las relaciones y comunicaciones entre las instituciones de la administración pública y los ciudadanos, generando por consiguiente un incremento en la percepción de legitimidad y aceptación institucional.

³⁶ Dentro de este supuesto se ubican las páginas de transparencia de los sujetos obligados, en cumplimiento a la normatividad vigente en materia de transparencia.

Por ende, en todo proceso de transparencia se conjugan dos actores, el sujeto obligado que produce la información (instituciones públicas y privadas) y el solicitante que la requiere (el ciudadano), pues de nada sirve que se produzca una cantidad incesante de datos e información sobre los actos, actividades y desempeño institucional si no existe alguien a quien le interese y le pueda dar uso, generando con ello una interrupción en un proceso en el que interviene la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, y el combate a la corrupción e impunidad.

LA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO ACTUAL

La palabra corrupción acompaña al ciudadano prácticamente en su vida diaria, desde el primer minuto del día se ve inundado con una cantidad incesante de información en redes sociales, medios impresos e informativos sobre diversos tipos de actos que encuadran dentro de este fenómeno; cuando se hace referencia a la corrupción, generalmente se limita a obtener ingresos económicos indebidos, sin embargo, existe una tipología formulada por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³⁷ que permite identificar las diferentes maneras en que este fenómeno puede manifestarse.

De acuerdo a la Convención, los tipos de corrupción que se identifican son el soborno a los funcionarios públicos nacionales, extranjeros y de organizaciones internacionales públicas, malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, soborno y malversación en el sector privado, blanqueo del producto del delito, encubrimiento, obstrucción de la justicia (ONU, 2004a). Tales circunstancias suceden a la vista de las autoridades integrantes de instituciones de control y fiscalización encargadas de revisar, identificar y sancionar las actividades ilícitas, que deriva en una inacción en la aplicación de la ley, por ende, una impunidad imperante, por lo que deja al descubierto un entramado complejo de redes, contubernios e intereses particulares.

La corrupción se ha vuelto tan común, que es casi normal considerarla como parte de la cultura del país, pues adopta tantas formas y cubre tal variedad de actividades públicas que frecuentemente, se hace difícil reconocerla (Sánchez, 2012), por lo que se identifica como un fenómeno transversal que ha afectado diversos momentos de la cultura humana, además que puede existir en todo tiempo y lugar

³⁷ La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción es el único instrumento universal anticorrupción legalmente vinculante. Este texto fue negociado durante siete sesiones llevadas a cabo entre el 21 de enero de 2002 y el 1 de octubre de 2003. Cubre cinco áreas principales: medidas preventivas, criminalización y cumplimiento de la ley, cooperación internacional, recuperación de activos; y asistencia técnica e intercambio de información.

(Betanzos, 2017); en el sector público, se han afectado los niveles de credibilidad y confianza de la ciudadanía, sino al alto costo que representa para la economía, tanto a nivel federal como de las entidades federativas. Los actos de corrupción se identifican prácticamente en cualquier tipo de trámite y nivel de gobierno, variando en la complejidad de los actos, el grado de beneficio indebido que se obtiene y el tipo de servidores públicos que intervienen en ellos.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española (RAE), la palabra corrupción proviene del latín *corruptio*, y se define como la acción y efecto de corromper o corromperse, la alteración o vicio en un libro o escrito, y en la perspectiva de las organizaciones públicas se conceptualiza como la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores (RAE, s.f.), por su parte, el Oxford English Dictionary, define a la corrupción como “una conducta deshonesto o ilegal, especialmente de gente en autoridad”³⁸ (Oxford, 2020).

Ahora bien, el Banco Mundial (World Bank, s.f.) y Transparencia Internacional (TI, 2009), confluyen en definirla como el abuso del servicio público encomendado para un beneficio propio³⁹, de lo que se colige que se considera corrupción todo acto que deriva en un aprovechamiento directo o indirecto para un servidor público, considerando la ventaja que le otorga el ocupar un puesto específico. Tal ventaja puede obtenerse al contar con información privilegiada, propia del puesto que se desempeña, al igual que supeditar la realización de un trámite o la obtención de un producto o servicio a costa del ciudadano. En un sentido más amplio, la corrupción implica la obtención de una utilidad privada propia o para beneficiar a terceras personas, a través de violaciones a las normas legales y sociales, dirigidas en detrimento de los intereses públicos y en perjuicio del bien colectivo.

En el *Diccionario de Ciencia Política* (Nohlen y Schultze, 2006), la corrupción se define como el abuso del poder público, cargos o nombramientos con el fin de obtener utilidad privada propia y/o para beneficiar a terceras personas a través de violaciones de normas legales y también sociales, que por lo regular se llevan a cabo secretamente, están dirigidas en contra de los intereses públicos y atentan contra el bien común.

Existen diferentes contextos sobre este fenómeno tal y como lo señalan (Solimano et al., 2008), quienes hacen referencia en primer término a la *Corrupción*

³⁸ Traducción del inglés “Dishonest or illegal behavior, especially of people in authority” <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/corruption?q=corruption>

³⁹ Traducción del inglés “The abuse of public office for private gain”. (World Bank) y “The abuse of entrusted power for private gain”. (Transparencia internacional).

del Estado, como aquella que involucra a funcionarios, agencias y organismos del Estado, ya sea a un nivel centralizado (Secretarías), descentralizados (paraestatales, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos) u organismos autónomos, y en segundo, la *Corrupción política*, que concierne a ciertos miembros de partidos políticos que buscan extraer recursos del Estado y explotar posiciones de influencia para fines de financiamiento de partidos o del enriquecimiento personal de ciertos miembros o fundadores de estos.

Ahora bien, la *Corrupción en el sector privado*, se genera cuando los altos ejecutivos de empresas privadas pueden sacar provecho de información asimétrica -o privilegiada- sobre materias esenciales del funcionamiento de una empresa o de información sobre oportunidades de negocio que debieran ser de carácter público. Otra forma en que este tipo de corrupción se aprecia, es en el momento en que empresas internacionales realizan pagos a agentes locales, funcionarios del estado o influyen en decisiones legislativas para obtener tratamientos fiscales o tributarios favorables.

Asimismo, la *Corrupción en el sector no-gubernamental*, se puede definir como la utilización indebida de beneficios fiscales, el gozo de deducciones privilegiadas o la obtención de prerrogativas sobre donativos que en circunstancias normales no deberían obtener. La corrupción puede generarse por causas (González, 1999), que pueden ser *genéricas*, cuando se identifican como el conjunto de circunstancias sociales y económicas muy abstractas que parecen favorecer la aparición de la corrupción, y las *específicas*, que se refieren a ciertas circunstancias que impulsan los actos de corrupción, como los salarios de bajo nivel, falta de continuidad de los servidores públicos en sus puestos, ausencia/escasez de sanciones, sobre-regulación administrativa, la magnitud económica de las consecuencias de la decisión a tomar, doble lealtad del servidor público, entre otras no menos relevantes.

No solamente se trata de visualizar el acto de corrupción desde la perspectiva del servidor público, aún y cuando puede considerarse que es el único responsable de la existencia de este fenómeno, sin embargo el ciudadano o el usuario también juega un papel importante al momento de que se da tal práctica indebida, es decir, existe una corresponsabilidad del ciudadano en el sentido de que puede impulsar o instigar al servidor público a cometer un acto corrupto aprovechándose de la necesidad que pudiese tener el empleado gubernamental. Por ello, la corrupción es un acto bilateral en que concurren por un lado un impulsor de la conducta indebida y por el otro, aquel que acepta realizar el acto, aun y con el conocimiento de estar realizando algo indebido, por lo que la calidad de sujeto impulsor y el que acepta puede recaer indistintamente en el ciudadano o en el servidor público.

Lo anterior, puede definirse -de acuerdo con el *Manual de las Naciones Unidas para medidas de anticorrupción prácticas para los Investigadores y Fiscales*⁴⁰ (ONU, 2004b)-, como *corrupción activa*, que usualmente se refiere al acto de ofrecer o pagar un soborno, y la *corrupción pasiva*, consiste en solicitar o recibir un soborno; un acto de corrupción puede ser iniciado bajo cualquier modalidad, por una persona que ofrece un soborno o por un servidor público que lo solicita.

Conforme a lo abordado, la corrupción puede manifestarse de diferentes formas, pero todas confluyen en generar un daño o menoscabo en el interés colectivo. En materia de salud, se manifiesta en la falta de medicamentos disponibles en los hospitales debido a redes de corrupción que implican a servidores públicos y proveedores; en el caso de la impartición de justicia, al momento en que las partes deben entregar dádivas a los juzgadores para impulsar los procedimientos judiciales; en materia de educación, la falta de procedimientos transparentes y la venta de plazas para nuevos maestros o su entrega a personas que no cumplen con el perfil; en cuestión de obras públicas, al solicitar al contratista un porcentaje del contrato sujeto a licitación, que ocasiona la reducción de la calidad de los materiales utilizados e implica un riesgo para los ciudadanos.

No es óbice el afirmar que el fenómeno de la corrupción afecta de manera negativa la legitimidad de las instituciones que integran la administración pública (federal, estatal o municipal), pues los recursos humanos, materiales y financieros se desvían del cumplimiento de su función principal hacia la satisfacción de intereses particulares, como el enriquecimiento o la perpetuación en el poder.

LOS ÓRGANOS GARANTES Y SUS FACULTADES SANCIONATORIAS

Para conocer el origen de los órganos garantes en México es necesario remontarse a la iniciativa de creación de la Ley Federal en materia de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. A inicios del sexenio del Presidente Vicente Fox se formó un grupo de trabajo interinstitucional con la participación de diversas secretarías de estado, tales como Gobernación, Contraloría, Comunicaciones y Transportes, al igual que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, quienes se abocaron a integrar varios documentos de trabajo sobre opciones para el diseño de la mencionada ley (López-Ayllón, 2002).

En julio de 2001 se concluyó la fase del proyecto, y el documento resultante contenía un conjunto de disposiciones que podían considerarse como una iniciativa de ley o bien un acuerdo presidencial en materia de transparencia gubernamental,

⁴⁰ Nombre original: United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators.

aplicables únicamente a la administración pública federal, posteriormente en el mes de septiembre se efectuó una consulta pública con diversos grupos sociales y políticos por medio de cuatro foros regionales en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Veracruz y México, con lo que se formuló una nueva iniciativa de ley con amplio ámbito de aplicación, para que todos los órganos del Estado fueran incluidos como sujetos obligados, y no solamente aquellos pertenecientes al Ejecutivo.

Adicional a este proceso se formó el “Grupo Oaxaca”, mismo que significó “el primer rompimiento ideológico con la herencia de opacidad y de ocultación del viejo régimen” (Olvera, 2010, citado en Salas, 2017, p. 159); fue integrado por periodistas y académicos, y se encargó de emitir una declaración el 24 de mayo de 2001 que incluyó los siguientes principios democráticos:

1. Adecuación del texto constitucional para precisar que la información pública en posesión de los poderes del Estado pertenece a los ciudadanos.
2. Legislar en materia de acceso a la información.
3. Establecer sanciones a los servidores públicos que nieguen la información.
4. Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad.

Aunado a lo anterior, conforme a la iniciativa del Ejecutivo Federal para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, el esquema bajo el cual se estructuró fue fundamentado en tres ejes fundamentales (López-Ayllón, 2002):

- **Primer eje.** Obligación de los órganos del Estado de poner a disponibilidad de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento suficiente de las funciones, acciones, resultados, estructura, recursos asignados y aplicación de estos.
- **Segundo eje.** Derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados de forma simple y eficiente, sustanciada en dos instancias: la primera ante la dependencia o entidad que produce y procesa la información y la segunda, cuando proceda un medio de impugnación ante el incumplimiento de proporcionar la información solicitada.
- **Tercer eje.** Creación de instituciones responsables de la aplicación e interpretación de la Ley, mediante la existencia de un órgano con autonomía de operación, presupuestal y de decisión, que en la presente iniciativa se proponía la creación de una Comisión de Garantías, misma que innovaría la manera en que la Administración Pública Federal enfrentaría su proceso de apertura.

De esa manera se tiene la génesis de los actuales órganos garantes, mismos que son los encargados de dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones instauradas a los diversos entes de la administración pública en los niveles federal, estatal y municipal, al igual que garantizar a los ciudadanos el libre acceso a la información que se genera en tales dependencias, es decir, velan por la garantía del derecho de acceso a la información y vigilan a las instituciones públicas para que implementen previsiones en materia de transparencia (Salas, 2017).

En el caso de Tamaulipas, con posterioridad a la expedición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado (Decreto LIX-958 de 2007), el jefe del Ejecutivo en turno designó a los tres Comisionados que integrarían el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT). Este órgano garante inició sus funciones el uno de julio de 2008 estableciendo su campo de acción en dos ejes rectores: difusión y capacitación, a través de la firma de convenios de colaboración institucional con diversas instancias del gobierno local, organismos públicos descentralizados, instituciones de educación superior y órganos autónomos (López, 2013). La atribución de este órgano garante para la imposición de medidas de apremio y sanciones se establecen en las fracciones V y XXII, numeral 1 del artículo 33, respectivamente de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas (Decreto LXII-948 de 2019); mientras que sus supuestos y causales tienen su fundamento en los artículos 183 a 186, para las medidas de apremio y el 187 para las sanciones.

Por lo que respecta a Nuevo León, la atribución con la que cuenta la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León en esta materia se incluye en la fracción V del artículo 54 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto 119 de 2019) y en específico en los diversos 191 a 196 (medidas de apremio) y 197 a 209 (sanciones).

Finalmente, en lo que corresponde a la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza (Decreto 905 de 2018), el numeral 6, de la fracción IV del artículo 169 le otorga al Consejo General del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública las atribuciones la atribución de imponer las medidas de apremio y sanciones, mientras que los preceptos 129, así como los comprendidos del 136 al 143 establecen sus causales, respectivamente.

Ahora bien, la inclusión de medidas de apremio y facultades sancionatorias en los órganos garantes fue el resultado de la reforma en materia de transparencia efectuada a través del dictamen de las comisiones unidas de anticorrupción y participación ciudadana, así como de gobernación y de estudios legislativos, de fecha 18 de marzo de 2015 (Senado de la República, 2015). En ese sentido, en el caso de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

vigente, la fracción V del artículo 21 dispone como atribución del INAI el establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones previstas en su Título Sexto, específico los artículos 174 al 185 (medidas de apremio), así como los diversos 186 al 192 (sanciones) (DOF, 2020).

Como se mencionó en los párrafos que anteceden, tanto las medidas de apremio como las sanciones están contenidas en la totalidad de las normativas citadas, pero con ligeras variaciones. En el caso de las primeras (leyes General, de Tamaulipas y de Coahuila) prevén la amonestación y la multa; sin embargo, la ley de Nuevo León considera además el auxilio de la fuerza pública y el arresto administrativo; en lo que corresponde a las sanciones, todas las legislaciones consultadas establecen los mismos supuestos y conductas.

Ahora bien, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), se solicitó a los órganos garantes de la federación y de las entidades federativas del Noreste de México (Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León) información referente a las medidas de apremio y sanciones impuestas a los sujetos obligados, desde la fecha en que se otorgó a las instituciones dichas facultades a la data de contestación de la solicitud. La primera respuesta correspondió al INAI⁴¹ e informó que en 2017 no se generaron medidas de apremio, pero impuso cinco sanciones en la modalidad de “apercibimientos”, para 2018 se aplicaron dos medidas de apremio y ninguna sanción, en 2019 las medidas de apremio se incrementaron sustancialmente al llegar a 160, pero las sanciones sólo fueron 7 y en 2020 (al mes de agosto) se llevan contabilizadas 71 medidas de apremio y nueve sanciones. Analizando estos datos se percibe que en el período de 2017 a 2020 las medidas de apremio se dividieron en 57 amonestaciones y 176 multas⁴²; mientras que en el caso de sanciones fueron 20 apercibimientos y únicamente una (1) multa.⁴³

⁴¹ La solicitud se presentó por la vía electrónica a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) el 21 de julio de 2020, bajo el número de registro 0673800162820. La respuesta se proporcionó el 28 de julio del mismo año a través del oficio número INAI/STP-DGCR/580/2020 de esa misma fecha.

⁴² Impuestas por Incumplimiento a requerimientos del Instituto y obligaciones de transparencia.

⁴³ Las sanciones se fundamentaron en el artículo 186, fracción I.- La falta de respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados en la normatividad aplicable; y fracción IV.- Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los sujetos obligados y de sus Servidores Públicos o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión; respectivamente.

El Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI), por su parte, informó⁴⁴ que en el año 2015 sólo impuso 8 sanciones; en 2016 se tuvo una medida de apremio y 13 sanciones (7 apercibimientos, una suspensión de cargo y 5 apercibimientos); en 2017 únicamente 5 sanciones (todas destituciones de cargo); para 2018 ambos conceptos fueron nulos; para 2019 se aplicaron 6 medidas de apremio (amonestaciones) y para lo que va de 2020 el instituto no ha impuesto medida o sanción alguna.

La información sobre sanciones y medidas de apremio proporcionada por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT) no se dispuso de forma distribuida por años, sino por un total general de 7 acciones emitidas a la fecha de contestación de la solicitud (21 de agosto de 2020), especificando que se trataron de medidas de apremio aplicadas a los ayuntamientos de Güémez, Reynosa, San Carlos, Padilla y Palmillas⁴⁵.

De igual forma, se pudo identificar una situación excepcional con la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (COTAI), ya que proporcionó datos⁴⁶ sobre las sanciones impuestas desde 2003⁴⁷, pues a partir de ese año el estado contaba con la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 305 de 2003), vigente hasta 2008 que se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León⁴⁸ (Decreto 256 de 2008). En el período comprendido de la vigencia de ambas normativas el instituto impuso un total de 504 sanciones a servidores públicos por diversas

⁴⁴ Solicitud presentada vía electrónica por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) el 21 de julio de 2020 con el número de folio 00585120, la respuesta se proporcionó el 13 de agosto del mismo año por oficio número ICAI/1953/291UT/2020.

⁴⁵ Solicitud presentada el 21 de julio de 2020 a través de la página electrónica de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) con el número de folio 00535420. La respuesta se recibió el 21 de agosto del mismo año por oficio número UT/0655/2020.

⁴⁶ Solicitud presentada el 21 de julio de 2020 por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) con número de folio 00920420. Se radicó en el expediente COTAI 2000221 y se recibió la respuesta por oficio sin número del 5 de agosto del mismo año.

⁴⁷ La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León fue aprobada por el H. Congreso del Estado en fecha veinte de diciembre de 2002, promulgada por el ejecutivo del estado de Nuevo León el 30 de enero de 2003 y publicada en el Periódico Oficial del Estado número 25, del viernes 21 de febrero de 2003 y abrogada en Decreto núm. 256 que expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León publicada en Periódico Oficial de fecha 19 de julio 2008.

⁴⁸ Publicada por Decreto núm. 256, publicado en Periódico Oficial de 19 de julio 2008 y abrogada por la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León publicada en P.O. # 83-III del día 1 de julio de 2016.

causales. A partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley (Decreto 256 de 2008), en 2016 se aplicaron 9 sanciones y en 2017 se contabilizaron 135; para los años 2018, 2019 y 2020 (al mes de agosto), las medidas de apremio impuestas fueron 22, 59 y 11, respectivamente, mientras que en lo que a sanciones se refiere, se tuvieron 297, 69 y 28 por los mismos ejercicios.

A efecto de estar en posibilidad de realizar un comparativo a nivel Federal y las entidades federativas aquí analizadas, se centrará en las medidas de apremio y sanciones impuestas por los órganos garantes desde el año 2017 al mes de agosto de 2020, por lo tanto, los números se resumen en la Tabla 9.

Tabla 9. Relación de medidas de apremio y sanciones aplicadas a nivel federal y los estados del noreste 2017 a 2020

		2017	2018	2019	2020	Total
INAI	Medidas de Apremio	0	2	160	71	233
	Sanciones	5	8	7	9	29
ICAI	Medidas de Apremio	0	0	6	0	6
	Sanciones	5	0	0	0	5
ITAIT	Medidas de Apremio	0	0	0	7	7
	Sanciones	0	0	0	0	0
COTAI	Medidas de Apremio	0	22	59	11	92
	Sanciones	135	297	69	28	529

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de las respuestas a las solicitudes de acceso a los órganos garantes.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, el estado de Nuevo León encabeza la lista con el mayor número de acciones aplicadas (medidas de apremio y sanciones) con un total de 621, seguido por el INAI con 262, Coahuila con 11 y Tamaulipas con 7.

LOS PRESUPUESTOS DE LOS ÓRGANOS GARANTES DEL NORESTE DE MÉXICO

En lo que respecta al presupuesto asignado a los órganos garantes, de acuerdo con la página del Sistema Nacional de Transparencia (SNT)⁴⁹ los recursos públicos destinados a los órganos garantes de las entidades federativas del noreste de México

⁴⁹ <http://www.snt.org.mx/index.php/informacioninteres/presupuestoorganismosgarantes>

han tenido un incremento constante, pues en un período de 13 años⁵⁰ el presupuesto de estos entes públicos se incrementó en un 231.16 %⁵¹ (SNT, 2020), tal como se aprecia en la Tabla 10.

Tabla 10. Total de recursos públicos destinados a los organismos garantes de las entidades federativas del noreste de México, 2008-2020 (cifras en millones de pesos)

Entidad Federativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Coahuila	21.87	21.75	23.85	27.49	27.49	27.22	28.47	34	43.74	45.64	45.64	45.64	45.64
Nuevo León	13.81	24.61	24.5	26.24	26.24	27.13	28.76	29.69	32.22	35	55	76.65	78.94
Tamaulipas	7.57	9.61	9.13	12.37	12.69	12.98	12.98	13.3	14.6	15.05	15.53	15.86	18.65
Total	43.25	55.97	57.48	66.1	66.42	67.33	70.21	76.99	90.56	95.69	116.17	138.15	143.23

Fuente: Tomado del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) con los presupuestos de egresos de las entidades federativas, publicados en los periódicos oficiales correspondientes.

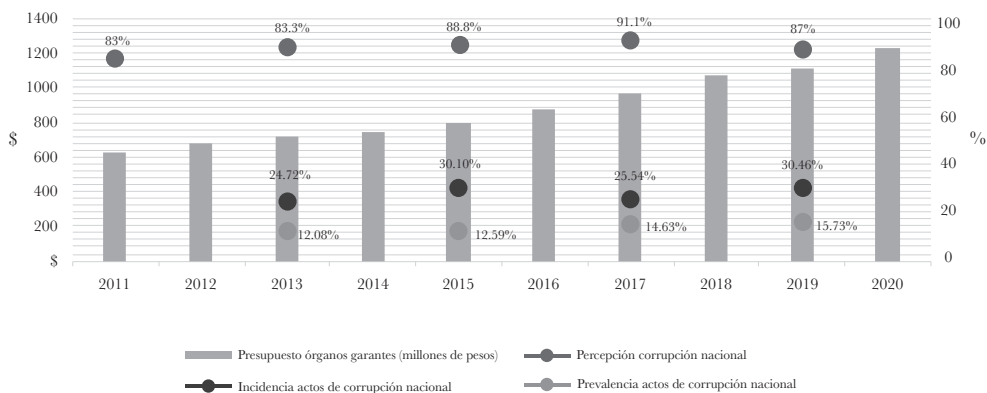
Ahora bien, considerando el año 2011 como punto de referencia⁵², a nivel nacional el presupuesto asignado a los órganos garantes de las entidades federativas se incrementó de 629.59 a 1232.06 millones de pesos. No obstante el incremento presupuestal advertido los indicadores sobre corrupción a nivel nacional no han experimentado cambios sustanciales. De acuerdo a la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG-INEGI), sobre la incidencia de este fenómeno, se tuvo un incremento del año 2017 a 2019, al pasar de 25.54 % a 30.46 %; en el caso de la percepción de actos “Muy frecuentes” y “Frecuentes” el comportamiento en esos años fue a la baja, al pasar de 90.10 % a 87.00 %; y en lo que respecta a la prevalencia, el indicador se incrementó de 14.63 % a 15.73 % (INEGI, 2018; INEGI, 2020). Dicho comportamiento puede percibirse en la Figura 7.

⁵⁰ Se tomó un período de 13 años toda vez que a partir del año 2008 las tres entidades federativas analizadas contaban con órganos garantes, por lo que a efecto de realizar un comparativo del incremento porcentual se consideró conveniente que la totalidad de los estados tuvieran sus instituciones de transparencia creadas.

⁵¹ Para el año 2008, el presupuesto total para los órganos garantes de las entidades federativas llegó a los 467.92 millones de pesos y para 2020 los recursos públicos asignados ascendieron a 1232.06 millones de pesos.

⁵² Se toma el año de 2011 a efecto de estar en posibilidad de comparar el total de los presupuestos asignados con los indicadores de corrupción

Figura 7. Comparativa entre presupuestos asignados a órganos garantes estatales (millones de pesos) contra incidencia, percepción y prevalencia de corrupción a nivel nacional.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI y las cuentas públicas estatales.

En este contexto, situando el análisis en los estados del noreste de México, de acuerdo con la información consultada en la página electrónica del Sistema Nacional de Transparencia (SNT, 2020) el presupuesto ejercido por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT) desde su creación en el año 2008 (Decreto LIX-958 de 2007) tuvo su primer incremento en el año 2009 en un 26.95 % (de 7.57 a 9.61 millones de pesos), para el ejercicio de 2020 su presupuesto alcanzó \$18.65 millones de pesos, lo que significó un aumento de recursos de un 146.37%.

Para el caso de Nuevo León, la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información (COTAI) en 2008 tuvo un presupuesto de \$13.81 millones de pesos, para el ejercicio 2020, el presupuesto asignado a este órgano garante se situó en \$78.94 millones de pesos. El incremento global del presupuesto de operación desde su creación hasta al año de 2020 se tradujo en un aumento de 471.61 %, el más alto registrado en los órganos garantes revisados.

En lo que concierne a Coahuila, el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información (ICAI) contó con presupuesto de \$21.87 millones de pesos en 2008, para 2020 el presupuesto para el ICAI alcanzó los \$45.64 millones de pesos lo que significó un aumento del 108.69 %.

De acuerdo con el análisis anterior de las tres entidades federativas, la que tuvo el mayor incremento fue Nuevo León, seguida por Tamaulipas y Coahuila, al igual que el primero de los mencionados contó con el mayor presupuesto de operación para 2020 (\$78.94 millones de pesos) a comparación de los otros dos

estados con \$18.65 y \$45.64, respectivamente, siendo Tamaulipas el que cuenta con el menor de ellos⁵³.

LA ESTADÍSTICA DE LA CORRUPCIÓN: DEL NIVEL SUPRANACIONAL A SUBNACIONAL

El *ranking* del Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI) tiene su origen en 1995, el cual clasifica 180 países de acuerdo con la percepción de los niveles de corrupción. Estos *rankings* son determinados por la agregación de fuentes secundarias, de evaluaciones de expertos y de investigaciones de opinión (Heller, 2009). Su metodología establece un criterio de medida de 0 a 100, en el que 0 significa *altamente corrupto*, mientras que 100 representa “*muy limpio*” de corrupción.

En los índices que se han determinado de 2012 a 2019, el posicionamiento de los países ha variado año con año, como se aprecia en la Tabla 11.

Tabla 11. Posición de México ante otros países de acuerdo con Transparencia internacional

Posición 2019	País	Calificación								Región
		2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
1	Nueva Zelanda	87	87	89	90	91	91	91	90	Asia Pacífico
1	Dinamarca	87	88	88	90	91	92	91	90	Unión Europea
3	Finlandia	86	85	85	89	90	89	89	90	Unión Europea
4	Suiza	85	85	85	86	86	86	85	86	Unión Europea
4	Singapur	85	85	84	84	85	84	86	87	Asia Pacífico
4	Suecia	85	85	84	88	89	87	89	88	Unión Europea
130	México	29	28	29	30	31	35	34	34	América
180	Somalia	9	10	9	10	8	8	8	8	África Subsahariana

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Transparencia Internacional.

Al centrar el análisis en los últimos cinco años, en el índice de 2015 (TI, 2016) la media global se situó con una calificación de 43. México ocupó el lugar 95 (con una

⁵³ Información obtenida de: <http://www.snt.org.mx/index.php/informacioninteres/presupuestoorganismosgarantes>

calificación de 35) de un total de 167 países, situándose por debajo de Colombia (lugar 83), Panamá y El Salvador (empatados en lugar 72), Chile (lugar 23) y Uruguay (lugar 21), por mencionar algunos⁵⁴.

En la medición de 2016 (TI, 2017) los resultados obtenidos no variaron significativamente, la media global continuó situándose en 43, los resultados para México en 2016 no fueron adecuados, pues mientras que en 2015 se situó en el lugar 95, para ese año su situación empeoró ya que perdieron 28 posiciones para ubicarse en el peldaño 123 del ranking mundial con 30 puntos, empatado con Honduras y Paraguay, por debajo de Ecuador (lugar 120), Bolivia (lugar 113), Argentina (lugar 95), Colombia (lugar 90), Chile (lugar 24) y Uruguay (lugar 21), entre otros.

En el índice de 2017 (TI, 2018), su medición contempló a 180 países en comparación con los 176 analizados en 2016 y los 167 en 2015. México, se colocó en el lugar 135 del total de 180 países evaluados con un resultado de 29, en lo que respecta a su posicionamiento respecto a los demás países del continente ocupa la posición 27 de 32, situándose por arriba de Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela. No obstante, junto a Rusia, México es el país peor evaluado del G20 y el peor también de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Transparencia Mexicana, 2020). El resultado de México se encuentra muy por debajo de las medias global y regional (43 y 44, respectivamente), lo que en 2017 representó un retroceso en esta materia no obstante los esfuerzos y recursos públicos destinados a la promoción de la transparencia, el acceso a la información y el combate a la corrupción.

En el índice de Transparencia Internacional 2018 (TI, 2019) México nuevamente mostró un retroceso ubicándose en el número 138 de la lista, es decir, perdió tres lugares con relación a 2017. Cabe mencionar que la tendencia del país en los últimos tres años ha sido negativa, pues de un lugar 95 en 2015, se pasó a los puestos 123 y 135 en 2016 y 2017, respectivamente.

Para el Índice 2019 (TI, 2020) se puede apreciar una ligera mejoría en el posicionamiento de México, pues pasó de ubicarse del lugar 138 al 130, con un mejoramiento en puntaje de 28, obtenidos en el año anterior, contra 29 para 2019. Si se centra el análisis de México con relación a otros países del continente americano, nuestro país se ubica por debajo de Brasil (35 puntos), El Salvador (34 puntos) y Bolivia (31 puntos), y sobre la República Dominicana (28 puntos), Paraguay (28 puntos), Guatemala (26 puntos) y Honduras (26 puntos). Por otro lado, Canadá (77 puntos), Uruguay (71 puntos) y Estados Unidos (69 puntos) ocuparon las mejores

⁵⁴ Para sintetizar, sólo se presentan los primeros cinco lugares y el último, así como la posición de México en esos años.

posiciones, mientras que Nicaragua (22 puntos), Haití (18 puntos) y Venezuela (16 puntos) se colocaron como los peor evaluados.

Independientemente de otros factores que pueden incidir en este cambio, de acuerdo a Transparencia Mexicana la mejora en la percepción obedeció al proceso de alternancia en el Gobierno Federal con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la República, quien asumió un compromiso público contra la corrupción; se registraron ajustes a la estrategia anticorrupción federal, tales como la incorporación de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda (UIF) o la entrada en operación de una nueva Fiscalía General de la República con autonomía constitucional (TM, 2020).

En relación con estos resultados, Transparencia Mexicana aduce que las políticas públicas formuladas se han centrado en la prevención más que en la persecución de los actos de corrupción, empero no se han obtenido los resultados esperados, al igual se ha demostrado una imposibilidad en dismantelar las redes de corrupción que se han detectado en los diferentes niveles de la administración pública⁵⁵. Asimismo, esta organización establece que, para mejorar en el Índice de Percepción de la Corrupción, México debería:

- a) Consolidar su Sistema Anticorrupción, particularmente a nivel estatal y en los tres poderes. El esfuerzo por controlar la corrupción debe ser nacional y no sólo de la Administración Pública Federal.
- b) Asegurar el cumplimiento cabal de la publicidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses para todos los servidores públicos, especialmente en áreas de riesgo y alto nivel. Cinco años después de la promulgación de una reforma constitucional para cumplir con este fin, los sistemas de declaraciones patrimoniales y de intereses exhaustivos y públicos se sigue posponiendo.
- c) Asegurar una Fiscalía General de la República autónoma e independiente, con controles democráticos efectivos para evitar su uso selectivo o político. Uno de estos controles democráticos es la creación de una política de persecución penal, discutida ampliamente con la sociedad, en materia de control de la corrupción.

⁵⁵ Conforme a lo establecido por Buscaglia (2015) las élites políticas se resisten a permitir que controles judiciales, patrimoniales y sociales se les apliquen a los mismos políticos y empresarios, a los sindicatos y a veces hasta a las organizaciones criminales que financian sus actividades políticas. Los países que destacan en esta circunstancia son aquellos que aún transitan hacia regímenes democráticos como México, Nigeria o Paquistán.

Ahora bien, no se puede dejar de lado la posición de México en otros organismos internacionales de los que forma parte, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵⁶ y el Grupo de los 20 (G20)⁵⁷. En el primer caso México está catalogado como el más corrupto, situándose por debajo de otros miembros que provienen de América Latina, como son Chile (67 puntos) y Colombia (37 puntos), país número 37 adherido formalmente a la OCDE en 2020 (OCDE, 2020); en lo que respecta al G20, México también se encuentra al final de la lista, sólo por encima de Rusia (28 puntos) (TM, 2020).

EL NORESTE DE MÉXICO EN ESTADÍSTICAS SOBRE CORRUPCIÓN

Por medio de la aplicación de la ENCIG el INEGI midió la percepción en la población de 18 años o más sobre el grado de ocurrencia de prácticas corruptas “Muy frecuente” y “Frecuente” en el gobierno estatal por los años 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019 (INEGI, 2012; 2014; 2016; 2018; 2020), en donde a menor percepción de corrupción los estados se ubican en los últimos lugares (indicador descendente).

Los resultados obtenidos posicionaron al estado de Tamaulipas en los lugares 27, 22, 28, 23 y 27 a nivel nacional, respectivamente con porcentajes de 72.1, 82.9, 82.2, 86.0 y 81.10. Destaca el incremento sustancial de 2011 a 2013, para tener una disminución en 2015, repuntar en 2017 y finalmente mejorar en 2019; para el estado de Nuevo León, los resultados lo posicionaron en los lugares 21, 16, 13, 19 y 20, con porcentajes de 79.0, 85.7, 89.3, 89.8 y 84.9, por cada año de referencia, el incremento fue sostenido en los años de 2011 a 2017; por lo que se refiere a Coahuila, se ubicó en los lugares 22, 24, 25, 24 y 29, con porcentajes de 78.9, 81.7, 83.5, 85.9 y 80.7.

Los tres estados que componen la región mejoraron en su indicador en el año 2019. Los datos de las entidades federativas antes referidas se mantuvieron por

⁵⁶ La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es una organización internacional integrada por 37 países que por casi 60 años ha trabajado para construir mejores políticas para mejores vidas, su objetivo es adecuar políticas públicas que procuren la prosperidad, equidad, oportunidad y bienestar para todos (OCDE, s.f.).

⁵⁷ El Grupo de los 20, o G20, es el foro principal de cooperación económica internacional. Reúne a los líderes de países desarrollados como en desarrollo de cada continente. Colectivamente, los miembros del G20 representan alrededor del 80% de la economía mundial, dos tercios de la población mundial y tres cuartas partes del comercio internacional. Cada año los representantes de los países del G20 se reúnen para discutir asuntos financieros y socioeconómicos. Los miembros del G20 son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, República of Corea, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Europea (G20, 2020).

debajo de la media nacional por cada uno de esos años (83.0, 88.3, 88.8, 91.10 y 87.0, respectivamente).

Respecto a la *tasa de incidencia de prácticas de corrupción por entidad federativa por cada cien mil habitantes*, se cuenta con los ejercicios de 2013, 2015, 2017 y 2019 de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y de los resultados consultados se percibe que a nivel nacional Tamaulipas se ubicó en los lugares 26 (11.27 %), 30 (10.44%), 27 (17.08 %) y 29 (13.22 %) respectivamente; en el caso de Nuevo León, se posicionó en los lugares 31 (8.75 %), 24 (16.29 %), 17 (22.56 %) y 28 (14.39 %), el comportamiento de este indicador para el caso de ambos estados fue similar en el período en análisis; un caso excepcional se identificó en Coahuila, donde los resultados lo ubicaron en las posiciones 14 (22.35 %), 17 (20.35 %), 19 (22.45 %) y 3 (50.31 %), lo que implicó una escalada de 16 posiciones con respecto al año anterior, por debajo de Durango (primer lugar con 55.19 %), en el entendido que a menor porcentaje, mejor es el posicionamiento de las entidades federativas. Con independencia del resultado del estado de Coahuila en 2019, las tres entidades del noreste se ubicaron por debajo de las medias nacionales para esos años (24.72 %, 30.10 %, 25.54 % y 30.46 %, respectivamente).

En lo relativo a la *tasa de prevalencia de actos de corrupción al realizar un trámite personal por cada 100 mil habitantes*, visible en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), Tamaulipas obtuvo para los ejercicios de 2013, 2015, 2017 y 2019 un resultado creciente en los tres primeros años de 6.04 %, 8.15 % y 11.32 %, sin embargo para 2019 se tuvo una sustancial mejoría al lograr una tasa del 7.7 %, lo que implicó una reducción de casi el 40 %; para Nuevo León los porcentajes se ubicaron en 6.32 %, 7.89 %, 13.69 % y 10.34 %; mientras los resultados de Coahuila por esos años fueron de 8.09 %, 11.09 %, 11.27 % y 15.73 %.

Mientras Tamaulipas y Nuevo León lograron disminuir sus porcentajes de 2017 a 2019, Coahuila tuvo un incremento en el último año. En comparación de los resultados a nivel nacional, los estados del noreste se mantuvieron por debajo de la media en cada uno de los años consultados (12.08 %, 12.59 %, 14.63 % y 15.73 %, respectivamente).

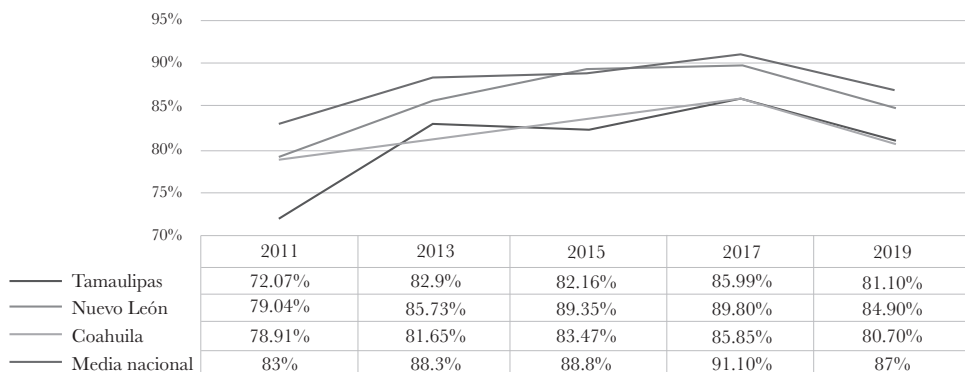
Los datos previamente analizados permiten inferir que, si bien los resultados de los indicadores sobre incidencia y prevalencia de actos de corrupción en los estados del noreste de México se encuentran en niveles aceptables y por debajo de las medias nacionales (con excepción de Coahuila, mencionado anteriormente), también lo es que la percepción de la ciudadanía de estas entidades federativas sobre este fenómeno es alta, de lo que se colige que no necesariamente existe una relación proporcional entre percepción -prevalencia- incidencia, por lo que

invariablemente si uno de esos indicadores aumenta no significa que otro deba seguir una determinada tendencia.

LOS ESTADOS DEL NORESTE: PRESUPUESTOS, SANCIONES E INDICADORES DE CORRUPCIÓN

Como se pudo visualizar en párrafos antecedentes, el órgano garante del estado de Nuevo León cuenta con el presupuesto de operación más alto a comparación de sus homólogos de Tamaulipas y Coahuila, así como un incremento porcentual significativo desde su creación hasta 2020. Misma circunstancia se visualiza, tanto en las sanciones como en medidas de apremio, sin embargo, en la tasa de percepción del grado de ocurrencia “Muy frecuente y Frecuente” (INEGI, 2012; 2014; 2016; 2018; 2020), se ubicó por encima de Tamaulipas y Coahuila, pero ligeramente por debajo de la media nacional. Estos dos últimos estados tuvieron resultados muy similares en los años de 2017 y 2019, y asimismo se posicionaron por debajo de los números nacionales (ver Figura 8).

Figura 8. Estados del noreste: comparativa de percepción de grado de ocurrencia “Muy frecuente” y “Frecuente”

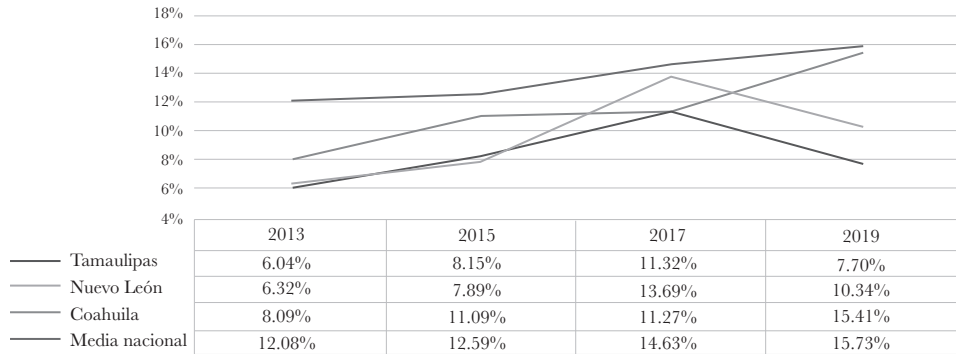


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2012a; 2014a; 2016a; 2018a; 2020a).

En lo que respecta a la tasa de incidencia de actos de corrupción por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2012; 2014; 2016; 2018; 2020), del año 2017 a 2019, los estados de Tamaulipas y Nuevo León lograron una disminución importante en sus indicadores, al pasar de 17.08 % a 13.22 % y 22.56 % a 14.39 %, respectivamente; sin embargo en el caso de Coahuila, se identificó un aumento significativo pues de

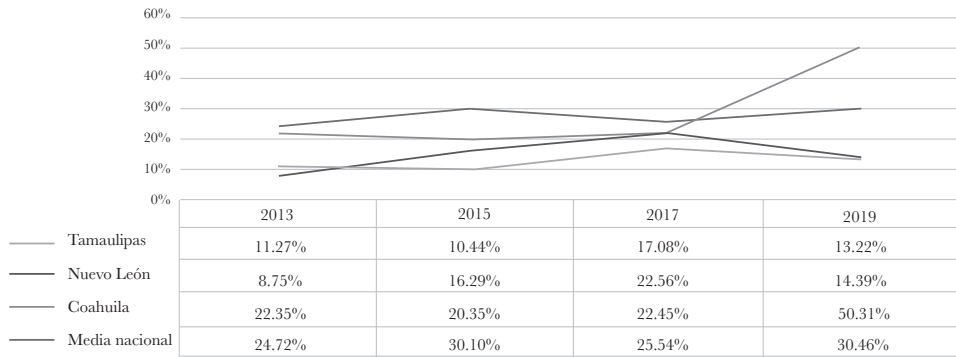
22.45 % se llegó al 50.31 %. La misma tendencia se observó a nivel nacional al tener en 2019 un resultado de 30.46 % comparado con un 25.54 % en 2017 (ver Figura 9).

Figura 9. Estados del noreste: comparativa de tasa de incidencia por cada 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2014a; 2016a; 2018a; 2020a).

Figura 10. Estados del noreste: comparativa de tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal por cada 100 mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2014a; 2016a; 2018a; 2020a).

En lo que respecta a la tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2014a; 2016a; 2018a; 2020a), a nivel nacional se tuvo un incremento sostenido a partir de 2015, con resultados de 12.59 %, 14.63 % y 15.73 %; situación similar con el estado de Coahuila al aumentar la tasa

de 11.27 % en 2017 a 15.41 % en 2019. Nuevo León y Tamaulipas obtuvieron una mejora significativa, pues en el caso del primero 11.32 % a 7.70 %, y en el segundo de 13.69 % se ubicó en un 10.34 % en los mismos años. En este caso las tres entidades federativas se colocaron por debajo de la media nacional (ver Figura 10).

CONCLUSIONES

Considerando los datos analizados no se comprueba la hipótesis planteada al inicio de este capítulo, pues como se pudo apreciar, los presupuestos de los órganos garantes han tenido incrementos sostenidos desde su creación; asimismo, la imposición de medidas de apremio y sanciones no han sido significativas, pues de 2017 a junio de 2020 Coahuila impuso un total de 11 y Tamaulipas sólo 7, a excepción de Nuevo León que impuso 621. Aunado a esto, se constató que los indicadores de percepción, prevalencia e incidencia tuvieron un incremento constante en el período comprendido de 2011 a 2017, con excepción del estado de Coahuila, por lo que no sólo los aspectos presupuestales y sancionatorios son clave para la reducción del fenómeno de la corrupción.

Un aspecto importante a resaltar es que Tamaulipas, a comparación de Nuevo León y Coahuila, aun y cuando ha contado con presupuestos menores de operación y ha impuesto una cantidad significativamente menor de sanciones y medidas de apremio, los resultados han sido mejores a comparación de éstos.

La corrupción es un problema complejo, debido a su profundo arraigo con problemáticas sociales, estructurales, económicas y políticas, por lo que no basta el fortalecimiento financiero de un órgano garante que vele por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia o la imposición de sanciones a los entes públicos omisos, sin que a la par existan mecanismos adicionales que impulsen la disminución de la corrupción. Resulta incorrecto considerar que el incremento de recursos destinados garantes, aunado al otorgamiento de facultades sancionatorias pueden de manera directa incidir en la reducción de las tasas de prevalencia e incidencia, así como mejorar la percepción de la población. Se debe contar con una serie de mecanismos que en su conjunto coadyuven al abatimiento de la corrupción en todas sus formas y variantes; tales mecanismos, deben garantizar el combate directo a la impunidad, impulsar la cultura de legalidad entre servidores públicos y la ciudadanía, el fortalecimiento del servicio civil de carrera, establecer nuevos paradigmas en la administración pública y el fortalecimiento institucional, pues como se expresó a lo largo de este documento en el fenómeno de la corrupción se conjugan una serie de factores que deben ser atendidos de manera simultánea y no aislada a fin de comenzar a percibir una mejora en los indicadores aquí abordados.

Ante este panorama, habrá que tomar en cuenta que el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 (ONU, 2020), prevé una serie de acciones alineadas hacia la construcción de paz, justicia e instituciones sólidas, destacando entre estas la reducción considerable de la corrupción y el soborno en todas sus formas, la creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, así como la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas.

La corrupción representa el mayor impedimento en la obtención de desarrollo sostenible, ya que incrementa la desigualdad social, empeora la pobreza, restringe el crecimiento económico, tiene un impacto desproporcional en la equidad de género, amenaza el desarrollo de las regiones, afecta la entrega de apoyos sociales, expande el crimen organizado y genera violaciones sistemáticas a los derechos humanos, es decir, afecta de manera directa todas y cada una de las funciones del Estado.

Las medidas anticorrupción pueden fortalecer los mecanismos e instituciones encargadas de la prestación de servicios públicos, impulsar la equidad de género y derechos humanos, asegurar los recursos destinados a mitigar las problemáticas sociales, así como primordialmente garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que las diversas administraciones públicas deben ser proclives a establecer políticas públicas que permitan una mayor eficiencia en el sector público, a través de la orientación hacia una optimización del funcionamiento de cada una de las áreas de gobierno, la existencia de voluntad política para implementar una reforma en la administración pública estatal, la búsqueda del saneamiento financiero con manejo responsable y sostenible de los recursos públicos y, el perfeccionamiento de las condiciones para erradicar la corrupción.

Es imprescindible dar continuidad a las acciones de los diferentes niveles de gobierno que promueven la cultura de transparencia y combate a la corrupción; generar los procedimientos necesarios para combatir este fenómeno independientemente de la jerarquía de los servidores públicos que intervienen; asegurar el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas, sin demeritar los mecanismos de control y evaluación de la gestión pública e incentivar la participación de la sociedad civil en las acciones de vigilancia en el ejercicio y aplicación de recursos públicos.

Finalmente, no debe olvidarse el papel que juegan los ciudadanos en la existencia de los actos de corrupción, y la corresponsabilidad que tienen de evitar que este fenómeno se enquistase cada vez más en la cultura y en la sociedad.

REFERENCIAS

- Alatorre, J. (2006). El papel de la transparencia y la rendición de cuentas en la consolidación democrática. *Acta republicana política y sociedad*, 5(5), 89-93. <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep05/8.pdf>
- Arellano, D. (2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Convergencia*, 14(45), 31-46. <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v14n45/v14n45a2.pdf>
- Bauhr, M. y Nasiritousi, N. (2012). Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and the Quality of Global Environmental Policies. *Global Environmental Politics*, 12(4), 9-29. https://www.researchgate.net/publication/239857131_Resisting_Transparency_Corruption_Legitimacy_and_the_Quality_of_Global_Environmental_Policies
- Betanzos, E. (2017). *Reforma en materia de combate a la corrupción*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Buscaglia, E. (2015). *Lavado de dinero y corrupción política: El arte de la delincuencia organizada internacional*. México: Debate.
- Cejudo, G., López-Ayllón, S. y Ríos, A. (2011). Assessing transparency across levels of government in México: Rules, institutions, and practices. *First Global Conference on Transparency Research*. 1-36. https://www.academia.edu/3386613/Assessing_transparency_across_levels_of_government_in_Mexico_Rules_institutions_and_practices
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (s.f.). *Derecho al acceso a la información*. <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derecho-de-acceso-la-informacion>
- Congreso del Estado de Tamaulipas. (2007, 5 de julio). Decreto LIX-958. *Mediante el cual se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas*. Periódico Oficial 81. http://www.itait.org.mx/marco_juridico/Decreto_Ley_Transparencia.pdf
- _____. (2019, 20 de agosto). Decreto LXII-948. *Mediante el cual se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas*. Periódico Oficial. <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=267>
- Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza. (2020, 20 de octubre). Decreto 905. *Se crea la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza*. Periódico Oficial. http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa205.pdf
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (2003, 21 de febrero). Decreto 305. *Ley de Acceso a la Información Pública*. Periódico Oficial 25. http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC-F0107-03-C0101223-01.pdf

- _____. (2008, 19 de julio). Decreto 256. *Por el cual se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León*. Periódico Oficial 96. http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC-F0107-08-C0101355-01.pdf
- _____. (2019, 23 de enero). Decreto 119. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León*. Periódico Oficial. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_del_estado_de_nuevo_leon/
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. (1917). *Artículo 6*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2002). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf
- _____. (2017). *Decreto por el que se Adiciona la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaip/LFTAIP_ref01_27ene17.pdf
- _____. (2020). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17(4-5), 663-671. <https://escholarship.org/uc/item/8c25c3z4>
- Fox, J., y Haight, L. (2014). Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica. En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer, y T. Sánchez (eds.), *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas* (pp. 29-64). Fundar, Centro de análisis e investigación.
- G20. (2020). *What is the G20?* <https://g20.org/en/about/Pages/whatis.aspx>
- González, J. (1999). Corrupción, democracia y responsabilidad política. *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (10), 7-24. <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcr2198>
- Guerrero, E. (2008). *Para entender: la transparencia*. México. Nostra Ediciones.
- Heller, N. (2009). Definiendo y midiendo la corrupción. ¿De dónde venimos, dónde estamos ahora y que importa para el futuro? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (45), 1-14. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/045-octubre2-2009/heller>
- _____. (2012). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2011*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2011/>
- _____. (2014). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2013/>
- _____. (2018). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>
- _____. (2020). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

- Lindstedt, C., y Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301-322. https://www.researchgate.net/publication/258142264_Transparency_Is_Not_Enough_Making_Transparency_Effective_in_Reducing_Corruption
- López, J. (2013). *Transparencia en México. Documentos, actores y fechas claves*. México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas.
- López-Ayllón, S. (2002). Comentario a la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión. *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, (7), 261-274. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5655/7390>
- López-Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. En F. A. Ibarra Palafox, P. Salazar Ugarte, & G. Esquivel (eds.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (pp. 277-296). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/19.pdf>
- Nohlen, D. y Schultze, R.-O. (2006). *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2004a). *Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito*. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2004b). *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. https://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/Handbook_practical_anti-corruption.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2011). *Better policies for better lives. The OECD at 50 and beyond*. <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (s.f.). *Glossary of statistical terms*. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4474>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2020). *OECD Better policies for better lives*. Recuperado en 20 de julio de 2020, de <http://www.oecd.org/about/>
- Oxford (2020). Corruption. En *Oxford learner's dictionary*. <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/corruption?q=corruption>
- Real Academia Española. (s.f.). Corrupción. En *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n?m=form>
- Salas, J. (2017). El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto. En A. Naser, Á. Ramírez-Aluja, & D. Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 151-164). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4686/10.pdf>

- Sánchez, J. (2012). *La corrupción administrativa en México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Autor
- Senado de la República. (2015, 12 de marzo). Gaceta del Senado. *Dictamen de las Comisiones unidas de anticorrupción y participación ciudadana, de gobernación, y de estudios legislativos, Segunda; relativo a la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de A.I.P, LXII/3SPO-102/53442*. <https://infosen.senado.gob.mx/sbsp/gaceta/62/3/2015-03-12-1/assets/documentos/DictamenTransparencia.pdf>
- Sistema Nacional de Transparencia [SNT]. (2020). *Presupuestos de órganos garantes*. <http://www.snt.org.mx/index.php/informacioninteres/presupuestoorganismosgarantes>
- Solimano, A., Tanzi, V., y Del Solar, F. (2008). *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Transparencia Mexicana [TM]. (2020). *México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana*. <https://www.tm.org.mx/ipc2019/>
- Transparency International [TI]. (2009). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. https://images.transparencycdn.org/images/2009_TIPlainLanguageGuide_EN.pdf
- Transparency International [TI]. (2016). *Corruption perception index 2015*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2015/results>
- Transparency International [TI]. (2017). *Corruption perception index 2016*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2016/results>
- Transparency International [TI]. (2018). *Corruption perception index 2017*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2017/results>
- Transparency International [TI]. (2019). *Corruption perception index 2018*. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018
- Transparency International [TI]. (2020). *Corruption perception index 2019*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>
- U4 Anti-Corruption Resource Centre. (s.f.). *Glossary*. <https://www.u4.no/terms>
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Instituto Federal Electoral. http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/rendicion_de_cuentas_y_democracia._el_caso_de_mexico.pdf
- Uvalle, R. y García, M. (2011). Visión conceptual, institucional y normativa de la transparencia. *Estudios Políticos* (23), 99-124. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162011000200006
- Vergara, R. (2008). *La transparencia como problema*. Instituto Federal de Acceso a la Información. http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Cuaderno%20transparencia/cuadernillo5.pdf
- Villanueva, E. (2008). *Transparencia y declaración patrimonial de los servidores públicos: alcances y límites del derecho a saber*. Editora periodística y análisis de contenidos SA de CV.
- World Bank. (s.f.). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#note1>

SOBRE LOS AUTORES

ARTURO ZÁRATE RUIZ

Investigador de El Colegio de la Frontera Norte desde 1993, en su sede en Matamoros, y está adscrito al Departamento de Estudios Culturales. Estudia el discurso político y la cultura de la región fronteriza. En distintos trabajos ha abordado los debates asociados a la seguridad pública, por ejemplo, sobre la pena de muerte contra mexicanos en Estados Unidos, la guerra contra las drogas, la criminalización del migrante, la militarización de la labor policial, entre otros. Artículos recientes suyos son *Por qué Estados Unidos rechazó finalmente el fallo Avena* (2017) y *Differences of English and Spanish Grammars, and Their Bearing on American and Mexican Cultures* (2017). Recientemente coordinó el libro *Retos y remedios contra la impunidad y corrupción en México* (2017) y el libro *Matamoros violento: la ilegalidad en su cultura y la debilidad en sus instituciones* (2015), y participó en la coordinación de *Frontera norte y ciudadanía ante la encrucijada de la inseguridad* (2016). Ejerce el periodismo desde 1974.

CARLOS ALBERTO GARCÍA DURÁN

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana; Becario CONACYT en el programa de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social de El Colegio de la Frontera Norte A.C. Sus líneas de investigación son: Derechos Humanos; derecho constitucional; participación ciudadana; acción colectiva; género y masculinidades.

HÉCTOR RUIZ LÓPEZ

Candidato a Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca (España); obtuvo el Diplomado de Estudios Avanzados (DEA) dentro del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset Madrid, España; Maestro en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO); Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por el Instituto de Estudios Jurídicos (IDEJ); Abogado por la Universidad de Guadalajara (UdeG); cuenta con tres Diplomados: Gobierno y Gestión Pública Municipal por la Universidad de Guadalajara; Derecho Electoral-ICADEP; y Contabilidad Gubernamental por el Colegio de Contadores Públicos del Estado de Jalisco.

JUAN CARLOS MARTÍNEZ ANDRADE

Es doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de San Luis, maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y Antropólogo Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Es Candidato al Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT. Fue Subdirector de Evaluación para el Ramo 33 en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal. Cuenta con cursos, diplomados y seminarios en materia de evaluación de políticas y programas públicos, finanzas y presupuesto basado en resultados. Es miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. (IGLOM) y de la Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL) y la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Ha realizado actividades de docencia y capacitación en dirección estratégica de instituciones públicas, así como en análisis organizacional institucional. Adscrito como Profesor Investigador en El colegio Mexiquense, A.C.

LUIS EDUARDO RAMÍREZ SIRGO

Doctor en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Candidato al Sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con Perfil Promep-SEP. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Encargado del despacho de la Secretaría General de El Colegio de Tamaulipas. Integrante del Cuerpo Académico en Consolidación Democracia y Planificación Gubernamental UAT-CA-181. Miembro activo del Instituto Nacional de Administración Pública A. C. (INAP), de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP) y del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (Comunidad Pirc) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide). *lsirgo@docentes.uat.edu.mx*

OLGA NACORI LÓPEZ HERNÁNDEZ

Doctora en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte; Maestra en Ciencias Sociales por la FLACSO-México; y Lic. en Educación por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Ha escrito diversos artículos en revistas indexadas. Tiene experiencia como consultora en el diseño e implementación de políticas públicas a nivel subnacional. Además de experiencia como docente a nivel pregrado y posgrado. Actualmente, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el nivel Candidata y es profesora-investigadora de Tiempo Completo en El Colegio de Tamaulipas.

RICARDO UVALLE BERRONES

Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM Profesor de Tiempo Completo Titular “C” en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Premio Universidad Nacional Docencia en Ciencias Sociales 2013. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III. Profesor en la Maestría y el doctorado en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública.

VERÓNICA MIREYA MORENO RODRÍGUEZ

Doctora en administración pública por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel I. Cuenta con perfil Promep-SEP. Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública A. C. (Inap) y de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip). Profesora de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas e investigadora en El Colegio de Tamaulipas. Coordinadora General de la Red Temática de Salud Pública. Integrante del Cuerpo Académico en Consolidación Democracia y Planificación Gubernamental UAT-CA-181. *vmmoreno@docentes.uat.edu.mx*

Transparencia y combate a la corrupción: binomio estratégico para la administración pública

Luis Eduardo Ramírez Sirgo y Verónica Mireya Moreno Rodríguez
coordinadores, publicado por la Universidad Autónoma de Tamaulipas
y Editorial Fontamara en junio de 2022. La revisión y diseño editorial
correspondieron al Consejo de Publicaciones UAT.

La corrupción no es reciente en México, la literatura existente demuestra que durante años este fenómeno ha generado serias afectaciones en todos los niveles de gobierno, ya sea federal, estatal o municipal, o en los ámbitos ejecutivo, legislativo o judicial. Este tipo de actos ocasionan una gran gama de efectos negativos hacia la sociedad, que se equiparan a la complejidad y diversidad en que esta problemática puede presentarse. Principalmente, estos adversos se reflejan en el menoscabo de los derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como la educación, salud, seguridad, alimentación, justicia, por sólo nombrar algunos, afectando en mayor medida a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Ante este panorama, se han creado instituciones cuya finalidad es identificar, dar seguimiento y reducir la ocurrencia de los actos de corrupción en el sector público, al igual que órganos que garantizan el acceso a la información pública; así como la generación de mecanismos, políticas y lineamientos que buscan una mayor participación e involucramiento de la sociedad civil.

Esta relación entre la transparencia y el combate a la corrupción, resulta de vital importancia, pues en la medida en que el actuar de los servidores públicos se encuentre disponible para el conocimiento de los ciudadanos, es la forma en que la sociedad hará uso de los mecanismos de rendición de cuentas en aras de lograr avances significativos en la reducción de esta problemática.

ISBN UAT: 978-607-8750-95-5

ISBN Fontamara: 978-607-736-746-8

ISBN: 978-607-736-746-8

