

# El control del poder en el Estado de derecho: importancia de los datos en el combate a la corrupción

RICARDO UVALLE BERRONES

Recibido: 29 de abril de 2023. Aceptado: 6 de octubre de 2023.

*Resumen.* El objetivo de este artículo es analizar y explicar, en el marco del Estado de derecho, la rendición de cuentas, el papel de los políticos y los administradores públicos, así como la relevancia de los datos para erradicar la corrupción. Los datos favorecen la comprensión específica de las políticas públicas mediante el conocimiento descriptivo, el cual es indispensable para superar vacíos y ambigüedades, a fin de producir evidencias convincentes que permitan la formulación de argumentos para racionalizar con eficacia la lucha contra la corrupción.

*Palabras clave:* agentes del Estado, corrupción, costos, datos, ilegalidad, instituciones.

*Abstract.* The purpose of this paper is to analyze and explain in the framework of the rule of law, accountability, the role of politicians and public administrators, as well as the relevance of data to eradicate corruption. Data favor the specific understanding of public policies through descriptive knowledge, which is indispensable to overcome gaps and ambiguities, in order to produce convincing evidence that allows the formulation of arguments to effectively rationalize the fight against corruption.

*Key words:* state agents, corruption, costs, data, illegality, institutions.

.....  
Ricardo Uvalle Berrones. *Universidad Nacional Autónoma de México* (correo electrónico: ricardo\_uvalle@yahoo.com.mx | <https://orcid.org/0000-0003-4618-9542>).

### *Introducción*

La corrupción es un sistema de conductas inmorales, perversas y corrosivas que provoca daños estructurales en la vida productiva de la sociedad y el funcionamiento del Estado. Su efecto nocivo es fruto de voluntades que se asocian para concretarla con ventajas para la esfera de los intereses y las motivaciones particulares, con daño al conjunto de instituciones públicas encargadas de las tareas de administración y gobernación. La corrupción tiene como objetivo lograr que tanto el patrimonio estatal como la economía de mercado estén sujetas a reglas informales que provocan asimetría de costos en los procesos de intercambio, con ventajas para unos y daños para la sociedad civil.

El alcance de la corrupción tiene áreas territoriales e institucionales, de las condiciones que la propician depende el círculo de mayor influencia que alcanza. Su impacto tiene consecuencias en la vida de la sociedad y el Estado, lo cual la erige en una fuente de desigualdad económica y social. El daño mayor que causa se relaciona con la apropiación de los recursos públicos, y utiliza los instrumentos de gobierno con orientación destructiva. Los Estados, una vez que la padecen, enfrentan protestas públicas porque la corrupción implica que los sistemas de control que se aplican para desactivarla no son eficientes.

La corrupción es preludio del desprestigio estatal. Cuando los Estados no consiguen revertirla se convierten en ámbitos de transacciones dañinas que vierten a la sociedad y la economía con prácticas ilegales. La corrupción implica el desvío de los deberes públicos, dado que éstos deben cumplirse formalmente mediante los cargos administrativos y burocráticos. En este caso los agentes estatales incurren en conductas opuestas a las normas formales vigentes, que están obligados a cumplir. Los agentes estatales incumplen sus deberes cuando transitan por senderos en los cuales se llevan a cabo arreglos informales, acuerdos carentes de validez, compromisos viciados y la pretensión de obtener ganancias y ventajas que implican extorsiones, prácticas fraudulentas, sobornos, especulación con los fondos públicos y toma de decisiones públicas contrarias a los fines de las instituciones que integran el orden constitucional y jurídico.

Por tanto, la lucha contra la corrupción tiene que ser frontal. Un camino para erradicarla es reforzar la utilidad y aplicación de los datos en los instrumentos de gobierno. Los datos son necesarios para cuantificar y valorar con mejores decisiones el sentido y la justificación de las políticas públicas. Los datos son el material idóneo no sólo para medir mejor la corrupción, sino también para configurar sistemas administrativos que permitan

descubrir prácticas ocultas que deben salir a la luz pública. Su utilidad se relaciona con criterios y metodologías institucionales para localizar lo que no es visible, como las prácticas administrativas, dado que en ocasiones encubren la inmoralidad gubernamental.

Los datos, aplicados en la lógica de los instrumentos de gobierno, tienen que abonar al diseño de sistemas que permitan identificar, a manera de hallazgos, las raíces, las causas y los procesos que fermentan la naturaleza destructiva de la corrupción. Los datos tienen la ventaja de utilizarse mediante taxonomías para convertirlos en categorías operacionales que permitan medir no sólo *per se* las prácticas de la corrupción, sino también las que resultan ser novedosas porque no se detectan a fondo con las operaciones contables, financieras y presupuestables de carácter ordinario. La construcción analítica de nuevas conductas perversas con el auxilio de los datos tiene que contribuir a localizar su génesis, ruta, impactos y costos. De este modo, el combate a la corrupción con apoyo en datos es imperativo porque las conductas a que da lugar tienen carácter multifactorial, multicausal y, por tanto, complejo.

El objetivo del presente artículo es analizar y explicar, en la lógica del Estado de derecho, la importancia que tienen los datos para innovar y vigorizar la rendición de cuentas, con el objetivo de que la corrupción no tenga ventajas para expandirse. La rendición de cuentas es senda para que los datos sean cada vez más consistentes y eficaces. En tal sentido, los datos deben afinarse, pulirse y depurarse para que la lucha contra la corrupción sea contundente y efectiva.

Para fines de exposición, el trabajo se organiza del modo siguiente: 1) introducción; 2) contexto; 3) rendición de cuentas; 4) principal-agente; 5) un sistema de vida perverso: la corrupción; 6) radiografía medible de la corrupción, y 7) conclusiones.

### *Contexto*

Las democracias modernas se caracterizan por regular la organización y el ejercicio del poder para evitar que sea arbitrario. El poder tiene naturaleza pública, lo cual implica que los ciudadanos desempeñan un papel importante en los tiempos que definen su ejercicio y racionalización. El poder democrático tiene como origen el voto ciudadano y está sujeto a reglas que prescriben su duración, término o continuación, dependiendo del régimen político —presidencial o parlamentario— de cada país. Lo central es que el poder no se relaciona con su perpetuidad, sino que su ejercicio es por tiempo determinado. En este

caso el poder, en la democracia, combina dos aspectos medulares: su origen y control. El origen tiene como base la libertad de los ciudadanos de elegir la opción que responde a sus expectativas. El control alude a cómo debe regularse para evitar que se erija en prácticas ilegales o despóticas.

La ventaja de la democracia es que tiene como centro de los procesos del poder a los ciudadanos. De esta manera, el diseño de las instituciones que la integran es consecuente con los valores de la competencia, alternancia o ratificación del mandato que se obtiene en las urnas. La democracia, por tanto, es el espacio en el cual la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad en las cuestiones públicas no sólo es visible, sino vigilante para lograr eficacia en los objetivos de lucha y retención del poder. La lógica del poder tiene cauce institucional. Esto significa que es formal y escrito, lo cual denota que es producto de órganos estatales que lo configuran sobre la base de normas constitucionales y jurídicas.

La lógica del poder tiene su máxima corroboración en el Estado de derecho, institución que se erige en la organización política de la sociedad y tiene, por tanto, la responsabilidad de producir las reglas públicas, el sentido de identidad y pertenencia de las personas jurídicas privadas y públicas para que se asocien con base en los valores que sustentan la vigencia del orden jurídico y constitucional. El Estado de derecho es la institución que se estructura con base en órganos, poderes, funciones y atribuciones, los cuales tienen la responsabilidad de concretar su eficacia tanto en la sociedad como en la economía de mercado. El Estado de derecho es también una forma de organización que detenta con legalidad y legitimidad los medios de la acción estatal, entre los cuales destacan la administración pública (Aguilar, 2013: p. 93) y los cuerpos burocráticos (Weber, 1989: p. 25). Esto dota al Estado de poderes que se materializan con fundamento en normas jurídicas, lo cual significa que el principio de legalidad es insoslayable para garantizar las libertades subjetivas privadas y públicas. El Estado de derecho es la institución jurídica y constitucional que tiene a su cargo la administración y gobernación de la vida asociada, y sus potestades se enlazan con los sistemas jurisdiccionales que lo integran como un poder sujeto y obediente al orden vigente. La existencia del Estado de derecho se enlaza con la formación y evolución de la sociedad civil, integrada por personas jurídicas y ciudadanos (Habermas, 2004, p. 50). El Estado en ningún sentido es ajeno a la sociedad, y tampoco ésta tiene una relación de antinomia con el mismo. Estado y sociedad son fruto

de voluntades intersubjetivas que acuerdan instituir las formas de organización política y civil mediante órganos estatales que tienen carácter representativo. Esta ventaja de la democracia posibilita validar que el Estado de derecho es el productor y reproductor de las instituciones políticas que se encargan de generar las reglas del orden público, lo cual acredita que la relación entre representantes y representados es condición indispensable para dar lugar a las reglas de gobierno con sentido constitucional (Valadés, 2003, p. 18).

El Estado de derecho es la suma de atribuciones y poderes que, articulados, deben funcionar con eficacia para lograr los objetivos y alcanzar las metas de la vida pública. La naturaleza del Estado de derecho se apoya en dos tipos de racionalidad: una relacionada con el diseño de las instituciones para hacer válida la autoridad constituida, el poder detentado, así como las tareas que tiene encomendadas, y la otra con la capacidad de lograr que habitantes y ciudadanos se adhieran a las reglas del orden establecido mediante el cumplimiento voluntario de las normas. No obstante que el Estado tiene su razón ontológica en el ejercicio compulsivo del poder, es preferible que la obediencia que necesita el orden establecido sea voluntaria. Esto obliga al Estado a justificar ante los demás (Atienza, 2017, p. 11) las decisiones a cargo de los órganos públicos que lo integran.

Como obra institucional, el Estado de derecho es fruto de una finísima laboriosidad de actores diversos que lo convierte en institución necesaria con jurisdicción, potestades y los medios del poder para hacer valer el interés público. Tanto la materia de los asuntos que procesa con racionalidad (Luhmann, 2010, pp. 90-91) como la capacidad de los órganos para hacerlo dan cuenta de un sistema de instituciones ordenadas, jerárquicas, articuladas y operativas que se encargan de generar las condiciones de la vida cotidiana con apego a valores democráticos como la libertad, los derechos, las obligaciones, la civilidad, el respeto, la tolerancia, la igualdad y la inclusión. El Estado, en las democracias, asume esos valores a nivel de agendas específicas para formalizarlos como política y servicios públicos universales, dado que son medios de respuesta para que los públicos diferentes que se encuentran en los espacios de la vida privada y pública satisfagan las necesidades individuales y grupales. Además, mediante la administración pública, dota a la población de los recursos y medios relacionados con el mejor desempeño de la vida individual y colectiva. En consecuencia, el Estado de derecho adquiere el compromiso de garantizar que el ejercicio de las libertades civiles y políticas sea pleno en lo que respecta a su protección y garantías jurídicas, así como las oportunidades que crea para que la igualdad entre las

personas, regiones, sectores y organizaciones abone en favor de la gobernabilidad democrática. Desde una perspectiva de efectividad, el Estado de derecho se caracteriza por su capacidad para que la vida democrática se desarrolle con base en los pilares siguientes: certidumbre, regularidad, confianza y legitimidad.

La certidumbre se refiere a que las reglas y normas jurídicas se cumplirán con base en el espíritu, el tiempo, las modalidades, el conocimiento anticipado de lo normativo y el cumplimiento diáfano por parte de las autoridades y los cuadros burocráticos para cerrar las puertas a lo incierto. La regularidad significa que el funcionamiento de la vida cotidiana se llevará a cabo sin sobresaltos, desvíos o interrupciones que dañen el desempeño de la vida productiva, lo que ocasiona el encarecimiento de los costos de transacción y la socialización asimétrica de los costos públicos. La confianza implica que no hay pretensión, desde el poder, de modificar las reglas vigentes para dar lugar a inseguridades y que, en todo caso, las jurisdicciones estatales habrán de contrarrestar cualquier situación anómala en ese sentido. La legitimidad alude a que la oferta de gobierno formalizada ante la sociedad civil habrá de cumplirse con el apoyo de capacidades de dirección y operación que acrediten que viviendo bien se pueda vivir mejor.

De este modo, la democracia se erige en un bastión para el desenvolvimiento del Estado de derecho, y éste se convierte en el garante de que los problemas, conflictos, demandas y soluciones tengan como ámbito de atención y procesamiento de conflictos, demandas y exigencias gabinetes, oficinas, agendas, leyes, reglamentos, políticas públicas, servicios públicos, presupuestos, inversiones, autoridades, ámbitos de decisión y reglas formales. La institucionalidad del Estado de derecho define las reglas del juego vigentes en la sociedad civil, las cuales son obligatorias tanto para los ciudadanos como para las autoridades constituidas. La fortaleza institucional del Estado de derecho se apoya en reglas de gobierno que dan origen al régimen político, entendido como la organización, las estructuras y el funcionamiento del poder que articulan el Estado con la sociedad civil para concretar con eficacia el ejercicio del poder. La suma de ámbitos de competencia que se formalizan en diversos espacios institucionales y se materializan en órganos, poderes y atribuciones tienen como referentes: 1) la división, separación y coordinación de la tareas; 2) la existencia de jurisdicciones diferenciadas que dotan de potestades a los órganos y poderes; 3) la existencia de pesos y contrapesos para evitar que el poder se concentre de manera unipersonal, en detrimento de la división de poderes y la vida republicana; 4) la

existencia de órdenes de gobierno, así como su conexión a través de relaciones intergubernamentales: 5) la existencia de órganos constitucionales autónomos; 6) la transparencia; 7) la rendición de cuentas; 8) la evaluación pública; 9) la distinción entre el cargo y el titular, y 10) el control democrático del poder, que puntualiza cómo los ciudadanos pueden controlarlo y cómo el Estado crea organismos fiscalizadores para vigilar el desempeño, la eficacia y responsabilidad de los órganos y las oficinas burocráticas que integran su esfera de actuación.

### *Rendición de cuentas*

La organización y el ejercicio del poder es el binomio mediante el cual el Estado de derecho se configura como una institución que tiene como punto cardinal el cumplimiento de las normas y los procedimientos que regulan las actividades y acciones que lleva a cabo en la sociedad, teniendo como objetivo la regularidad institucional. Este binomio tiene su origen en el imperativo de que el poder se desempeña con base en normas escritas y diáfanas, a fin de que la vida asociada sea gobernada y administrada con sentido de seguridad y regularidad. Esto significa que las personas jurídicas, en el Estado de derecho, tienen la certeza de que la vida privada y la pública son los espacios para desarrollarse y que el poder se ciñe al valor de la racionalidad, no de la ocurrencia ni de la aventura. En este caso la rendición de cuentas es el mecanismo que permite que el poder sea vigilado, inspeccionado y controlado no sólo desde la sociedad, sino también desde el interior del régimen político, el cual se organiza de modo complejo con órganos, poderes, funciones y ámbitos de competencia, a fin de cumplir cuatro tipos de funciones gubernamentales: políticas, normativas, administrativas y jurisdiccionales (Valadés, 2003, p. 25). El poder sujeto a vigilancia es necesidad política para que no incurra en desvíos o faltas de legalidad que lo conviertan en un riesgo para las libertades civiles y políticas. En este panorama, el mecanismo institucional que encauza la existencia de un poder con perfil de institucionalidad jurídica y democrática es la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas tiene ascendencia constitucional para que el poder del Estado sea objeto de vigilancia, lo que desemboca en el control de sus acciones y tareas. La rendición de cuentas se fundamenta en la premisa de que el poder, en las democracias, no es personalista, sino impersonal y está adscrito a normas, sistemas de jurisdicción, ámbitos de competencia y la acreditación de la responsabilidad ante terceros mediante sis-

temas de control (Mariñez, 2021, p. 57). El poder democrático es creado por normas, está comprometido con y es vigilado por normas que tienen como objetivo que los atributos de la constitucionalidad y legalidad caractericen su obrar en la sociedad y la economía. La rendición de cuentas tiene origen causal no sólo en la división y cooperación de los poderes, sino también en las formas de control establecidas para vigilar el ejercicio del poder estatal. La naturaleza del poder es teleológica, intencional, calculada y está orientada a lograr fines y a la voluntad de modificar estados de cosas o propiciar su mejora; su naturaleza se orienta a concretar planes, políticas y proyectos relacionados con su modo de actuar y su capacidad de lograr el cumplimiento de las metas colectivas. La rendición de cuentas implica que el poder es responsable ante instancias que lo regulan. La responsabilidad ante alguien implica rendir cuentas (Mariñez, 2017, p. 122). El poder, en la democracia, está sujeto a controles, y por ese motivo se exigen responsabilidades a los políticos (presidentes, ministros, secretarios de Estado, la alta burocracia y la burocracia operativa). Esto significa que el poder se ejerce para generar externalidades positivas y aplicar incentivos negativos mediante la toma de decisiones, la movilización de recursos y el cumplimiento de los objetivos y las metas que definen su capacidad para mantener o transformar las condiciones de vida.

Por ese motivo la rendición de cuentas forma parte de los equilibrios dinámicos que se desarrollan en el régimen político, los cuales se vinculan con el desempeño de las autoridades, los cuadros administrativos y los sistemas de gestión pública. Rendir cuentas implica la obligación de sistematizarlas para fines de análisis, justificación y explicación, dado que se relacionan con la observancia de las normas positivas, el ejercicio de los recursos, el cumplimiento de programas gubernamentales. Rendir cuentas significa generar la información que necesitan las democracias para que los ciudadanos evalúen el desempeño del poder en la visión del Estado de derecho (Cossío, 2008, p. 103). Rendir cuentas alude al modo en que el ejercicio del gobierno y las tareas a cargo de la administración pública se cumplen o incumplen, lo cual significa que el principio de responsabilidad aplica para cualquiera de las dos situaciones. La responsabilidad es punto toral en la rendición de cuentas y el cumplimiento de las actividades públicas. Por ese motivo, la rendición de cuentas tiene como sustento hacer efectiva la relevancia de la responsabilidad para evitar que el universo administrativo y burocrático del Estado carezca de vigilancia y sea proclive a las prácticas de opacidad (Schelder, 2005, p. 27). Un poder sin control es un riesgo



para las libertades, los derechos de propiedad, y se erige en zona de incertidumbre cuando no rinde las cuentas que corresponden al ejercicio que le confiere el mandato de los ciudadanos y el cumplimiento de las normas positivas desde el ángulo en que se conducen los asuntos públicos (Cossío, 2008, p. 107).

La rendición de cuentas se inscribe en el sentido del razonamiento público. Esto significa que lo público (Bresser y Cunill, 1998, p. 31) del Estado debe acreditarse ante lo público de la sociedad (Breser y Cunill, 1998, p. 39) a fin de renovar la confianza de los ciudadanos no sólo en las autoridades constituidas, sino también en su desempeño y conducta, dado que son elementos básicos para justificar que la confianza institucional se apoya en los procesos de *accountability* (Bresser y Cunill, 1998, p. 33). La rendición de cuentas es la oportunidad que el Estado tiene de gobernar con elementos de certeza; es decir, cumplir las obligaciones relacionadas con la explicación razonable, hacia la sociedad, del modo en que los recursos que administra se ejercen con apego a normas y acreditando su capacidad para cumplir los fines públicos. Las cuentas que corresponden a las políticas públicas y los servicios gubernamentales se financian con el pago de impuestos. En este caso, el ciudadano, que no sólo es elector sino también contribuyente, por ese motivo tiene el derecho de conocer los detalles que conciernen a la integración de las cuentas públicas. Tanto la eficacia como el cumplimiento de la responsabilidad son indispensables para que el poder cumpla las responsabilidades encomendadas y la legitimidad por eficacia sea recreada con el aval de los ciudadanos. Las cuentas de las políticas públicas y los servicios gubernamentales exigen claridad para evitar suspicacias que nublen el desempeño de las autoridades gubernamentales. Necesitan claridad para evitar que las prácticas del patrimonialismo, la cleptocracia, la impunidad, los cohechos, los sobornos y los privilegios del poder sean los elementos nocivos que fulminen la credibilidad en el desempeño del Estado.

La rendición de cuentas refiere al buen gobierno (Mariñez, 2017, p. 124). En consecuencia, exige conocer los argumentos y las razones que justifican el obrar de las autoridades para que la sociedad y los ciudadanos conozcan lo específico que corresponde a la administración de los recursos de la comunidad mediante el control del poder (Mariñez, 2017, p. 119). Los recursos de la sociedad, para fines de su aplicación, se localizan en las distintas agencias, ministerios, secretarías, comisiones, juntas, órganos judiciales y legislativos, en los cuales recae la responsabilidad de su distribución justificada, la aplicación congruente de las normas y la responsabilidad ineludible. Esto significa que la rendición

de cuentas es el camino para evitar que el poder haga y deshaga a su voluntad en lo que corresponde a los mandatos públicos que debe cumplir. La rendición de cuentas es un concepto multidimensional (López y Haddou, 2007, p. 107) ya que refiere a la obligación de vigilar y controlar el poder con apego a la legislación de los actos materiales.

El poder estatal es más creíble en la medida en que la rendición de cuentas se cumple con sentido de lo público; es decir, observando, cuidando y logrando que la vida de los miembros de la comunidad civil y política esté sustentada en el marco de actuación que define la responsabilidad de las autoridades. El poder estatal, en la medida en que se ciñe a la rendición de cuentas, da vigencia a cuestiones que son fundamentales en la vida democrática: explicar su modo de proceder en relación con las políticas y los servicios públicos, justificar decisiones, así como la canalización de los recursos para financiarlos; debe asumir las consecuencias de su actuación ante preguntas, críticas, cuestionamientos, dudas e incluso suspicacias que provoca el ejercicio del gobierno; estar dispuesto a ingresar en el ámbito de la réplica y en la discusión de argumentos relacionados con la explicación de los temas relacionados con el modo de gobernar. No menos importante para el poder es asumir que en las democracias no hay silencios cuando se hace referencia a lo que corresponde a las cuentas de las políticas públicas. Se genera con éstas información valiosa que deben conocer los ciudadanos, apoyada en datos y evidencias. Los argumentos sobre el desempeño del Estado deben ser convincentes porque se relacionan directamente con las fallas, las omisiones y los costos injustificados. Incluso en ocasiones se alude al fracaso de las políticas públicas. Esto explica la importancia de la fiscalización y evaluación del ejercicio de gobierno.

Desde el momento en que los Estados modernos tienen carácter fiscal, germina la idea de que la rendición de cuentas es bastión fundamental en el desarrollo de las democracias. Esto significa que los recursos fiscales que los Estados administran provienen del pago de impuestos y, en un enfoque de reciprocidad, son para generar una vida segura y satisfactoria para los ciudadanos. La rendición de cuentas es la fórmula diseñada para que el poder sea objeto de fiscalización y vigilancia. Responder ante terceros es un axioma para que los políticos y servidores públicos justifiquen y respondan por las acciones que llevan a cabo en nombre del Estado.

### *Principal-agente*

Un enfoque para situar la importancia de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas es la relación principal-agente. Es importante mencionar que se sustenta en contratos, compromisos y el logro de resultados que se deben cumplir en un tiempo determinado. En efecto, las democracias puntualizan la relación, a fin de formalizar el nexo entre ambos actores con el cumplimiento exitoso de las tareas del gobierno y la administración pública con base en la rendición de cuentas. Desde el ángulo del comportamiento institucional, el control del poder tiene dos facetas que deben destacarse: la rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas horizontal. En la rendición de cuentas vertical, el ciudadano, además de ejercer su libertad política, desempeña un papel básico, dado que con el voto electoral (Pzeworski, 2008, p. 152) decide quién debe gobernar. Es una relación centrada en la preferencia de los electores para elegir a los políticos que formulan la oferta de política pública que satisface sus expectativas.

Una vez que el político triunfador asume la titularidad del poder, desde el ámbito de su responsabilidad, significa que detenta la investidura para decidir la operación del gobierno y la administración pública. Esto denota que lleva a cabo el nombramiento de los servidores públicos —agentes designados o meritocráticos— que (Aguilar, 2006, p. 223) tendrán a su cargo las tareas de planeación, programación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. La gestión operativa e institucional a cargo de los agentes designados alude a un sector de servidores públicos en quienes descansan las tareas relacionadas con la gestión de los procesos, los procedimientos, los recursos, la información y la tecnología para que se utilicen con sapiencia y responsabilidad en lo que corresponde al diseño y la implementación de los planes gubernamentales con base en los lineamientos y las orientaciones del principal. Las tareas que cumple el agente (Aguilar, 2006, p. 225) son objeto de delegación, desconcentración o descentralización. Se forma así una relación que da vida a la operación, coordinación y cooperación en las áreas del gobierno que están a cargo del agente (Pzeworski, 2008, p. 157).

La operación real del gobierno se convierte en el eje de relación entre el principal y el agente. En este caso el político define las condiciones de los contratos (Aguilar, 2006, p. 225) que habrá de cumplir el agente designado con base en incentivos positivos e incentivos negativos. Establece las condiciones de la contratación, su alcance, responsabilidad, autonomía o delegación conferida. También define los productos intermedios y finales

que debe lograr el agente designado y la métrica para evaluar su desempeño. Se trata de una relación compleja que puede derivar en tensiones cuando se incumplen las metas que se deben cumplir. Es una relación que exige colaboración, coordinación y responsabilidad para que las tareas administrativas y burocráticas se efectúen conforme a tiempos establecidos, planes configurados, programas autorizados y el cumplimiento de los objetivos y las metas de las políticas.

En las democracias, el mundo administrativo del Estado es atendido por el político de manera general, mientras que el agente se ocupa de lo específico, que comprende el conocimiento detallado de las rutinas en que se sustenta el desempeño de las organizaciones gubernamentales relacionado con la definición de las metas y su cumplimiento (Peters, 2004, p. 93). El dominio de las rutinas es ventaja para el agente porque significa que «navega» en el fondo de los asuntos gubernamentales, conociendo las «tuercas y los tornillos» (Elster, 1989, p. 13) relacionados con los planes, las políticas y los servicios públicos en las diversas facetas —jurídica, reglamentaria, técnica, tecnológica y operativa— que elige (Majone, 2004, p. 161) y aplica. Esta situación se convierte en ventaja para el agente dado que, mediante la delegación (Majone, 2004, p. 153) de tareas, da lugar a situaciones que conoce más que el político, ya que aluden a los aspectos minuciosos de la gestión institucional a cargo de una variedad de agencias (Majone, 2004, p. 155). Se origina de esta manera una situación en la que el agente, para cumplir las tareas administrativas, genera su propia autonomía y se convierte en un actor dinámico en los procesos de carácter gubernamental. Incluso, en los países que adoptan los servicios civiles de carrera, el agente que ocupa el cargo administrativo por mérito toma eventualmente distancia frente al político en cuestiones relacionadas con la elección y justificación de las políticas públicas.

Por el saber administrativo y su posición en la jerarquía burocrática, el agente genera espacios de desempeño proclamando la relevancia de la gestión eficiente, y una vez que gana terreno con ese objetivo, adquiere autonomía funcional. El saber administrativo, en las organizaciones gubernamentales, es fundamental para el logro de los objetivos. Es un tipo de saber que llega a dominar y se relaciona con los detalles técnicos en que se sustentan los engranajes de la gestión institucional, que están organizados con elementos legales y tecnológicos que los erigen en actividad que sólo los expertos pueden cumplir: en este caso, el agente.

El político, por tanto, se vuelve dependiente (Aguilar, 2006, p. 222) del agente para

finés de la hechura e implementación de los planes y las políticas sobre la base de los detalles. Cuando el agente adquiere un papel más activo en los procesos administrativos y burocráticos, tiene la oportunidad de conocer la suma de recursos que corresponde a los programas gubernamentales. En la medida en que el quehacer administrativo gana autonomía ante las cuestiones políticas, se alude al empoderamiento que el agente adquiere, lo cual implica que hay confianza en su pericia técnica para conseguir resultados específicos por vía contractual (Aguilar, 2006, p. 222). El empoderamiento significa que tiene la confianza del político para ejercer autonomía de gestión, lo cual le permite ser pieza importante en los procesos de toma de decisiones y el trazo de políticas públicas. Ya no sólo acredita un saber pragmático, sino que también genera condiciones para ser escuchado, tomado en cuenta y participar en el debate, el análisis y la resolución de problemas públicos. La visión de una obediencia con incentivos (Pzeworski, 2008, p. 154) no impide que asuma una conducta proactiva que llena expectativas no sólo de estatus, sino también de influencia en la dinámica de los planes y programas (Pzeworski, 2008, p. 153).

En consecuencia, el agente tiene acceso a los sitios de información relacionados con el sentido, la justificación y la cuantía de las políticas públicas, además de que se convierte en actor central en su desarrollo. El acceso a la información sobre la operación del gobierno y la administración pública es una ventaja para el agente, ya que la procesa para hacerla del conocimiento del político incorporando en buena medida los valores que son de su interés, lo que da origen a procesos de asimetría que repercuten en la toma de decisiones. Esto significa que tiene ventaja para intervenir en el plan de las decisiones y en la definición de los tiempos para su cumplimiento. El acceso a la información y su manejo asimétrico es cuantía de poder que el agente aprovecha para fortalecer su posición vía discusión, deliberación y definición de las decisiones relacionadas con los procesos de las políticas públicas. Esto se traduce en la influencia que tiene en el político para que en el mundo de las decisiones públicas se incorporen las aportaciones que justifica y se convierten en directrices, programas e instrucciones con impacto en lo que se decide hacer y el modo en que habrán de cumplirse.

Tanto el político como el agente son el centro de la rendición de cuentas horizontal, dado que se relaciona con la administración, gestión y responsabilidad de los asuntos del gobierno y la administración pública. Es un tipo de rendición cuentas que indica cómo el Estado crea un órgano responsable de la fiscalización (Manjarrez, 2003, p. 57), el moni-

toreo, la evaluación y el control de las tareas encargadas a los organismos administrativos y gubernamentales con el fin de valorar su desempeño y responsabilidad, con base en las políticas y los programas que se deben cumplir. Ese órgano le permite al político valorar lo desarrollado por el agente en términos de control y seguimiento. Incluye lo relacionado con el modo de financiar las políticas y los programas de gobierno. Los compromisos de gobierno a cargo del principal y el agente se cumplen utilizando medios administrativos, organizacionales, técnicos, tecnológicos y presupuestales autorizados para que se cumplan los objetivos y las metas que contienen los planes, los programas y las políticas. La gestión del Estado se relaciona directamente con la rendición de cuentas, y su importancia consiste en que refiere a dos funciones básicas: gobernar y administrar. Esto significa que en la dirección de la sociedad tanto el político como el agente intervienen directamente en el desempeño del Estado con los valores que proclaman, los principios vigentes, las decisiones que se justifican y la estrategia seguida para que sus acciones sean eficientes.

En este caso, gobernar implica definir rumbos, calibrar la alta dirección del Estado, superar contratiempos, asegurar bienes y servicios públicos; garantizar el orden, la paz, la seguridad y la gobernación sobre la base de actividades de recaudación fiscal, que son importantes para que la hacienda pública procese el pago de impuestos y, conforme a disposiciones legales, decida su asignación y distribución en las políticas y los programas gubernamentales.

Administrar, por su parte, refiere al modo en que se utilizan los instrumentos (López y Haddou, 2007, p. 111) para gobernar, e implica establecer relaciones con la comunidad civil, así como llevar a cabo diagnósticos y elaborar propuestas que permitan el diseño de estrategias para atender carencias, demandas y problemas con el auxilio de soluciones realistas debidamente respaldadas con los recursos del Estado. Administrar significa dar movimiento al Estado mediante la intervención de los agentes encargados de los aspectos técnicos para que, con su pericia, se elaboren los objetivos y las metas que deben cumplirse con programas específicos.

De este modo, el examen de las cuentas públicas a cargo de órganos de fiscalización es imperativo para el control del poder desde el momento en que el Estado se asume como rector de la gobernación y administrador de los recursos de la comunidad. Este doble perfil es la clave para validar que las acciones que cumple son el foco principal de la rendición de cuentas horizontal mediante ejercicios externos de evaluación, sobre la

base de la objetividad e imparcialidad. Se define con este fin un sistema de métricas para evaluar los objetivos y las metas de las políticas públicas, así como la justificación en que se fundamentan la toma de decisiones y las acciones emprendidas. La rendición de cuentas alude al modo en que conviven los valores de la democracia con el trabajo de las burocracias; es decir, la democracia postula valores como igualdad, bienestar, equidad, inclusión y calidad de vida, entendidos por el significado que tienen en conjunto: que la sociedad y los ciudadanos vivan cada vez mejor. El medio para cumplirlos son el gobierno y la administración pública. De ese modo, las capacidades de gestión son fundamentales para cerrar las brechas de la desigualdad económica y social mediante la aplicación de políticas y programas que mejoren la productividad y el bienestar de las personas, los grupos, las regiones y los sectores sociales.

Por ese motivo, las cuentas públicas ingresan al ámbito del ejercicio de la responsabilidad y «las sanciones administrativas, civiles y penales» (López y Haddou, 1997, p. 112). Esto significa, a la vez, el modo de responder ante terceros, y una de esas situaciones se relaciona con el papel que desempeñan los órganos de fiscalización: escudriñar, averiguar, documentar, evidenciar y argumentar el desempeño de los órganos del Estado con base en los valores que asume como organización política de la sociedad. Las cuentas públicas, en la visión de su rendición necesaria, son factor importante para que el Estado controle el poder. Desde el ángulo de la verticalidad y horizontalidad de sus estructuras, además de los tramos de control existentes en cada área de dirección y gestión, el Estado es administrado por políticos y cuadros burocráticos que se extienden amplia y significativamente en cada órgano que lo integra. El universo administrativo y burocrático se organiza en jerarquías no sólo para ejercer la autoridad, sino también para asegurar la coordinación y efectividad de las acciones, y en ese ejercicio se aplican los recursos de las políticas y los programas que obligan a políticos y agentes a cumplirlas. Por eso el examen de las cuentas públicas es al mismo tiempo la verificación de normas, procedimientos, procesos, operaciones y actividades formales que deben cumplir los directivos y operadores del quehacer gubernamental. Sin duda, la rendición de cuentas es factor clave para asegurar la gobernabilidad en las democracias, y tiene como sustento diversos regímenes que, al conjugarse, propician que la dirección de las democracias sea más eficiente y responsable.

En consecuencia, los regímenes que tienen incidencia fundamental en la vida colectiva refieren a «los regímenes políticos en la modalidad de los procesos electorales, los

asuntos administrativos que se sustentan en el control jerárquico de los subordinados y el de las normas jurídicas para aplicar la ley a hechos» (Mashaw, 2008, p. 125). La importancia de rendir cuentas se relaciona con los puntos siguientes: «quién debe rendirlas [...] ante quién, [...] mediante qué procesos, [...] qué criterios [...] y cuáles son los efectos potenciales que se derivan» (Mashaw, 2008, p. 122).

### *Un sistema de vida perverso: la corrupción*

La corrupción quebranta el interés público mediante prácticas de secreto y opacidad en los cargos administrativos. Es una forma de ocultar a los ciudadanos la verdad sobre los asuntos de interés público, y con ello se rompe la legalidad (Mariñez, 2021, p. 62). Estimula desde el servicio público la deslealtad hacia el interés público a cambio de ventajas inconfesables. Favorece el pago de recompensas a quienes son parte de las relaciones de complicidad. La corrupción es una cadena de clandestinidad, ocultamiento, y es difícil encontrar las evidencias de ello (López, 1997, p. 119).

Provoca la corrupción malestar cívico y social. Intensifica la desilusión y desesperanza de los ciudadanos frente a las autoridades estatales. Es contraria al cumplimiento de los valores de igualdad y equidad. Propicia que el Estado descapitalice la sociedad y la economía en la medida en que se reproduce. Obstruye el desarrollo de la vida privada y la vida pública. Revela inmoralidad en la administración de los recursos, al tiempo que encarece la vida productiva y social. El servicio público se percibe como fuente de negocios y prácticas ilegales. Se apropian o dilapidan las rentas públicas mediante conductas orientadas a provocar costos hundidos, es decir, irrecuperables. En este caso, la corrupción es el cruce de la riqueza privada con el poder político (Rose-Ackerman, 2009, p. 26) y un modo de malograr las instituciones, la ética y la integridad pública (Mariñez, 2021, p. 60).

Los políticos y agentes involucrados en la corrupción no son leales a las normas de interés público, pues favorecen las distorsiones (Ayala, 2003, p. 57) institucionales que causa el juego perverso del poder. Multiplican las relaciones de complicidad en los sistemas administrativos que proclaman mejorar y preservar. Aumentan la malversación de fondos públicos mediante conductas malévolas. Incurren de modo ilegal en la gestión de los recursos públicos. Auspician la práctica de incentivos perversos. Alientan la captura del Estado por grupos no estatales y el uso indebido de recursos públicos. Multiplican el intercambio de favores con recursos del erario. Debilitan el patrimonio del Estado con



el aumento injustificado del gasto y la deuda pública, disminuyen los activos públicos, disponen de recursos colectivos sin justificación legítima y fomentan las obras faraónicas. Aumentan la perversión de los fines del Estado; hacen prevalecer la ilegalidad, el abuso de autoridad, los arreglos en la opacidad, el daño a la propiedad y los derechos de la propiedad. Con prácticas turbias, propician la apropiación de recursos públicos, que se destinan al incremento del patrimonio particular. Se violan intencionalmente deberes públicos para obtener ventajas usando la discrecionalidad insaciable. De este modo, se pierde la credibilidad en lo público y lo político, y se desprestigia el Estado de derecho (López, 1997, p. 131).

### *Radiografía medible de la corrupción*

En esta sección se muestran datos relacionados con el impacto diferenciado de la corrupción. Se elaboró con base en los elementos siguientes: 1) la consulta de índices y encuestas clave para entender la corrupción no sólo en México, sino también a escala regional y mundial; 2) la confiabilidad de las fuentes primarias consultadas; 3) su utilidad para identificar conductas perversas; 4) la identificación de marcos normativos incumplidos, y 5) el enfoque de la asimetría de la información. Se recurrió al análisis de conductas ilegales, la inferencia para medir el grado de inmoralidad institucional, la interpretación de datos para encontrar la distorsión de las normas, la valoración de los costos onerosos y las ventajas ilegítimas y la utilización de la categoría radiografía medible de la corrupción para comprender un estado de cosas contrario a los valores de legalidad y legitimidad.

Con los datos siguientes se corroboran los daños medibles que causa la decisión de incurrir en conductas contrarias al orden público.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2022 de Transparencia Internacional pone de manifiesto que la mayor parte del mundo sigue sin combatir frontalmente la corrupción. En el 95% de los países sólo se han conseguido avances mínimos o nulos desde 2017 (Transparency International, 2023).

- ▷ La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2021) revela que:
- ▷ El 86.3% de la población consideró frecuentes los actos de corrupción en las instituciones de gobierno. El 14.7% de la misma que hizo trámites, pagos, solicitudes de servicios o tuvo contacto con algún servidor público experimentó actos de corrupción (INEGI, 2022a).

Cuadro 1 | Dependencia de los imputados por delitos de corrupción

| Número | Tipo de materia | Año 2019 | Año 2020 | Año 2021 | Suma total |
|--------|-----------------|----------|----------|----------|------------|
| 1      | ISSSTE          | 14       | 83       | 18       | 115        |
| 2      | Pemex           | 30       | 28       | 35       | 93         |
| 3      | IMSS            | 15       | 21       | 34       | 70         |
| 4      | SAT             | 10       | 26       | 23       | 59         |
| 5      | Policía Federal | 14       | 12       | 12       | 38         |

Fuente: Merino (2022).

Cuadro 2 | Delitos de corrupción imputados en carpetas de investigación

| Número | Delitos imputados en carpetas de investigación | Año 2019 | Año 2020 | Año 2021 | Suma total |
|--------|--|----------|----------|----------|------------|
| 1      | Peculado                                       | 186      | 163      | 233      | 582        |
| 2      | Uso ilícito de atribuciones y resultados       | 76       | 127      | 120      | 323        |
| 3      | Ejercicio ilícito del servicio público         | 62       | 121      | 102      | 285        |
| 4      | Enriquecimiento ilícito                        | 59       | 40       | 55       | 154        |
| 5      | Cohecho  | 25       | 40       | 39       | 104        |

Fuente: Merino (2022).

▷ Se estima que los costos de incurrir en actos de corrupción en México es de 9 500 millones de pesos, lo cual equivale en promedio a 3 044 pesos por persona (INEGI, 2022a). En las empresas, fue de 7 419 pesos en 2020 (INEGI, 2022b).

▷ En 2021, el 57.1% de la población mexicana consideró que la corrupción era uno de los problemas más importantes en su entidad federativa, sólo por debajo de la inseguridad y la delincuencia (INEGI, 2022b).

▷ Entre 2013 y 2021 aumentó el porcentaje de personas que fueron víctimas de soborno en 25 entidades federativas (INEGI, 2022b).

▷ El 65.0% de las personas que tuvieron contacto con autoridades de seguridad pública para algún trámite o servicio experimentaron corrupción. Estas fueron las interacciones en que hubo un nivel de corrupción más alto en 2021, seguidas por los trámites ante el Ministerio Público y la gestión de permisos relacionados con la propiedad (INEGI, 2022b).

- La comparación del Índice de Paz Global (IPG) del Institute for Economics & Peace con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) muestra que hay un nexo entre violencia y corrupción: los países con las puntuaciones más bajas en el IPC también tienen puntuaciones muy bajas en el IPG. Los gobiernos asediados por la corrupción carecen de capacidad para proteger a las personas, y en sus países el descontento público tiene mayor probabilidad de transformarse en violencia (Transparency International, 2023).
- El Índice de Integridad de la Defensa Gubernamental 2020 señala que sólo nueve de los 85 países evaluados tienen un riesgo bajo o muy bajo de corrupción. México es uno con muy alto riesgo, junto con Bangladesh, China, Montenegro, Turquía, Zimbabue, etc. (Transparency International, 2020).
- El Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022 de World Justice Project (2022) revela que:
  - ▷ Hay un estancamiento, e incluso deterioro, en el Estado de derecho en los distintos estados del país. Esto se explica en gran medida por tres tendencias: 1) el debilitamiento de los contrapesos institucionales en los gobiernos estatales y el cierre del espacio cívico; 2) el deterioro en los sistemas de justicia penal, y 3) la falta de avances en el combate a la corrupción.
  - ▷ Los niveles de ausencia de corrupción cayeron en 16 estados del país y en 11 se mantuvieron igual que en la medición anterior.
  - ▷ Los niveles de ausencia de corrupción en el poder judicial cayeron en 21 estados del país.
  - ▷ Los niveles de ausencia de corrupción en los sistemas de seguridad y procuración de justicia cayeron en 17 entidades.
  - ▷ Los niveles de ausencia de corrupción entre las autoridades del poder ejecutivo estatal cayeron en 17 estados y en seis se mantuvieron igual que en la medición anterior.
  - ▷ El mayor reto de México es en el aspecto de ausencia de corrupción, en el que tiene su puntaje más bajo. En particular, hubo retrocesos en los indicadores que miden la ausencia de corrupción en los poderes legislativo y judicial.
- El Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe 2019 de Transparency International revela que:

- ▷ El 53% de los ciudadanos sostienen que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses. Sólo el 16% opinan que disminuyó.
- ▷ El 39% de los encuestados sostienen que su gobierno está haciendo un buen trabajo en la lucha contra la corrupción, mientras que más de la mitad (57%) consideran que está teniendo un mal desempeño en ese aspecto.
- ▷ El 77% de los ciudadanos sostienen que la gente normal puede hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción.
- ▷ En México, el 90% de los encuestados piensa que la corrupción en el gobierno es un problema grave (Transparency International, 2019).
- ▷ Más del 55% de los encuestados sostienen que la mayoría o todos los policías, empleados públicos, miembros del parlamento y el presidente son corruptos.
- ▷ México es el país de la región con el segundo índice general de soborno más alto. Una de cada dos personas recibió un soborno a cambio de su voto, y una de cada cuatro fue amenazada con represalias. Además, el 20% de los encuestados pagó algún soborno por servicios públicos en los últimos 12 meses.
- ▷ El 44% de los encuestados en México sostienen que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses y el 34% se mantuvo igual.
- El Latinobarómetro 2021 revela que:
  - ▷ El 67% de los encuestados en México piensa que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio.
  - ▷ En México, la percepción de justicia en el acceso a la salud y la educación es de 71% y 63%, respectivamente.
  - ▷ El 33% de los encuestados en México piensa que en el país tienen más poder las grandes empresas.
  - ▷ En México, sólo el 22% de los encuestados confían en la policía y el Congreso, 28% en el gobierno, 24% en el Poder Judicial y 13% en los partidos políticos.
- El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción 2022 de Americas Society/ Council of the Americas (SA/COA) y Control Risks clasifica a los países en función de su eficacia en combatirla. Se considera que aquellos con una puntuación más alta en una escala de 10 puntos tienen mayor probabilidad de que los corruptos sean enjuiciados y sancionados. La impunidad continua es más probable en los países situados en el extremo inferior de la escala. Esta medición revela que:

- ▷ México tiene una calificación global de 4.05 y una trayectoria descendente en la puntuación global de este índice; cayó casi un 5% en 2022 y un 13% desde 2019.
- ▷ La capacidad legal de combatir la corrupción de México tiene una calificación de 3.68. Las variables con puntuación más baja son independencia y recursos de la Fiscalía General y de los agentes de investigación, así como la calidad de los instrumentos de delación premiada.
- ▷ El impacto de la democracia y las instituciones políticas en el combate a la corrupción en México tiene una calificación de 3.72. La variable con menor puntuación es procesos legislativos y el resto de variables, calidad general de la democracia y calidad y aplicabilidad de la legislación sobre financiación de campañas, se encuentran por debajo de la media de los países evaluados.
- ▷ El impacto de la sociedad civil y los medios de comunicación en el combate a la corrupción en México tiene una calificación de 6.22. La variable con mayor puntuación es movilización de la sociedad civil contra la corrupción, seguida por calidad de la prensa y el periodismo de investigación.

### *Conclusiones*

La corrupción es la articulación de dos actores que deciden llevarla a cabo con acciones ilegales e ilegítimas: el corruptor y el corrupto. Se cultiva en ambientes institucionales caracterizados por la discrecionalidad, el hermetismo, el engaño, el fraude y la opacidad. Se apoya en prácticas clandestinas, influencias destructivas, incentivos nocivos y el deseo insaciable de obtener riqueza y poder, que minan los pilares de las estructuras y prácticas de la democracia. Es influida por factores históricos, institucionales y culturales. Erosiona el vigor de las instituciones, daña la vida pública, genera altos costos de transacción al mercado y la vida privada y convierte la administración pública en el foco que incuba la ilegalidad, la inmoralidad y el daño a terceros. La corrupción es secreta y se apoya en la discreción (Malem, 1997, p. 78). Es también una falla del gobierno (Elizondo, 2023) que tiene costos sociales, económicos e institucionales

La corrupción es una categoría de análisis que alude a formas indebidas de actuar en lo público-estatal. Es la suma de conductas que desean obtener ventajas privadas con los recursos públicos; de voluntades que han decidido actuar en sentido contrario a lo público, la legalidad, la legitimidad y la necesaria solidaridad que debe prevalecer en la

vida civil y política organizada en el Estado. Es una forma de tomar por asalto de manera silenciosa el Estado y la administración pública para disponer de sus activos, patrimonios y recursos con fines opuestos al interés público, la vida asociada y el mejor desempeño de la economía de mercado. El asalto silencioso se estructura en camarillas que actúan deliberadamente en el seno de la vida del Estado para controlar la disponibilidad de recursos, con el apoyo de relaciones de complicidad que se mueven en la clandestinidad.

Por tanto, es fundamental que en las oficinas administrativas y burocráticas del Estado se diseñen sistemas de control que privilegien el uso de los datos para identificar los indicios de lo irregular. Que permitan medir el fondo de cada actividad, operación, movimiento, proceso y procedimiento, dado que se enlazan con la gestión de políticas públicas y la dotación de servicios públicos.

El universo administrativo y burocrático es un sistema detallado de actividades que se articulan con base en valores, normas, técnicas, tecnologías y prácticas que tienen asignación de recursos, distribuidos mediante códigos programáticos, partidas presupuestales, contabilidad financiera y el objeto del gasto, que son parte fundamental de las políticas, los programas y los proyectos. Todo ello exige que los sistemas de control dispongan de datos consistentes, corroborados, útiles y oportunos para que la medición de las políticas públicas tenga elementos más categóricos como evidencias. La medición de las políticas es fundamental para comprender el desempeño cualitativo de las decisiones y acciones públicas.

Los datos, que son materia prima, se encuentran en lugar de fabricarse (Majone, 1997, p. 84) y son relevantes para evaluar las acciones de gobierno; pero también se utilizan para elaborar hipótesis, proyecciones, pronósticos, prospectivas, explicaciones, preguntas y respuestas para fortalecer el combate frontal a la corrupción. Son un medio para desactivarla con operaciones que integren cálculos, discernimiento, estadísticas, análisis, evidencias y argumentos. Su utilidad descriptiva permite elaborar índices, algoritmos, estadísticas, clasificaciones, modelos y decisiones. Su tratamiento, codificación, procesamiento, almacenamiento y aplicación deben aprovecharse mediante procesos finos de análisis e interpretación para que desemboquen en la toma de decisiones, con apoyo en reglas institucionales idóneas, procesos organizacionales eficaces y sistemas de procesamiento apoyados en la inteligencia artificial (Ramió, 2022, p. 182), para que contribuyan a la definición de problemas vinculados a la corrupción, cuidando los procesos de causalidad y las estructuras de operación en las que se llevan a cabo las actividades del Estado.

El sentido de los datos no depende de la racionalidad exhaustiva, sino del modo en que se identifica su sentido, significado, utilidad y aplicación. Es importante dar cabida a la gobernanza de los datos (Ramírez, 2022, p. 183) considerando las capacidades analíticas, los enfoques transversales, el análisis de la información, la gestión del conocimiento, el conocimiento empírico y la minería de los propios datos, para conseguir que la erradicación sea más contundente y eficaz.

### Referencias

- Aguilar-Villanueva, F. L. (2006). *Gestión pública y gobernanza*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar-Villanueva, F. L. (2013). *Gobierno y administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Americas Society/Council of the Americas (AS/COA) y Control Risks (2022). El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción 2022. [https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc\\_reportaje\\_2022.pdf?la=en&hash=B-2180F87431502A9E88D271AFE4975BD902F16E4](https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc_reportaje_2022.pdf?la=en&hash=B-2180F87431502A9E88D271AFE4975BD902F16E4)
- Atienza, M. (2017). El derecho como argumentación. En Atienza, M. y Ferrajoli, L., *Jurisprudencia y argumentación en el Estado constitucional de derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ayala-Espino, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En Bresser-Pereira, L. C. y Cunill, N. (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Paidós.
- Corporación Latinobarómetro (2021). *Informe 2021. Adiós a Macondo*. file:///C:/Users/52552/Downloads/F00011665-Latinobarometro\_Informe\_2021.pdf
- Cossío, J. R. (2008). Transparencia y Estado de derecho. En Ackerman, J. M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores.
- Elizondo, E. (2023, 24 de abril). Fallas y fallas. Glosas marginales. *Diario Reforma*.
- Elster, J. (1989). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.

- Embajada y consulados de Estados Unidos en México (2022, 7 de julio). México: Informe de derechos humanos 2021. <https://mx.usembassy.gov/es/mexico-informe-de-derechos-humanos-2021/>
- Habermas, J. (2004). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. México, Barcelona: Gustavo Gili.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022a, 24 de mayo). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. Comunicado de prensa 295/22. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/EstSegPub/encig2021\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/EstSegPub/encig2021_Nal.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022b, 7 de diciembre). Estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción. Comunicado de prensa 735/22. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP\\_DMC\\_22.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_DMC_22.pdf)
- López-Ayllón, S. y Haddou-Arroyo, A. (2007). Rendición de cuentas y diseño de órganos reguladores en México. *Gestión y Política Pública*, XVI(1), 101-145.
- López-Calera, N. (1997). Corrupción, ética y democracia. Nueve tesis sobre la corrupción política. En Laporta, F. J. y Álvarez, S. (eds.), *La corrupción política* (pp. 117-135). Madrid: Alianza Editorial.
- Luhmann, N. (2010). *Los derechos fundamentales como institución*. México: Universidad Iberoamericana.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (2004). La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla. En Pardo, M. C. (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Malem, F. J. (1997). El fenómeno de la corrupción. En Laporta, F. J. y Álvarez, S. (eds.), *La corrupción política* (pp. 71-90). Madrid: Alianza Editorial.
- Manjarrez-Rivera, J. (2003). *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*. México: Instituto de Administración Pública de Veracruz.
- Mariñez-Navarro, F. (2017). De los estándares políticos a los estándares de rendimiento: la rendición de cuentas en la nueva gestión pública (NGP). En Uvalle-Berrones, R. y



- García-Guzmán, M. (coords.), *Sentido y alcance de la rendición de cuentas* (119-154). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mariñez-Navarro, F. (2021). *Instituciones democráticas representativas frente a la corrupción. Los sistemas anticorrupción en México*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- Mashaw, L. J. (2008). Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad. En Ackerman, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores.
- Merino-Huerta, M. (coord.) (2022). *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe país*. Guadalajara: Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción-Universidad de Guadalajara.
- Mulas-Granados, C. (2011). Los indicadores de corrupción en Iberoamérica. En Alonso, J. A. y Mulas-Granados, C. (dirs.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. G. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En Pardo, M. C. (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Pzeworski, A. (2008). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Ramió, C. (2022). *Burocracia inteligente. Guía para transformar la administración pública*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Rose-Ackerman, S. (2009). Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas. En Sandoval, I. E. (coord.), *Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI Editores.
- Schelder, A. (2005). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Transparency International (2019). *Barómetro global de la corrupción. América Latina y el Caribe 2019*. <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>
- Transparency International (2020). Resultados del Índice de Integridad de la Defensa Gubernamental 2020. <https://ti-defence.org/gdi/>

- Transparency International (2023, 31 de enero). El Índice de Percepción de la Corrupción 2022 revela escasos avances contra la corrupción en un contexto mundial cada vez más violento. Comunicado de prensa. <https://www.transparency.org/es/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent>
- Valadés, D. (2003). *El gobierno de gabinete*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valdés, D. (2004). *Problemas constitucionales del Estado de derecho*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Weber, M. (1989). La política como vocación. En Weber, M., *El político y el científico*. México: Editorial Jonás.
- World Justice Project (2021, 14 de octubre). México está en el lugar 113 de 139 países en Estado de derecho, con la caída de una posición. Comunicado de prensa. [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Mexico\\_2021%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20-%20Country%20PR\\_FINAL\\_SPA.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Mexico_2021%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20-%20Country%20PR_FINAL_SPA.pdf)
- World Justice Project (2022). Resumen ejecutivo. Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022. [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/7\\_ResumenEjecutivo.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/7_ResumenEjecutivo.pdf)