

RC

RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 3 | NÚMERO 5 | ENERO-JUNIO DE 2025 | ISSN-e: 2992-7935

Presentación

MAURICIO MERINO

ARTÍCULOS

Previsiones constitucionales para los informes presidenciales en América Latina y una referencia al caso de México desde la rendición de cuentas

EDGAR ALÁN ARROYO CISNEROS

Retos y desafíos de la reforma anticorrupción en México a casi una década de su emisión

JOSÉ JAFET NORIEGA ZAMUDIO

INDIRA MAYCOTTE TINOCO

Corrupción: una mirada desde las teorías explicativas y las agencias anticorrupción

OSWALDO RODRÍGUEZ AMAYA

Definir, medir y mejorar la integridad en los medios de comunicación. Una propuesta

MARÍA DE LOS ÁNGELES ESTRADA

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 3, NÚMERO 5, ENERO-JUNIO DE 2025, ISSN-e: 2992-7935



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

CUCEA
El mejor lugar para el talento

 **IIRCCC**
Instituto de Investigación en Rendición
de Cuentas y Combate a la Corrupción



UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

Dr. Ricardo Villanueva Lomelí
Rector General

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector Ejecutivo

CENTRO UNIVERSITARIO
DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Mtro. Luis Gustavo Padilla Montes
Rector

Dr. José María Nava
Secretario Académico

Dr. Antonio Sánchez Bernal
Director de la División de Economía y Sociedad

Dra. Carla Delfina Aceves Ávila
Jefa del Departamento de Políticas Públicas

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

Director: Mauricio Merino Huerta.

Coordinadora editorial: Marcela Rubí Aguilar Arévalo.
Asistente editorial: Carlos Armando Rodríguez Parada.

Consejo editorial: Alberto Aziz Nassif, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) | Alberto J. Olvera Rivera, Universidad Veracruzana | Antonio Sánchez Bernal, Universidad de Guadalajara | Cecilia Cadena Inostroza, El Colegio Mexiquense | Fernando Nieto Morales, El Colegio de México | María del Carmen Pardo, El Colegio de México | Medardo Tapia Uribe, Universidad Nacional Autónoma de México | Nancy García Vázquez, Universidad de Guadalajara | Sergio López Ayllón, Universidad Nacional Autónoma de México | Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, Universidad de Guanajuato.

Comité asesor externo: Enrique Cárdenas, Universidad Iberoamericana | Esther del Campo García, Universidad Complutense de Madrid | Ernesto Carrillo Barroso, Universidad Complutense de Madrid | Jacqueline Peschard, Universidad Nacional Autónoma de México | Jonathan Fox, American University | Juan Pablo Guerrero Amparán, Global Initiative for Fiscal Transparency | Paulo Hidalgo, Universidad de Talca | Javier Sierra Rodríguez, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS, año 3, núm. 5, enero-junio de 2025 es una publicación semestral editada y distribuida por la Universidad de Guadalajara a través del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Departamento de Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Periférico Norte 799, módulo P, segundo piso, núcleo Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México, teléfono 33 3770 3300 ext. 25988, <http://rcrendiciondecuentas.udg.mx/index.php/UDGIIIRCCC/index>, correo: rc.rendiciondecuentas@gmail.com. Editora responsable: Marcela Rubí Aguilar Arévalo. Director de la revista: Mauricio Merino Huerta, Reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2022-111714561500-102, ISSN-e 2992-7935, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de éste número: Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, CUCEA, Periférico Norte 799, Núcleo Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México, Marcela Rubí Aguilar Arévalo. Fecha de la última modificación 7 de febrero de 2025.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos y las imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

Índice

- 5 Presentación
MAURICIO MERINO
- 9 Previsiones constitucionales para los informes presidenciales en América Latina y una referencia al caso de México desde la rendición de cuentas
EDGAR ALÁN ARROYO CISNEROS
- 35 Retos y desafíos de la reforma anticorrupción en México a casi una década de su emisión
JOSÉ JAFET NORIEGA ZAMUDIO
INDIRA MAYCOTTE TINOCO
- 67 Corrupción: una mirada desde las teorías explicativas y las agencias anticorrupción
OSWALDO RODRÍGUEZ AMAYA
- 89 Definir, medir y mejorar la integridad en los medios de comunicación. Una propuesta
MARÍA DE LOS ÁNGELES ESTRADA
- 109 Gobierno electrónico en México.
¿Cómo vamos después de la pandemia por covid-19?
NANCY YAIBHÉ PEDRAZA CORPUS
NADIA CAROLINA RANGEL VALDIVIA

- 133 Los presupuestos participativos como herramienta para mejorar la percepción ciudadana sobre la corrupción en Tamaulipas
FRANCISCO JAVIER ELIZALDE SOTO

CONFERENCIAS

- 153 La gestación del colectivo Cimtra: los primeros años, 2001-2002
JAIME VILLASANA DÁVILA

RESEÑAS DE LIBROS

- 173 *Hacer frente al horror. Estudios sobre las respuestas y los dilemas de la sociedad organizada ante la inseguridad, la criminalidad y la violencia*
EVANGELINA TAPIA TOVAR

Presentación

MAURICIO MERINO

Al iniciar el tercer año de nuestra revista RC, nos alienta mucho que la comunidad de investigación que hizo nacer este proyecto lo respalde ahora con una amplia respuesta a nuestras convocatorias, desde diversas regiones y universidades interesadas en publicar sus resultados con nuestro sello. Este número es producto de esa confianza, que nos ha permitido hacer una rigurosa selección (entre pares) de los mejores artículos entre el vasto conjunto de propuestas que recibimos. Gracias a esa comunidad académica, durante este año RC ha comenzado ya a inscribirse en los índices más exigentes de las revistas científicas.

Que nuestra revista se consolide por la cantidad y la calidad de los textos que ha venido publicando no es cosa menor, en un contexto global en el que la corrupción sigue minando la confianza en las instituciones democráticas y creando condiciones cada vez más proclives a la emergencia de gobiernos autoritarios. De aquí la relevancia de los artículos y los estudios que publicamos en este número, en el que se analizan las interrelaciones entre la ética, la transparencia y la rendición de cuentas, así como el papel que desempeñan los medios de comunicación y la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

De entrada, el artículo de Edgar Arroyo Cisneros, investigador de la Universidad Juárez del Estado de Durango, ofrece una revisión comparada de las constituciones latinoamericanas con relación a la presentación de los informes presidenciales. El autor argumenta que los informes deberían funcionar como mecanismos de rendición de cuentas y no como herramientas de propaganda política, como ha sucedido

comúnmente en nuestra región. Propone la reivindicación de los informes presidenciales como mecanismos para la deliberación entre los poderes del Estado, para la crítica y el debate entre fuerzas políticas y como un mecanismo principal para la rendición de cuentas abiertas al escrutinio público.

Por su parte, a una década de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), José Noriega e Indira Maycotte –de la Universidad de Guanajuato— estudian los retos y desafíos en la implementación de las políticas contra la corrupción en México. Los autores identifican que es necesario reconocer, de manera anticipada, los comportamientos y las prácticas que efectivamente pueden desencadenar actos de corrupción con la finalidad de prevenir su surgimiento; asumir una conducta ética y responsable en el ejercicio de las funciones de gobierno; cambiar el carácter represivo o sancionatorio de los órganos internos de control por otro de prevención de riesgos; inhibir el uso de auditorías gubernamentales como medios para hostigar o amedrentar a funcionarios públicos que no han cometido ningún tipo de faltas; y promover la cultura de la denuncia. Los autores nos demuestran que la experiencia acumulada por el SNA ha generado aprendizajes que no deben ser desechados sino que, por el contrario, abren nuevas avenidas para combatir la corrupción desde sus causas.

A su vez, Oswaldo Rodríguez propone entender la corrupción a la luz de las teorías sociales que han intentado explicar las motivaciones de los individuos para participar en actos claramente abusivos y opuestos a las normas. El autor realiza una cuidadosa revisión de los supuestos centrados en la subjetividad de las personas y sugiere que este enfoque no ha sido considerado con suficiente interés por las agencias anticorrupción, a despecho de que ese fenómeno sigue siendo uno de los principales adversarios de la estabilidad política y del crecimiento económico.

El artículo de María de los Ángeles Estrada, del Tecnológico de Monterrey, realiza una propuesta sobre cómo los medios de comunicación podrían mejorar su desempeño ético para elevar la confianza y disminuir la percepción de corrupción sobre sus contenidos. La autora sostiene que hay una relación directamente proporcional entre las prácticas de integridad y los hechos de corrupción y advierte que los medios de comunicación juegan un papel tan relevante como el de los gobiernos, en el combate a la corrupción.

Por su parte, Nancy Yaibhé Pedraza Corpus y Nadia Rangel Valdivia, académicas de San Luis Potosí, estudian el impacto de la pandemia por Covid-19 en la estrategia de

gobierno abierto en México. El artículo muestra el progreso y los desafíos de esa política y su impacto en la gestión de servicios públicos y en la aún limitada rendición de cuentas. A partir de los datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI, las autoras construyen un modelo de regresión lineal y encuentran —entre otras cosas— que de 2019 a 2021 aumentaron las interacciones con el gobierno a través del uso de la Internet y de las plataformas digitales. Y demuestran que, a pesar del incremento de esos vínculos electrónicos, la respuesta de atención digital a los efectos de la pandemia fue muy limitada en comparación con otros países.

Esta edición incorpora, también, el artículo de Francisco Javier Elizalde, académico de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, quien estudia de qué manera los presupuestos participativos mejoran la percepción ciudadana sobre la corrupción en esa entidad, en tanto que se asumen como un mecanismo de rendición de cuentas que involucra de manera directa a la ciudadanía en la toma de decisiones. A partir del enfoque de la «epistemología del sur», el autor señala que el federalismo fiscal mexicano limita las capacidades de autonomía de las entidades federativas para decidir cómo solucionar y cómo ejercer el presupuesto público en sus propios entornos. Y desde ese mirador, muestra que la participación ciudadana en la asignación de recursos públicos mejora el desempeño gubernamental, y en consecuencia, disminuye la percepción de corrupción en la sociedad.

En la sección de conferencias, decidimos incorporar la colaboración de Jaime Villana Dávila, miembro fundador del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), quien describe los esfuerzos de esa conocida organización por impulsar el acceso a la información pública en los ayuntamientos mexicanos a partir de una cuidadosa evaluación ciudadana en la materia. La conferencia, impartida por uno de los municipalistas más reconocidos del país, es también un homenaje póstumo al trabajo incansable de Ricardo Jiménez, uno de los fundadores y coordinador nacional de ese colectivo de 2002 a 2020: un luchador social incansable y nuestro amigo entrañable.

Finalmente, Evangelina Tapia Tovar de la Universidad Autónoma de Aguascalientes reseña el libro *Hacer frente al horror. Estudios sobre las respuestas y los dilemas de la sociedad organizada ante la inseguridad, la criminalidad y la violencia*, que revisa las obligadas y lamentables estrategias de organización comunitaria que deben emplearse para enfrentar la ineficiencia gubernamental y la corrupción que, en buena medida, explican la ola de violencia y la criminalidad del país.

Los materiales publicados en esta edición nos invitan, así, a dar un paso hacia delante en nuestros estudios sobre la corrupción, entendida no sólo como un fenómeno institucional u organizacional, sino antropológico y psicosocial, que involucra subjetividades, emociones y motivaciones que no deben pasar inadvertidas. Tras la vulneración de las normas y los abusos cometidos por quienes reciben una cuota de autoridad, hay una trama social que amerita la combinación de otros medios de participación, de visibilización y de colaboración entre individuos y gobiernos, que todavía está lejos de consolidarse.

Previsiones constitucionales para los informes presidenciales en América Latina y una referencia al caso de México desde la rendición de cuentas

EDGAR ALÁN ARROYO CISNEROS¹

Recibido: 15 de mayo de 2024. Aceptado: 23 de septiembre de 2024.

Resumen. El derecho constitucional comparado es una poderosa herramienta para el análisis de diversas figuras institucionales relacionadas con la rendición de cuentas. Bajo esta premisa, en este artículo se comparan los marcos constitucionales que se tienen previstos en América Latina para el informe presidencial, poniendo en perspectiva sus modalidades y la técnica legislativa empleada. De manera similar, se establecen algunos elementos de identificación del propio informe, así como la importancia de desmontar la relación que tiene con el culto a la personalidad, pues históricamente en América Latina, y en particular en México, ha servido como un espacio propagandístico de la figura presidencial y un ámbito para ensalzar al epicentro del presidencialismo exacerbado. Por ello, como lo argumenta la doctrina y se pone de relieve en este trabajo, es necesario reivindicar el informe presidencial bajo la óptica de la rendición de cuentas.

Palabras clave: informe presidencial, democracia, Estado de derecho, rendición de cuentas, constitucionalismo comparado.

Abstract. Constitutional comparative law is a powerful tool for analyzing various institutional figures related to accountability. Based on this premise, this paper compares the constitutional frame-

.....
¹Agradezco las atinadas observaciones que tuvieron a bien formular dos dictaminadores anónimos. Sus sugerencias han enriquecido el texto.

Edgar Alán Arroyo Cisneros. Universidad Juárez del Estado de Durango, México (correo electrónico: alan.arroyo@ujed.mx | <https://orcid.org/0009-0000-7339-9903>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi5.113> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

works provided in Latin America for the presidential report, putting its modalities and legislative techniques into perspective. Similarly, some elements of the identification of the report itself are established, as well as the importance of dismantling its relationship with the cult of personality. Historically, in Latin America, and particularly in Mexico, the presidential report has served as a propagandistic space for the presidential figure and an arena to exalt the epicenter of exacerbated presidentialism. Therefore, as argued by doctrine and highlighted in this work, it is necessary to reclaim the presidential report from an accountability perspective.

Keywords: presidential report, democracy, rule of law, accountability, comparative constitutionalism.

Introducción

La figura del informe presidencial se relaciona directamente con el presidencialismo exacerbado que imperó por mucho tiempo en la región latinoamericana y que hasta la fecha se intenta reeditar, al menos en algunos de sus rasgos más representativos.

En lugar de fungir como un contexto propicio para la rendición de cuentas, la deliberación, la crítica, el diálogo, el intercambio de ideas, el cuestionamiento propio de cualquier sistema democrático y la representación en sí misma, en América Latina, y en particular en México, el informe se ha asociado con el culto a la personalidad y la exaltación de la figura presidencial como elemento omnipotente de nuestros sistemas políticos.

Incluso en tiempos de transición a la democracia, todavía se sigue presentando como un mecanismo para que quien ostente la titularidad del Poder Ejecutivo haga propaganda, promocióne su imagen personal y evada el contraste de posturas y argumentos con la oposición en los recintos parlamentarios.

¿Cómo fue que surgieron estas anomalías y no se tienen debates rípidos a partir de la acción de gobierno, sino escenarios acomodaticios para los gobernantes en turno? La posibilidad de responder esta pregunta no se localiza por completo en los textos constitucionales, pero sí sería posible contestarla en alguna medida en este sentido. Por lo anterior, el objetivo medular de este artículo es realizar un análisis comparativo de las constituciones latinoamericanas en cuanto al tipo de previsiones que establecen para el informe presidencial.

Claro está que una cosa es lo que establece la norma constitucional en cuanto tal y

otra muy diferente su aplicación en la práctica; sin embargo, como el lector podrá percatarse, desde el diseño institucional, a partir de la redacción constitucional, es factible encontrar insuficiencias y elementos deficitarios que merman la calidad del formato del informe presidencial y, por ende, del debate público. En este sentido, sería deseable hacer diferentes reformas constitucionales en Latinoamérica para que el informe esté normado de una manera más plausible, objetiva y racional.

Antes de hacer un examen comparativo, se establecen algunos elementos de identificación del informe presidencial y se abunda sobre lo ya mencionado: esta figura ha servido más bien para el culto a la personalidad que para la rendición de cuentas.

Hecho lo anterior, se pone de relieve la manera en que cada constitución latinoamericana regula el formato del informe presidencial y el nexo tan necesario que éste debe tener tanto con la democracia como con el Estado de derecho, teniendo en consideración que en cualquier democracia consolidada y cualquier Estado constitucional de derecho el informe del primer mandatario debe ser un ejercicio abierto, dinámico y proactivo de rendición de cuentas. Finalmente, se hace un apunte conclusivo.

El informe presidencial: algunos elementos de identificación

El informe presidencial, desde el plano del deber ser, se refiere a un ejercicio que lleva a cabo la persona que ocupa la titularidad del Poder Ejecutivo con la finalidad de informar a la sociedad el estado que guarda la administración gubernamental que encabeza. Puesto que la sociedad a la que le rinde cuentas está representada en el Poder Legislativo, es precisamente el parlamento el recinto donde la presidenta o presidente rinde su mensaje, ya sea de manera verbal o por escrito, lo cual depende de lo que cada país prevenga en su normatividad constitucional como tal.

Por lo dicho, el informe presidencial cumple con varios objetivos: propiciar un diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, motivar el intercambio de ideas entre ambas ramas del poder público, cuestionar al primer mandatario sobre las decisiones, acciones o proyectos emprendidos en el último año y, quizá lo más importante, comunicar a la sociedad las principales políticas públicas e iniciativas de ley emprendidas por el gobierno durante un período determinado de tiempo.

Si nos detenemos un poco en el último elemento mencionado, observaremos que tiene una importancia particular. El presidente de la república es quien encabeza el Es-

tado y el centro de la atención pública, por lo que su liderazgo no es sólo administrativo sino también moral (Carpizo, 1982, p. 293). En este sentido, la manera en que comunica es fundamental tanto para entender el discurso o la ideología como para poner en perspectiva —a partir de la racionalidad— lo que se ha hecho o dejado de hacer en términos políticos y administrativos.

En un sentido ideal, el informe presidencial debe ser un reflejo de mayores espacios de diálogo entre las distintas fuerzas políticas que fomente la tolerancia y el respeto a las posiciones de los demás, así como el establecimiento de una cultura política; en este sentido, el presidente podría acudir varias ocasiones al año al congreso o parlamento y no sólo una (Carbonell, 2002, p. 91). Del anterior planteamiento vale la pena rescatar el ideal de la cultura política como otro de los grandes propósitos que persigue, o debería perseguir, el informe presidencial.

En efecto, mediante esta herramienta sería posible un mayor involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones, pues si, por ejemplo, con anticipación se pudiera estar en contacto con las y los representantes populares para propiciar mayores espacios de interlocución, ello sin duda alguna redundaría e impactaría positivamente en lo que se tiene que preguntar en su momento al primer mandatario.

Así las cosas, la formación de una cultura política óptima es otro tema de fondo cuando se habla del informe presidencial. Si el debate que se genere en torno al mismo fuese de altura, a partir de la formulación de buenas preguntas, y si pudiera prevalecer un intercambio de ideas quizá ríspido pero ajustado a la argumentación y legitimidad discursiva, sin duda se podría coadyuvar a la construcción de esa cultura política que tanto hace falta en nuestros países por lo general desencantados del sistema democrático, con todo lo que ello implica.

Y es que la cultura política debe contribuir al involucramiento estrecho de la ciudadanía con las personas tomadoras de decisiones por medio de su interrelación, tomando en cuenta que se trata del conjunto de hábitos, pensamientos, sentimientos, actitudes, comportamientos, valores y virtudes que ocurren en un momento y lugar determinados, aplicado al contexto político en clave de participación ciudadana.

Mora-Donatto plantea lo siguiente sobre el informe presidencial para el caso mexicano, lo cual nos sirve también para indagar sobre este mecanismo en otras latitudes:

En consecuencia, es oportuno que en este tiempo de pluralidad parlamentaria nos hagamos la pregunta: ¿qué queremos que sea tal informe?, ¿una simple comparecencia del presidente de la República, el encuentro entre dos órganos del Estado con el que se inicia el período ordinario de sesiones del Congreso, la ceremonia en la que el Ejecutivo presenta un resumen de lo que propiamente se conoce como informe presidencial, o que dicha comparecencia del Ejecutivo se convierta en el escenario más importante para el intercambio de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo a través de interpelaciones directas de los legisladores al presidente de la República? (2001, pp. 108-109).

En función de lo anterior, cuando deseemos identificar la naturaleza jurídica y política del informe presidencial deberemos remitirnos a un elemento aspiracional, es decir, preguntarnos qué tipo de régimen político queremos edificar: uno de corte pasivo, en donde sean las personas titulares del poder público las únicas dueñas de la realidad social y sus distintos imaginarios, o bien uno de naturaleza activa, por virtud del cual la ciudadanía en general se involucre en la cosa pública.

Esta perspectiva activa se puede lograr empezando por el hecho y la necesidad de cuestionar a los gobernantes, para que se procure una apropiación del espacio colectivo y el interés por la política haga del día del informe presidencial uno de los más importantes en democracia, por la gran posibilidad de cuestionar la toma de decisiones a través del Poder Legislativo, en el que todas y todos estamos representados.

El informe presidencial en América Latina: ¿culto a la personalidad?

La historia política de América Latina ha mostrado que lo dicho en el apartado anterior del presente artículo dista mucho de lo que acontece en el terreno de los hechos. Efectivamente, en nuestros países históricamente en la mayoría de los escenarios se ha visto que el informe presidencial no propicia interacciones, diálogos ni mucho menos preguntas o interpelaciones del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo.

La referida historia política nos permite observar tanto el desarrollo como la evolución de la figura del informe presidencial, a la que ubica y contextualiza como la sucesión de acontecimientos y hechos políticos en una sociedad concreta, siempre en clave historiográfica. Si observamos, entonces, que esta rama de la historia en general se puede abordar desde la perspectiva de la biografía de las y los gobernantes, así como de su estilo

personal de gobernar, el análisis de sus informes como procesos comunicativos se convierte en una herramienta valiosa que pone en perspectiva la deliberación pública.

Hemos tenido, pues, una relación del informe presidencial más directa con el culto a la personalidad que con la democracia como forma de rendición de cuentas. Por supuesto, ello se ha ido relativizando, sobre todo, a partir de que cada país latinoamericano ha experimentado su propio proceso de transición a la democracia, sin dejar de mencionar que, desafortunadamente, en algunos casos hemos visto involuciones o regresiones democráticas.

Si en América Latina ha prevalecido por lo general el presidencialismo como forma de gobierno, una de las barreras de contención que poco a poco se han ido construyendo para aquilatarlo es la introducción de algunos rasgos parlamentarios en los sistemas otros avasalladores del Poder Legislativo, y no se diga del Poder Judicial.

Valadés (2007, p. 187) explica que la tendencia a la parlamentarización del sistema presidencial no es tanto un comportamiento idiosincrásico cuyos partícipes sean únicamente los sistemas constitucionales de una zona geográfica en particular, sino más bien una respuesta generalizada en aras de hallar soluciones a la gobernabilidad como uno de los más acuciantes conflictos que se le presentan al Estado constitucional.

En este sentido, si el formato acartonado y favorable a la figura del Poder Ejecutivo que se ha tenido en las previsiones constitucionales latinoamericanas en torno al informe de gobierno ha sido uno de los rasgos distintivos de éste como insumo del culto a la personalidad y el presidencialismo, es importante repensar su diseño.

En el caso mexicano, así describía Carpizo (2004, p. 113) el informe presidencial durante la época del partido hegemónico:

Los mexicanos estamos acostumbrados a que el 1° de septiembre el presidente de la República, en un ambiente de fiesta, con vallas en las calles por donde va a pasar para dirigirse al edificio de la Cámara de Diputados, lea ante el Congreso un largo informe que tarda varias horas, y que es interrumpido en muchas ocasiones por aplausos estrepitosos. Cuando el presidente de la República termina, el presidente de la Cámara de Diputados le contesta, y ya sabemos que esa respuesta estará llena de elogios. Todo México puede actualmente ver y escuchar esta ceremonia, dado que se transmite por todos los canales de televisión y radio.

Así las cosas, el informe presidencial se configura como «una voz publicitaria que nos pide aceptación» (Ballesteros de León, 2010). Lo interesante e incluso criticable de ello es que, por ejemplo, en el caso mexicano así siguió presentándose después de que el antes todopoderoso Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por vez primera la Presidencia de la República en el año 2000.

Incluso después de este año axial, muchos medios de comunicación no han estado a la altura de las circunstancias como contrapeso al poder político, por lo que el informe presidencial, a pesar de los cambios tan significativos que se produjeron en la arena política, sigue siendo una herramienta modelada por las y los gobernantes prácticamente a su antojo.

En el contexto latinoamericano, México es una excepción en casi todos los casos, en el sentido de que ha hecho evolucionar su sistema presidencial por conducto de reformas constitucionales parciales y no de un nuevo proceso constituyente o una dictadura militar (Barceló-Rojas, 2008, p. 67). Bajo esta perspectiva es que debe convocarse a un diálogo abierto, incluso por medio de mecanismos de parlamento abierto, en aras de transformar a fondo la modalidad bajo la cual se lleva a cabo el informe presidencial, pues así lo exige la moderna democracia constitucional.

Previsiones constitucionales para los informes presidenciales en Latinoamérica: breve marco comparativo

Si nos adentramos en la regulación constitucional del informe presidencial en la región latinoamericana, podremos percatarnos de que hay elementos compartidos entre países, pero también otros que separan el formato de esta figura en cada caso concreto. A continuación, se revisa la manera en que cada constitución en América Latina prevé lo relativo al informe presidencial, y se identifica el derecho constitucional comparado como un insumo para la mejora del diseño institucional.

Por supuesto, cada sistema tiene sus particularidades ya en el momento de la praxis, sobre todo en cuanto a ciertas costumbres que se han introducido con el paso del tiempo. Pero lo que nos interesa en este análisis es observar cómo se dan los supuestos hipotéticos normativos, así señalados por cada carta política fundamental.

Argentina

En su artículo 99, numeral 8, la Constitución argentina dispone que una de las atribu-

ciones del presidente de la nación es hacer anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas cámaras, dando cuenta en esta ocasión del estado de la nación, de las reformas prometidas por la Constitución y recomendando, a su consideración, las medidas que juzgue necesarias y convenientes.

Como se colige del análisis del texto constitucional argentino, no hay mayor consideración en torno al formato del informe presidencial, pues no se dice nada sobre una eventual intervención de las y los congresistas, sino que se centra todo en el mensaje que respecto al estado de la nación debe decir el primer mandatario, además de referirse al concepto, un tanto ambiguo, de las «reformas prometidas» por la Constitución.

Bolivia

El artículo 172, numeral 12, de la Constitución boliviana determina que una de las atribuciones de la presidenta o el presidente del Estado, además de las que establecen la propia carta magna y la ley, consiste en presentar anualmente a la Asamblea Legislativa Plurinacional, en su primera sesión, el informe escrito acerca del uso y estado de la administración pública durante la gestión anual, acompañado de las memorias ministeriales.

En este caso tampoco se observa mayor detalle en cuanto a una posible interacción o diálogo entre poderes, pues la obligación presidencial sólo estriba en la presentación del informe escrito de manera anual y nada dice sobre ulteriores preguntas o indagaciones por parte del Poder Legislativo. La única diferencia es la necesidad de acompañar las memorias institucionales al referido informe escrito.

Brasil

El artículo 84 de la Constitución brasileña, en su fracción XI, establece que compete privativamente al presidente de la República remitir el informe y plan de gobierno al Congreso Nacional con ocasión de la apertura de la sesión legislativa, en el que expone la situación del país y solicita las providencias que juzgase necesarias.

Mientras tanto, el artículo 49 del mismo ordenamiento constitucional señala, en su fracción IX, que es de competencia exclusiva del Congreso Nacional juzgar anualmente las cuentas rendidas por el presidente de la República y apreciar los informes sobre la ejecución de los planes de gobierno.

Por virtud de los artículos referidos, se alcanza a apreciar en Brasil el intento de darle

una mayor participación en el informe al Poder Legislativo, específicamente al Congreso Nacional, si bien es cierto que se limita a decir que dicho órgano juzgará las cuentas que rinda el primer mandatario, sin dar mayores detalles en cuanto a la manera en que debe efectuarse dicho acto, lo cual tampoco acontece con los informes de ejecución, según se aprecia en la última parte del mencionado artículo 49, fracción IX.

Chile

El artículo 24 de la Constitución chilena ordena, en su tercer párrafo, que el presidente de la República rinda cuentas al país el 21 de mayo de cada año del estado administrativo y político de la nación ante el Congreso Pleno.

A su vez, el artículo 52, inciso 1), de esta carta constitucional establece que una de las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados es fiscalizar los actos del gobierno. Para ello, puede adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada, por medio del ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al gobierno. El presidente de la República contestará fundadamente por medio del ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior.

En el sistema constitucional chileno, por lo visto, tampoco hay mayor detalle sobre un formato más pormenorizado del informe presidencial, pues sólo se dice que el presidente dará cuenta del estado administrativo y político del país. El segundo artículo que referimos enuncia la posibilidad de fiscalizar los actos gubernamentales, y aunque en su contenido se habla de la figura del primer mandatario, no hay referencia explícita al informe de gobierno.

Colombia

El artículo 189 de la Constitución colombiana, en su numeral 12, dicta que corresponde al presidente de la República, como jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa, presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la administración, la ejecución de los planes y programas de desarrollo económi-

co y social y los proyectos que el gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura.

El artículo 135, numeral 3, en relación con el numeral 2 del artículo 136, dispone a su vez que cada cámara de la rama legislativa puede solicitar al gobierno los informes que necesite.

En el caso colombiano no se dan mayores detalles en cuanto al informe presidencial, se señala únicamente la obligación que tiene el primer mandatario de rendirlo. El otro precepto constitucional se refiere a la posibilidad de que el Poder Legislativo pida informes al gobierno, pero tampoco hay una referencia particular al informe del presidente.

Costa Rica

El artículo 139 de la Constitución costarricense, numeral cuarto, señala que uno de los deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República es presentar a la Asamblea Legislativa, al iniciar el primer período anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la administración y el estado político de la República, en el cual deberá, además, proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del gobierno y el progreso y bienestar de la nación.

En Costa Rica se habla de manera muy general de la obligación de que el primer mandatario rinda un mensaje escrito ante la Asamblea Legislativa, de lo cual se infiere fácilmente que no hay ninguna previsión constitucional que establezca una posible conversación interorgánica entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

Cuba

La Constitución cubana, en su artículo 108, inciso s), señala que corresponde a la Asamblea Nacional del Poder Popular conocer, evaluar y adoptar decisiones sobre los informes de rendición de cuentas que le presenten el Consejo de Estado, el presidente de la República, el primer ministro, el Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo Popular, la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República y los organismos de la administración central del Estado, así como los gobiernos provinciales.

El caso cubano es particular porque se habla de la necesidad de que el presidente rinda cuentas a través de un informe ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, con la particularidad de que dicha necesidad u obligación no se pone de manifiesto en las atri-

buciones del propio primer mandatario. De igual manera, no hay mayor detalle en cuanto a las características o modalidades del informe.

Ecuador

La Constitución ecuatoriana dispone en su artículo 147, numeral 7, que una de las atribuciones y deberes de la presidenta o el presidente de la República, además de los que determina la ley, estriba en presentar anualmente a la Asamblea Nacional el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.

El artículo 120 constitucional, por otro lado, en su numeral 4, afirma que la Asamblea Nacional tiene como una de sus atribuciones y deberes conocer los informes anuales que debe presentar la presidenta o el presidente de la República y pronunciarse al respecto.

El marco constitucional ecuatoriano sigue la lógica de la mayoría de los países de la región latinoamericana y sólo se refiere escuetamente a la presentación de un informe por parte del presidente, en su caso ante la Asamblea Nacional, con el añadido de que dicho informe debe versar sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

Esto es una novedad, ya que contextualiza y precisa el contenido del informe. Otra novedad que se observa es que, como parte de las atribuciones de la Asamblea Nacional, al conocer el informe anual presidencial debe «pronunciarse al respecto». Nada dice en cuanto a modos concretos o especificidades, pero ya es un cambio con respecto a otras latitudes.

El Salvador

El artículo 168 de la Constitución salvadoreña, en su numeral sexto, ordena que una de las atribuciones y obligaciones del presidente de la República es presentar, por conducto de los ministros, a la Asamblea Legislativa, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la administración pública en el año transcurrido. Además, el ministro de Hacienda presentará, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el estado que demuestre la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal. Si dentro de estos términos no se cumple con tales obligaciones, quedará por el mismo hecho depuesto el ministro que no lo verifique, lo cual será notificado al presidente de la República de inme-

diato, para que nombre el sustituto. Éste presentará dentro de los treinta días siguientes el informe correspondiente. Si aún en este caso no se cumpliera con lo preceptuado, quedará depuesto el nuevo ministro.

Es interesante también que el numeral séptimo refiere que otra de las atribuciones-obligaciones presidenciales es entregar a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le pida, excepto cuando se trate de planes militares secretos. En cuanto a negociaciones políticas que fuere necesario mantener en reserva, el presidente de la República deberá advertirlo, para que se conozca de ellas en sesión secreta.

Asimismo, el artículo 131, numeral 18, indica que corresponde a la Asamblea Legislativa recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus ministros y aprobarlo o desaprobarlo.

En el caso salvadoreño, salvo un mayor desarrollo que se tiene en torno a un informe que rendirá el ministro de Hacienda y la necesidad de que el presidente rinda informes excepto en temas de planes militares secretos, el tema del informe presidencial está enlistado en las atribuciones tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

En este último caso, sin embargo, es muy interesante que se introduce una cuestión particular: la Asamblea Legislativa debe aprobar o desaprobar el informe presidencial. Nada se dice sobre los efectos de tal aprobación o desaprobación, pero ya se propicia en la Constitución un mayor requerimiento argumentativo e incluso documentación pública que constate o desvirtúe el cúmulo de razones que el primer mandatario establezca en el discurso correspondiente.

Guatemala

El artículo 183 de la Constitución guatemalteca, en su inciso i), postula que una de las funciones del presidente de la República es presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito sobre la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior.

En el caso guatemalteco, como se puede observar, la referencia es muy breve, pues se señala únicamente que el primer mandatario debe presentar el informe por escrito de manera anual ante el Congreso de la República, sin ofrecer ningún detalle en cuanto a su mecanismo o sus modalidades específicas.

Haití

El artículo 151 de la Constitución haitiana ordena que, en la apertura de la primera sesión anual del Órgano Legislativo, el presidente de la República le dirija un mensaje sobre el estado de la nación. Este mensaje no da lugar a ningún debate.

A su vez, el artículo 98-3, numeral 10, de la Constitución determina que una de las atribuciones de la Asamblea Nacional es recibir, en la apertura de cada período de decisiones, el balance de las actividades del gobierno.

La carta magna de este país caribeño se refiere al informe como una atribución tanto del presidente como de la Asamblea Nacional. Lo que llama la atención es que indica, puntualmente y de manera rotunda, que el mensaje presidencial sobre el estado de la nación «no da lugar a ningún debate». La falta de intercambio de ideas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que en otros países se infiere de manera implícita, en el caso haitiano se establece constitucionalmente, lo cual por supuesto no es muy sano en términos democráticos.

Honduras

El artículo 245 de la Constitución hondureña puntualiza, en su numeral 8, que una de las atribuciones del presidente de la República es dirigir mensajes al Congreso Nacional en cualquier época, y obligatoriamente en forma personal y por escrito al instalarse cada legislatura ordinaria.

Otro precepto que, aunque no menciona directamente el informe presidencial, es el artículo 205, numeral 20, el cual señala que una de las facultades y atribuciones del Congreso Nacional es aprobar o improbar la conducta administrativa de diferentes instituciones, incluyendo la del Poder Ejecutivo.

El caso hondureño se distingue porque no sólo habla del informe presidencial en forma escrita, como lo hacen otros textos constitucionales de la región latinoamericana, sino que además debe ser de manera personal. En cuanto a las modalidades de tiempo, este tipo de informe debe darse en el momento en que se instale la legislatura ordinaria.

México

El artículo 69 de la Constitución mexicana señala en su primer párrafo que, en la apertura de sesiones ordinarias del primer período de cada año de ejercicio del Congreso, el

presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o las razones que originaron la convocatoria.

Además, en el segundo párrafo dispone que cada una de las cámaras analizará el informe y podrá solicitar al presidente de la República que amplíe la información mediante pregunta por escrito y cite a los secretarios de Estado y los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad. Este último párrafo fue objeto de una reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, como parte de la reforma política que se promulgó en dicho año.

El país es un caso *sui generis* por varias razones. El informe presidencial, a diferencia de los demás países de la región, no se encuentra entre las facultades, atribuciones u obligaciones del titular del Poder Ejecutivo, que en el caso mexicano correspondería al artículo 89 constitucional. Tampoco está incluido en las facultades del Congreso de la Unión, depositario del Poder Legislativo en México, lo cual correspondería al artículo 73 de la Constitución de 1917.

En México, el formato del informe es escrito y se presenta en la apertura de sesiones ordinarias del primer período de cada año de ejercicio del Congreso, y llama la atención lo que puntualiza el segundo párrafo del artículo 69 constitucional. Una vez hecho el análisis del informe por parte de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, cualquiera de éstas puede solicitar que se amplíe la información mediante cuestionamientos por escrito, pero los desarrollos ulteriores de estos intercambios se darán a través de las secretarías de Estado, es decir, de las y los titulares de las distintas dependencias que integran la administración pública centralizada, por lo que en realidad no hay una nueva participación del presidente.

Nicaragua

La Constitución nicaragüense establece en su artículo 150, inciso 15), que una de las atribuciones del presidente de la República es presentar a la Asamblea Nacional, perso-

nalmente o por medio del vicepresidente, el informe anual y otros informes y mensajes especiales.

Asimismo, la misma normativa indica en su artículo 138, inciso 16), que una de las atribuciones de la Asamblea Nacional es recibir en sesión solemne al presidente y el vicepresidente de la República, para escuchar el informe anual.

El sistema constitucional nicaragüense se refiere al informe presidencial tanto en las atribuciones del primer mandatario como en las del Poder Legislativo, como lo hacen otros países de la región, con la diferencia de que se da la posibilidad de que sea el vicepresidente quien lo rinda. Esta posible delegación no acontece en otros países latinoamericanos, por lo que puede ser objeto de una exploración constitucional para un posible cambio futuro.

Panamá

El artículo 183 de la Constitución panameña, numeral 5, dispone que una de las atribuciones que ejerce por sí solo el presidente de la República es presentar, el primer día de sesiones ordinarias de cada legislatura, un mensaje sobre los asuntos de la administración.

Resulta interesante que el contenido del artículo 163, numeral 10, prohíbe a la Asamblea Nacional dar votos de aplauso o censura respecto de actos del presidente de la República.

El marco constitucional panameño se refiere al informe presidencial sólo en el contexto de las atribuciones del propio presidente y no en las del Poder Legislativo, por lo que en realidad es muy breve el señalamiento. El otro dispositivo referido, aunque no hace referencia directa al informe presidencial, establece en cambio la prohibición explícita del aplauso o la censura a los actos del primer mandatario.

Paraguay

La Constitución paraguaya preconiza en su artículo 238, numeral 8, que uno de los deberes y las atribuciones del presidente de la República es dar cuenta al Congreso, al inicio de cada período anual de sesiones, de las gestiones realizadas por el Poder Ejecutivo, así como informar de la situación general de la República y los planes para el futuro.

De igual manera, en su artículo 184, señala que ambas cámaras del congreso se reunirán anualmente, en sesiones ordinarias, desde el primero de julio de cada año hasta el 30

de junio del siguiente, con un período de receso del 21 de diciembre al primero de marzo, fecha ésta en la que rendirá su informe el presidente de la República.

En conexión con dicha disposición está el artículo 202, numeral 15, que asevera que uno de los deberes y las atribuciones del Congreso consiste en recibir del presidente de la República un informe sobre la situación general del país, su administración y los planes de gobierno, en la forma dispuesta en esta Constitución.

En Paraguay se observan disposiciones constitucionales sobre el informe presidencial como parte de las atribuciones del primer mandatario y el Poder Legislativo, siguiendo la lógica de la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, tampoco se observan mayores requisitos en cuanto al formato particular ni la posibilidad de un debate o la formulación de preguntas.

Perú

El artículo 118 de la Constitución peruana, numeral 7, dispone que una de las atribuciones del presidente de la República es dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.

El sistema peruano no incluye al informe presidencial entre las atribuciones parlamentarias, pero sí entre las que corresponden al Poder Ejecutivo, el cual debe darse por escrito y personalmente. Asimismo, ordena que ese mensaje anual exponga la situación del país y las estimaciones presidenciales acerca de posibles reformas o mejoras. Más allá de ello, no brinda más información sobre el informe.

República Dominicana

El artículo 114 de la Constitución dominicana refiere que es responsabilidad del presidente de la República rendir cuentas anualmente, ante el Congreso Nacional, de la administración presupuestaria, financiera y de gestión ocurrida en el año anterior, según lo establece el artículo 128, numeral 2, literal f), de esta Constitución, acompañadas de un mensaje explicativo de las proyecciones macroeconómicas y fiscales, los resultados

económicos, financieros y sociales esperados y las principales prioridades que el gobierno se propone atender dentro de la Ley de Presupuesto General del Estado aprobada para el año en curso.

El caso dominicano, como se puede apreciar en este artículo, es un buen ejemplo, en lo general, de la naturaleza del informe presidencial como ejercicio de rendición de cuentas, pues incluso así reza el encabezado del precepto legal: «rendición de cuentas del Presidente de la República».

Ello se reafirma en el artículo 93, dedicado a las atribuciones del Congreso Nacional, cuando en las atribuciones generales orientadas a la fiscalización y el control señala, por un lado, que al Congreso le corresponde aprobar o rechazar el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo durante la primera sesión ordinaria de cada año, tomando como base el informe de la Cámara de Cuentas (inciso a), y, por otro lado, examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos si se ajustan a la Constitución y las leyes (inciso d).

Se puede apreciar, entonces, que el constitucionalismo dominicano es quizá uno de los más avanzados de la región porque establece más características que deben poseer los informes presidenciales. No obstante, en cuanto a lo que nos ocupa, sólo se refiere a una posible aprobación o rechazo del estado de recaudación e inversión de las rentas, sin mencionar mucho más sobre las posibilidades del diálogo interorgánico.

Uruguay

La Constitución uruguaya ordena en su artículo 168, numeral 5º, que al presidente de la República, actuando con el ministro o los ministros respectivos o con el Consejo de Ministros, corresponde informar al Poder Legislativo, al inaugurarse las sesiones ordinarias, sobre el estado de la República y las mejoras y reformas que considere dignas de su atención.

A su vez, el mismo cuerpo jurídico dice en su artículo 85, numeral 5º, que a la Asamblea General compete aprobar o reprobado, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo.

En Uruguay, como en otros casos que hemos visualizado, el informe presidencial es una de las atribuciones tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, con la posibilidad de que la Asamblea General apruebe o repruebe, total o parcialmente, las cuentas

que rinda el presidente, sin dar mayores detalles sobre ello. Sin embargo, la introducción de esta cláusula también distingue al constitucionalismo uruguayo de la mayoría de los constitucionalismos latinoamericanos.

Venezuela

El artículo 236 de la Constitución venezolana, numeral 17, dicta que una de las atribuciones y obligaciones del presidente o la presidenta de la República es dirigir a la Asamblea Nacional, personalmente o por medio del vicepresidente ejecutivo o la vicepresidenta ejecutiva, informes o mensajes especiales.

En cuanto a las atribuciones de la Asamblea Nacional, lo que manda el artículo 187, numeral 3, es que le corresponde ejercer funciones de control sobre el gobierno y la administración pública nacional.

El constitucionalismo venezolano no se refiere explícitamente a un informe anual, como lo hace la mayoría de las constituciones políticas latinoamericanas, sino a «informes o mensajes especiales» que dirigirá el presidente a la Asamblea Nacional. Aquí también se presenta la posibilidad de que sea la persona titular de la vicepresidencia quien rinda tales informes o mensajes, faltando al principio de que el presidente de manera personal y directa sea quien rinda cuentas.

El informe presidencial y su relación con la democracia y el Estado de derecho

A partir del análisis hecho en el apartado anterior, es factible deducir que las previsiones constitucionales en América Latina sobre el informe presidencial son muy escuetas y poco precisas sobre la dinámica que debe seguir. Por la importancia que reviste, y aspirando a que sea un verdadero ejercicio de control parlamentario, en opinión de quien esto escribe, debe ser la propia Constitución la que regule el formato del informe presidencial y prevea sus normas, tiempos y características al menos en lo general, y quizá una ley de desarrollo constitucional pudiera detallar los pormenores de toda la figura.

Una democracia consolidada requiere que el informe presidencial se transforme profundamente y sea un elemento catalizador del diálogo entre poderes. Tal diálogo es una de las bases fundamentales de los sistemas democráticos, pues el procesamiento de las diferencias tendría que canalizarse por las vías institucionales idóneas; el informe presidencial posibilitaría el encauzamiento de los diferendos, el señalamiento de aciertos y errores de

una administración gubernamental en particular y las acciones que se deben emprender en el futuro.

En un nuevo marco de división de poderes y de correlación de fuerzas en el interior de los parlamentos, debe haber una adaptación a las formas de representación política (Muro-Ruiz, 2010, p. 386). Y es que éstas, de una u otra manera, han surgido del proceso de transición a la democracia, el cual se encuentra trunco y en estado de incertidumbre en la región latinoamericana.

La independencia legislativa, por otro lado, es un elemento fundamental en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el contexto de una democracia sólida, en el entendido de que tanto las convergencias como las divergencias alimentan una participación política sólida e igualmente responsable (Valadés, 1994, p. 205).

No hay elemento que abone de mejor modo a la independencia parlamentaria que una participación robusta en el informe presidencial. El dar oportunidad a los congresistas para que expresen su opinión sobre la gestión presidencial es una forma de fortalecer el Estado de derecho y la democracia, pues de esta manera se abre el espacio para que las minorías sean escuchadas y tomadas en cuenta (Chávez-Hernández, 2002, p. 853).

El Estado de derecho, a final de cuentas, implica la correcta aplicación de la normativa, el imperio de la ley y un estado de cosas en que la legislación se respeta no tanto por temor a una sanción sino porque, desde un plano cultural y de conciencia, es lo que más conviene a la convivencia social armónica, pacífica e integral. Qué mejor que sean las personas en las que se deposita el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo quienes pongan el ejemplo a partir de una interacción democrática, políticamente saludable y racionalmente legítima, por conducto de un nuevo formato de informe presidencial.

El informe presidencial como ejercicio de rendición de cuentas

Por lo visto hasta aquí, el informe presidencial en América Latina en general, y en México en particular, debe ser objeto de una cirugía mayor. En efecto, la redacción constitucional es, en la mayoría de los países, todo menos abundante cuando se trata de esta figura.

De entrada, como se vio en el apartado correspondiente, hay muy pocas referencias a la interlocución entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo; más allá de que algunas prácticas parlamentarias hayan ido introduciendo costumbres políticas que intentan dinamizar, modernizar o poner al día el formato del informe, lo cierto es que debe empezar por las

propias constituciones, lo que inyecta las dosis necesarias de certidumbre jurídica, política e institucional.

La aplicación directa de la Constitución, en efecto, es un fenómeno relativamente nuevo que se ha presentado en América Latina, por lo que es necesario contar con reglas claras en todo el conjunto de la legislación, lo cual se acentúa si hacemos referencia al caso particular de las normas constitucionales.

Como ya se ha constatado, el informe presidencial no es un asunto menor, por lo que resulta imprescindible establecer un mecanismo con rango constitucional que propicie la rendición de cuentas como uno de los grandes temas de la democracia constitucional global.

Un par de casos europeos demuestra que si incorporamos algunos matices parlamentarios a nuestro sistema constitucional podremos abonar a un mejor diálogo entre poderes y, por ende, a un ejercicio de rendición de cuentas más robusto, lo cual impactaría positivamente el formato del informe presidencial. En España, por ejemplo, existen las sesiones de control al gobierno en las que el Congreso de los Diputados, específicamente la oposición, cuestiona e interpela al presidente del gobierno sobre asuntos de interés general.

De igual manera, en Italia es posible que el primer ministro busque la confianza en el Parlamento a efecto de saber si cuenta con la mayoría suficiente para seguir gobernando. Ambos ejemplos pueden trasladarse a un sistema como el nuestro y combinarse con una figura ya instaurada, como es la revocación de mandato, en tanto instrumento de democracia directa.

Un tema mediante el cual puede avanzar el informe presidencial como ejercicio de rendición de cuentas es, precisamente, el de las interpelaciones o preguntas parlamentarias. Ha habido algunos avances en América Latina sobre el tema de las interpelaciones, pero se interpela más bien a ministras o ministros de Estado, no al titular del Poder Ejecutivo en cuanto tal como sucede, por ejemplo, con la Constitución boliviana en su artículo 158, numeral 18.

Otro ejemplo se encuentra en la Constitución mexicana, que en su artículo 93 determina que los secretarios del despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. El segundo párrafo de la misma disposición señala que cualquiera de las cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, los directores y administradores de las entidades paraestatales

y los titulares de los órganos autónomos para que informen, bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

En Chile, el artículo 52, inciso 1), de su carta constitucional señala que la Cámara de Diputados puede citar a un ministro de Estado, a petición de al menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio. La asistencia del ministro será obligatoria y él deberá responder las preguntas y consultas que motiven su citación.

En Costa Rica, el inciso 24) del artículo 121 constitucional señala que una de las atribuciones de la Asamblea Legislativa es formular interpelaciones a los ministros de gobierno y, además, por dos tercios de votos de los presentes, censurar a los mismos funcionarios cuando, a juicio de la Asamblea, fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o pudieran causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

En Guatemala, el artículo 165, fracción j, en relación con los diversos dispositivos 166 y 167, se refiere a la interpelación a ministros y sus efectos como una de las atribuciones del Congreso de la República.

Sin embargo, más allá de estos casos aislados, hay todavía mucho por hacer en esta materia de las preguntas e interpelaciones. Si la rendición de cuentas se entiende como un elemento de control tanto de los gobernados hacia sus gobiernos cuanto entre instituciones públicas, se trata no únicamente de un constructo administrativo sino, desde luego, también de naturaleza política (Merino, Veloz y Hernández, 2016, p. 93).

Es precisamente en esta lógica en la que debe insertarse el informe presidencial pues, como se desprende de la redacción constitucional en prácticamente toda la región, en América Latina hay una carencia generalizada de control de la ciudadanía hacia los primeros mandatarios porque no existe la posibilidad de un intercambio de posturas, posiciones e ideas entre poderes, ni del más mínimo cuestionamiento directo al presidente.

El informe presidencial debe potenciarse como un instrumento que tenga efectos político-valorativos de la acción del Poder Ejecutivo (Cárdenas-Gracia, 2000, p. 144). La cuestión valorativa, desde luego, es sumamente importante, pues en un plano ideal es en el

momento del informe cuando no sólo el Poder Legislativo sino también la ciudadanía en general evalúa a su presidente, lo califica y puede plantear acciones que mejorar o corregir, lo cual, más allá de la imagen pública, la popularidad o el proyecto político presidencial, es elemental debido al relieve de la rendición de cuentas a la que nos estamos refiriendo.

Acudiendo de nuevo al caso mexicano, después de las controvertidas elecciones de 1988, los presidentes han sido interrumpidos por los congresistas de oposición, que han llegado incluso a montar espectáculos circenses, denunciar presuntas promesas incumplidas, abusos de autoridad, o bien a ponerse de pie y dar la espalda al primer mandatario (Ortega-González, 2006, p. 615).

Pero, como también ya se vio, después de la primera alternancia de partidos en el poder del año 2000 y de la trunca consolidación democrática, en realidad el informe sigue teniendo una impronta propagandística y el estigma de parafernalia que caracterizó al antiguo régimen. Si bien las condiciones políticas han cambiado, se quiere mantener vigentes muchos de los ritos del hiperpresidencialismo, como es el caso que motiva estas reflexiones.

El ritual que supuso por mucho tiempo el informe presidencial debe transformarse en un instrumento robusto de control parlamentario, el cual también sea un reflejo del pluralismo que ha experimentado el Poder Legislativo y que acarrea, a su vez, la necesidad de procedimientos distintos para el ejercicio adecuado de las funciones de control que constitucionalmente posee (Mora-Donatto, 2008, pp. 638-644).

Como forma de control parlamentario, evidentemente, implicaría acentuar lo ya referido al hablar de la parlamentarización de los sistemas presidenciales; pero, refiriéndonos de nueva cuenta a la rendición de cuentas, la vigilancia y la evaluación responsable del quehacer público, en este caso del jefe de Estado, es de la mayor importancia.

Como asegura Valadés (2002, p. 181), «pedir informes y exigir cuentas, sistemáticamente, no significa invadir competencias. Esa confusión ha dado origen a que se considere que no puede darse un sistema de controles más estricto, y una comunicación más asidua entre el Congreso y el gobierno».

Apunte conclusivo

Referirse al informe de gobierno es hablar acerca de uno de los actos estelares de la vida pública en América Latina, tanto para bien como para mal. Para bien, en el plano ideal, dicho

informe es un ejercicio de rendición de cuentas llevado a la práctica donde hay una saludable interlocución, diálogo e intercambio de ideas entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, y donde la democracia deliberativa hace su aparición de manera robusta. Para mal cuando podemos observar que, *de facto*, el informe se asocia con el culto a la personalidad, ejercicios propagandísticos y una promoción indebida de la imagen de los gobernantes.

Por virtud de lo anterior, es importante desmenuzar las previsiones constitucionales que se tienen en América Latina sobre el informe presidencial. Cuando llevamos a cabo esta actividad nos percatamos de que en la inmensa generalidad el informe presidencial, en las constituciones latinoamericanas, contiene previsiones muy escuetas que, de igual manera, poco nos dicen sobre el formato del propio informe.

Por ello sería necesario emprender un amplio ejercicio deliberativo para cambiar profundamente dicho formato, para que apunte a una participación mucho más directa y proactiva del Poder Legislativo en la réplica al mensaje presidencial.

Con ello saldrían ganando la democracia, el Estado de derecho y el imperio de la ley; pero, sobre todo, la rendición de cuentas como una de las nuevas decisiones políticas fundamentales que se han instalado, o deberían instalarse, en el constitucionalismo democrático contemporáneo.

El informe presidencial, pues, tanto en América Latina en general como en México en particular, debe ser un insumo para la participación política y la discusión sobre el presente y el futuro. En el caso mexicano, para la evaluación concreta de lo que se ha hecho o dejado de hacer para la satisfacción de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Referencias

- Ballesteros de León, G. (2010, 9 de septiembre). El informe publicitario. *Nexos*. <https://redaccion.nexos.com.mx/el-informe-publicitario/>
- Barceló-Rojas, D. A. (2008). La reforma del Estado en México. Propuesta de la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de los partidos políticos nacionales para la actualización del sistema presidencial mexicano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1.
- Carbonell, M. (2002). *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Cárdenas-Gracia, J. F. (2000). *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, J. (1982). *La Constitución mexicana de 1917* (5ª ed.). México: UNAM.
- Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano*. (18ª ed.). México: Siglo XXI.
- Chávez-Hernández, E. (2002). Algunas propuestas de modificación al formato del informe presidencial en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 105.
- Merino, M., Veloz, L. y Hernández, J. (2016). Por un sistema de rendición de cuentas. En Peschard, J. (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Seminario Universitario de Transparencia.
- Mora-Donatto, C. (2001). Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. *Cuestiones Constitucionales*, 1(4).
- Mora-Donatto, C. (2008). La reforma al formato del informe presidencial. ¿Parálisis o autismo legislativo? En Ferrer-Mac-Gregor, E. y Zaldívar-Lelo de Larrea, A. (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. XI: justicia, federalismo y derecho constitucional*. México: UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons.
- Muro-Ruiz, E. (2010). El nuevo formato del informe presidencial, un instrumento de control parlamentario en México. En Carpizo, J. y Arriaga, C. B. (coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho.
- Ortega-González, E. (2006). La revisión del formato del informe presidencial en México. En Valadés, D. y Carbonell, M. (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados* (t. II). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valadés, D. (1994). *Constitución y política* (2ª ed.). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valadés, D. (2002). *Constitución y democracia*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valadés, D. (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Colegio Nacional.

Constituciones políticas consultadas el 30 de marzo de 2024

- Constitución de Haití. <https://cepei.org/wp-content/uploads/2020/01/Constitucion%CC%81n-de-Haiti%CC%81-1987.pdf>
- Constitución de la Nación Argentina. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_nacion_argentina.pdf
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf
- Constitución de la República de Cuba. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11168.pdf
- Constitución de la República de El Salvador. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf
- Constitución de la República de Paraguay. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf
- Constitución de la República de Uruguay. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>
- Constitución de la República del Ecuador. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Constitución de la República Dominicana. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_dominicana_version_2010.pdf
- Constitución Política de Colombia. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0219.pdf>
- Constitución Política de la República de Chile. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf
- Constitución Política de la República de Costa Rica. https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Costa_Rica.pdf
- Constitución Política de la República de Guatemala. https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf
- Constitución Política de la República de Honduras. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_honduras.pdf
- Constitución Política de la República de Nicaragua. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf

Constitución Política de la República de Panamá. <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>

Constitución Política de la República Federativa de Brasil. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Constitución Política del Estado de Bolivia. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

Constitución Política del Perú. https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf

Retos y desafíos de la reforma anticorrupción en México a casi una década de su emisión

JOSÉ JAFET NORIEGA ZAMUDIO
INDIRA MAYCOTTE TINOCO

Recibido: 15 de mayo de 2024. Aceptado: 2 de diciembre de 2024.

Resumen. La corrupción se percibe en México como un fenómeno que ha afectado la credibilidad y confianza en las instituciones públicas. Ante lo anterior, es menester el seguimiento a la instrumentación de políticas, planes y programas gubernamentales que abatan el uso indebido de los recursos públicos en el servicio público y privado. Por ello, este artículo aborda el análisis del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México; en él se presentan la metodología y el funcionamiento del SNA en relación con los retos y desafíos que enfrenta su instrumentación, por lo que el argumento se desarrolla en dos partes. En la primera se pone de relieve la corrupción como situación en que la legislación se evade, lo que da como resultado un acercamiento a lo que es el SNA en la actualidad y cómo ha funcionado después de los cambios legislativos e institucionales, por destacar la reforma constitucional de 2015; se presentan, entonces, el análisis de su definición y algunas directrices esenciales que ayudarán a realizar un estudio de derecho comparado a través del estudio de los antecedentes que dieron origen al sistema anticorrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En la segunda parte se abordan la figura del Comité de Participación Ciudadana y la importancia de promover la ética e integridad en el servicio público, la instrumentación de controles internos, la práctica de auditorías y revisiones guber-

.....
José Jafet Noriega Zamudio. Profesor del Departamento de Derecho de la Universidad de Guanajuato, México (correo electrónico: noriegajafet@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0001-3386-7933>).
Indira Maycotte Tinoco. Órgano Interno de Control de la Universidad de Guanajuato, México (correo electrónico: indy_maycotte20@outlook.es | <https://orcid.org/0009-0008-5609-3425>).

naméntales y los alcances que se tienen en las contrataciones públicas, y se analizan la idea de la cultura de la denuncia y diversas propuestas que existen acerca de esta figura, para culminar con el estudio de las responsabilidades administrativas. Se concluye acerca de la necesidad de instrumentar, a través de distintas acciones, estrategias que mediante una medición periódica permitan hacer ajustes estratégicos para identificar prácticas que pudieran causar corrupción, para anticiparse a su surgimiento.

Palabras clave: corrupción, Sistema Nacional Anticorrupción, participación, prevención, servidores públicos.

Abstract. Corruption is perceived in Mexico as a phenomenon that has affected the credibility and trust in public institutions. Given the above, it is necessary to monitor the implementation of government policies, plans and programs that reduce the misuse of public resources in public and private services. Therefore, this article addresses the analysis of what the National Anti-Corruption System (NAS) is in Mexico. This paper presents the methodology and operation of the NAS itself in relation to the challenges and difficulties it faces in its implementation, so the argument is developed in two parts. The first part highlights corruption as a situation in which legislation is evaded, resulting in an approach to what the NAS is today and how it has worked after legislative and institutional changes, namely the constitutional reform of 2015. Then, an analysis of its definition and some essential guidelines are presented that will help to carry out a comparative law study, through the study of the background that gave rise to the anti-corruption system, such as the United Nations Convention against Corruption. In a second part, the figure of the Citizen Participation Committee is addressed, and the importance of promoting ethics and integrity in public service, the implementation of internal controls, the practice of audits and government reviews, as well as the scope they have in public contracts, analyzing the idea of the culture of reporting and various proposals that are had about this figure, to culminate with the study of administrative responsibilities. Concluding on the effective need to implement, through different actions, strategies that through periodic measurement allow strategic adjustments to be made to identify practices that may generate corruption and anticipate its generation.

Keywords: corruption, National Anti-Corruption System, participation, prevention, public servants.

Introducción y aproximación metodológica

Para dar un contexto a la comunidad interesada en leer este artículo, estimamos pertinente tomar como punto de partida lo expresado por el exsecretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan:

La corrupción es un flagelo insidioso que empobrece a muchos países, y nos afecta a todos. La firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es una importante victoria en nuestra lucha contra ese flagelo. Cada año, este día se celebrará como el Día de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹ [...].

Ningún país —rico o pobre— es inmune a ese fenómeno maligno. Tanto el sector público como el privado resultan afectados. Y es siempre el bien público el que sufre [...].

La corrupción pone los servicios públicos básicos fuera del alcance de los que no pueden darse el lujo de pagar sobornos [...] (UNODC, 2005, p. 6).

En tal sentido, la corrupción se ha considerado como una evasión de la legislación, situación presente en todo el mundo que puede ser regionalizada. Se refiere a una «conducta deshonesto o fraudulenta por parte de aquellos que están en el poder [y un] comportamiento deshonesto o ilegal por parte, especialmente, de gente poderosa» (UNODC, s.f., p. 8). Por lo tanto, va en contra de lo previsto en la norma que la prohíbe.

De esta suerte, corresponde al Estado prevenir la corrupción.² Sin embargo, cuando la prevención no es suficiente y las personas realizan fraudes o acciones desviadas de los principios y ejes de actuación de un servidor público, por citar algunos ejemplos, deben ser sancionadas. Si bien «la corrupción se concibe como una forma deficiente de hacer las cosas cuando se considera que las formas éticamente superiores no se encuentran disponibles, son defectuosas o demasiado costosas [...] puede conducir a un patrón tenaz de comportamiento no ético [...]» (UNODC, s.f., p. 9).

.....

¹ El día elegido sería el 9 de diciembre (véase <https://www.un.org/es/observances/anti-corruption-day>).

² I.90.P.255 P (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* (décima época, libro 72 t. III, p. 2335, noviembre de 2019).

Este artículo centra la atención en México, donde la problemática existía desde los años previos a que se realizaran acciones legislativas para la creación del SNA, de conformidad con la información aportada en el informe del Índice de Percepción de la Corrupción,³ elaborado por Transparencia Internacional en 2014.⁴ Por citar algunos datos:

Una amplia brecha entre México y las principales economías con las que comercia y compite [...] sigue siendo el país con la puntuación más baja entre los países de la OCDE —que agrupa a las economías más desarrolladas del mundo. [...] México se encuentra 82 lugares por debajo de Chile, 18 lugares por debajo de Perú y 9 lugares por debajo de Colombia [...].

Transparencia Mexicana considera que sólo un cambio de tajo en la estrategia anticorrupción, permitirá que México abandone la posición de estancamiento en la que se ha mantenido por casi una década. Para esta organización de la sociedad civil, cinco acciones resultan de carácter urgente:

1. Asegurar la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción que articule tanto al naciente Sistema Nacional de Transparencia, así como al de Fiscalización y Control. El esfuerzo anticorrupción debe ser nacional y no sólo federal.
2. Además de una fiscalía anticorrupción, México necesita órganos internos y externos de control y fiscalización con independencia y un auténtico Tribunal Federal de Responsabilidades para los tres órdenes de gobierno.
3. Establecer legislación general para definir, regular y sancionar el conflicto de interés en los tres poderes y para los gobiernos estatales y municipales.

.....
³ El Índice de Percepción de la Corrupción 2014 —IPC 2014— asigna una puntuación y clasifica a países según las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en su sector público. Se trata de un índice compuesto, integrado por una combinación de encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por diversas instituciones (Transparencia Mexicana, Unidad de Comunicación Estratégica, 2014, p. 4).

⁴ En el Índice de Percepción de la Corrupción 2014, elaborado por Transparencia Internacional, México obtuvo una puntuación de 35 sobre 100 y se ubicó en la posición 103 junto con Bolivia, Moldavia y Níger. Aunque mejoró un punto entre 2013 y 2014 y pasó de una calificación de 34 a 35, el hecho de que otros países también mejoraran en el mismo periodo y de que el índice mide ahora a dos países menos (175) hace que los cambios registrados en México no sean considerados significativos (Transparencia Mexicana, 2014).

[...]

4. Que las acciones de Gobierno y Parlamento Abierto se conviertan en auténticas prácticas transversales y generales, más allá del Plan de Acción 2015 al que México se comprometió en el marco de Alianza para el Gobierno Abierto. México debe aprobar una política nacional de datos abiertos (Transparencia Mexicana, 2014).

Como se puede observar, el preámbulo de la situación en México dio paso a que se realizaran ciertos cambios para combatir la impunidad que se gesta a través de conductas corruptas. Destacan los delitos tipificados para los servidores públicos en el Código Penal Federal en su libro segundo, título décimo, «Delitos por hechos de corrupción» (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024, p. 70), entre los cuales se encuentran: ejercicio ilícito de servicio público, abuso de autoridad, venta-tráfico de influencias, nepotismo, cohecho, enriquecimiento ilícito y peculado.

Para realizar este trabajo se planteó una investigación cualitativa con un enfoque de tipo descriptivo, a través de la revisión documental con base en información que fortalece un acercamiento a lo que es el SNA en la actualidad y cómo ha funcionado. Se obtuvieron así los elementos que pueden servir de guía o de punto de llegada para precisar las consideraciones en cuanto a la autoridad encargada de resolver los litigios que tienen relación directa con el combate a la corrupción, y se presentan el nombre y el instrumento jurídico con el que se crearon algunos de los tribunales internacionales que existen en el mundo. Nos enfocamos en los instrumentos internacionales de los que México es parte, con la intención de presentar los principios y las directrices que tienen relevancia para el combate de la materia en estudio.

También se realiza un estudio de las opiniones y los recursos que evidencian el papel del Comité de Participación Ciudadana, para proceder al estudio de los retos y desafíos del SNA en México. Se consideran los resultados de los informes y el impacto de la promoción de la ética y la integridad en el servicio público, la instrumentación de controles internos, la práctica de auditorías y revisiones gubernamentales, así como los alcances en las contrataciones públicas; se analizan la idea de la cultura de la denuncia y diversas propuestas que existen acerca de esta figura, para culminar con el estudio de las responsabilidades administrativas.

Contexto general del Sistema Nacional Anticorrupción en México

Para compartir el sucinto análisis del SNA, es importante identificar como antecedente que la corrupción es un fenómeno muy complejo, que resalta entre los problemas sociales y políticos de una población que deja de confiar en sus autoridades y cuya evolución corroe a varios actores y tiene un impacto perjudicial en las estructuras políticas, sociales, culturales, institucionales y organizativas, así como en las políticas económicas y estructurales, y puede afectar numerosos aspectos de la vida cotidiana:

La naturaleza oculta y altamente colusoria de la corrupción a menudo impide un análisis exhaustivo de su alcance y naturaleza. Para combatir la corrupción de manera más efectiva, es necesario mejorar la comprensión de sus diferentes manifestaciones y emprender esfuerzos regulares y fundamentados científicamente para medir su incidencia. El desarrollo de políticas basadas en evidencia para prevenir y combatir la corrupción ayuda a informar al público sobre las tendencias y los patrones de corrupción y aumentar la responsabilidad de los gobiernos (UNODC, 2018, p. 18).

Ante la situación precisada, podemos afirmar que México no es un país en donde el impacto de la corrupción sea un tema novedoso. En palabras de Bautista (2017), «Si bien el desarrollo de la corrupción en el México contemporáneo tiene sus raíces en la conquista y en el sistema político colonial, fue en el periodo postrevolucionario cuando se gestaron los elementos y características que dieron vida al Sistema Político Mexicano que se ha mantenido vigente aunque con diversos matices» (p. 17).

Bien, corresponde ahora contextualizar que ante las exigencias sociales y el desarrollo de la sociedad y la instrumentalización de las instituciones que vinculó no sólo el derecho interno sino también el de alcance del contexto global, fomentó que el tema de la corrupción apareciera en la agenda internacional.

No pasa inadvertido que este trabajo se enfoca en los retos y desafíos que encuentra hoy el SNA. Sin embargo, es importante analizar el antecedente que marcó la configuración de este sistema, derivado de la suscripción de la Convención Interamericana contra la Corrupción en 1996, propuesta por la Organización de los Estados Americanos (OEA), además de que posteriormente ratificó su participación en la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para combatir el cohecho de servidores públicos en el extranjero en transacciones comerciales internacionales; y

en 2003 Mérida, Yucatán, fue la sede de la primera Convención Universal en contra de la Corrupción de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); «se desprendieron de estos compromisos internacionales tres acciones: el fortalecimiento de la cooperación y el intercambio de información entre países; la recuperación de activos producto de los actos ilícitos; y la creación de una agencia especializada en combate contra este flagelo social» (Huacuja, 2021, p. 17).

Ahora, ante el compromiso de México, se realiza la trascendental reforma constitucional de 2015 con el afán de materializar, como se precisará en este trabajo, un nuevo paradigma en la regulación y atención de la corrupción; sin embargo, no pasa inadvertido que en 2012 el entonces presidente de la república, Enrique Peña Nieto, consideró importante crear una Comisión Nacional Anticorrupción, con el ánimo de sustituir a la Secretaría de la Función Pública; sin embargo, la propuesta de mérito no llegó a convertirse en una reforma:

...tan sólo aprobada por el Senado como Cámara de Origen en el mes de diciembre de 2013, no logró consolidarse en la legisladora, debido a que hacia finales de 2014, en la Cámara de Diputados los partidos de oposición presentaron el proyecto de creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), regido por un principio de colaboración interinstitucional [...]. De este modo, el SNA planteaba la interacción de tres subsistemas: el de transparencia, el de fiscalización y el de anticorrupción, teniendo el primero de ellos como objetivo fundamental la puesta a disposición de cualquier ciudadano de la información pública, mientras que el segundo se encargara de la realización de la revisión del quehacer gubernamental y el tercero de aplicar las sanciones respectivas, de tal manera que información, revisión y sanción constituyeran los ejes en la lucha en contra del multicitado fenómeno de la corrupción (Huacuja, 2021, pp. 18-19).

¿Qué es el Sistema Nacional Anticorrupción?

El SNA⁵ está fundamentado en el artículo 113 constitucional y se deriva del «Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Ad-

.....

⁵ P.C.I.A. J/31 A (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* (undécima época, libro 21, t. v, p. 5412).

ministrativa»⁶ del 18 de julio de 2016. Se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA),⁷ la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Destaca que la LGSNA, en su artículo 1º, precisa que:

La presente Ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción* (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021, p. 1).

Se estima propio resaltar que en el artículo 2 de la ley citada se señalan los objetivos que se cumplirán a través de la norma. Destacan los que aparecen en el esquema 1.

Además, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su artículo 3, fracción XXVI; 8, segundo párrafo, y 15, se precisan elementos importantes para el funcionamiento del SNA y la relación con la materia de responsabilidad administrativa. Por lo que respecta a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su artículo 1, segundo y tercer párrafos, se enuncia que:

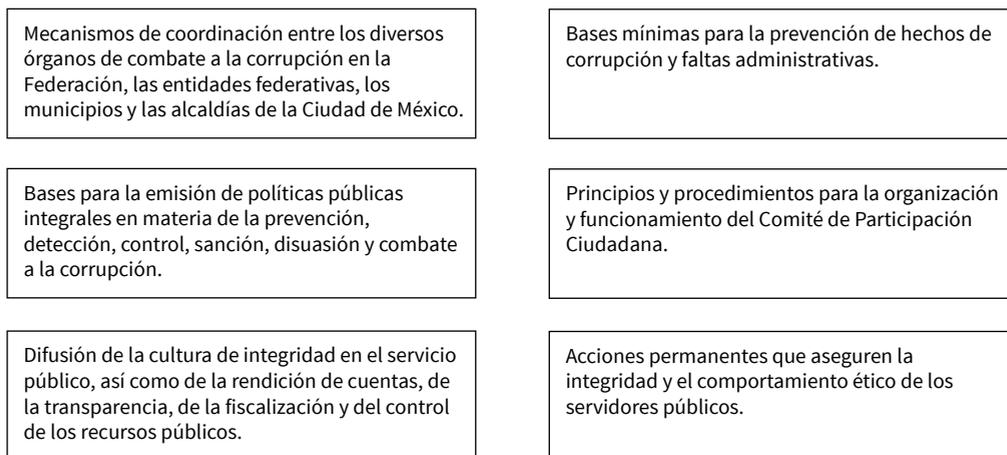
El *Tribunal Federal de Justicia Administrativa* es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

Formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General correspondiente y en el presente ordenamiento (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024, p. 1).

⁶ Véase https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0

⁷ Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (véase https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0).

Esquema 1 | Algunos objetivos enunciados en el artículo 2 de la LGSNA



Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021).

Es menester destacar que el SNA ha enfrentado ciertas condiciones sociales, culturales, normativas e incluso políticas que no han ayudado a cumplir la idea original⁸ por la que se creó con la expectativa y misión de instrumentar medidas para la prevención, investigación y sanción de la corrupción, bajo un esquema de gobernanza para crear políticas efectivas para enfrentarla.⁹ Si bien la coordinación entre instancias de gobierno ha traído consigo logros en materia anticorrupción, así como el establecimiento de funciones y la modificación a los ordenamientos como se precisó anteriormente, es importante considerar quiénes integran el equipo del sistema, que son la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que representan al gobierno federal; la

.....
⁸ Son antecedentes nacionales el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (2011), la iniciativa de ley en materia anticorrupción PRI-PVM (2012), la iniciativa de ley en materia anticorrupción del PRD (2012), la iniciativa de ley en materia anticorrupción del PAN (2012 y 2013), la reforma político-electoral (2014) y la creación de la Fiscalía Anticorrupción (2014).

⁹ Tesis 1.40.A.9 K (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (décima época, libro 67, t. VI, p. 536, junio de 2019).

Auditoría Superior de la Federación, del Poder Legislativo; una representación del Consejo de la Judicatura Federal, del Poder Judicial; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI),¹⁰ y la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción (FEMCC).¹¹ Además fue incorporada una representación ciudadana, que preside el comité coordinador del sistema.

Por lo expuesto es que se procede a analizar y precisar los alcances del SNA en México respecto a sus obligaciones para con otros países a través de los instrumentos jurídicos correspondientes, con la finalidad de presentar un sumario estudio de derecho comparado que fortalezca el entendimiento de la función y misión que tiene el sistema en búsqueda de atender la situación mundial relacionada con la erradicación de actos de corrupción.

.....

¹⁰ «...la parálisis del INAI no sólo afectaría directamente a esta institución, también a la lucha contra la corrupción en México. Coordinarse —objetivo del SNA— exige que cada institución tenga recursos económicos y humanos suficientes, y procesos internos que aseguren el cumplimiento de sus funciones [...]» (Campos, 2023).

¹¹ Supervisa la operación y actuación de las unidades administrativas siguientes: *Fiscalía Especial en Delitos por Hechos de Corrupción de Impacto Social*. Conoce de los hechos que la ley señala como delitos en materia de corrupción que afecten el funcionamiento de programas sociales y a grupos de población o comunidades vulnerables. *Fiscalía Especial en Delitos por Hechos de Corrupción relacionados con Áreas Estratégicas del Estado*. Conoce de los hechos que la ley señala como delitos de corrupción cuando afecten, incidan o se relacionen con la operación de alguna de las áreas estratégicas del Estado Mexicano previstas en el artículo 28 de la CPEUM. *Fiscalía Especial en Delitos por Hechos de Corrupción relacionados con el Sistema Financiero y Áreas de Riesgo*. Conoce de los hechos que la ley señala como delitos de corrupción relacionados con el sistema financiero nacional e investiga cualquiera de las actividades vulnerables de las previstas en el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. *Fiscalía Especial de Delitos por Hechos de Corrupción Diversos*. Conoce de los hechos que la ley señala como delitos en materia de corrupción cuando no sean competencia de otra Fiscalía Especial adscrita a la FEMCC» (Fiscalía General de la República, s.f.).

Una visión global

En una primera instancia, es importante destacar algunos antecedentes en el mundo que dieron origen al sistema anticorrupción y de los que México es parte:

1. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE).¹²
2. Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americano (OEA).¹³
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU).¹⁴

En el ámbito internacional se ha buscado instrumentar medidas anticorrupción por medio de acciones que incluyen el control, la vigilancia y hasta la sanción, en actuaciones conjuntas con los países que forman parte de los diversos ordenamientos internacionales precisados.

Es importante hacer notar que en la Política Nacional Anticorrupción se destaca que la solución al problema del control de la corrupción radica en dos elementos: 1) la gene-

.....
¹² La Convención Anticohecho de la OCDE es un acuerdo internacional suscrito por países que establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales [...] centra sus preocupaciones en la oferta de la corrupción [...] busca prevenir la realización de actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales de los países signatarios y promueve el establecimiento e imposición de sanciones a servidores públicos, personas, empresas y profesionistas que encubran o participen en un acto de esta naturaleza (Secretaría de la Función Pública, 2015).

¹³ "Esta Convención, es el primer instrumento jurídico internacional en su tipo. Reconoce expresamente la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla. [...] es necesario que los estados adopten medidas preventivas orientadas a modernizar las instituciones de gobierno y a eliminar las causas de la corrupción o las condiciones que la propicien [...] concibe la lucha contra la corrupción como un proceso y no como el resultado de acciones puntuales. [...] (Secretaría de la Función Pública, 2013).

¹⁴ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un instrumento internacional de carácter amplio destinado a combatir el flagelo de la corrupción en todo el mundo [...] la

ración de procesos claros de prevención, investigación y sanción que disuadan conductas individuales, y 2) la existencia de «autoridades y servidores públicos comprometidos con su implementación y aplicación» (2020, p. 44).

Sin embargo, en este mismo trabajo se precisa que si bien las dos soluciones propuestas buscan cumplir el control, la vigilancia y la aplicación de la sanción, resultan poco eficaces en contextos con alta prevalencia de actos de corrupción, de conformidad con lo siguiente:

1. Estas medidas suelen concentrarse en hechos concretos, que se diluyen frente a la cantidad de casos que ocurren en la realidad y que no necesariamente son denunciados, investigados y sancionados.
2. Estas acciones parten del supuesto que existirá una masa crítica de autoridades, servidores públicos y ciudadanos comprometidos con la implementación y aplicación de estas medidas (ciudadanos denunciando actos, autoridades investigando) [...] (SESNA, 2020, p. 44).

Cabe resaltar que en la resolución 55/61, del 4 de diciembre de 2000, la Asamblea General de la ONU reconoció:

...que era aconsejable contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25, anexo 1); y decidió establecer un Comité Especial encargado de negociar tal instrumento en Viena, en la sede del Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (ahora la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (ONU, Asamblea General, 2003, p. 3).

Destaca que en la resolución 57/169, del 18 de diciembre de 2002:

.....
corrupción no sólo pone en peligro la estabilidad y seguridad de las sociedades, las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, el desarrollo sostenible y el estado de derecho, sino que constituye también un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías [...] (UNODC, 2017, p. 11).

...la Asamblea General aceptó la oferta del Gobierno de México de patrocinar una conferencia política de alto nivel en Mérida para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción [...], el Gobierno de México [...] organizó los siguientes acontecimientos paralelos a la Conferencia para la firma:

Mesa Redonda 1: Medidas de prevención de la corrupción: la función de los sectores privado y público [...];

Mesa Redonda 2: La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción [...];

Mesa Redonda 3: Medidas legislativas para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción [...];

Mesa Redonda 4: Medidas para luchar contra la corrupción en los sistemas financieros nacionales e internacionales [...] (ONU, Asamblea General, 2003, p. 5).

México ha buscado incorporar los elementos que integran los instrumentos jurídicos internacionales citados al SNA a través de la aplicación de los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y esto se ha fortalecido a través de la instrumentación de acciones y controles, por lo que se considera que existen tres diferentes vertientes de éstos, las cuales responden al estado del desarrollo y las necesidades de cada país y a las estrategias fijadas entre los actores involucrados para generar sinergias y beneficios compartidos. Podemos considerar, entonces, que se trata de un país receptor con el ánimo de cooperar y cumplir con los compromisos internacionales, además de disminuir la brecha entre los grupos vulnerables atendiendo las recomendaciones y casos de otros países para tropicalizar las experiencias y aprendizajes a México, posicionando así nuevos elementos en los temas de la agenda internacional. Por ello debe llevarse la cooperación horizontal «para el desarrollo de las capacidades nacionales y se impulsa la colaboración tecnológica, propiciando iniciativas para la formación de recursos humanos» (Secretaría de la Función Pública, 2015).

Se ha precisado que, en lo que respecta a los esquemas de cooperación, a través del tipo multilateral: «los países buscan alcanzar objetivos comunes con la colaboración de organismos internacionales y la cooperación bilateral es una importante herramienta para fomentar el desarrollo y el intercambio de experiencias entre países con diferentes niveles de desarrollo» (Secretaría de la Función Pública, 2015).

También es relevante considerar, por ejemplo, que existen los «tribunales anticorrupción». Estas autoridades tienen su origen en 1979, ya que en Filipinas se creó el Tribunal *Sandiganbayan*, con base en la aprobación de su Constitución de 1973; o que en 2003, en Kenia, la Ley de Delitos Económicos y Anticorrupción 2003 estableció, en complemento con las Instrucciones Prácticas del presidente del Tribunal Supremo en diciembre de 2005, la División del Tribunal Superior de Delitos Anticorrupción y Económicos. Por lo que respecta a México, derivado de la reforma que ya se citó para dar origen al SNA, se ordenó la creación de una Sala Especializada Anticorrupción en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con la Secretaría Ejecutiva del SNA. El último tribunal de este tipo se creó en 2020 en Zimbaue: «se crea la División Especial Anticorrupción del Tribunal Superior con sede en los Tribunales de Magistrados, en términos de la sección 46ª de la Ley del Tribunal Superior» (Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción, 2022).

Comité de Participación Ciudadana

El Comité de Participación Ciudadana (...) es la figura rectora del SNA y tiene como función llevar a cabo el desarrollo del canal de interacción y comunicación entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno. Derivado del artículo 113 de la CPEUM y los artículos del 15 al 22 de la LGSNA, se consideró que era recomendable la existencia de un grupo de cinco integrantes como representantes de la ciudadanía, ya que se buscaba que se estableciera la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias anticorrupción, por lo que su objetivo fue coadyuvar con las instancias correspondientes otorgando seguridad y prestigio, pues sus miembros deben ser destacados por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

El CPC es el único órgano colegiado, cuyo fundamento se encuentra en las porciones normativas precisadas, en donde se establece que tendrá como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador. Tiene además las facultades de proponer políticas anticorrupción, metodologías e indicadores de evaluación, y destaca que vigila el funcionamiento del sistema. «Es por esto que el Comité de Participación Ciudadana debe trabajar en conjunto con el Comité Coordinador y el Secretario Técnico para la integración del componente ciudadano en la conformación de los informes, reco-

mendaciones y políticas públicas que se consideren necesarias para el funcionamiento del sistema» (Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., 2016, p. 3).

Sus atribuciones son poco diferentes en relación con las del Comité Coordinador, ya que básicamente se limitan a cuestiones de organización interna y el establecimiento de un reglamento interior, potestades que posee para aprobar lineamientos que se refieren a su programa de trabajo, normas de carácter interno y realizar el informe anual de actividades.¹⁵ Las demás se refieren a participaciones en colaboración con otros órganos del SNA como proponer, colaborar, opinar y promover, mediante su representación en ellos, distintas actividades, sin que exista un peso específico en cuanto al margen potestativo de acción en relación con los fines propios de la ley que conduzca a consolidar la trascendencia que como órgano representativo de la sociedad civil debería tener en la participación y toma de decisiones.

El Comité fue designado el 30 de enero de 2017, mediante la comisión de selección que para tal efecto eligió el Senado de la República. Está integrado por cinco personas destacadas de la sociedad civil organizada o del ámbito académico.

De acuerdo con Ricardo Alexis Uvalle Aguilera, el CPC ha realizado varias actuaciones:

1. Elección del secretario ejecutivo del comité coordinador, quien es la entidad administrativa de la misma, encargada de brindar el apoyo necesario al comité coordinador y de participación ciudadana para el desarrollo de sus funciones; dotarlo de un estatuto de gobierno e integrar la plataforma digital nacional dentro de la cual destacan las declaraciones patrimoniales y de interés de todos los servidores públicos.
2. Dos mociones dirigidas al Senado para conocer la forma y procedimientos bajo los cuales fueron designados tres magistrados [...], por considerar que no se siguieron los principios de transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto [...].
3. Un posicionamiento en relación con un reportaje publicado por el periódico *The New York Times* en relación con una supuesta red de espionaje establecida por el go-

.....
¹⁵ Véase el informe del año 2023 en <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/INFORME-GESTION-CPC-2023-VF.pdf>. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 21, fracción III de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

bierno federal en contra de activistas, periodistas y demás miembros de la sociedad civil [...].

4. Una moción para gobiernos y congresos locales para implementar en tiempo y forma los sistemas locales anticorrupción [...].

5. Dos amparos promovidos ante jueces de distrito en materia administrativa [...] (Uvalle, 2018, p. 7).

Es menester precisar que, con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Anual de Trabajo 2023 y de acuerdo con las atribuciones del artículo 21 de la LGSNA, las personas integrantes del CPC del Sistema Nacional Anticorrupción crearon y dieron seguimiento a proyectos enfocados en el combate a la corrupción, los cuales involucran la participación de organizaciones de la sociedad civil, asociaciones civiles e instituciones académicas, de investigación y gobierno, así como colectivos ciudadanos de dos o más integrantes con experiencia en temas anticorrupción. Como resultado de lo anterior, el CPC, durante la presidencia 2023-2024, brindó atención a diversos proyectos estratégicos, mismos que a continuación se describen:

1.1 Reto Público: «Anticipando Riesgos de Corrupción: Aplicación de la herramienta de autodiagnóstico en los Sistema Locales Anticorrupción».

1.2 Proyecto «Abramos México».

1.3 Programa de integridad en el sector empresarial.

1.4 Red Nacional de Participación Ciudadana Anticorrupción del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

1.5 Alertadores en el Combate a la Corrupción (Whistleblowers).

1.6 Libro blanco del proceso de designación del Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

1.7 Estudio: Protección a Denunciantes de Actos de Corrupción en Latinoamérica, Vance Center-CPC del SNA.

1.8 Boletín o Newsletter del Sistema Nacional Anticorrupción (Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, 2024a, p. 2).

Si bien los resultados y las acciones enunciadas se han realizado a través de una estructura legal, es importante también considerar que en las leyes de las entidades federativas se desarrolla la integración de atribuciones que ayudan al funcionamiento del SNA de conformidad con los artículos 8 y 10, primer párrafo, de la LGSNA, por lo que dichas

entidades han realizado acciones para impactar en las exigencias del sistema nacional en el ámbito local. De los datos revisados para este trabajo se desprende que:

...para agosto de 2019, las 32 entidades federativas han reformado sus textos constitucionales y elaborado sus respectivas leyes del Sistema Estatal Anticorrupción, lo que abre la posibilidad para la conformación de los CPC locales, mismos que forman parte de los SLA [sistemas locales anti-corrupción].

...Las atribuciones de los CPC en las Comisiones Ejecutivas incluyen opinar y realizar propuestas sobre las políticas anticorrupción y las políticas integrales, realizar observaciones a los proyectos de informes anuales [...] proponer a éstos la emisión de recomendaciones no vinculantes (Integridad y Fortalecimiento de la Transparencia, 2016).

Se considera que el CPC es una instancia que busca asegurar el canal de interacción entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno que integran el SNA, por el tipo de atribuciones y el alcance de sus determinaciones; sin embargo, la instrumentación por parte de las autoridades no ha tenido fuerza en cuanto a sus «pronunciamientos, mociones y juicios de amparo [...] no tienen un fundamento legal claro [...] su marco de atribuciones deriva más en cuestiones de orden y administración internas y no de supra subordinación con los poderes federales ni los locales» (Uvalle, 2018, p. 7).

Por lo expuesto es que el Programa de Trabajo Anual de 2024 buscó generar las condiciones estructurales, normativas y operativas que permitieran un adecuado y eficiente funcionamiento del CPC del SNA, así como impulsar los cambios legislativos, normativos y sistémicos para alterar las condiciones que permiten e incentivan las dinámicas de corrupción:

En este sentido y para la ejecución efectiva de las actividades, acciones y proyectos que realizará el Comité de Participación Ciudadana durante el 2024 y años posteriores como órgano colegiado; es deseable que éstas sean en concordancia con el Programa de Trabajo Anual [...] y dar atención prioritaria a la responsabilidad que se tiene para la implementación de la Política Nacional Anticorrupción, incluyendo los proyectos que se originen de la vinculación con la sociedad civil, la academia, el sector empresarial y demás instituciones (Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, 2024b, p. 4).

Desafíos del SNA en México

Ha pasado casi una década desde la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción en México y, como una relevante actividad de toda política pública, debe valorarse para, en caso de ser necesario, hacer las adecuaciones que permitan conseguir los fines para los que fue instrumentada.

En este contexto, el establecimiento del SNA, al igual que el de sus homólogos estatales e incluso en algunos casos municipales, ha representado un reto verdaderamente ambicioso que a nuestro juicio no ha sido del todo favorable por lo que hace a su consolidación ni en cuanto a sus resultados.

Claro que se han hecho esfuerzos y hay recursos, actores públicos y, sobre todo, la participación proactiva de la sociedad, que en conjunto han dado cuenta de varias acciones realizadas para identificar, prevenir, sancionar y erradicar conductas que engendran corrupción; sin embargo, no ha sido posible resolver dicha patología social a cabalidad.

Para desarrollar esta sección se utilizó un enfoque cualitativo, que se acompaña de información estadística relevante para comprender la situación en que se encuentra el SNA y revisar, en caso de ser necesario, el impacto que las propuestas enunciadas tuvieron posteriormente, comenzando por la consideración de que el avance de la política pública en materia de combate a la corrupción, como se ha podido precisar, surge de la propia norma y se materializa mediante los instrumentos de política pública anticorrupción aprobados y publicados por las entidades federativas, y resalta la importancia de una estrategia que se alinee a la Política Nacional Anticorrupción (PNA).

Es importante mencionar que aquí no buscamos hacer un estudio exhaustivo de la normativa ni de la situación de los sistemas estatales anticorrupción (SEA) de cada una de las demarcaciones territoriales del Estado mexicano. Este trabajo se realiza desde dos ópticas: 1) la normativista, en la cual se analiza la legislación que rige el funcionamiento del modelo de combate a la corrupción actual, y 2) la realista, en la que se identifican los aspectos sociales, jurídicos y culturales que repercuten en la percepción del SNA; por lo anterior, este artículo se diseña con un enfoque metodológico mixto. En seguimiento a lo anterior, se esboza que:

Durante el primer trimestre de 2024, Puebla reportó una reforma, llevada a cabo el 27 de febrero de 2024, a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción. Por su parte, Baja California reportó una

reforma al artículo 5 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, en la que se establecieron la disciplina y la rendición de cuentas como nuevos principios que rigen la aplicación de la ley (Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría Ejecutiva, 2024, p. 79).

A lo anterior se suma que los avances de las políticas estatales anticorrupción (PEA) han sido una línea de apoyo y acción en que los SEA han fortalecido sus compromisos de combatir y controlarla en el ámbito competencial con miras al fortalecimiento del SNA. Por ello se precisa que «a partir de enero de 2020 y hasta el cierre de este informe se han aprobado 30 PEA» (Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría Ejecutiva, 2024, p. 82).

Ahora bien, es de destacar que, en el marco de la presentación del Paquete Económico 2024, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analizó el presupuesto proyectado con el que contarían las instituciones anticorrupción en 2024 para su operación, con los siguientes resultados:

- En general, el presupuesto en conjunto de las instituciones anticorrupción ha disminuido 10% en términos reales desde 2018. Esto es preocupante dados los desafíos que enfrenta la lucha anticorrupción.
- La Secretaría Ejecutiva [...] ha enfrentado una disminución constante en su presupuesto desde 2018. Es importante que se garanticen los recursos suficientes para esta institución, puesto que debe implementar la Plataforma Digital Nacional, un instrumento de inteligencia crucial en la lucha anticorrupción.
- La corrupción no se investiga hoy de forma efectiva, lo que se evidencia en altos niveles de impunidad de delitos por hechos de corrupción. Esto se relaciona con las limitaciones presupuestales de la FEMCC [...] es la única institución del SNA cuyo presupuesto proyectado es menor en 2024 con respecto a 2023.
- En 2024, la ASF será la institución con el mayor incremento presupuestal (10.2% anual), seguida del INAI (6.5% anual). El aumento presupuestal para el INAI es una buena noticia en el contexto de la reciente parálisis operativa del Pleno del Instituto que provocó un rezago en los recursos de revisión [...] (Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., 2023).

Por lo anterior, en este espacio, más allá de hacer una crítica, a manera de reflexiones, se esbozan algunas ideas que pudieran ser tomadas en consideración para un debate que

arroje las coincidencias o disidencias, con el mero ánimo de construir las bases o robustecer posturas que, llevadas a su materialización, permitan retomar la consolidación del macrosistema anticorrupción. Esto no con el mensaje de acabar con la corrupción, sino más bien de educar y modelar con el ejemplo de la integridad social desde cada participación que como mexicanas y mexicanos nos corresponde, tanto en lo público como en lo privado.

Considerando la situación actual de México en temas de corrupción, es relevante atender la percepción ciudadana con el ánimo de obtener elementos de juicio que sirvan para identificar los retos y desafíos que enfrenta el sistema anticorrupción en los ámbitos nacional y local a casi diez años de su creación. En seguimiento a lo anterior, Guzmán y Ramírez (2020) refieren que:

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG-INEGI), la corrupción está entre los tres principales problemas que más preocupan a las y los mexicanos, ¡desde 2011! Lo anterior es un indicador de la importancia que el tema tiene para la población desde hace casi diez años. La encuesta realizada por Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) y el periódico *Reforma* refleja la misma tendencia en 2019 y 2020: la corrupción es el segundo problema más importante, sólo superado por la inseguridad pública.

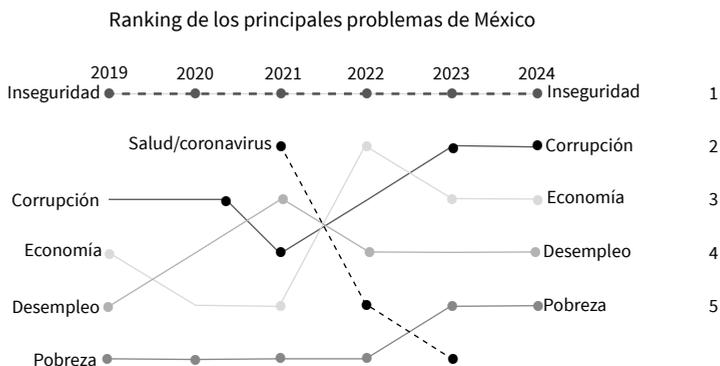
Es menester considerar que en la Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad 2019-2024 se precisó:

Tres características reflejan la percepción de la corrupción en nuestro país durante los seis años de la administración que termina.

- 8 de cada 10 personas consideró que suceden actos de corrupción con mucha frecuencia en el país.
- La mitad de las encuestadas consideró que, con respecto al año anterior, la corrupción había aumentado.
- En promedio, 1 de cada 10 personas reportaron que una autoridad les solicitó un soborno o mordida (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2024).

Transparencia Mexicana, organización no gubernamental que enfrenta el problema de la corrupción desde una perspectiva integral mediante políticas públicas y actitudes

Esquema 2 | Ranking de los principales problemas en México



Fuente: Tomado de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2024). Respuestas efectivas eliminando los «No sabe» o «No contesta».

privadas que van más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y la cultura de la legalidad en México, considera que:

- Dado que el Sistema Nacional Anticorrupción es la suma de las instituciones de control, fiscalización e investigación de la corrupción en el país [...] Si cada una de las instituciones que lo conforman falla en su tarea institucional [...] no podrá dar los resultados que exige la población.
- La recuperación de activos y una profunda discusión sobre quiénes son las víctimas de la corrupción y cuál es la forma de reparar apropiadamente el daño, es una oportunidad para cicatrizar la herida social dejada por años de corrupción e impunidad.
- Además de la protección a denunciantes y alertadores de corrupción, México debe dar garantías a quienes investigan la corrupción de que no recibirán represalias o que serán amedrentados [...].
- La agenda anticorrupción converge cada vez más con la operación del crimen organizado, especialmente en temas como el lavado de dinero, la elusión y la evasión fiscales.
- Es especialmente delicada la actuación de las autoridades mexicanas en casos de corrupción transnacional: mientras que otros países investigan y sancionan la corrupción ocurrida en

México, las autoridades locales siguen sin obtener sentencias firmes por los mismos casos (Transparencia Mexicana, 2024).

Para ello, en este apartado se postula una agrupación temática respecto a los desafíos y retos que enfrenta el SNA.

Ética pública

En el marco de las adecuaciones constitucionales en materia anticorrupción, se anotó en los artículos 109, fracción III de la CPEUM, 5 de la LGSNA y 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que el profesionalismo, la legalidad, objetividad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito son los principios que rigen el servicio público.

Asimismo, en la LGSNA se establecen las bases y políticas para la promoción, el fomento y la difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de las personas servidoras públicas. Y se prescribió acerca de crear las bases mínimas para que el Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

En este orden de ideas, en términos del artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el personal que labore en el servicio público deberá observar el código de ética que emitan las secretarías o los órganos internos de control (OIC) conforme a los lineamientos que éstos emitan para que impere en su actuación una conducta digna, que responda a las necesidades de la sociedad y oriente su desempeño.

Ante ello, es incuestionable que un eje toral para contraponer los efectos y factores que engendran la corrupción se aloja precisamente en la ética, como un componente necesario que debe ser promovido por los entes públicos. De ahí la proliferación de códigos con un contenido preponderantemente axiológico, que sólo han servido como un instrumento más para la colección de normas del sistema mexicano, pues no basta con su emisión para solucionar el problema.

Por otra parte, resulta incongruente que la inobservancia de los códigos de ética configure alguna falta administrativa no grave, como ya diversos tribunales lo han interpretado. De esta manera, sería deseable que se hiciera alguna reforma a una falta cuya

configuración jurídica es poco probable, pues se concibe como «ética punible o reactiva» (Noriega *et al.*, 2020, p. 409).

Ante este panorama, no hay que perder de vista que toda la humanidad constituye en la actualidad una única civilización, y todo el mundo tiene retos y oportunidades comunes (Harari, 2018, p. 132), como el que incide en el objeto de nuestro artículo.

Control interno

El control interno es un factor sustantivo en el respeto del derecho humano a la buena administración pública,¹⁶ sin importar la naturaleza, el rubro o tamaño de aquella. Es un elemento del proceso administrativo que comprende la planeación, la organización, la dirección, el control y la evaluación. El control engloba las acciones indispensables para constatar el cumplimiento de los supuestos previamente establecidos para la ejecución, los productos y resultados de las entidades que integran la administración pública (Arriaga, 2023, p. 221).

Mucho hemos escuchado hablar sobre «control interno», y estamos seguros de que es incluso una necesidad humana instrumentar medidas que nos permitan asegurarnos a título individual que no olvidemos, por ejemplo, hacer ciertos pagos, adquirir algunos productos, cumplir determinadas encomiendas, etcétera. Todo ello con el afán de prevenir el riesgo de pagar intereses, quedarnos sin alimentos o ser acreedores a una sanción. Pero cuando trasladamos la obligación de instrumentar mecanismos de control a los centros de trabajo todo cambia.

En la actualidad es frecuente escuchar la pretensión de incentivar el enfoque preventivo de los órganos de control sobre uno de carácter represivo o sancionatorio; pero no se ha logrado tomar conciencia del compromiso que implica la prevención de riesgos por las autoridades vinculadas a ello.

Auditoría gubernamental

Las auditorías son expresiones de control interno de la gestión de las dependencias gubernamentales no dirigidas a una persona determinada ni practicadas en domicilios priva-

.....
¹⁶ I.40.A.5 A (11a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (undécima época, libro 8, t. III, p. 2225, diciembre de 2021).

dos, sino en oficinas públicas, pues su propósito consiste en constatar el uso de los recursos asignados a una institución pública.

En un Estado democrático debe evitarse que mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización gubernamental, como las auditorías, se utilicen como medios o vehículos para amedrentar, hostigar, intimidar y presionar, así como para interferir en la autonomía e independencia de las personas que son titulares de órganos jurisdiccionales.

En tal contexto, conviene pensar en la emisión de una Ley Nacional de Auditoría Gubernamental, en aras de homologar las bases o los lineamientos de su planeación, ejecución y seguimiento para evitar la discrecionalidad en su ejecución con reglas por demás obsoletas.

Contrataciones públicas

Los OIC desempeñan un papel fundamental en la promoción de la transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en contrataciones públicas. Su función proactiva y preventiva es crucial para prevenir la corrupción, así como para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos. De ahí que les sean aplicables las reglas del propio Sistema Nacional Anticorrupción.¹⁷

Por lo anterior, se presentan algunas de las atribuciones de los OIC en materia de contrataciones públicas, y se propone que se realicen acciones que van de la mano con la vigilancia y el seguimiento de los procesos de contratación, con la intención de que se supervisen de cerca todos los aspectos de dichas contrataciones, desde la planificación hasta la ejecución y evaluación. Esto incluye revisar los pliegos de condiciones, verificar la documentación y observar los actos de licitación. Aunado a lo anterior, se puede realizar la detección de irregularidades y riesgos, en aras de fomentar un estado de alerta ante posibles irregularidades y riesgos en las contrataciones públicas, como la colusión, el favoritismo y el conflicto de intereses. Por ello se realizarán auditorías e investigaciones para identificar estas prácticas y tomar las medidas correctivas necesarias.

Además, a través de la promoción de la ética y la integridad en las contrataciones públicas se capacitará a los funcionarios públicos sobre procedimientos de contratación

.....
¹⁷ 2a. X/2019 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (décima época, libro 63, t. 1, p. 1099, febrero de 2019).

y normas éticas, por lo que se buscará establecer canales para denunciar irregularidades. Se vinculan así la tarea del asesoramiento y la asistencia a las entidades públicas en la materia en estudio. Esto ayuda a diseñar e instrumentar procedimientos de contratación transparentes y eficientes, y a proporcionarles orientación sobre cómo prevenir la corrupción.

Un papel proactivo y preventivo de los OIC es esencial para prevenir la corrupción en contrataciones públicas. Al actuar de manera proactiva, los órganos pueden identificar y abordar los riesgos antes de que se materialicen en actos de corrupción. Esto busca incidir en el ahorro de recursos públicos, proteger el interés público y promover la confianza en el gobierno, sin dejar de lado que los ejecutores del gasto son los responsables de su correcto ejercicio.

Cultura de la denuncia

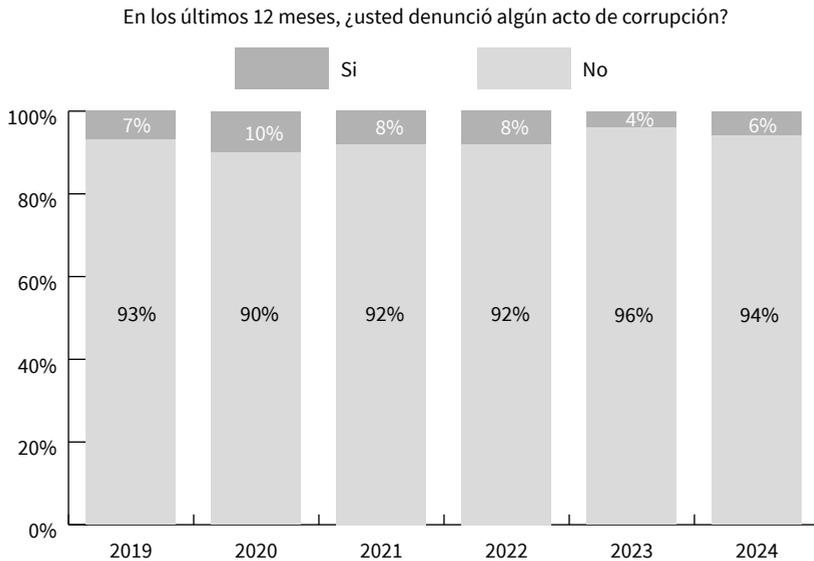
La cultura de la denuncia es un elemento fundamental para el correcto funcionamiento del SNA en México. Esta cultura se basa en la idea de que todos los ciudadanos tienen la responsabilidad y el derecho a denunciar actos de corrupción que presencien o de los que tengan conocimiento. Su importancia radica medularmente en lo siguiente:

- *Fortalece la lucha contra la corrupción.* La denuncia es una herramienta esencial para combatirla, ya que permite a las autoridades investigar y sancionar a los responsables de estos actos.
- *Promueve la transparencia.* Una sociedad con una fuerte cultura de denuncia es más transparente, ya que los funcionarios públicos saben que sus actos pueden ser denunciados y que tendrán que rendir cuentas por ellos.
- *Protege los derechos humanos.* La corrupción puede tener un impacto negativo en los derechos humanos, por lo que denunciarla es una forma de protegerlos.
- *Mejora la calidad de vida.* La lucha contra la corrupción contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ya que permite que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y transparente.

Desafíos para fomentar la cultura de denuncia

Destaca que, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad 2019-2024, «apenas un 6% ha llevado a cabo una denuncia por corrupción en el último año.

Gráfica 1 | Evidencia en cuanto a la materia de denuncia



Fuente: Tomado de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2024). Respuestas efectivas eliminando los «No sabe» o «No contesta».

Esto confirma la tendencia sexenal de un bajo nivel de denuncia, asociada por la mayoría de los respondientes como un acto inútil» (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2024), por lo que se remarcan dos aspectos importantes vinculados con esta carencia de denuncia:

- *Desconocimiento de los mecanismos de denuncia.* Impericia en el conocimiento de la instancia para acudir a presentar la comunicación de hechos constitutivos de sanción administrativa.
- *Falta de elementos probatorios.* Ausencia de elementos de convicción para iniciar las investigaciones pertinentes.

Acciones para fortalecer la cultura de denuncia

- *Campañas de sensibilización.* Es importante realizar campañas para informar a la ciudadanía sobre la importancia de la denuncia y los mecanismos existentes para hacerlo.

- *Simplificación de los mecanismos de denuncia.* Los mecanismos deben ser sencillos y accesibles para todos los ciudadanos.
- *Fortalecimiento de las instituciones.* Las instituciones encargadas de investigar y sancionar los actos de corrupción deben ser fuertes para que la ciudadanía tenga confianza en que sus denuncias sean atendidas conforme al andamiaje jurídico aplicable.

El SNA en México ha hecho algunos avances en la promoción de la cultura de denuncia, como la creación de la Plataforma Nacional Digital Ciudadana para la Recepción de Denuncias y Quejas; sin embargo, aún existen áreas de oportunidad para que la denuncia sea eficaz en México.

Responsabilidades administrativas

Al expresar que la justicia cotidiana se refiere a las instituciones y los procedimientos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática, comprende también la justicia de proximidad al sector de la justicia administrativa, cuando resuelve los desacuerdos de los ciudadanos con alguna autoridad ejecutiva utilizando los mecanismos existentes y eficaces.

Para ello permitirán que las personas recobren la confianza tanto interpersonal como en las instituciones, encontrando «respuestas adecuadas a sus problemas y [que] faciliten la salida de la informalidad y la marginación jurídica» (CIDE, 2015, p. 21).

La justicia cotidiana en el Estado de derecho toma la principal idea de la supremacía constitucional, la congruencia y sujeción a la Constitución de todo sistema legal en observancia al orden jurídico. En éste también los valores éticos del derecho se preponderan en las relaciones inherentes a la justicia cotidiana en una sociedad democrática que vele por el irrestricto respeto a los derechos fundamentales del individuo y colectivos.

La eficacia de una justicia cotidiana en el Estado constitucional de derecho requiere de ciudadanos informados sobre una «cultura de derechos y un gobierno que acepte adoptarlos y respetarlos fomentando y estableciendo mecanismos de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia nacional, construyendo identidades ciudadanas caminando hacia una sólida democracia participativa, deliberativa y comunitaria» (Rodríguez, 2017, p. 102).

Conclusiones

Se considera de gran trascendencia conocer cuáles han sido los resultados del combate a la corrupción en nuestro país y qué estamos haciendo para que sea efectivo el derecho humano a la buena administración, más allá del discurso.

Aunque ya se cuenta con un sobrado marco jurídico nacional, convencional y reglamentario, esto no ha sido suficiente para emprender una estrategia eficiente y eficaz para el cuidado y uso correcto de los recursos públicos.

Así pues, puede tomarse como referencia para impulsar el respeto a los derechos humanos —como el de la buena administración pública—, a partir de la planeación de las auditorías, tanto la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2004) como la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996).

Lo anterior bajo la premisa de que las políticas de combate a la corrupción se deben generar y aplicar como un mecanismo que incida frontalmente en el desarrollo social, con impacto en la generación o potencialización del bien común. Por lo tanto, también se ha tomado en cuenta la Agenda 2030 como un soporte que justifica legítimamente el despliegue de los ejercicios objetivos y profesionales de revisión gubernamental enfocados en el desarrollo sostenible. Aunado a lo antes dicho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos —tribunal supranacional bajo cuya jurisdicción se encuentra México— ha resuelto en la sentencia de 9 de marzo de 2018, frente al caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 351, 2018, pp. 80-81), que:

...las consecuencias negativas de la corrupción y los obstáculos que representa para el goce y disfrute efectivo de los derechos humanos [...] la corrupción no sólo afecta los derechos de los particulares individualmente afectados, sino que repercute negativamente en toda la sociedad, en la medida en que se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho.

Estas consideraciones argumentativas abonan a justificar la apremiante necesidad de fortalecer los ejercicios preventivos y de detección que coadyuvan a evitar la materialización de riesgos de corrupción que se traduzcan en la afectación de los derechos humanos de todas las personas, como una prioridad en la agenda global para el desarrollo de la humanidad (Noriega *et al.*, 2024, p. 54). En este contexto, es imperativo avizorar la efectiva necesidad de instrumentar, por medio de distintas acciones, estrategias que mediante

una medición periódica permitan hacer ajustes estratégicos para identificar prácticas que pudieran engendrar corrupción y anticiparse a que esto ocurra.

La corrupción gubernamental se percibe en México como un fenómeno repetitivo que ha afectado frontalmente la credibilidad y confianza en las instituciones públicas. En este contexto, y en congruencia con lo plasmado en este artículo, es apremiante que se dé seguimiento al SNA por medio del desarrollo y la instrumentación de políticas, planes y programas gubernamentales que beneficien a la sociedad con una visión eminentemente global; es decir, debe adecuarse la noción de soberanía como un límite a la empatía frente a otros países del planeta.

Por tal motivo, con independencia del nombre —nos referimos al Sistema Nacional Anticorrupción, o agencia nacional o federal anticorrupción—, es menester trazar una ruta estratégica que abata el uso indebido de los recursos públicos y, paralelamente, incentive la integridad tanto en el servicio público como en el privado, con el fin de tutelar el derecho humano a la buena administración.

Referencias

- Arriaga-Huerta, J. B. (2023). Control interno y administración pública: rumbo a su mejora. En Rendón-Huerta-Barrera, T. J. (coord.), *Actualidad y perspectivas del derecho administrativo en México en la obra de Jorge Fernández Ruiz*. Tirant lo Blanche.
- Banco de Buenas Prácticas Internacionales en el Combate a la Corrupción (2022). *Creación de tribunales especializados anticorrupción en el mundo*. <https://banco.sesna.gob.mx/creacion-tribunales-especializados-anticorrupcion-en-el-mundo/>
- Bautista, O. D. (2017). *Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*. Poder Legislativo del Estado de México. https://www.contraloria-delpoderlegislativo.gob.mx/librosetica/Cuadernos/Cuaderno_2_2017.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2024). Código Penal Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 1931. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2024). Ley Orgánica del Tribunal Fe-

- deral de Justicia Administrativa. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>
- Campos, N. (2023). *La parálisis del INAI (y de la lucha anticorrupción)*. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), Centro de Investigación en Política Pública. <https://imco.org.mx/la-paralisis-del-inai-y-de-la-lucha-anticorrupcion/>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2015). *Informe de resultados de los foros de Justicia Cotidiana*. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Documento_JusticiaCotidiana_.pdf
- Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (2024a). *Informe anual 2023*. <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/INFORME-GESTION-CPC-2023-VF.pdf>
- Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (2024b). *Programa de trabajo anual de 2024*. https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/PROGRAMA-DE-TRABAJO-ANUAL-2024_VF_PARA-PUBLICACION-1.pdf
- Fiscalía General de la República (s.f.). Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción (FEMCC). <https://fgr.org.mx/swb/FGR/FEMCC>
- Guzmán, K. y Ramírez, S. (2020). Corrupción: percepción y política pública. *Nexos*. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/corrupcion-percepcion-y-politica-publica/>
- Harari, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Debate.
- Huacuja-Betancourt, S. E. (2021). *Estado actual del Sistema Nacional Anticorrupción: nacimiento, desarrollo, retos y perspectivas*. Universidad Nacional Autónoma de México. https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno_42.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2016). *La ruta de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción*. https://tsjtlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2024/03/Ruta_implementation_SNA_2016.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2023). El Sistema Nacional Anticorrupción no ha sido prioridad en este sexenio. <https://imco.org.mx/el-sistema-nacional-anticorrupcion-no-ha-sido-prioridad-en-este-sexenio/>
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (2024). *Transformación y corrupción. Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad 2019-2024*. <https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-2024/>
- Noriega-Zamudio, J. J., Martínez-Fernández, G. G. y Ríos-Rangel, J. A. (2020). La ética:

su impacto y estratégico fortalecimiento en el sistema de responsabilidades administrativas en México. En Mora-Sifuentes, F. M., Naranjo-Guevara, G. y Narváez-Martínez, J. R. (coords.), *Derechos humanos, parlamento y control del poder en México: una perspectiva local*. Universidad Iberoamericana León; Asociación Mexicana de Justicia Constitucional.

Noriega-Zamudio, J. J. y Guerrero-Rizo, C. G. (2024). La auditoría de desempeño como artífice del derecho humano a la buena administración. *Ciencia Huasteca. Boletín Científico de la Escuela Superior de Huejutla*, 12(23), 50-60. <https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/huejutla/issue/archive>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (s.f.). *Herramientas de conocimiento para académicos y profesionales. Módulo 1. ¿Qué es la corrupción y por qué nos atañe?* https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_1_What_Is_Corruption_and_Why_Should_We_Care_ESP.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2005, 9-11 de diciembre). *Acción mundial contra la corrupción. Los documentos de Mérida*. Organización de las Naciones Unidas. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2018). *Manual de encuestas de corrupción. Directrices, metodológicas sobre la medición del soborno y otras formas de corrupción a través de encuestas por muestreo*. Organización de las Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_de_Encuestas_de_Corruption_2018.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU), Asamblea General (2003, 9-11 de diciembre). Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Mérida, México. Información para los participantes. https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/205inf1s.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). Integridad y fortalecimiento de la transparencia. <https://www.undp.org/es/mexico/proyectos/integridad-y-fortalecimiento-de-la-transparencia>

Rodríguez-Fonseca, J. C. (2017). La justicia cotidiana en el estado constitucional de dere-

- cho, un aspecto del derecho de acceso a la justicia administrativa. En Rendón-Huerta-Barrera, T. J., *Horizontes jurídicos*. Universidad de Guanajuato.
- Secretaría de la Función Pública (2013). Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA). Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convenccion-interamericana-contra-la-corrupcion-oea>
- Secretaría de la Función Pública (2015). Convención para combatir el cohecho (OCDE). Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sfp/documentos/convenccion-para-combatir-el-cohecho-ocde#:~:text=Esta%20Convenci%C3%B3n%20busca%20prevenir%20la,un%20acto%20de%20esta%20naturaleza>
- Secretaría de la Función Pública (2015). Internacionales. Programa Anticorrupción. Gobierno de México, <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/internacionales-programa-anticorrupcion>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) (2020). *Política nacional anticorrupción*. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>
- Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (2016). ¿Cómo funciona el CPS local y nacional? https://anticorrupcionmx.org/historico/archivo/biblioteca/FactSheet_2.pdf
- Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría Ejecutiva (2024). *Informe sobre la situación de los sistemas estatales anticorrupción. Primer informe trimestral 2024*. Sistema Nacional Anticorrupción. Gobierno de México. <https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/Informe-de-Situacion-SEA-VF-15.04.24.pdf>
- Transparencia Mexicana (2014, 2 de diciembre). ¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014? <https://www.tm.org.mx/ipc2014/>
- Transparencia Mexicana (2024). Corrupción seguirá siendo reto para el próximo gobierno: Transparencia Mexicana. <https://www.tm.org.mx/corrupcion-seguira-siendo-reto-para-el-proximo-gobierno-transparencia-mexicana/>
- Transparencia Mexicana, Unidad de Comunicación Estratégica (2014). *Índice de la percepción de la corrupción 2014. Enfoque para México*. <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/mexipc2014issu>
- Uvalle-Aguilera, R. A. (2018). *Organización y administración del Sistema Nacional Anticorrupción en México: retos y desafíos para su eficacia*. Universidad Autónoma Metropolitana.

Corrupción: una mirada desde las teorías explicativas y las agencias anticorrupción

OSWALDO RODRÍGUEZ AMAYA

Recibido: 30 de abril de 2024. Aceptado: 24 de noviembre de 2024.

Resumen. Para comprender la corrupción, primero deben estudiarse las motivaciones que puede tener un sujeto desde las teorías explicativas, para después compararlas con los objetivos de las agencias anticorrupción, pues cada institución combate la corrupción de manera sumamente distinta.

Palabras clave: corrupción, motivación, psicología, institucional, acción social.

Abstract. To understand corruption, the motivations that a subject may have must first be studied from the explanatory theories, to later compare them with the objectives of the anti-corruption agencies, since each institution combats corruption in extremely different ways.

Keywords: corruption, motivation, psychology, institutional, social action.

Introducción

Con el paso del tiempo, los estudios para comprender la corrupción han ido en aumento, lo que ha permitido entender cada vez más este problema. Esto implica sumar esfuerzos para estudiarla con distintos enfoques, ya sea desde el marco jurídico aplicable en una región, el funcionamiento institucional, la aceptación cultural de ella o, como es el objetivo de este artículo, el estudio de las motivaciones que puede tener una persona para participar en un acto corrupto.

.....
Oswaldo Rodríguez Amaya. Universidad Juárez del Estado de Durango, México (correo electrónico: oswaldo.riguez16@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0003-1152-1007>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi5.83> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

Es importante entender el problema de la corrupción desde la perspectiva de la naturaleza humana, así como desde el enfoque individual y personal, para después institucionalizar la lucha contra ella pues, de forma inversa, los Estados han tomado medidas jurídicas institucionales que no han dado los resultados que se deseaban, quizá porque el problema no se ha comprendido realmente desde su origen.

Así pues, en el presente artículo, mediante una revisión teórica, se analizan diversos supuestos explicativos que, con el paso de los años, han tratado de responder las preguntas referentes a la permanencia de la corrupción en México. Este tema es el hilo que conducirá al entendimiento de un problema que deben tomar en cuenta las agencias anticorrupción, pues mientras no se comprenda y analice desde todas las ópticas no habrá solución para él.

Con el paso de los años se han desarrollado diferentes teorías para explicar los factores que pueden incidir en el origen, fortalecimiento, desarrollo o impulso de una persona a participar en un acto corrupto, es decir, para estudiar el comportamiento del hombre, la forma como se ha diseñado el desarrollo institucional y el desarrollo social. Estos tres factores son importantes para comprender cómo ha evolucionado la corrupción, pues hay quienes dicen que ésta ha existido desde los inicios de la humanidad, y se ha venido perfeccionando de tal forma que hoy es un fenómeno social que causa fallas en las democracias y el debilitamiento del Estado.

Cárdenas y Márquez (2019) señalan que la discusión sobre el problema de la corrupción siempre será relevante, pero se debe detectar y visualizar para después razonar sobre posibilidades normativas y de política que impulsen soluciones cada vez más realistas al mismo (p. 11). La tarea no es sencilla, pues definirla a partir de lo que se considere como corrupción y los criterios que se utilicen dependerán de los elementos que adopte una comunidad determinada, pues se debe tener en cuenta que al parecer este mal ha existido en todos los ámbitos sociales, políticos y económicos y en todos los regímenes, desde las más férreas dictaduras hasta las más antiguas democracias (Fernández, 1999, p. 15). Esto representa una responsabilidad para la academia, la docencia y la sociedad en general, que deben sumar esfuerzos para comprender este problema social, cultural y político, definirlo y proponer acciones claras para su combate pues, según Castro-Villena (2019), las definiciones conceptuales son un punto de partida para explicar algunas situaciones y facilitar su comprensión y caracterización. Esto es sumamente importante toda vez que

la creación del concepto deberá ayudar a generalizar diferentes ideas de autores que en momentos históricos diversos han intentado conceptualizar el problema (p. 19).

El concepto de corrupción ha venido cambiando a lo largo de la historia y la evolución cultural, lo cual ha hecho que su conceptualización sea distinta en diferentes grupos sociales, políticos y económicos, e incluso como resultado de las transformaciones históricas. La corrupción se analiza en varios contextos históricos, con elementos distintos, pero con los mismos fines (Fernández, 1999, p. 26).

Por ejemplo, Peters y Welch señalan que para que se encuadre un acto de corrupción se necesita, primero, que esté sancionado por algún ordenamiento legal y, segundo, que exista el interés de sancionarlo. Esto da origen a tres tipos de ella: la corrupción blanca, en la que existen actos clasificados como corruptos, pero no se considera que deban ser sancionados; la corrupción gris, que sólo algunos grupos o sectores sociales quisieran que se sancionara, y la corrupción negra, que despierta en la población un genuino interés de que sea sancionada (INEGI, 2016, p. 4). Por su parte, Del Castillo (2003) señala que «el concepto de corrupción supone importantes problemas de definición. La corrupción es un fenómeno complejo con múltiples causas y efectos. En suma, no existe un consenso claro sobre qué se entiende por corrupción» (p. 4). Esta concepción es la razón por la cual no se puede abordar la corrupción desde una sola perspectiva; por el contrario, se deben buscar múltiples visiones del problema para llegar a conclusiones cada vez más homogéneas.

Svensson (2005) señala que «una definición común de corrupción pública es el mal uso de un cargo público para beneficio privado. La corrupción es un resultado, un reflejo de las instituciones legales, económicas, culturales y políticas de un país» (p. 20). Esta definición aborda una concepción más amplia y centrada en aspectos que van más allá de los legales, pues incluye lo económico, cultural y político.

En este apartado introductorio se señalan diversas ideas que explican la diversidad de conceptos que se pueden establecer sobre la corrupción, lo cual hace evidente que existe el problema de homogenizar el concepto de ella. Este es un problema multicausal que hace más complejo su combate. Más adelante se profundiza en la complejidad de la definición. En el siguiente apartado se abordan diversas teorías que explican la corrupción y pueden ser tomadas en cuenta en los conceptos que consideren las diversas agencias anticorrupción del mundo y dar resultados a una sociedad que los demanda y exige.

De las teorías explicativas

La corrupción sigue estando presente en todos los países, no hay uno que se salve de este problema. Sin embargo, son pocas las agencias anticorrupción que han puesto las teorías explicativas en el centro de su justificación, ya que es importante analizar la corrupción a partir de las hipótesis que intentan descifrar el comportamiento humano para entender las motivaciones que puede tener un sujeto para participar en actos corruptos. Por ello tales teorías se describen a continuación.

La primera teoría de la cual se parte es la denominada teoría del agente-principal. Ésta señala que la mayor probabilidad de que surja un acto de corrupción se desprende de qué tan reducido es el grupo de actores que toman una decisión, qué tan amplio es el margen de discrecionalidad para hacerlo y, por último, qué tan ineficientes son los controles sobre los cuales los agentes toman esa decisión (Jiménez, 2016). Esta es una descripción de suma importancia porque establece factores que, según este autor, describen los elementos y hechos que fortalecen la corrupción, lo cual impulsa los monopolios, la discrecionalidad y la ineficiencia de los controles sobre quienes toman decisiones.

Al abordar una teoría explicativa, Jiménez (2016) sostiene que con esto se busca revelar las acciones en las que los agentes operan en nombre de un principal, que es un superior con respaldo jurídico, social y político; es decir, un político que dice actuar en representación de los intereses ciudadanos, de un gobierno que actúa frente a una representación parlamentaria o un funcionario que respalda su acción porque representa al gobierno.

De acuerdo con Klitgaard, se reflexiona con base en lo siguiente:

Primero, el principal puede seleccionar el agente, puede escoger a quien trabaje por él y puede tener cuidado de emplear solamente a gente que sea confiable.

Segundo, el principal puede afectar tanto los premios; los salarios para actividades buenas como los castigos para actividades ilegales.

Tercero, es importante que el principal pueda sacar la información de los esfuerzos y de los actos de los agentes, mediante sistemas de información (2019, p. 18).

Lo anterior significa que en la teoría del agente-principal el primero mantiene una relación con el segundo, y se podría decir que expresa la protección de una particularidad.

Según esto, el interés personal está por encima del interés de la colectividad, lo que es un problema social, político e institucional, pues al parecer por más candados y límites que se pudieran poner no se lograría avanzar, ya que el error no está en la institución o la norma, sino en la persona.

Así, la teoría del agente-principal es un conjunto teórico que parte de estudiar cómo un grupo de actores puede actuar de forma discrecional sobre una misma cuestión, lo cual supone que si hay menos controles sobre los agentes o servidores públicos es mayor la probabilidad de que exista corrupción. El análisis de esta teoría parte de los siguientes elementos: la selección de servidores públicos que permita trabajar correctamente, el reconocimiento a estos trabajadores y la autoría de los elementos de que dispone el Estado. A partir de lo anterior se puede señalar que, de acuerdo con esta teoría, lo principal es el interés público; sin embargo, el agente trabaja bajo un orden o esquema individual, lo que limita la protección del principal. Además, también deben tenerse en cuenta diversas teorías importantes, como la de acción colectiva, la de la desorganización social, la de juegos, la del aprendizaje, la causal de la corrupción institucional, la crítica o la teoría de la oportunidad. El hecho de que haya múltiples teorías también conflictúa sobre cuál es la más correcta y qué agencia anticorrupción es la adecuada.

Otra teoría relevante, que data de 1997, es la de acción colectiva, que aborda la corrupción con base en la literatura económica. Si bien es cierto que esta teoría parte del modelo agente-principal, también lo es que es otra explicación de la corrupción sistémica, que persiste aunque es considerada como una conducta ilegal; sin embargo, en ella se enfatizan aspectos como la confianza y percepción que tienen los sujetos de la actuación de otros (UNODC, s.f.). Lo anterior implica cómo la conducta de la colectividad puede conducir a normalizar el actuar de toda la sociedad y se constituye en una norma social e incluso ve la corrupción como una manera de hacer las cosas. A la teoría anterior se suman aspectos culturales, institucionales y de organización que impulsan la normalización de prácticas corruptas (UNODC, s.f.). La visión colectiva normaliza conductas, genera la aceptación generalizada de esa forma de hacer las cosas y promueve que se consolide la corrupción como un acto negativo pero aceptado.

La teoría de la desorganización social, o de la anomia, de acuerdo con Fernández (1999), señala que la conducta corrupta es resultado de la violación de normas debido a las inconsistencias de la estructura sociocultural en que viven los ciudadanos y a la tensión

de una estructura social desorganizada. Esto motiva a los agentes a realizar actos desviados, ya que esta tensión social se encuentra cuando los ciudadanos viven en estructuras sin normas y carentes de valores éticos y subsidiarios (p. 207).

La forma de organización social se establece como una manera sumamente significativa de análisis y como génesis de la corrupción con un sentido que se basa en la persona y se plasma en la colectividad, pues se analiza como la forma en que alguien persigue su interés particular y no el de la colectividad. Esto da lugar a la normalización de este fenómeno social, que se traduce en corrupción.

Asimismo, el hecho de que exista desorden en la sociedad y se hayan perdido valores morales implica que la corrupción florece en el ambiente más idóneo, pues no habrá quien se oponga a ella con una visión moralista.

A lo anterior se suma que las teorías enfocadas en la acción social implican a la propia sociedad como punto de partida para entender el problema de la corrupción, ya que se concibe como la normalización de un fenómeno, que posteriormente se puede institucionalizar. Pero, al mismo tiempo, la sociedad puede generar inconsistencias en su propia estructura para después desviar el actuar del ciudadano.

En el estudio de la corrupción interviene también la teoría de juegos, que establece cómo se toman decisiones en el sector público o en la parte gerencial de las organizaciones. Así, «La corrupción es parte de un cálculo racional y un método integral muy arraigado por las personas que toman decisiones. Las personas temen la desventaja si se rehúsan a tomar parte en prácticas corruptas, mientras otras en la misma situación no se rehúsan» (UNODC, s.f.). Esto se traduce en la necesidad de nunca perder e incluso en miedo a la desventaja, por lo que se impulsan acciones o se toman medidas para garantizar la competitividad de la persona en la toma de decisiones.

La teoría de juegos ayuda a entender la forma como la persona toma decisiones. El temor a la desventaja la impulsa a participar en un acto corrupto aunque las normas y los valores moralistas lo rechacen; el temor a que alguien más ejecute un acto corrupto que le genere desventaja la obliga a realizarlo ella primero.

Por otro lado, la teoría del aprendizaje, de acuerdo con Fernández (1999), quien ha abordado a fondo las teorías explicativas, parte de que toda conducta corrupta se aprende y después se transmite a otras personas bajo procesos de interpretación; es aprendida generalmente por el grupo más próximo (p. 205). Esta teoría llama la atención en el sentido

de que la corrupción se aprende mediante conductas percibidas por las personas en sus grupos primarios y que el deseo de cometerlas lo impulsa la posibilidad de obtener una recompensa, lo cual genera variedad sólo en el grado de destreza y la habilidad con que se pudiera cometer.

Una corriente señala que para comprender y explicar los comportamientos corruptos se debe acudir a las teorías del aprendizaje, en las que se podrán incluir entre los estímulos las variables cognitivas y motivacionales que impliquen comportamientos reales; pero que, además, «una vez aprendidas, los sujetos manipulan los estímulos, sus actitudes, creencias, valores y las contingencias de reforzamiento como quieren, pueden o saben hacer» (Fernández, 1999, p. 203).

De las teorías de aprendizaje y su vínculo con la corrupción parte el análisis de Fernández (1999) sobre la evasión de impuestos, en que el sistema actúa como una elección cooperativa, que es pagar impuestos, mientras que la conducta defectuosa es evadirlos. Para este autor «los individuos evaden impuestos de forma racional y voluntaria» (p. 203).

Una teoría más es la de Hirschi y Gottfredson, quienes señalan que «los actos delinquentes tienen lugar cuando el vínculo de un individuo a la sociedad se ha debilitado o se ha roto» (Fernández, 1999, p. 210), pues lo anterior hace que no exista un vínculo social que forje un sentido de pertenencia, seguridad y, sobre todo, de corresponsabilidad.

Además de lo anterior, Fernández (1999) señala que el apego generalmente ocurre con los padres o profesores y los iguales, lo que produce un proceso correcto de vinculación, con un comportamiento ético y moral. Dicho de forma distinta, el hecho de que un sujeto trabaje y actúe en sociedad genera un sentido de corresponsabilidad mediante el entorno primario. Adicionalmente, cuando existe un vínculo social correcto el individuo participa en actividades internas que ayudan a generar un código de moral validado en la colectividad y el entorno donde se desarrolla. Finalmente, el conjunto de creencias impulsa un cúmulo amplio de valores y leyes con su gente y sus instituciones, lo cual promueve que el individuo participe en ellas y las tome como propias (p. 210).

Por otro lado, la teoría de la reacción social o el etiquetado parte de los estereotipos, en los que una persona puede ser delincuente o corrupto sólo cuando la sociedad y la colectividad le ha impuesto este categórico, es decir, cuando se le etiqueta como tal (Fernández, 1999, p. 213).

Cada una de las teorías revisadas parte de fenómenos sociales específicos. Algunas

son personales, otras grupales y otras más institucionales. Sin embargo, son sólo un punto de partida para conocer diferentes ópticas del origen, el desarrollo y los impactos de la corrupción. Las hay centradas en la persona o en las instituciones, pero cada una tiene fortalezas sumamente importantes para comprender en un primer momento el fenómeno que da origen a la corrupción, y después de ello las instituciones creadas para contener este mal social, a sabiendas de que si no se comprenden las causas que la originan las instituciones creadas por los gobiernos serán insuficientes, pues serán correcciones que no resolverán el problema de fondo.

Además de las teorías anteriores, la teoría causal de la corrupción institucional presupone una concepción teleológica que norma las instituciones. Según ella las instituciones se definen no sólo como organizaciones o sistemas de ellas con un propósito, sino que éste es un bien humano. Además, señala como acción corrupta todo lo que tiene sólo el efecto de socavar un proceso institucional sobre el cual, a su vez, hay diferentes tipos de entidades que podrían socavar causalmente las instituciones. Por lo anterior, se puede decir que dicha teoría parte en el sentido de poder definir el concepto, el fin y los agentes corruptos (Miller, 2018).

McMullan (1961) señala que un alto nivel de corrupción es resultado de una amplia divergencia entre los objetivos del gobierno de un país específico y los de la sociedad donde éste opera, con un gran énfasis en los objetivos que discriminan a la mayor parte de la población y la pone en situación de desventaja (Cayón, 2019). Por su lado, Bautista (2017) considera que, como resultado del desarrollo del capitalismo, en el que el modelo neoliberal desempeña un gran papel, la sustitución de la ética pública por antivalores origina nuevas formas en torno al principio económico y la individualidad (Nader, 2020, p. 155).

La teoría institucional establece un vínculo entre las motivaciones personales y la forma en que el Estado fue constituido, lo cual da lugar a un dilema importante en el que los factores multicausales originan un punto de encuentro para el florecimiento de la corrupción.

Así pues, Kaiser (2014) señala que la corrupción pareciera una constante retórica en la que el discurso político afirma que es cuestión de buenos contra malos servidores públicos. No obstante, «no se trata de una decisión personal, ni de una cultural, menos aún de una especie de carga genética o social que tenemos los mexicanos o latinoamericanos», sino que surge en cada caso «por combinaciones de factores que la hacen posible:

oportunidad, necesidad, mal diseño institucional, ambición, impunidad, ambigüedad o vaguedad normativa, exceso de regulación, ausencia de regulación, intereses personales, presiones, ciclos políticos, etcétera». Por esto «no hay país que se salve del fenómeno, ni tipo de gobierno, ni estructura humana que pueda garantizar que es inmune a éste» (citado en Nader, 2020, p. 158).

En el análisis del caso mexicano, Diego Valadés tiene una postura sumamente crítica, en el sentido de que para él el diseño del sistema presidencial mexicano es una característica principal de la corrupción sistémica presente, ya que está fundado en una intangibilidad que favorece al presidente como jefe de Estado, la cual se ha trasladado a sus colaboradores e incluso a los gobernadores de las entidades federativas y sus respectivos equipos de trabajo; esto a la larga ha debilitado la autoridad del Estado y propiciado prácticas corruptas en detrimento de su integridad y estabilidad. En segundo término, señala la incompetencia profesional causada, a su entender, por errores graves en el diseño del servicio civil de carrera, que han provocado un ejercicio patrimonialista de la política que ha hecho de las posiciones administrativas un objetivo de la lucha electoral y un botín para repartir entre amigos y familiares, quienes, en un efecto en cadena, o bien siguen el mal ejemplo que se les da o bien asumen sus tareas sin convicción ni compromiso (Nader, 2020, p. 160).

En México, por ejemplo, el análisis de la corrupción puede abarcar desde el siglo xx, durante el cual existieron diversos factores que consolidaron la corrupción de manera cotidiana. De acuerdo con Bautista (2017, pp. 20-21), son los siguientes:

1. La creación de un partido hegemónico. Bajo los ideales de la Revolución Mexicana, en 1929 se agrupó la población en un solo partido político, llamado Partido Nacional Revolucionario (PNR).
2. La instrumentación del método o sistema corporativo. El partido naciente agrupó a sectores provenientes de diferentes ámbitos de la sociedad en organismos como la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Agrupaciones que fueron afiliadas al PNR.
3. La práctica militar en el ejercicio de la autoridad. La mayoría de los presidentes del México de la época posrevolucionaria fueron generales del ejército. Esto sentó las bases para un estilo de

governar totalmente lineal o vertical en el que la autoridad superior no se cuestionaba, sino que se obedecía y ejecutaba.

4. Concentración del poder en un presidente. La nueva estructura de poder era piramidal. En la base de la pirámide estaba la masa, las mayorías, y a medida que se ascendía en la jerarquía, la pirámide se hacía más angosta.
5. Sistema de botín o *spoils system* desde la presidencia. Este sistema es la práctica por la cual quien llega al máximo poder político distribuye entre su núcleo más cercano cargos en el gobierno sin mayor requisito que dicha cercanía.
6. La fortaleza de lealtades. No basta conocer y estar cerca del presidente, también hay que mostrarle lealtad. Pero no se trata de lealtad en general a la institución, sino a la persona que ocupa el cargo de presidente.
7. El sistema de cooptación. Consistía en alinear a la persona por medio de la persuasión y otras formas de convencimiento para disfrutar también del confort que da ser miembro del sistema.
8. Privilegio y consentimiento de la clase empresarial. El sector empresarial se organizó en 1917 en la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, y en 1929 en la Confederación Patronal de la República Mexicana. Esto fue un parteaguas para el México contemporáneo, pues representaba un bloque organizado para la defensa del empresariado.
9. Control sindical. Bautista (2017), como en los puntos anteriores, considera que los sindicatos han sido luz y oscuridad para los trabajadores. En un primer momento, el espíritu y la intención de crear sindicatos de trabajadores era defenderse y enfrentar a los empresarios; esta forma de organización se adulteró cuando los líderes traicionaron a los trabajadores y se tornaron en sus manipuladores.
10. La elección del sucesor presidencial. En el sistema político mexicano se acostumbraba que el presidente saliente nombrase a su sucesor.

La corrupción en los países ha sido del todo cambiante, pues claramente no existen valores colectivos permanentes; las actuaciones éticamente corruptas también están sujetas a condiciones cambiantes (Nader, 2020, p. 156). Además, hay diferentes explicaciones posibles de la corrupción, que se enumeran en la siguiente cita textual:

- a) Miedo al fracaso: la posibilidad de fracasar en un proyecto crítico induce a los directores a involucrarse en actividades deshonestas.
- b) Las normas: los directores ejecutivos son más propensos a cometer conductas deshonestas si las normas prevalecientes toleran o animan a aquellos actos corruptos.
- c) Los problemas no compatibles: los directores se encuentran con problemas que no pueden resolver por medios legales u honestos y acuden a soluciones drásticas o deshonestas.
- d) El altruismo, pues los crímenes de cuello blanco y corporativo son cometidos para el bien de la compañía o de la comunidad.
- e) La oportunidad imprudente, pues la mala costumbre de saltarse las leyes puede extenderse hasta el punto donde las violaciones son más graves.
- f) La avaricia: la codicia por el dinero o el éxito conducen a crímenes de cuello blanco (Fernández, 1999, p. 205).

Las explicaciones anteriores son importantes en el sentido de que ayudan a entender, desde un enfoque crítico, sin ninguna intención de justificar, cuáles son algunas razones por las que una persona toma decisiones que la impulsan a un acto corrupto, ya sea público o privado. Además, ayudan a comprender cómo puede una persona llegar a justificar la corrupción.

Además de las teorías expuestas, se encuentra la teoría crítica, radical o del conflicto. Esta teoría parte de que hay conexión entre el poder, el control social y las acciones para resistirlo, por lo que se centra en la forma como dicho control podría afectar, en sentido estricto y amplio, los derechos humanos, la dignidad y el bienestar material de todas las personas. Para ello existen algunas suposiciones básicas, como que la sociedad se encuentra estratificada en jerarquías de poder, de acuerdo con los intereses creados por los grupos que lo detentan. Además, la gente corrupta en ocasiones sólo es un instrumento para la producción y reproducción de la desigualdad social, por lo que sería inevitable que, como resultado de estos factores, la riqueza esté desigualmente distribuida (Fernández, 1999, p. 215). Asimismo, quienes están en altas esferas del poder tienen la facultad de determinar quién y cómo podría ser identificado y procesado como corrupto; por lo tanto, la ley es transformada en un instrumento de poder que favorece a los que lo tienen de acuerdo con sus intereses individuales, de clase, de partido o de grupo de presión.

La teoría crítica, radical o de conflicto señala que la corrupción es un acto comple-

tamente ilícito y un área de oportunidad para quienes permanecen en el poder y tienen la facultad de determinar en qué sentido puede utilizarse la ley de acuerdo con sus intereses; pero, al mismo tiempo, pueden establecer quiénes y en qué momento podrán ser considerados corruptos, por lo que no basta con sancionar la corrupción, también se debe sancionar a las personas correctas en el momento correcto. Mientras que la teoría de la oportunidad parte de una colaboración entre los puntos anteriores y de que haya una motivación para actuar de manera incorrecta, de que existe la oportunidad de obtener un beneficio particular y, finalmente, de que la persona —como corrupta— pueda encontrar una justificación para dicho comportamiento a partir de las instituciones.

La teoría de la reacción social o el etiquetado, de Fernández (1999), parte del supuesto de que una persona es considerada como delincuente o corrupta cuando la colectividad le ha impuesto esta etiqueta y la considera como tal. Por lo tanto, una persona es corrupta sólo cuando así se le considera, incluso aunque no lo sea (p. 213).

La teoría del etiquetado señala que «los actos delincuentes tienen lugar cuando el vínculo de un individuo a la sociedad se ha debilitado o se ha roto» (Fernández, 1999, p. 210), pues lo anterior hace que no exista un vínculo social que forje un sentido de pertenencia, de seguridad y, sobre todo, de corresponsabilidad.

Las teorías del aprendizaje, de juegos y del etiquetado parten más bien de un proceso cognitivo en el cual, como ya se ha dicho, parte de un proceso racional en el que la corrupción no se puede considerar como algo involuntario o social, sino que surge con toda la intención.

Lo anterior se traduce en la necesidad de nunca perder, e incluso en miedo a la desventaja. Por ello se impulsan acciones o se toman medidas para garantizar la competitividad de la persona en la toma de decisiones, mientras que la teoría del aprendizaje señala que la conducta corrupta es aprendida y se transmite de unos individuos a otros por medio de diversos procesos de interacción interpersonal (Fernández, 1999, p. 205).

Las teorías abordadas antes son analizadas con un enfoque individual y social, pero qué pasa cuando las instituciones son parte del problema. En estos casos quizá la forma misma como se ha construido el Estado ha originado la corrupción. La teoría causal de ella alude a las características institucionales del país y el gobierno, partiendo de que en el Estado de derecho preexisten normas de lucha contra la corrupción bien definidas e instituciones anticorrupción con poderes coercitivos, es decir, esta teoría parte de examinar

los procesos y mecanismos por los que las estructuras, los esquemas y las reglas y rutinas se convierten en guías que ejercen autoridad sobre el comportamiento social. Como resultado de lo anterior, la corrupción es influida por el carácter, diseño y transparencia del sistema político (UNODC, s.f.).

En el apartado siguiente se abordan algunos ejemplos de agencias anticorrupción en el mundo y sus características, con la intención de identificar en cuáles de ellas se han incluido las teorías explicativas para obtener los resultados que desean los ciudadanos.

Agencias anticorrupción: herramienta para combatir la corrupción desde la conceptualización del problema

La corrupción puede tener diversas aristas. Por ejemplo, que las instituciones impliquen errores desde su creación, que exista conflicto y alguien lo aproveche y, finalmente, que haya una motivación y una oportunidad simultáneamente para obtener un beneficio en particular. Por lo anterior, es importante conocer los distintos conceptos que ha habido en materia de corrupción y trabajar en tener un concepto cada vez más homogéneo de este problema.

El estudio de la corrupción nunca ha sido sencillo; al contrario, algunos estudiosos del tema han hecho notar su complejidad. Pero se debe pasar de su detección a su visualización, para después definirlo y tratar de atacar este problema. Con esta intención, en México se ha trabajado para crear instituciones que la investiguen, sancionen y prevengan, a partir de lo que se considere como corrupción, sus elementos y los criterios que adopta una comunidad, ya que sus descripciones serán las que se tomen en cuenta al buscar soluciones.

Sin embargo, debe reconocerse que los problemas para conceptualizar la corrupción son sólo el punto de partida, ya que es necesario estudiar las motivaciones, las circunstancias y los pensamientos que motivan a un sujeto a participar en un acto de corrupción. De esto se desprenden teorías sociales, institucionales y psicológicas, cada una con sus puntos importantes y su relevancia para un estudio profundo de este fenómeno.

Cárdenas y Márquez (2019) señalan que la discusión sobre el problema de la corrupción siempre será relevante, pero se debe pasar por su detección y visualización para razonar sobre las posibilidades normativas y de política e impulsar soluciones cada vez más realistas (p. 11). No obstante, no es sencilla su conceptualización, y de lo que se con-

sidere corrupción y los criterios que se utilicen para definirla dependerán los elementos que adopte una comunidad determinada para su combate. Debe tenerse en cuenta que al parecer este mal ha existido siempre en los ámbitos social, político y económico, y en todos los sistemas de gobierno, desde las más férreas dictaduras hasta las más antiguas democracias (Fernández, 1999, p. 15).

Un reto que superar para contar con un concepto en común es que la corrupción es multifactorial, como ya se ha visto, pues en ella intervienen aspectos culturales, económicos, jurídicos, institucionales y filosóficos, lo cual hace que se trate de un campo de estudio muy abierto. No obstante, también hay factores en común, como el reconocimiento por parte del Estado de que es una conducta antijurídica —por lo que al menos tiene la intención de sancionarlo—, además de que está presente en uno o más servidores públicos.

Por su parte, como ya se dijo, para Del Castillo (2003) «el concepto de corrupción supone importantes problemas de definición. La corrupción es un fenómeno complejo con múltiples causas y efectos. En suma, no existe un consenso claro sobre qué se entiende por corrupción» (p. 4). Una forma un poco más compleja de superar los retos y problemas para definirla es partir de reconocer que, por su propia naturaleza, en su definición influyen múltiples factores, y si bien es cierto que este reconocimiento ya es un avance importante, dificulta el desarrollo de un concepto homologado que sea cada vez más claro y lo acepte la colectividad. Mientras no se puedan comprender todas y cada una de las aristas de la corrupción, difícilmente se podrán proponer acciones claras para luchar contra ella.

También como se ha señalado, Svensson (2005) considera que «una definición común de corrupción pública es el mal uso de un cargo público para beneficio privado. La corrupción es un resultado, un reflejo de las instituciones legales, económicas, culturales y políticas de un país» (p. 20). Vista así, el concepto de corrupción es un reflejo de diversos aspectos internos que prevalecen en un país como resultado de dichas instituciones. Esto origina un debate importante, pues no se aborda a partir del interés de sancionarla o de una acción específica, sino desde la probable génesis de la corrupción, que pueden ser las mismas personas como ciudadanos o funcionarios públicos quienes la impulsan.

La definición de corrupción de Svensson abre la posibilidad de abordar su estudio con un enfoque más amplio, en el que puedan influir una teoría institucional, una de oportunidad y las teorías sociales, pues debe ser estudiada de manera cada vez más abierta

y de que el ser humano tome decisiones más estrechamente vinculadas con el combate a la corrupción.

En relación con lo anterior, se puede agregar lo dicho al respecto por Pierre Truche, exprocurador general de Francia: «La corrupción es un comportamiento antiguo, hace mucho tiempo ilegal, pero objeto de una práctica tolerada en las altas esferas y por la opinión pública. Hemos entrado actualmente en un período en donde este comportamiento, antes tolerado, ya no lo es más» (Nohlen, 2003, p. 2).

El concepto de corrupción puede y debe evolucionar, fortalecerse cada vez más ya que es un acto sumamente antiguo y la construcción de este concepto se ha venido perfeccionando; sin embargo, se tiene que partir de la visualización del problema, seguir con su conceptualización y, ahora sí, la creación de propuestas para combatirlo.

La corrupción tiene su propia historia y ha tenido su evolución en el mundo, que al parecer ha sido tan endémica de la vida pública que estuvo presente en la Antigüedad en Grecia, el imperio romano, China y otras partes de Asia. Por ejemplo, Filipo, rey de los macedonios, compraba a quienes se vendían y corrompía a otros para su beneficio personal. En cambio, Sócrates señalaba que vivir bien es vivir honesta y justamente; y para Platón, quien describía diferentes formas de gobierno, eran las de la avaricia y el deseo desmesurado las causantes de comportamientos corruptos. Por su parte, Maquiavelo señalaba que en una sociedad penetrada por la corrupción no se puede vivir libremente, por lo que consideraba necesario tener buenas leyes para reducir al mínimo las posibilidades de que apareciera y que en una sociedad corrompida las leyes no bastarían para frenarla. Por último, para Montesquieu la corrupción de cada gobierno comienza siempre con la de sus principios (Fernández, 1999, p. 22).

La corrupción es un fenómeno que causa grandes daños a las democracias, la recaudación de impuestos y los sistemas políticos, razón suficiente para seguir estudiándolo. En este trabajo se expone una nueva perspectiva de ella en la que se han examinado las teorías que han profundizado en su explicación, y que han sido desde las psicológicas hasta las institucionales, y vale la pena seguir estudiándolas para que las contemplen las agencias anticorrupción.

En casi todo el mundo existen este tipo de agencias, a las que se puede definir como «dependencias públicas cuya función primordial es articular y centralizar un liderazgo en una o más áreas de las políticas públicas de combate y prevención de la corrupción», de

acuerdo con el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2012, p. 4). Estas actividades pueden ser, entre otras, las de instrumentación, análisis y evaluación de políticas públicas, investigación y monitoreo.

En las comisiones anticorrupción se pueden distinguir cuatro modelos desde una perspectiva comparada:

En primer lugar, destaca el modelo universal ejemplificado en distintos análisis por la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong (ICAC) que tiene amplias funciones de investigación, prevención y comunicación [...]. En segundo lugar, está el modelo de investigación que se caracteriza por pequeñas agencias centralizadas como el Buró de Investigaciones sobre Prácticas Corruptas de Singapur. Ambos representan modelos altamente centralizados que administrativamente dependen y le reportan directamente al Ejecutivo.

En tercer lugar, destaca el modelo parlamentario que incluye comisiones que reportan a comités legislativos y que son independientes de las ramas judicial y ejecutiva del Estado. El modelo parlamentario está bien ejemplificado por la Comisión Independiente de New South Wales, en Australia, contra la corrupción [...]. Finalmente, tenemos modelo multi-agencias que supone la existencia de oficinas independientes entre sí que, sin embargo, conforman una red administrativa y judicial para el combate a la corrupción. Es el caso de los Estados Unidos y la Oficina de Ética gubernamental cuya acción se complementa con múltiples agencias judiciales y de investigación así como el de la India y el trabajo de coordinación de su Comisión Central de Vigilancia [...] (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2012, p. 4).

Así, se puede considerar que el caso mexicano se ubica en el cuarto modelo, el de multiagencias independientes conformando una red administrativa y judicial para el combate a la corrupción. Sin embargo, es importante aclarar que existen otros modelos para luchar contra ella y que deben adecuar a la normativa de cada país y sus necesidades. Es necesario hacer esta aclaración porque sería irresponsable adoptar en su totalidad un sistema o modelo anticorrupción de otra región cuyas formas de gobierno, jurídicas o sociales sean diferentes de las que prevalecen para el Estado mexicano.

Además, las 98 agencias anticorrupción existentes en el país en 2012 se pueden clasificar de las siguientes formas:

...1) las que se especializan en la prevención y no tienen poderes de investigación ni autoridad procesal, entre las que destacan Francia y Perú; 2) las que se especializan en la aplicación de la ley, como es el caso de España o Kenia; 3) las que se ocupan de aplicar la ley pero también de todo el universo preventivo y de políticas públicas como el caso de las Comisiones en Hong Kong, Singapur, Indonesia, Australia y Argentina, y finalmente 4) los modelos híbridos, donde hay una descentralización del combate a la corrupción y no hay propiamente una agencia central como en múltiples países europeos (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2012, p. 5).

Durante muchos años la creación de agencias, instituciones y organismos contra la corrupción se ha considerado importante porque se necesitan para una lucha eficaz contra ella. Esta creencia parte de los modelos exitosos de la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas establecida en 1952 en Singapur y de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong, creada en 1974, ambas consideradas como instituciones eficientes en la reducción de la corrupción en sus países (PNUD, 2011, p. 10).

Como se puede observar, las agencias anticorrupción existen desde hace ya algunas décadas, aunque su eficacia puede variar en diferentes regiones o países del mundo. Sin embargo, se deben evaluar en todo momento sus capacidades tanto fundamentales como técnicas.

Pero no basta con que las agencias se constituyan de acuerdo con una concepción enfocada en el derecho público, también deben basarse en teorías que busquen descifrar la naturaleza humana, pues al final ésta se encontrará en el centro de cualquier acto de corrupción. Por ende, debe estudiarse la correlación entre las agencias anticorrupción y las teorías más adecuadas.

En un primer momento se pueden analizar las agencias latinoamericanas, ya que las de esta región dependen, en general, del poder ejecutivo y sólo en unos pocos casos se respaldan en la constitución de cada país o son creadas por decreto legislativo, aunque en la mayoría de los casos están integradas por representantes de la sociedad civil y gozan de mayor autonomía respecto al Estado. En los casos de Argentina, Ecuador, Honduras, Bolivia y Perú, son órganos subordinados al poder ejecutivo y la participación de la sociedad civil carece de respaldo institucional en la toma de decisiones. Además, la tipificación se encuentra en los códigos penales y en todos los casos contemplan instancias evaluadoras o de revisión del desempeño (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2012, p. 7).

En el caso de las agencias asiáticas, las de países como Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Malasia e Indonesia son autónomas e independientes. Además, tienen facultades de investigación, procesales, de sanción y, al mismo tiempo, colaboran con ellas los sistemas de procuración e impartición de justicia, por lo que su campo de acción no es sólo el sector público, sino también el privado. Estas agencias se encargan de las penas de separación del cargo, multas, y de sanciones económicas, penales, corporales y administrativas. Por otra parte, sus actividades se someten a órganos de revisión y evaluación (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2012, p. 21).

En Europa se pueden analizar los sistemas anticorrupción de Francia, Austria, España y Bélgica. Por ejemplo, Austria tiene un sistema de control parlamentario independiente con amplias facultades procesales, de investigación y persecución, pero su ámbito de aplicación es sólo el sector público y no incluye la policía. En contraste, los sistemas de Francia, España y Bélgica no son autónomos ni independientes, algunas de sus atribuciones son restringidas y tienen sus propias instancias de revisión y evaluación de su desempeño (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2012, p. 39).

En sentido estricto, se debe hacer un análisis para determinar la vinculación que puede existir entre las teorías que explican la corrupción y las agencias anticorrupción. Esto permitiría desarrollar a fondo instituciones concretas cada vez más eficaces y que entiendan el problema de corrupción al que se enfrentan los países con base en la sociología, sus instituciones y la psicología de sus habitantes, pues una vez comprendido el problema podrán encontrar soluciones más reales, acordes a las necesidades de sus sociedades.

Conclusiones

El de la corrupción es un amplio problema de estudio que ha requerido grandes esfuerzos para llegar a establecer una definición conceptual, así como la construcción de grandes teorías que han intentado delimitar los factores que impulsan a la persona a cometer un acto corrupto. Estos dos factores pueden ser el punto de partida para tratar de conocer el problema y hacer en el futuro propuestas claras para el combate a la corrupción.

El objetivo de este artículo es encontrar la conexión entre el concepto y las teorías explicativas para que las puedan tomar como punto de referencia las agencias anticorrupción y combatir el problema de mejor manera, ya que sus resultados o falta de ellos aún son debatidos por los ciudadanos.

Así pues, algunas teorías relevantes y que llaman la atención se pueden agrupar en teorías institucionales, psicológicas y explicativas, y se pueden resumir de la manera siguiente: las teorías institucionales son aquellas que aprovechan la forma como se han construido las áreas de los gobiernos, lo que genera espacios idóneos para la corrupción; su estudio no se centra en la persona ni en su pensamiento, sino en cómo las instituciones gubernamentales tienen una responsabilidad clara sobre la forma en que se deberá resolver o atacar el problema de la corrupción.

Con respecto a las teorías psicológicas, se podría considerar que en éstas tiene una participación sumamente activa la manera como el sujeto diseña el sistema político de un país, y pudieran ayudar a resolver o agravar el problema de la corrupción. Además, siempre se deben tomar en cuenta las teorías sociales para crear un sistema político idóneo para las condiciones sociales vigentes.

Las teorías explicativas de la corrupción aportan una visión importante para comprenderla, pues el análisis sociológico, la forma como actúa la colectividad y la desorganización social son clave para su entendimiento. Por ejemplo, la teoría del agente-principal asume que los agentes —en este caso los servidores públicos— protegen más sus propios intereses que los de la colectividad. Esto porque las reglas son impuestas para favorecer en la relación agente-principal el interés personal del primero.

Por otro lado, la teoría de la acción colectiva implica que las masas pueden llegar a normalizar la actuación corrupta de toda una sociedad, lo que genera una norma social e incluso considera a la corrupción como una forma de hacer las cosas. Esta teoría se vincula con la teoría organizacional de la corrupción, que lleva a normalizar prácticas corruptas a nivel social y particular.

Cada una de las teorías explicadas genera, por su propia esencia, una explicación sobre el origen de la corrupción. En lo que respecta a las teorías de acción colectiva, sobresale la teoría de la desorganización social o la anomia, ya explicada; sin embargo, es importante poner énfasis en que la conducta corrupta es resultado de violaciones a las normas debido a inconsistencias en la estructura sociocultural. Además, una estructura social desorganizada impulsa a tener motivaciones para ejecutar actos corruptos o desviados; es decir, la corrupción florece cuando las personas viven en una estructura social donde no hay valores éticos, solidarios ni de colaboración.

Estas teorías, que han explicado los estudiosos de la corrupción, tienen puntos de

convergencia. Sobre ellos cabe señalar que la sociedad y el individuo son el punto de partida para la corrupción, además de que ésta podría dar origen a la desorganización de la estructura social, ya que debido a esto se producen conductas y tensiones estructurales. La corrupción se debe estudiar con enfoques amplios, a partir de los cuales se profundice en aspectos jurídicos, sociológicos y psicológicos, pues la conducta humana y la corrupción están vinculadas y explican este problema también con nuevos enfoques.

En este artículo se han examinado las explicaciones de algunos especialistas en materia de teorías psicológicas y de toma de decisiones, entre ellas las teorías de juegos, del aprendizaje, de la reacción social y del etiquetado. Sobresale que la corrupción puede ser considerada como una acción que se realiza siempre de manera racional y como un método, que las diferentes acciones corruptas se derivan de un proceso de aprendizaje y que éste es compartido con otras personas del mismo círculo familiar, y finalmente, que la corrupción sólo puede ser considerada como tal cuando la sociedad ha etiquetado a un individuo de corrupto, por lo cual se consolida como tal.

A pesar de que se ha trabajado con las teorías explicativas de la corrupción desde hace décadas, las agencias anticorrupción aún presentan definiciones conceptuales que difícilmente las incluyen, por lo que casi nunca se aborda la corrupción a partir de estos entendimientos. Por tal razón se parte de estos dos elementos como punto de unión para crear nuevas herramientas que permitan un combate eficaz de la corrupción.

Referencias

- Bautista, O. D. (2017). *Cien años de la corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*. Poder Legislativo del Gobierno del Estado de México. <https://goo.su/qdnNRC>
- Cárdenas, J. y Márquez, D. (2019). *La Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM); Cámara de Diputados-LXIV Legislatura. <https://goo.su/FpxJm88>
- Castillo, A. del (2003). *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación. <https://lc.cx/U3Avcv>
- Castro-Villena, I. (2019). *H. L. A. Hart, J. Finnis y R. Dworkin: perspectivas del punto de vista interno en la iusfilosofía analítica*. IJ Editores. <https://goo.su/ocwPp>

- Cayón, E. (2019). *Las teorías de la corrupción*. Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA). <https://lc.cx/EVZ0pc>
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques-Senado de la República (2012). *Las agencias anticorrupción en el derecho comparado*. <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/serieapuntesderecho3.pdf>
- Fernández, L. (1999). *Psicología de la corrupción y los corruptos*. Facultad de Psicología-Universidad de Santiago de Compostela. <https://lc.cx/WRYfqp>
- Hirschi, T. y Gottfredson, M. R. (1993). Commentary: testing the general theory of crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30(1), 47-54. <https://doi.org/10.1177/0022427893030001004>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016). *Corrupción: una revisión conceptual y metodológica*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5244/11.pdf>
- Kaiser, M. (2014). *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente en México*. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- Klitgaard, R. (2019). Marco teórico de referencias sobre la corrupción. Análisis de dos casos de países en desarrollo. En *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional* (pp. 13-24). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). [unam.mx. https://lc.cx/wzDqno](https://lc.cx/wzDqno)
- Kuri, J. (2020). *Los delitos de corrupción*. *Criminalia*, 86(1). <https://lc.cx/0fz-30>
- McMullan, M. (1961). A theory of corruption based on a consideration of corruption in the public services and governments of British colonies and ex-colonies in West Africa. *The Sociological Review*, 9(2), 181-201.
- Miller, S. (2018). Corruption. En Zalta, E. N. (ed.), *The Stanford encyclopedia of philosophy*. Metaphysics Research Lab-Stanford University.
- Nader-Kuri, J. (2020). Los delitos de corrupción. En García-Ramírez, S. e Islas de González-Mariscal, O. (coords.), *Desafíos en el panorama de la justicia penal en México, XIX Jornadas sobre Justicia Penal* (pp. 245-282). Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)-UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6437/1.pdf>
- Nohlen, D. (2003). Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI. En *Abstencionismo y participación electoral*. UNAM. <https://lc.cx/WAR-Rd>

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (s.f.). Anti-corruption module 4 key issues: theories that explain corruption. <https://goo.su/JJSLZ>
- Peters, J. y Welch, S. (1978). Political corruption in America: a search for definitions and theory, or if political corruption is in the mainstream of American politics research? *American Political Science Review*, 72(3), 947-984.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Guía práctica para evaluar capacidades de las agencias anticorrupción*. <https://lc.cx/8wbmge>
- Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *The Journal of Economic Perspectives. A journal of the American Economic Association*, 19(3), 19-42. <https://lc.cx/6w-jBr3>

Definir, medir y mejorar la integridad en los medios de comunicación. Una propuesta

MARÍA DE LOS ÁNGELES ESTRADA

Recibido: 31 de enero de 2024. Aceptado: 30 de septiembre de 2024.

Resumen. Los medios de comunicación comparten un dilema de percepción similar al de los gobiernos: se les exige encarar de forma enérgica la corrupción aunque, simultáneamente, se les tacha de corruptos. Para revertir esta percepción, los medios deben elevar sus estándares de integridad. Sin embargo, surgen las siguientes preguntas: ¿cómo definimos la integridad en los medios? y ¿podríamos cuantificarla identificando sus componentes? En este artículo propongo una definición clara y una metodología con el fin de evaluar los niveles de integridad en los medios de comunicación. El propósito principal es proporcionar a estas empresas resultados concretos que les permitan diseñar acciones precisas para mejorar su nivel de integridad y, posiblemente, disminuir la percepción de corrupción que actualmente las afecta.

Palabras clave: integridad, medios de comunicación, independencia, veracidad, objetividad.

Abstract. Media share a perception dilemma like that of governments: they are required to vigorously confront corruption although, simultaneously, they are branded as corrupt. To reverse this perception, media must raise its standards of integrity. However, two questions arise: how do we define media integrity, and could we quantify it by identifying its components? In this article, I propose a clear definition and methodology to evaluate integrity levels in the media. The main purpose is to provide these companies with concrete results that allow them to design precise actions

.....
María de los Ángeles Estrada. Tecnológico de Monterrey, México (correo electrónico: angelese@tec.mx | <https://orcid.org/0009-0005-2041-3202>).

to improve their level of integrity and reduce the perception of corruption that currently affects them.

Keywords: integrity, media, independence, truthfulness, objectivity.

Introducción

La corrupción se define como «el abuso de un poder encomendado para beneficio privado» (Transparency International, 2009). Este abuso puede tomar diversas formas, como soborno, desvío de fondos, fraude y nepotismo, entre otros. La corrupción es un fenómeno que ocurre en los tres sectores de la sociedad: público, privado y social, y a menudo se le asocia con la falta de ética, integridad y responsabilidad en la toma de decisiones (Rose-Ackerman y Palifka, 2016).

Por su parte, la integridad se refiere a la adhesión a principios éticos sólidos y a la coherencia entre los valores y las acciones de una persona u organización (Huberts, 2018), las cuales están ampliamente definidas y delimitadas por las leyes, así como por las normas y prácticas sociales.

La relación entre los conceptos de corrupción y de falta de integridad es directa, pues la corrupción puede entenderse como una consecuencia de la ausencia o el debilitamiento de la integridad. De hecho, cuando las personas u organizaciones carecen de integridad es más probable que incurran en actos de corrupción (Rose-Ackerman y Palifka, 2016), ya que los individuos y las organizaciones priorizan los intereses privados sobre los públicos e ignoran reglas y principios éticos.

Históricamente, las mediciones de corrupción se han enfocado principalmente en la percepción de ella en el ámbito público. Las corrupciones política y administrativa son las más mencionadas cuando se aborda el tema. Sin embargo, el interés por entender de qué manera afecta la corrupción al sector privado y cómo medirla ha ido en aumento, tomando en cuenta la que se origina en la interacción entre empresas y el gobierno —mediante trámites, permisos y licitaciones— y la que ocurre internamente en las empresas mismas.

En este contexto, el concepto de responsabilidad social empresarial (RSE), que surgió en la década de 1950, ha ganado relevancia al promover la idea de que las empresas no sólo deben generar valor económico, sino también contribuir activamente al desarrollo social, democrático, económico, educativo y ambiental de un país. La anticorrupción es un tema que ha comenzado a integrarse en la agenda de responsabilidad social empresarial.

Las empresas asumen que contribuir a desincentivar la corrupción y fortalecer el Estado de derecho tendrá un efecto positivo en su competitividad y credibilidad. En México, este enfoque ha cobrado fuerza desde la década de 1990, impulsado por la creación de normas oficiales mexicanas, la promoción del Distintivo de Empresa Socialmente Responsable por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) y la instrumentación de incentivos fiscales para fomentar estas prácticas. Así, algunas empresas mexicanas han tomado medidas concretas para cumplir con su responsabilidad social promoviendo la integridad y rechazando la corrupción, lo que refuerza su compromiso con una sociedad más justa y transparente.¹

Por otra parte, desde la crisis financiera internacional de 2008, la práctica del *compliance* también se ha incrementado (Association for Financial Markets in Europe, 2018). El *compliance* o cumplimiento normativo es la práctica empresarial de cumplir con todas las normas —internas y externas— que les sean aplicables a las empresas, así como la de prever y localizar riesgos que pudieran ponerlas en riesgo de incumplir alguna normatividad. En México, cada vez son más las que instrumentan procesos de *compliance* (Reforma, 2023), incluidas las micro, pequeñas y medianas empresas.

La instrumentación de prácticas de *compliance* junto con programas de responsabilidad social, especialmente si éstos se relacionan con la promoción de la legalidad y la transparencia, deberían —en teoría— tener un efecto positivo en los niveles de percepción de corrupción de las empresas; sin embargo, la percepción de que el sector empresarial es corrupto se incrementa año con año (Torres, 2022).

La quinta Encuesta Nacional sobre la Corrupción y la Impunidad 2023, levantada por Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y el Grupo Reforma (Encuesta MCCI), señala que entre las diez instituciones con mayor percepción de corrupción se encuentran dos del sector privado: los grandes empresarios y los medios de comunicación, asumiendo que la mayoría de éstos en México son de propiedad privada. En comparación con los resultados de encuestas de años anteriores, en ésta la percepción de corrupción tanto de empresarios como de medios se incrementó; por ejemplo, de la encuesta de 2019 a la de 2022 los medios tuvieron el lugar 12, mientras que en 2023 ocuparon el 10.

.....

¹ Algunos ejemplos son los restaurantes Toks, con el programa Incentivar la Honestidad dentro y fuera de Toks. Véanse Camacho y Pérez (2013) y las campañas contra la piratería de la Cámara Nacional de la Industria del Cine (Canacine).

Cuadro 1 | Las diez instituciones con más corrupción, según la población encuestada

| | |
|----|--|
| 1 | Partidos políticos |
| 2 | Las cárceles |
| 3 | Policia de tránsito |
| 4 | Ministerios públicos |
| 5 | Autoridades electorales |
| 6 | Grandes empresarios |
| 7 | Jueces y magistrados |
| 8 | Petróleos Mexicanos |
| 9 | Suprema Corte de Justicia de la Nación |
| 10 | Medios de comunicación |

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta MCCI 2023.

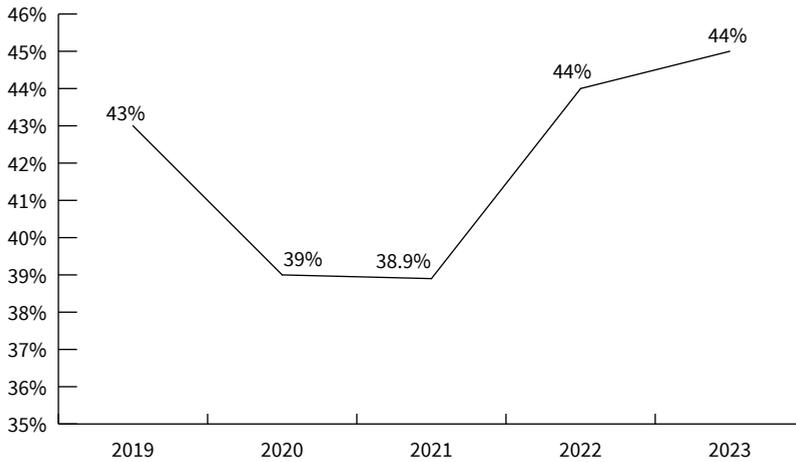
En este sentido, los resultados de la Encuesta MCCI muestran que la percepción de corrupción en los medios de comunicación de México se fue incrementando de 2019 a 2023.

No obstante lo anterior, los medios de comunicación también son percibidos como entidades con una alta responsabilidad de combatir la corrupción junto con el gobierno, los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y los empresarios.

Lo anterior significa que, aun cuando en México se considera altamente corruptas a las empresas dedicadas a los medios de comunicación, también se percibe tienen una gran responsabilidad de combatirla. De hecho, «existe un acuerdo general tanto entre investigadores como entre profesionales de que los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento de los procesos de democratización (Norris, 2008), la calidad del gobierno (Färdigh, 2013), el desarrollo económico (Besley y Prat, 2006) y la lucha contra la corrupción (Weder y Brunetti, 2003; Färdigh, 2013)» (Zúñiga, 2021). En este sentido, Mara Mendes señala que «en cuanto a la lucha contra la corrupción, los medios de comunicación ofrecen una ruta clave para que la información sobre las actividades gubernamentales, administrativas y empresariales se difunda en toda la sociedad, proporcionando al público la capacidad crítica para exigir responsabilidades a quienes están en el poder» (Mendes, 2013).

Gráfica 1 | Corrupción de los medios de comunicación, 2019-2023

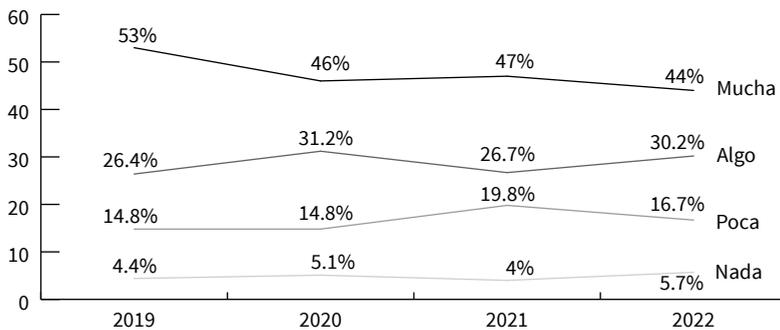
Porcentaje de encuestados que consideran que los medios de comunicación en México son corruptos



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta MCCI 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Gráfica 2 | Responsabilidad de los medios de comunicación en el combate a la corrupción, 2019-2022

¿Qué tanta responsabilidad tienen los medios de comunicación en el combate a la corrupción?



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta MCCI 2019, 2020, 2021 y 2022.

La creciente percepción de corrupción en los medios de comunicación plantea un desafío importante para los esfuerzos de transparencia y lucha contra ella en el país, pues —entre otras situaciones— se corre el riesgo de que los consumidores de información se sientan tentados a no confiar en las denuncias o investigaciones sobre corrupción que se hacen públicas a través de ellos. Por eso es necesario reforzar la integridad en las propias organizaciones mediáticas, para que puedan seguir siendo actores efectivos en la lucha contra la corrupción.

Variables y componentes del concepto de integridad en los medios de comunicación

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señala que la integridad y la ética de los medios deben entenderse, de manera general, como «las normas de conducta adecuadas que deben seguir los proveedores y diseminadores de medios de comunicación [...] ofreciendo información precisa, veraz y no tendenciosa» (UNODC, 2020). Esta definición ofrece tres características o variables relacionadas con la integridad en los medios: precisión, veracidad e imparcialidad. Otros estudios señalan que la integridad de los medios de comunicación está relacionada con el nivel de libertad de prensa (Freedom House, 2012) o con la autonomía, entendida como la incidencia en la capacidad informativa del medio de quien o quienes detentan la propiedad de los mismos, ya sea el Estado o particulares (Djankov, McLeish, Nenova y Shleifer, 2001).

Con el objetivo de establecer cuántas y cuáles son las variables que conforman el concepto de integridad de los medios de comunicación, un grupo de investigadores de la Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización del Tecnológico de Monterrey² desarrollaron una metodología para lograrlo que constó de tres etapas. La primera consistió en la búsqueda y lectura de bibliografía especializada cuya temática principal fuera la ética e integridad en los medios de comunicación. Localizaron y leyeron 35 documentos entre artículos especializados, cartas de principios, guías de ética y principios internacionales de ética en los medios.³ Como resultado, identificaron ocho variables que

.....
² María de los Ángeles Estrada González, Juan José Tena García y Mariana Gabriela Cendejas Jáuregui.

³ De los documentos localizados, tres eran de Canadá, cuatro de Colombia, seis de Ecuador, tres de España, tres de Alemania, cuatro de Estados Unidos, nueve de México, uno de la Oficina de las

los documentos especializados consideran que conforman el concepto de integridad en los medios de comunicación: 1) independencia; 2) veracidad; 3) libertad; 4) respeto; 5) objetividad; 6) transparencia; 7) compromiso público, y 8) promoción de valores.

La segunda etapa consistió en determinar el contenido semántico de las ocho variables, es decir, qué debe entenderse cuando se habla de independencia de los medios de comunicación, de objetividad y de transparencia. Para lograrlo se analizó nuevamente la bibliografía, y hubo los siguientes hallazgos: 1) los medios deben adherirse a principios de veracidad, imparcialidad y responsabilidad; 2) la objetividad es un valor esencial, ya que un medio objetivo es percibido como más confiable; 3) la ética afecta no sólo a los periodistas y los medios de comunicación, sino también a los consumidores de medios y los usuarios de redes sociales, quienes deben tener en cuenta las implicaciones éticas de su consumo o producción de información; 4) la falta de ética en la información y la manipulación o tergiversación afecta negativamente a la sociedad y amenaza el desarrollo democrático; 5) la creciente influencia de los medios digitales requiere nuevos principios éticos, como la verificación de la información y la regulación de la interacción con el público; 6) los medios tienen la obligación de servir al bien común, evitar conflictos de interés y garantizar la veracidad y precisión en la información transmitida; 7) la mayoría de los medios de sociedades democráticas adoptan códigos de ética y mecanismos de autorregulación para garantizar la responsabilidad social de su trabajo; 8) para mantener su autonomía, los medios deben ser económicamente independientes y evitar influencias externas que pudieran comprometer su integridad; 9) los códigos de ética deben incluir la obligación de rectificar errores y permitir el derecho de réplica, asegurando así que la información publicada sea lo más precisa posible.

La tercera etapa consistió en que diez expertos en medios de comunicación analizaran los hallazgos referidos e hicieran comentarios adicionales, que fueron consolidados, y se obtuvieron las ocho variables y los 23 componentes del cuadro 2.

.....
Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, uno de la Organización Internacional de Periodistas, Unión Católica Internacional de Prensa, Federación Latinoamericana de Periodistas, Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Prensa, Federación de Periodistas Árabes, Unión de Periodistas Africanos y Confederación de Periodistas de la ASEAN, y uno de la Federación Internacional de Periodistas.

Cuadro 2 | Hallazgos de expertos sobre variables y componentes del concepto de integridad de los medios de comunicación

| Variable | Componente |
|------------------|---|
| 1. Independencia | 1. No recibe financiamiento, dádivas ni donaciones de partidos políticos o servidores públicos en funciones. |
| | 2. No asume con ningún interlocutor un compromiso que pudiera poner en peligro su independencia como profesional. |
| | 3. Evita conflictos de interés y, en caso de haberlos, los revela. |
| | 4. Se asegura de conocer el origen de la información y verifica sus fuentes o ligas. |
| 2. Veracidad | 5. No suprime información esencial. |
| | 6. No falsifica documentos. |
| | 7. No utiliza métodos desleales para obtener información. |
| 3. Libertad | 8. Libertad de investigar. |
| | 9. Libertad para publicar. |
| | 10. Libertad para criticar. |
| 4. Respeto | 11. Respeto la confidencialidad, la dignidad de las personas y el derecho al olvido. |
| | 12. No difama ni calumnia. |
| | 13. No ha cometido ni comete plagios. |
| 5. Objetividad | 14. Respeto las modalidades de difusión acordadas como en <i>off</i> , bajo anonimato o mediante embargo. |
| | 15. Minimiza el daño. |
| | 16. Otorga contrarréplica. |
| | 17. Cuando se cometen errores o imprecisiones en la publicación de información rectifica y emite fe de erratas. |
| | 18. No distorsiona la información, cuenta objetivamente la noticia y diferencia entre opinión y hechos. |
| | 19. Guarda el secreto profesional sobre la o las fuentes de las informaciones obtenidas confidencialmente. |

| | |
|-------------------------|--|
| 6. Transparencia | 20. Da acceso al material de la fuente en situaciones relevantes y apropiadas. |
| 7. Compromiso público | 21. Ha exigido o exige el libre acceso a todas las fuentes de información y el derecho a investigar libremente todos los hechos de interés público. 22. Promueve y difunde contenidos sobre temas y conceptos que en este momento se consideran críticos para el desarrollo del país: democracia, libertad de expresión, Estado de derecho, seguridad, transparencia y anticorrupción, y participación ciudadana. |
| 8. Promoción de valores | 23. El medio cuenta con un código de ética escrito. |

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, con el objetivo de reunir la mayor cantidad posible de variables y componentes, así como de corroborar que la lista obtenida fuera lo más exhaustiva posible, se revisaron los códigos de ética de cinco medios de comunicación de nuestro país.⁴ Se pudo corroborar que los documentos de estos medios incorporan entre 10 y 13 de los componentes previamente identificados y que ninguno contiene una variable o un componente que no esté incluido en la tabla original.

Por lo tanto, por ejemplo, cuando se habla de que un medio es objetivo esto se refiere a que no comete plagios, respeta las modalidades de difusión acordadas, mini-

.....
⁴ Estos medios fueron: *La Jornada*, código de ética (<https://www.jornada.com.mx/pdf/codigo-deetica.pdf>, consultado el 2 de septiembre de 2024); *Animal Político*, código de ética (<https://animalpolitico.com/codigo-de-etica>, consultado el 2 de septiembre de 2024); Grupo Televisa, S.A.B., código de ética (<https://www.televisair.com/~media/Files/T/Televisa-IR/documents/codigo-de-etica-esp.pdf>, consultado el 4 de septiembre de 2024); TV Azteca, código de ética para miembros del consejo de administración, directores y personas que le prestan servicios (<https://www.irtvazteca.com/es/codigo-de-etica>, consultado el 4 de septiembre de 2024); Multimedia, defensoría de las audiencias (<https://www.multimedios.tv.com/defensoria-audiencias.html>) y código de ética (<https://drive.google.com/file/d/16LOEVscnVEHC3VR7YGjZCjNMPN3ok1Y/view>, consultado el 4 de septiembre de 2024).

miza el daño cuando al dar una noticia pudiera producir alguno, otorga contrarréplica, emite fe de erratas, no distorsiona la información, cuenta objetivamente la noticia, diferencia entre opinión y hechos, y guarda el secreto profesional sobre sus fuentes de información. O bien, cuando se trata de libertad en un medio de comunicación, se refiere a la posibilidad que los medios tienen de investigar, publicar y criticar sin obstáculos ni censura.

Por otra parte, cuando hay una alta percepción de corrupción en los medios de comunicación esto se refiere a la idea de que éstos no actúan conforme a los principios fundamentales de veracidad, libertad, respeto, objetividad y transparencia, que deberían guiar su labor. También hay la sospecha de que los medios reciben financiamiento o favores de partidos políticos, servidores públicos u otros grupos de poder con el fin de manipular o sesgar la información, y además en sus contenidos se observa falta de promoción de valores tales como la democracia, la libertad de expresión, el Estado de derecho, la seguridad, la transparencia y la participación ciudadana.

Nivel de integridad de los medios de comunicación y cómo mejorarlo

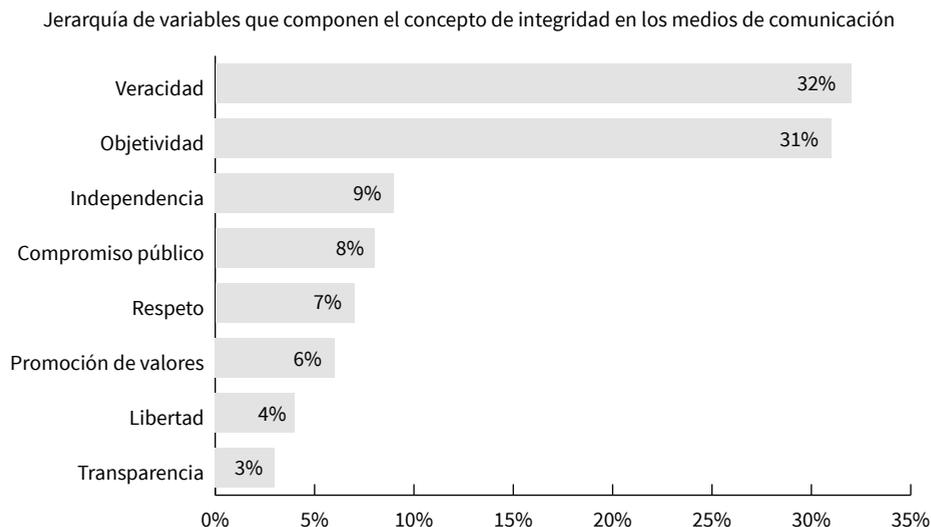
Si el objetivo de los medios de comunicación fuera mejorar su nivel de integridad, contar con una definición resultaría parcialmente útil. Sería necesario medir cada una de las variables de la definición y así establecer qué es lo que deben mejorar. Para ello se realizó una jerarquía analítica de las ocho variables que conforman el concepto de integridad en los medios. El método usado fue la escala de Saaty,⁵ basada en el número de menciones que la bibliografía hace respecto a cada una de las variables. El resultado fue una clasificación de variables en la que del 100% de menciones de los autores la veracidad obtuvo 32%, la objetividad 31%, la independencia 9%, el compromiso público 8%, el respeto 7%, la promoción de valores 6%, la libertad 4% y la transparencia 3%.

Llama la atención la notable diferencia en la ponderación obtenida por la veracidad

.....

⁵ La jerarquización analítica de Saaty es un proceso de jerarquización mediante comparaciones por parejas de alternativas o variables que se basa en los juicios de los expertos o la frecuencia en estudios para obtener escalas de prioridad. Dichas comparaciones se hacen usando una escala de juicios absolutos que representan cuánto más un elemento domina a otro respecto de un atributo dado (véase Thomas, 2008).

Gráfica 3 | Jerarquía de variables que componen el concepto de integridad en los medios de comunicación, mediante la escala de Saaty



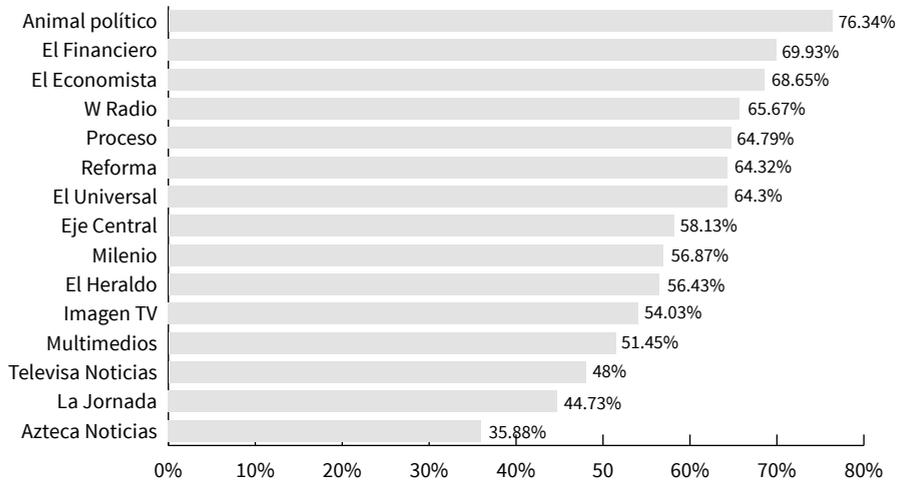
Fuente: Elaboración propia.

y la objetividad en comparación con el resto de las variables. Este sesgo pudiera estar relacionado con el hecho de que la bibliografía consultada —especialmente la publicada entre 1954 y 2012— hace referencia recurrente a los conceptos de veracidad y objetividad. En contraste, los estudios posteriores —hasta 2022, año de publicación del último documento analizado— incluyen conceptos adicionales, aunque con menor frecuencia.

Ya con la jerarquía de variables, se desarrolló un cuestionario de 23 preguntas, basadas en los 23 componentes de las ocho variables. Las preguntas fueron formuladas para responderlas usando la escala de Likert. Algunas preguntas del cuestionario fueron: 1) respecto de los siguientes medios, ¿en qué medida consideras que verifican la información de sus fuentes?, donde 0 es que no la verifican y 10 que la verifican completamente; 2) ¿qué tanto consideras que los medios aquí listados sean propensos a adquirir compromisos que pongan en riesgo su independencia periodística?, donde 0 es nada propensos y 10 es muy propensos, y 3) ¿qué tan propensos crees que son los medios aquí listados para recibir sobornos?, donde 0 es nada propensos y 10 es muy propensos.

Posteriormente a la calibración del cuestionario, se seleccionaron al azar 15 medios considerando únicamente que fueran de alcance nacional.⁶ Los elegidos fueron: Azteca Noticias, *La Jornada*, Televisa Noticias, Multimedios, Imagen tv, *El Herald*o, *Milenio*, *Eje Central*, *El Universal*, *Reforma*, Animal Político, *Proceso*, w Radio, *El Economista* y *El Financiero*. Después se solicitó a 30 expertos en la materia —ocho académicos, diez periodistas y 12 personas que han trabajado las últimas dos décadas en medios de comunicación— que respondieran el cuestionario. Como resultado, se obtuvo el nivel de percepción de integridad de los medios evaluados que aparece en la gráfica 4.

Gráfica 4 | Nivel de integridad de los medios de comunicación analizados



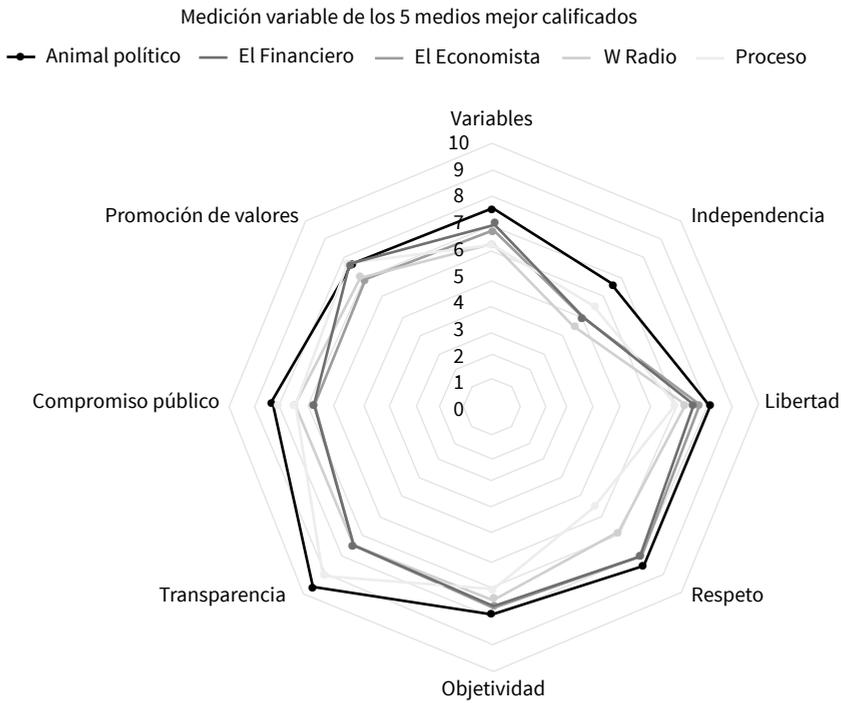
Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la gráfica 4, los expertos encuestados perciben que tv Azteca tiene un nivel de integridad bajo (36%), mientras que el de Animal Político es el más alto (76%).

.....

⁶ Para este ejercicio no se tomó en consideración el formato usado por los medios —televisión, radio, digitales—. El único elemento que se consideró fue su nivel de penetración a nivel nacional.

Gráfica 5 | Medición de las ocho variables de los cinco medios mejor calificados

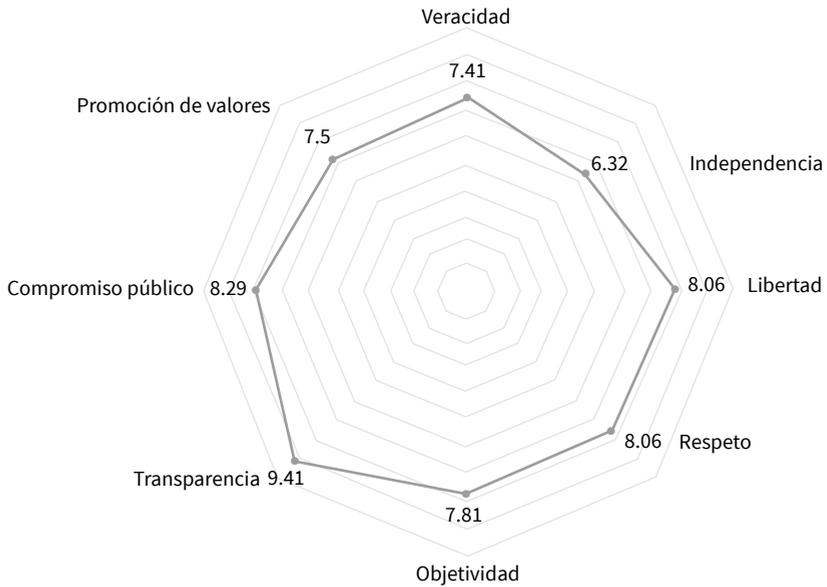


Fuente: Elaboración propia.

Si se analiza por separado el caso de cada uno de los 15 medios evaluados se observa que en cada una de las ocho variables reciben calificaciones distintas.

Por ejemplo, destaca que Animal Político, un medio de comunicación digital independiente, es el mejor evaluado por los expertos, pues alcanza una puntuación general de 76.34 sobre 100. Si se observa a detalle cada una de las calificaciones que obtuvo en las ocho variables, se advierte que sobresale por su compromiso público, es decir, por impulsar y difundir contenidos sobre asuntos cruciales para el desarrollo del país, como la democracia, la libertad de expresión, el Estado de derecho, la seguridad, la transparencia, o sea contra la corrupción y por la participación ciudadana. Destaca también por su transparencia, es decir, por dar acceso al material de la fuente en situaciones relevantes

Gráfica 6 | Resultados de las variables de integridad de Animal Político



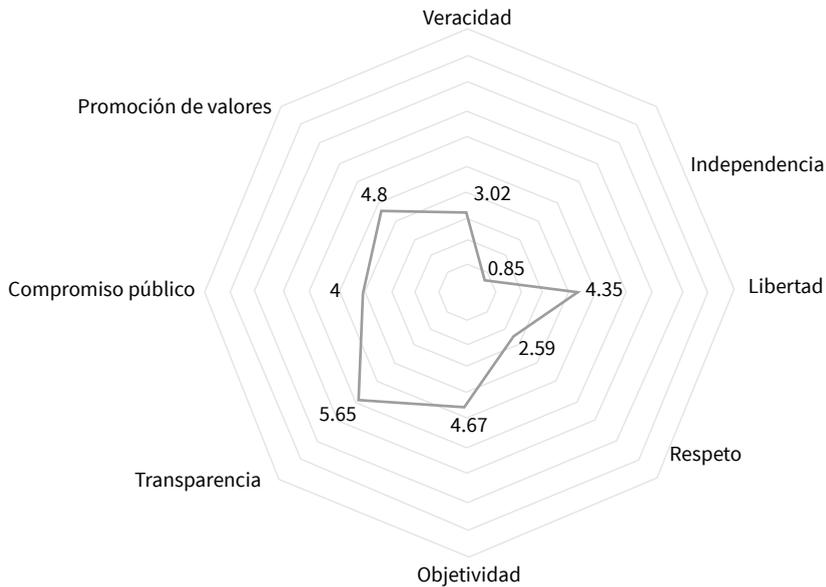
Fuente: Elaboración propia.

y apropiadas, así como por exigir el libre acceso a todas las fuentes de información y a investigar libremente todos los hechos de interés público.

Sin embargo, en cuanto a la percepción de su nivel de independencia —relacionado con que no recibe financiamiento, dádivas ni donaciones de partidos políticos o servidores públicos en funciones; que no asume con ningún interlocutor un compromiso que pudiera poner en peligro su independencia como profesional, y que evita y, en su caso, revela conflictos de interés—, su calificación, si bien no es reprobatoria, es baja en comparación con el resto de las variables. Este resultado merecería un estudio adicional, pues aunque Animal Político se define a sí mismo como un medio independiente, la percepción de los expertos es distinta.

Por su parte, Azteca Noticias obtuvo una puntuación general de 35.99 sobre 100 puntos. Si se observa a detalle su medición, se advierte que la percepción de su nivel de in-

Gráfica 7 | Resultados de las variables de integridad de Azteca Noticias



Fuente: Elaboración propia.

dependencia —relacionado con que no recibe financiamiento, dádivas ni donaciones de partidos políticos o servidores públicos en funciones; que no asume con ningún interlocutor un compromiso que pudiera poner en peligro su independencia como profesional, y que evita y, en su caso de tenerlos, revela conflictos de interés— es muy baja (0.85 de 10). Mientras que su percepción de ser un medio transparente —que brinda acceso al material de la fuente en situaciones relevantes y apropiadas y ha exigido o exige el libre acceso a todas las fuentes de información y el derecho a investigar libremente todos los hechos de interés público—, aunque es más alta, sigue siendo reprobatoria (5.65 de 10).

Por lo tanto, si Animal Político quisiera incrementar su nivel de integridad podría iniciar por la variable independencia, aclarando el origen de sus fuentes de financiamiento, creando su política interna de conflictos de interés, capacitando a sus colaboradores en el tema y estableciendo procesos internos para recibir excusas. Mientras que si Azteca

Noticias quisiera mejorar su percepción de integridad empezaría por incrementar su nivel de independencia, y en seguida el respeto, la veracidad, el compromiso público, la promoción de valores, la libertad, la objetividad y la transparencia, en este orden.

Conclusiones

Al igual que los gobiernos, los medios de comunicación son percibidos como instituciones con mucha responsabilidad en el combate a la corrupción y al mismo tiempo como instituciones con altos niveles de corrupción.

Los elementos que conforman el concepto de integridad en los medios de comunicación son ocho, y a partir de ellos es posible señalar que su integridad se refiere a las conductas que deben seguir los proveedores y diseminadores de información, las cuales deben basarse en las variables de veracidad, objetividad, independencia, compromiso público, respeto, promoción de valores, libertad y transparencia.

Cada una de las ocho variables referidas cuenta con diversos componentes, que le dan contenido. Por ejemplo, la variable veracidad se relaciona con que los medios de comunicación conozcan el origen de la información que presentan y verifiquen sus fuentes; que no supriman información esencial, no falsifiquen documentos ni usen métodos desleales para obtener la información.

Con las ocho variables y sus respectivos componentes es posible desarrollar un índice que sea útil para lograr un incremento en el nivel de integridad de los medios de comunicación, y probablemente un decremento en la percepción de corrupción.

Mediante una autoevaluación y la aplicación de las ocho variables obtenidas en esta investigación, los medios de comunicación podrían identificar cuál de ellas requiere mejoras de manera prioritaria y determinar por dónde comenzar para aumentar su nivel de integridad. Este enfoque no sólo permitiría una optimización efectiva de los recursos de los medios, también contribuiría a un esfuerzo deliberado por elevar la integridad de manera significativa.

Como resultado directo de lo anterior, los consumidores de información de estos medios tendrían a su disposición una mayor cantidad de datos para tomar decisiones más precisas sobre a quién seguir, qué leer, a quién escuchar y qué contenido replicar.

Por medio de la aplicación de las ocho variables que componen la definición de integridad en los medios de comunicación, los usuarios de espacios publicitarios podrían

hacer un análisis antes de contratarlos e identificar cuál es el más adecuado para promover su nombre, su marca y sus productos o servicios. Este enfoque no sólo constituiría una práctica de responsabilidad social empresarial e incrementaría su valor, competitividad y credibilidad social, también les traería beneficios significativos a sus acciones de cumplimiento normativo.

Utilizando las variables y los componentes derivados de este estudio, el gobierno federal podría considerar la posibilidad de otorgar beneficios fiscales adicionales y ofrecer incentivos a las empresas de medios que muestren un alto nivel de integridad.

La metodología desarrollada para esta investigación es un primer paso hacia la comprensión y medición de la integridad en los medios de comunicación. Los resultados presentados son producto de la aplicación de esta metodología y están respaldados por la percepción de treinta expertos en el campo. Es importante destacar que los medios de comunicación mencionados tienen derecho a expresar su desacuerdo con los resultados obtenidos. No obstante, es innegable la imperiosa necesidad de establecer estándares mínimos de integridad para ellos, dada su influyente función en la sociedad.

Referencias

- Association for Financial Markets in Europe (2018). The scope and evolution of compliance. <https://www.afme.eu/publications/reports/details/afme-ey-the-scope-and-evolution-of-compliance>
- Besley, T. y Prat, A. (2006). Handcuffs for the grabbing hand? Media capture and government accountability. *American Economic Review*, 96(3), 720-736.
- Camacho-Gómez, M. y Pérez-Berlanga, G. (2013). Restaurantes Toks: estrategias de responsabilidad social, *INNOVAR. Revista de ciencias administrativas y sociales*, 23(49), 141-155. <https://www.redalyc.org/pdf/818/81828691012.pdf>
- Cámara Nacional de la Industria del Cine (Canacine). Campañas contra la piratería. <https://canacine.org.mx/campana-contra-la-pirateria/>
- Control Risks (s.f.). The 2022 Capacity to Combat Corruption Index. https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccp/ccp_report_2022.pdf
- Cruz-Álvarez, J. y Suárez-Villegas, J. C. (2017). Pautas deontológicas para el periodismo digital. *El Profesional de la Información*, 26(2), 249-254. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.mar.11>

- Djankov, S., McLeish, C., Nenova, T. y Shleifer, A. (2001). Who owns the media? Policy Research Working Paper No. 2620. World Bank, Washington, D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/bf355800-58fb-5fee-8dc5-6283753e27bf>
- Färdigh, M. A. (2013). What's the use of a free media. The role of media in curbing corruption and promoting quality of government. https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/34302?utm_content=buffer0d08b&utm_source=buffer&utm_medium=twitter&utm_campaign=Buffer&locale-attribute=sv
- Freedom House (2012). Freedom of the press. Breakthroughs and pushbacks in the Middle East. <https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Booklet%20ofor%20Website.pdf>
- García-De Torres, E. y Farmer, Y. (2017). Ética en los medios de comunicación: retos y oportunidades para la investigación. *EL Profesional de la Información*, 26(2), 153. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.mar.01>
- Huberts, L. (2018). *Integrity: what it is and why it is important*. Springer.
- Islas, O. (2018). Ética global en la era de las redes. *Revista Mexicana de Comunicación*. <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/category/periodismo/etica-periodistica/etica-en-los-medios-digitales/>
- Marzá, D. G. (2017). From ethical codes to ethical auditing: an ethical infrastructure for social responsibility communication. *El Profesional de la Información*, 26(2), 268. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.mar.13>
- Mendes, M. (2013). *Overview of corruption in the media in developing countries*, U4 Anti-Corruption Helpdesk, U4: U4 Anti-corruption Resources Centre. Norway. <https://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-in-the-media-in-developing-countries>
- Norris, P. (2008). The role of the free press in promoting democratization, good governance, and human development. En Harvey, M. (ed.), *Media matters. Perspectives on advancing governance & development* (pp. 66-75). Internews Europe, Global Forum for Media Development.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2019). *Integridad y ética en los medios de comunicación*. https://www.unodc.org/documents/e4j/Integrity_Ethics/MODULE_10_-_Media_Integrity_and_Ethics_-_Spanish.pdf
- Parra-Valcarce, D., Real-Rodríguez, E. y López-Talavera, M. M. (2017). Códigos éticos

- en el ciberperiodismo español y latinoamericano. *Naveg@mérica*, 18. <https://revistas.um.es/navegamerica/article/view/286541>
- Reforma (2023, 24 de abril). De acuerdo con una reciente encuesta de Deloitte realizada a 257 empresas en México, el 74 por ciento de ellas ha implementado procesos de *compliance*. <https://www.reforma.com/compliance-ayuda-a-cumplir-con-obligaciones-legales/ar2590793>
- Rose-Ackerman, S. y Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: causes, consequences, and reform* (2ª ed.). Cambridge University Press.
- Saaty, T. L. (2008). Decision making with the analytic hierarchy process. *International Journal of Services Science*, 1(1), 83-98.
- Thomas, L. (2008). Decision making with the analytic hierarchy process. *International Journal of Services Science*, 1(1), 83-98.
- Torres, C. (2022, 14 de julio). El tamaño de la corrupción en el sector privado. *Nexos y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-tamano-de-la-corrupcion-en-el-sector-privado/>
- Transparency International (2009). What is corruption? <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2020). *Integridad y ética en los medios de comunicación*. https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE_10_-_Media_Integrity_and_Ethics_-_Spanish.pdf
- Weder, B. y Brunetti, A. (2003). A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics*, 87(7-8), 1801-1824.
- Zúñiga, N. (2021, 28 de abril). *Media and anti-corruption - U4 Anti-Corruption Helpdesk*. U4 Anti-corruption Resources Centre. Norway. <https://policycommons.net/artifacts/2101462/media-and-anti-corruption/2856760/>

Gobierno electrónico en México. ¿Cómo vamos después de la pandemia por covid-19?

NANCY YAIBHÉ PEDRAZA CORPUS
NADIA CAROLINA RANGEL VALDIVIA

Recibido: 19 de mayo de 2024. Aceptado: 19 de noviembre de 2024.

Resumen. Esta investigación explora el caso mexicano y el impacto de la pandemia por covid-19 en la estrategia de e-gobierno para la gestión de asuntos públicos. Se analiza cómo está México ahora, si se dio el mismo efecto resorte que generó en otros países o no ocurrió algún cambio significativo y qué tan lejos estamos de lograr la consolidación del gobierno electrónico en nuestro país, y de las condiciones que garanticen cerrar la brecha digital, mejorar la calidad de los productos y servicios públicos y acerquen los gobiernos a los ciudadanos.

Palabras clave: gobierno electrónico, e-gobierno, pandemia, covid-19, transparencia, eficiencia, corrupción.

Abstract. This research explores the Mexican case and the impact of the covid-19 pandemic on the e-government strategy for the management of public affairs. It analyzes where Mexico is now, whether there was the same spring effect that it generated in other countries or no significant change was generated and how far we are from achieving the consolidation of electronic government in our country, and from the conditions that guarantee closing the digital gap, improving the quality of public products and services and bringing governments closer to citizens.

.....
Nancy Yaibhé Pedraza Corpus. Instituto de Evaluación e Ingeniería Avanzada, México (correo electrónico: nyaibhe@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0004-9665-1197>).

Nadia Carolina Rangel Valdivia. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México (correo electrónico: nadia.valdivia@uaslp.mx | <https://orcid.org/0009-0004-6525-5837>).

Keywords: electronic government, e-government, pandemic, covid-19, transparency, efficiency, corruption.

Introducción

Desde la óptica de la gobernanza democrática que actualmente predomina a nivel global, la instrumentación, el fortalecimiento y la exposición a los alcances del gobierno electrónico es un mecanismo que permite que la gestión pública sea más eficiente en la entrega de productos y la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía, en menor tiempo y sin la intervención de personas servidoras públicas, lo cual reduce el riesgo de incidencia y de actos de corrupción (Callata, 2018). Asimismo, el gobierno electrónico tiene mecanismos de fiscalización eficaces; con él se pueden realizar consultas en tiempo real sobre el estado que guardan trámites y servicios, sus resultados y los procedimientos utilizados para su resolución. Al mismo tiempo, el gobierno electrónico busca favorecer la interacción directa entre los ciudadanos y las instancias de gobierno y reducir la intermediación de actores e instancias como los partidos políticos, ya que éstos pueden expresar directamente sus necesidades, satisfacciones y deseos de participación en las actividades del gobierno (Pérez *et al.*, 2015).

En los últimos años se observó que se han expandido el uso de internet y el acceso a dispositivos móviles inteligentes y equipos de cómputo, que durante la pandemia por covid-19 impulsaron en forma contingente —durante el confinamiento ordenado y aun después— que los ciudadanos usaran más las herramientas digitales para tener interacción con personas, productos y servicios (INEGI, 2023). Sin embargo, en México el crecimiento del gobierno electrónico no ha avanzado a la velocidad que se esperaría por el efecto de estos fenómenos. El propósito de este artículo es mostrar cuál ha sido su progreso y hacia dónde avanza, ya que será fundamental para la evaluación de las políticas que buscan fortalecerlo e impulsarlo por los beneficios que implica en la gestión de asuntos públicos como la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

El gobierno electrónico o e-gobierno puede definirse como el uso de herramientas de la tecnología de información y telecomunicación, en particular internet y todas sus aplicaciones, para tener un buen gobierno (Torres, Vásquez y Vilorio, 2010). Los principales beneficios de la implementación del e-gobierno es el aumento en la transparencia y la eficacia, pues al disponer de servicios en línea es posible gestionar muchos trámites guber-

namentales mediante sitios, plataformas o aplicaciones digitales que abaratan los costos y tiempos de respuesta a los ciudadanos; es decir, sin filas ni traslados a instalaciones del gobierno, sino a cualquier hora y desde cualquier lugar si se cuenta con un dispositivo y conexión a internet (Naser, 2011).

El gobierno electrónico favorece la transparencia y rendición de cuentas ya que gracias a la creación de portales de acceso público es posible publicar en formatos abiertos diversos tipos de información —por ejemplo, la relacionada con el gasto público—, así como transparentar los requisitos para los trámites y servicios que presta el gobierno, costos, impuestos o gravámenes. También es posible conocer tiempos de respuesta y canales o medios oficiales para recibir información sobre trámites y servicios requeridos, como correo electrónico, consulta directa, descarga, o bien hacer aclaraciones (Rodríguez *et al.*, 2024; Naser, 2011).

La interacción directa de los ciudadanos mediante el gobierno electrónico favorece que éstos dispongan al momento de más y mejor información sobre las actividades que realiza y conozcan los requisitos y procedimientos sobre trámites que se deben realizar, y además les da certidumbre sobre las acciones de su gobierno. Lo anterior tiene como impacto directo la reducción de la corrupción porque disminuye o elimina la asimetría entre el servidor público y quien solicita el trámite o servicio. Esto evita la tentación de utilizar el privilegio de la información del primero para obtener un beneficio a costa del solicitante (De los Santos y Marín, 2024; Villalobos, 2023).

Por otra parte, el gobierno electrónico evita el riesgo de corrupción en servicios con mayor demanda. Se ha observado que en este tipo de servicios, por el hecho de ser atendidos por pocos servidores públicos y con limitaciones en número de servicios, solicitudes diarias y tiempo de procesamiento, esto encarece la oportunidad de ser atendidos. Lo anterior genera un contexto de competencia que propicia una corrupción en que los ciudadanos buscan maximizar su oportunidad de ser atendidos ofreciendo un soborno al servidor público, ya que están dispuestos a pagar más por recibir el servicio que demandan (Vargas, 2017; Callata, 2018).

Al mismo tiempo, la disponibilidad prácticamente en tiempo real de información en las redes sociales del gobierno provee una comunicación más eficaz en situaciones de riesgo o puede prevenir la vulneración de los derechos ciudadanos. La información clara, oportuna y confiable que ofrece el gobierno por medios electrónicos les permite a los ciu-

dadanos participar con mayor certidumbre en la vida económica, política y social del país, así como ejercer sus derechos de manera libre e informada, fácil y rápida prácticamente desde la palma de su mano, como cuando se interactúa con el gobierno desde un teléfono inteligente (Vizcarra *et al.*, 2020; Ripalda, 2019; Suing, Barraqueta y Carpio, 2018; Naser, 2011).

Desde hace más de veinte años, los avances en la revolución tecnológica de la informática en el mundo globalizado marcaron el inicio de una búsqueda por hacer un más y mejor gobierno electrónico, lo cual ha motivado el diseño y la medición de estos esfuerzos utilizando diversos indicadores de interacción con él.

Aunque en algún momento se pensó que la instrumentación del gobierno electrónico sería el resultado lógico de la expansión vertiginosa del uso de internet (Naser, 2011), la evidencia a nivel global indica que tal crecimiento no es natural, pues no ha sido igual ni en el mismo sentido para todos. Por ejemplo, los resultados de la Encuesta de E-Gobierno levantada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2022 muestran que la tecnología digital está desdibujando las líneas entre las esferas física, digital y biológica, lo cual modifica rápidamente la forma como viven, trabajan y se comunican las personas, y el sector público no es la excepción. En muchos países no hay separación entre gobierno y gobierno electrónico, lo que cambia positiva y definitivamente su dinámica frente a las personas a las que sirven; pero en otros al rezago en acceso a infraestructura se suma un número reducido de usuarios de internet y una menor oferta de servicios digitales por parte de los gobiernos (ONU, 2022).

El informe de dicha encuesta señala que casi todos los países del mundo están inmersos en el proceso de digitalización, pero no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo. A pesar de sus avances, los beneficios para comunidades y segmentos vulnerables han sido desproporcionados y profundamente desiguales, y la pandemia de covid-19 los ha expuesto aún más a la desigualdad, particularmente en materia de gobierno electrónico, entre los países y entre regiones en el interior de ellos (ONU, 2022).

De acuerdo con los resultados de la misma encuesta, en 2022 la tendencia era a crear una agenda de desarrollo digital orientada a políticas que permitieran a los gobiernos desarrollar sistemas digitales con soluciones que garantizaran la continuidad de los servicios públicos de manera segura y confiable; que tuvieran capacidad de respuesta y agilidad en la toma de decisiones en un contexto de incertidumbre, y de fortalecer la gobernanza en

todos los niveles, en interacción con todos los segmentos de la sociedad para garantizar que en las poblaciones vulnerables nadie se quedara atrás en la construcción de una sociedad digital híbrida. Este modelo reconoce la necesidad y pertinencia de que en algunos trámites y servicios esté presente el ciudadano, como en las consultas médicas y los estudios de laboratorio, entre otros, pero se busca minimizar estas interacciones con el propósito de que los servicios digitales mejoren la eficiencia de los gobiernos.

En 2022 los primeros lugares en la clasificación del índice de gobierno electrónico de la ONU fueron: en primero Dinamarca, en segundo Finlandia, en tercero Corea del Sur, en cuarto Nueva Zelanda y en quinto Islandia y Suecia. Estos países han experimentado una transición fluida a servicios automatizados y personalizados accesibles a todos sus ciudadanos en cualquier momento y desde cualquier lugar. Para ello instrumentaron tecnologías de vanguardia como repositorios en la nube informática, inteligencia artificial y cadena de bloques (*blockchain*) para atender y evaluar las necesidades de los ciudadanos. Asimismo, han desarrollado nuevos métodos para explotar herramientas de modelado de políticas basadas en análisis de datos y estrategias novedosas de inclusión social, además de mejorar el acceso gratuito e irrestricto a servicios de conexión wifi en sus territorios. En este índice México está en el lugar 62 a nivel mundial y es el séptimo en América latina, superado en la región por Uruguay, Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú (ONU, 2020a, 2020b, 2022).

La tendencia creciente a la modernización y digitalización del gobierno electrónico tiene como horizonte la instrumentación de modelos adaptativos basados en inteligencia artificial. La velocidad de crecimiento aumentó entre 2019 y 2021, por lo que la pandemia por covid-19 dio un impulso importante a los procesos que se venían instrumentando. La contingencia provocó que los gobiernos dieran una respuesta acelerada de atención a las necesidades y de soporte a la instrumentación de políticas enfocadas en la prestación de servicios y apoyo a las poblaciones vulnerables (CEPAL, 2022).

Así, en este período se crearon o fortalecieron sitios web, aplicaciones, estrategias de comunicación en redes sociales en tiempo real, encuestas en línea, mapas digitales, *dashboards*, sitios para consulta de datos abiertos, visualización y análisis de datos, *chatbots*, servicios de telemedicina (e-medicina), continuidad y apoyo a empresas de todos los tamaños (*e-business*), aplicaciones de rastreo para favorecer el cumplimiento del distanciamiento social y el seguimiento de pacientes; utilización de robots y drones para la entrega de alimentos, medicinas y vacunas; plataformas para el teletrabajo, principalmente para

que los servidores públicos pudieran seguir prestando servicios y para continuar con los ciclos escolares interrumpidos por el confinamiento (ONU, 2022).

En el caso de México, la instrumentación de estrategias de atención a la pandemia se enfocó principalmente en la creación de sitios web para proporcionar información de prevención, mortalidad y morbilidad, plataformas para atender las necesidades de educación básica y el redireccionamiento de los canales tradicionales de visita a las oficinas gubernamentales para trámites y la prestación de servicios en línea. Al mismo tiempo, la pandemia puso de relieve las disparidades de acceso a internet y en las habilidades digitales no sólo entre la población, que rápidamente debió utilizar un nuevo esquema de prácticas para continuar con sus actividades, sino también entre servidores públicos. Por ello se priorizó la adquisición de infraestructura, redes, servidores y equipos de cómputo, tabletas y otros dispositivos que permitieran el teletrabajo y la capacitación de los servidores públicos para utilizarlos (ONU, 2020).

Metodología

Al comparar la respuesta global y los avances que han tenido otros países en e-gobierno, y ante los cambios inducidos por la pandemia, es importante reflexionar sobre el estado que guarda en México el gobierno electrónico para comprobar si tuvo el mismo efecto de resorte que en otros países para impulsar el gobierno electrónico o, debido a sus pocas acciones al respecto, no se generó un cambio significativo, y al mismo tiempo identificar qué tan lejos está el horizonte de la propuesta a nivel global y cuánto tiempo tardará el país en experimentar los beneficios en transparencia, rendición de cuentas, reducción de la corrupción y participación ciudadana que otros países han obtenido gracias a la instrumentación de políticas para profundizar en la inclusión del gobierno electrónico.

Para lograr los objetivos planteados en este artículo se utilizó información del Banco de Indicadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), proveniente de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) (INEGI, 2024). Esta encuesta tiene el objetivo de «obtener información que permita generar estimaciones con representatividad a nivel nacional y estatal sobre las experiencias, percepciones y evaluación de la población de 18 años y más en ciudades de 100 000 habitantes y más sobre los trámites y servicios que proporcionaron los diferentes ámbitos del gobierno» (INEGI, 2024b, p. 2) en un momento dado.

La ENCIG es un instrumento geoestadístico bienal que se aplica en hogares de centros urbanos con más de 100 000 habitantes, donde se entrevista a personas mayores de 18 años como informantes. Es representativa a nivel nacional y estatal, se levanta desde 2013 y es compatible con mediciones que realizan en el mundo la ONU y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (INEGI, 2024b).

La ENCIG contiene preguntas relacionadas con las siguientes variables: 1) características sociodemográficas de residentes y hogares en la vivienda; 2) integrantes del hogar principal y características sociodemográficas; 3) confianza en la administración pública; 4) percepción de corrupción; 5) evaluación de servicios básicos; 6) servicios públicos bajo demanda (experiencias con pagos, trámites y servicios públicos); 7) trámites de alta frecuencia (vehiculares y fiscales, citas o atención médica programada, trámites de educación pública; pagos de energía eléctrica, agua potable, impuesto predial, tenencia vehicular; trámites del registro civil, municipales, de construcción y ante el Registro Público de la Propiedad, de programas de asistencia pública y de créditos para vivienda; trámites relacionados con la energía eléctrica, de pasaporte, ante el Ministerio Público o la Fiscalía Estatal; de apertura de una empresa, atención médica de urgencia, solicitud de servicios municipales, llamadas a la policía, actos de autoridad); 8) corrupción durante la realización de trámites, pagos o solicitudes de servicios; 9) corrupción general; 10) gobierno electrónico, y 11) confianza en instituciones.

A partir de estas variables, el INEGI selecciona algunas características específicas, observables y medibles para mostrar los cambios o las tendencias en los valores observados con el propósito de evaluar su comportamiento y determinar su impacto (Mondragón, 2002). Los indicadores seleccionados para responder nuestras preguntas de investigación provienen de la sección de gobierno electrónico; son cinco indicadores sobre el porcentaje de trámites realizados personalmente y otros cuatro sobre el porcentaje de personas mayores de 18 años que tuvieron alguna interacción con el gobierno por medios digitales (INEGI, 2024c).

Las series de tiempo muestran los cambios en las interacciones de ciudadanos mayores de 18 años con el gobierno y los medios en la realización de trámites y servicios. La serie de tiempo sobre porcentaje de trámites presentados a través de internet se utilizó para hacer una proyección al 2031.

Se utilizó para la proyección el modelo seleccionado para la serie de trámites

presentados por internet. Se eligió una regresión lineal con una $R^2 = 0.8499$, lo que cumple con el criterio de que su coeficiente de determinación sea mayor que 0.64, y se tomó un valor de $R = 0.8$ como criterio de aceptación implica $R^2 = 0.64$ (Tristán y Vidal, 2006). No se utilizaron polinomios de grado mayor debido a que, aun cuando tienen la ventaja de mejorar el ajuste a los datos observados, tienden a conducir a pronósticos más desfavorables y que requieren de una interpretación más compleja o deberían involucrar más variables (Derner *et al.*, 2020). Debido a que la única variable explicativa es el año, no es pertinente utilizar modelos más complejos.

Las ecuaciones de los modelos de regresión, que se obtienen por medio del método de mínimos cuadrados, son:

$$\text{Porcentaje de trámites en las instalaciones del gobierno: } y = a + \beta * x_i + \varepsilon_i$$

$$\text{Porcentaje de trámites presentados por internet: } y = a + \beta * x_i + \varepsilon_i$$

$$i = 1, 2, \dots, n$$

Siendo ε_i variables aleatorias independientes con distribución de probabilidad común $N(0, \sigma)$. El coeficiente α recibe el nombre de ordenada en el origen y el coeficiente β el de coeficiente de regresión. La ecuación $y = \alpha + \beta x$ es la ecuación de una recta en la cual α representa el valor de y cuando $x = 0$ y β representa el cambio que se produce en el valor de y cuando x se incrementa en una unidad.

Los coeficientes deben obtenerse a partir de los datos observados. Los términos de error se calculan por la diferencia entre el valor observado y el valor proporcionado por la ecuación de regresión. Para realizar los cálculos se utilizó el programa Excel.

Enseguida se presentan los estadísticos del modelo de regresión lineal simple para el porcentaje de trámites realizados personalmente a través de internet.

El R^2 está por encima del valor crítico referido, lo que muestra un buen ajuste para el intervalo de confianza estimado para la serie de porcentaje de trámites realizados personalmente en instalaciones de gobierno. Se toma una $R = 0.8$ como criterio de aceptación, esto implica que $R^2 = 0.64$ (Tristán y Vidal, 2006), como se observa en el cuadro 1.

El valor obtenido mediante el análisis de varianza para el estadístico F es superior al valor crítico, por lo que se acepta el modelo como se observa en el cuadro 2.

Los coeficientes difieren de cero y el valor p está por debajo de 0.05, como se observa en el cuadro 3 (ver página siguiente), por lo que es significativa la variable. Esto, a su vez,

Cuadro 1 | Estadísticos del modelo de regresión lineal simple para el porcentaje de trámites realizados personalmente a través de internet

Estadísticas de la regresión

| | |
|--------------------------------------|------------|
| Coefficiente de correlación múltiple | 0.92191535 |
| Coefficiente de determinación R^2 | 0.84992792 |
| R^2 ajustado | 0.8124099 |
| Error típico | 2.90293776 |
| Observaciones | 6 |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2 | Análisis de varianza del modelo de regresión lineal propuesto para la serie de porcentaje de trámites realizados personalmente a través de internet

| | Grados de libertad | Suma de cuadrados | Promedio de los cuadrados | F | Valor crítico de F |
|-----------|--------------------|-------------------|---------------------------|------------|--------------------|
| Regresión | 1 | 190.905143 | 190.905143 | 22.6538583 | 0.00890777 |
| Residuos | 4 | 33.7081905 | 8.42704762 | | |
| Total | 5 | 224.613333 | | | |

Fuente: Elaboración propia.

sugiere que los cambios en la variable predictora se asocian con cambios en la variable de respuesta.

Al revisar el modelo de regresión para los trámites por internet identificamos que un polinomio de segundo grado podría ofrecer un mejor ajuste que el modelo de regresión lineal planteado. Sin embargo, al realizar la proyección utilizando ese polinomio observamos que conducía a la estimación de valores desfavorables (Derner *et al.*, 2020). Esto debido a que la mejoría en el ajuste beneficiaba principalmente al último tramo de la serie, correspondiente a los años en que se experimentó la pandemia por covid-19, lo cual muestra evidencia del cambio significativo ocurrido en la utilización de los trámites presentados por internet durante ese período, pero que no se relacionan con la tendencia del fenómeno observado.

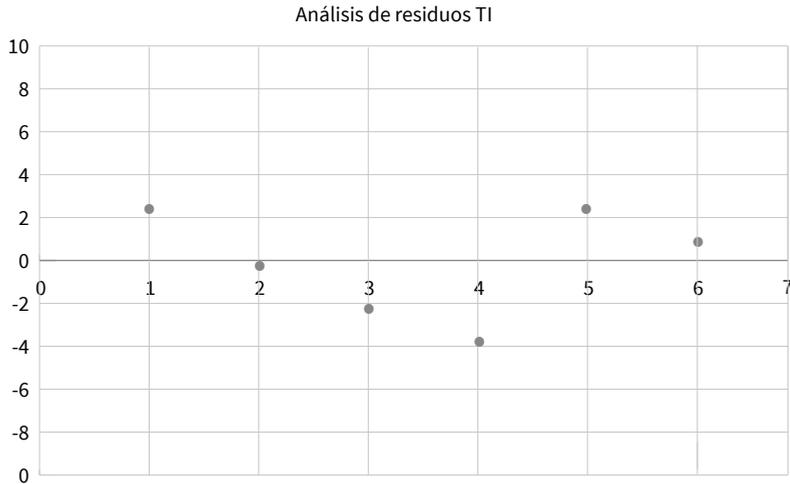
Por lo tanto, asumimos que las condiciones que motivaron este cambio en el

Cuadro 3 | Coeficientes del modelo de regresión para la serie porcentaje de trámites realizados personalmente a través de internet

| | Coeficientes | Error típico | Estadístico t | Probabilidad | Inferior 95% | Superior 95% | Inferior 95.0% | Superior 95.0% |
|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|
| Intercepción | -4.726667 | 2.702488 | -1.749006 | 0.155196 | -12.229976 | 2.776643 | -12.229976 | 2.776643 |
| Variable X 1 | 3.302857 | 0.693935 | 4.759607 | 0.008908 | 1.376185 | 5.229529 | 1.376185 | 5.229529 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 1 | Análisis de los residuos del modelo propuesto para la serie porcentaje de trámites realizados a través de internet



Fuente: Elaboración propia.

valor serían las mismas y se mantendría la tendencia predicha por el ajuste polinomial, lo que podría conducir a un error. En tal sentido, lo deseable sería ajustar el modelo hasta tener las observaciones correspondientes a los siguientes periodos, para ver si el efecto de la pandemia se reduce o aumenta y, de hacerlo, en qué medida.

Resultados

Como ya se mencionó, a partir de la pandemia por covid-19, iniciada en 2020, la gestión de las políticas públicas y acciones de gobierno para la atención, el control y la mitigación de sus efectos requirieron de la operacionalización acelerada de múltiples innovaciones digitales. Esto propició la consolidación del gobierno electrónico en países que ya tenían avances importantes al respecto y los que habían logrado un desarrollo incipiente, pues la pandemia por covid-19 sirvió de estímulo para impulsarlo.

Durante este periodo la necesidad de dispositivos, acceso a internet y servicios digitales hizo que se incrementara su demanda (Sandvine, 2023). Además, aumentó el número de usuarios de internet en el mundo, que pasó de 4 180 millones en 2019 a 4 960 millones en 2021 (Banco Mundial, 2021, 2022), lo cual implicó que el tráfico medio global se multiplicara por 3.2 veces entre 2018 y 2021 (Sandvine, 2023).

En México, los usuarios de internet pasaron de ser el 69.6% al 75.6% de la población entre 2019 y 2023; en 2022 el país llegó a 93.1 millones de usuarios (INEGI-IFT, 2023). Sin embargo, pese al incremento, la proporción es baja si se considera que en el mismo año en Estados Unidos eran usuarios de internet el 91.8% de su población y en Canadá el 92.8%. Esto demuestra que México aún tiene un largo trecho que recorrer para estar a la par de sus principales socios comerciales; su porcentaje de usuarios en su población es un parámetro que permite dimensionar su demanda potencial de servicios digitales, pues habría una demanda no satisfecha de atención del derecho humano de los mexicanos a la internet.

Los indicadores de la ENCIG 2023 muestran que en 2015 menos del 20% de los mexicanos mayores de 18 años tenían algún tipo de interacción virtual con el gobierno, como llenar un formato, realizar un pago, solicitar un servicio o completar un trámite respecto a servicios. En 2023 la proporción aumentó a más del 28%;

es decir, ha habido un cambio significativo en diez años, como se observa en el cuadro 4. Este crecimiento también se documenta en otros instrumentos estadísticos del INEGI. La Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2022 plantea que el porcentaje de usuarios de internet que tuvieron interacción con el gobierno pasó de 35.4% en 2019 a 39.1% en 2022 (INEGI-IFT, 2023).

En general, las interacciones de los ciudadanos mayores de 18 años con el gobierno a través de internet se han incrementado significativamente, y el incremento fue mayor entre 2019 y 2021. Esto pudiera relacionarse con el confinamiento y la reducción de las actividades presenciales durante la pandemia de covid-19.

Esta información sugiere que México se encuentra en un contexto de gobierno «híbrido» ya que, por un lado, hay una creciente proporción de personas con acceso a internet y cada vez tiene más interacción con él por este medio, lo cual configura el gobierno electrónico presente; y, por el otro lado, en el país el gobierno presta mayormente servicios tradicionales o «presenciales», es decir, que requieren la presencia de los ciudadanos en las oficinas gubernamentales para ser atendidos por servidores públicos, como ocurre también con los pagos en tiendas, farmacias, bancos o kioscos. En este lado incluimos la atención telefónica que, en un sentido más formal, es la primera modalidad remota de interacción disponible entre ciudadanos y servidores públicos, pues la persona puede ser atendida desde su casa o mediante su teléfono celular, lo que, por su antigüedad, representa un esquema más tradicional.

En el cuadro 5 (p. 122) se observa que han cambiado los porcentajes de trámites realizados en el país por tipo, lo cual muestra la coexistencia del gobierno electrónico relacionada con la realización de trámites y la prestación de servicios por internet, el gobierno presencial y el tradicional. Se observa que ambos tienden a la baja. El indicador que disminuye más es el que se refiere al porcentaje de trámites en las instalaciones de gobierno, lo que sugiere un cambio en las preferencias de los ciudadanos, pero cabe señalar que un poco más de la mitad de los trámites realizados por personas mayores de 18 años se hicieron acudiendo a oficinas de gobierno. Lo anterior demuestra la existencia de un fuerte gobierno presencial y tradicional, lo cual sugiere que hay un gran margen para que en interacciones de los ciudadanos ocurran actos de corrupción.

En 2018 se publicó la Ley General de Mejora Regulatoria, que persigue, entre muchos

Cuadro 4 | Concentrado de indicadores sobre el porcentaje de ciudadanos mayores de 18 años por tipo de interacción con el gobierno (porcentajes)

| Año | Llenó y envió algún formato en páginas de internet para iniciar, continuar o concluir trámites | Continuó o terminó un trámite o hizo algún pago por un servicio en páginas de internet del gobierno | Requisitó en línea algún formato o solicitud para iniciar, continuar o terminar algún trámite | Hizo pagos por trámites o servicios en el portal de alguna institución pública u oficina de gobierno |
|-------|--|---|---|--|
| | ▲ 8.8 | ▲ 7.6 | ▲ 8 | ▲ 7 |
| 2015 | 19.7 | 9.8 | 20 | 10 |
| 2017 | 17.4 | 9.5 | 17 | 9 |
| 2019 | 18.8 | 11.2 | 19 | 11 |
| 2021* | 39.3 | 17.7 | 39 | 18 |
| 2023 | 28.5 | 17.4 | 28 | 17 |

* Las diferencias porcentuales entre 2019 y 2021 son significativas.

Fuente: Elaboración propia con base en indicadores de gobierno electrónico del Banco de Indicadores del INEGI para 2024.

otros objetivos, la accesibilidad tecnológica para simplificar y modernizar los trámites y servicios, lo cual contribuiría al fortalecimiento del gobierno electrónico. En tal sentido, los avances en éste podrían serlo en mejora regulatoria; sin embargo, la instrumentación de acciones concretas en este aspecto en los niveles estatal y municipal es un proceso lento y complejo porque es necesario desarrollar estrategias *ad hoc* para cada municipio y estado en tres esferas fundamentales: la institucional, la normativa y la administrativa (Tamayo y Haro, 2004; García y Vázquez, 2022). Estas esferas no se reducen a ofrecer un trámite o servicio en línea, sino que representan un cambio integral en el funcionamiento del gobierno, por lo que resulta muy complicado establecer una relación directa entre las variables observadas para este estudio y el impacto que implican los procesos de mejora regulatoria.

En coexistencia con el predominio del gobierno presencial y tradicional, se observa el surgimiento y crecimiento del gobierno electrónico como porcentaje de trámites realiza-

Cuadro 5 | Concentrado de indicadores de trámites realizados personalmente en México, 2013-2023 (porcentajes)

| Año | Instalaciones de gobierno | En cajero automático o kiosco inteligente | En bancos, supermercados, tiendas o farmacias | A través de líneas de atención telefónica | A través de internet |
|-------------------|---------------------------|---|---|---|----------------------|
| Cambio en 10 años | ▼ 10 | — 0 | ▼ 5.30 | ▼ 0.10 | ▲ 15.10 |
| 2013 | 62.5 | 12.2 | 20.7 | 3.1 | 1.1 |
| 2015 | 61.9 | 16.3 | 15.9 | 3.3 | 1.7 |
| 2017 | 57.1 | 18.1 | 17.1 | 2.8 | 2.8 |
| 2019 | 56.6 | 17.7 | 16.3 | 2.8 | 4.8 |
| 2021 | 45.7 | 17.2 | 18.6 | 2.9 | 14.4 |
| 2023 | 52.4 | 12.2 | 15.4 | 3 | 16.2 |

Fuente: Elaboración propia con base en indicadores de gobierno electrónico del Banco de Indicadores del INEGI para 2024.

dos por internet. En diez años creció 15%, y el aumento más significativo se produjo entre 2019 y 2021, período que coincide con la pandemia por covid-19. Lo anterior sugiere que ésta dio un impulso significativo al gobierno electrónico en México; sin embargo, aunque hubo avances, el porcentaje es pobre, por lo que incluso los correspondientes a transparencia, rendición de cuentas y disminución de la corrupción pueden considerarse muy bajos, no por su relevancia en términos de gobernanza sino respecto al volumen de trámites y servicios que pueden realizarse en un país con más de 126 millones de habitantes (INEGI, 2024d).

No obstante, se esperaba un mayor porcentaje de avance en el gobierno electrónico con base en la hipótesis de la enorme fuerza que tiene la innovación digital en el mundo actual, la cada vez mayor presencia de la inteligencia artificial, la infinidad de aplicaciones disponibles para una variedad impresionante de actividades (comunicación, salud, financieras, bancarias, de servicios, alimentos, etcétera), así como la enorme oferta de dispositivos móviles a bajo costo para acceder a internet y la sustitución de tecnología analógica por fibra óptica y dispositivos digitales. Por ello se exploró si el indicador en

los estados tenía porcentajes semejantes al nacional, sobre todo en los trámites realizados personalmente a través de internet.

Al comparar entre los estados el indicador del porcentaje de trámites realizados personalmente a través de internet en México para 2023, se observa un panorama heterogéneo; que el predominio del gobierno presencial y tradicional pierde fuerza, pero sigue teniendo un amplio margen.

En la gráfica 2 (p. 124) se observan nueve entidades con un porcentaje de trámites a través de internet mayor (16%) que el nacional en 2023: Ciudad de México, Querétaro, Hidalgo, Nuevo León, Baja California Sur, Tabasco, Quintana Roo, Jalisco y Yucatán, que presentan un mayor avance en gobierno electrónico en trámites y servicios. En contraste, los estados con menor porcentaje de trámites a través de internet (menos de 12%) son: Tlaxcala, Durango, Guerrero, Morelos, Nayarit, Michoacán, Veracruz, Chiapas, San Luis Potosí y Coahuila.

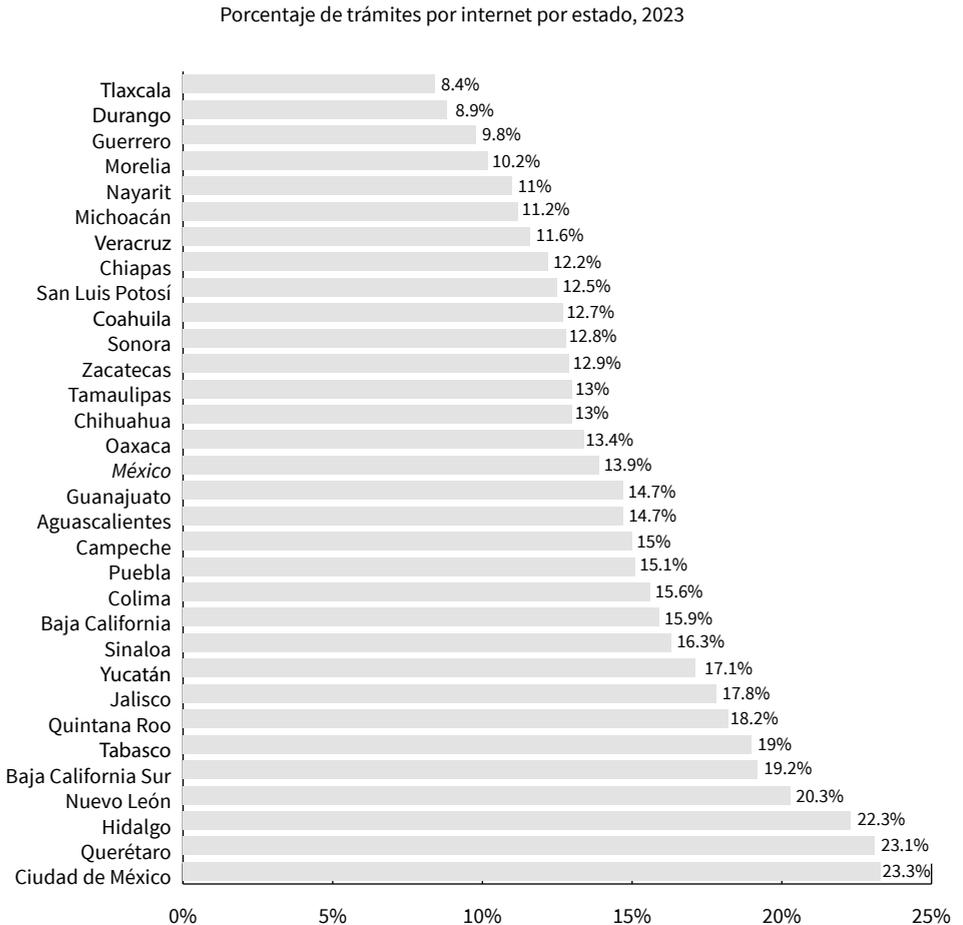
La heterogeneidad que muestran las entidades del país en cuanto a gobierno electrónico podría relacionarse con algunas variables vinculadas con la brecha digital, como la concentración poblacional en grandes centros urbanos, que históricamente han tenido un mayor acceso a servicios y productos, una mayor escolaridad de su población y de cobertura de internet. Asimismo, en ellas es más profunda la desigualdad que en otros estados, lo cual agudiza las barreras de acceso de la población a los servicios digitales y el gobierno electrónico.

Otros aspectos que pudieran afectar la brecha digital serían, por un lado, el monto del presupuesto para los procesos de digitalización y gobierno electrónico entre las dependencias y los diferentes niveles de gobierno, lo cual afectaría principalmente a los gobiernos locales. Por el otro, las prioridades de gasto y el modelo de gobernanza en las distintas administraciones públicas pueden disminuir el presupuesto que se asigna a la modernización y digitalización para el gobierno electrónico.

La transición de un gobierno mayormente presencial y tradicional a uno digital es un proceso que puede seguir diversas rutas y tener distintas velocidades, como lo señala ONU (2023). Las series de tiempo del indicador trámites realizados a través de internet pueden utilizarse para estimar el proceso de transición en el que avanza el gobierno digital.

Como se observa en la gráfica 3 (p. 125), la proyección de este indicador muestra un crecimiento ascendente. El valor estimado para 2031 es 28.3%. Este porcentaje sugiere que

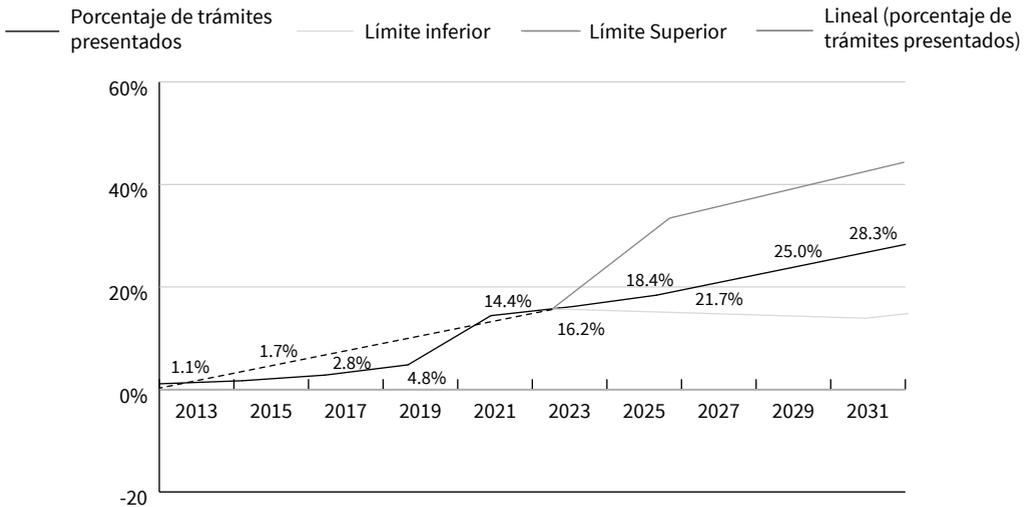
Gráfica 2 | Comparación del indicador porcentaje de trámites realizados personalmente a través de internet entre los estados mexicanos, 2023



Fuente: Tomada del Sistema de Consultas, Banco de Indicadores, Gobierno electrónico del INEGI, 2024.

la velocidad en que se incrementa será moderada y seguirá predominando el gobierno presencial más allá del horizonte de la proyección; pero se considera que el ajuste de la recta limita el efecto ascendente del indicador, por lo que es muy probable que la aceleración disminuya. Es baja la probabilidad de que se mantengan los esfuerzos enfocados en el gobierno electrónico durante la pandemia porque, terminada ésta, las prioridades

Gráfica 3 | Proyección del porcentaje de trámites realizados a través de internet al 2031



Fuente: Elaboración propia con base en datos del indicador porcentaje de trámites realizados a través de internet, Sistema de Consulta, Banco de Indicadores del inegi, 2024.

presupuestales regresan a su nivel regular y los presupuestos que se destinen al gobierno electrónico podrían disminuir. En tal sentido, se sugiere actualizar la proyección en 2025 para ver si prevalece esta hipótesis y revisar la pertinencia de hacer un ajuste polinomial.

Conclusiones

Esta investigación empezó con una mirada muy optimista sobre el avance de la transición digital en México como palanca para la consolidación del gobierno electrónico. Sin embargo, al analizar la información se puede concluir que aun cuando ha habido avances en los últimos años, el país presenta un rezago digital muy fuerte que limita el avance del gobierno electrónico, relacionado con el porcentaje de usuarios de internet entre la población y el bajo porcentaje de interacciones de ellos con el gobierno a través de la red.

El bajo porcentaje de usuarios de internet representa una demanda no satisfecha entre la población que no tiene acceso a internet. Desventaja que vulnera su derecho humano a contar con ella, reconocido en la resolución de la ONU del 4 de julio de 2018, según la

cual este derecho instrumental permite a las personas ejercer plenamente otros derechos, como el derecho a la información y la libre expresión (Miranda, 2016).

El gobierno de México debe garantizar el derecho a internet. Urgen acciones que permitan la protección y el ejercicio de este derecho a los mexicanos, como la ampliación de la cobertura y la eliminación de las barreras que lo limitan. Las políticas que se desarrollen con este propósito deben ampliar la mirada sobre las posibles interacciones del gobierno con los ciudadanos, que no han de limitarse a la realización de trámites y la prestación de servicios, sino que también se debe brindar información de calidad para que el ciudadano pueda tomar más y mejores decisiones. Con estas acciones se impulsarán la transparencia y la rendición de cuentas, ya que los mexicanos podrían tener una mayor certidumbre sobre qué hace su gobierno y cómo lo hace.

También es posible concluir que la pandemia por covid-19 impulsó el uso de internet y el gobierno electrónico en México, pues creció significativamente de 2019 a 2021 al aumentar las interacciones entre el gobierno y el ciudadano, relacionadas principalmente con trámites y servicios a través de internet. En México el efecto de la pandemia fue menor y la respuesta digital para su atención muy limitada. Impulsaron más el gobierno electrónico los países que dieron respuestas más variadas a la contingencia, como encuestas en línea, mapas digitales, *dashboards*, sitios de consulta de datos abiertos, y visualización y análisis de datos, *chatbots*, servicios de telemedicina o e-medicina y *e-bussiness*, entre otras.

A partir del análisis realizado se concluye también que nuestro país tiene una condición híbrida, con un amplio predominio del gobierno presencial y tradicional en 52% de los trámites realizados a nivel nacional, proporción que en algunos estados llega al 90% de trámites hechos personalmente en instalaciones de gobierno. El porcentaje que falta cubrir representa un margen muy grande para el surgimiento de contextos de corrupción en las interacciones entre ciudadanos y servidores públicos, por lo que un crecimiento acelerado del gobierno electrónico traería grandes beneficios en reducción de la corrupción.

La heterogeneidad de los estados del país en el indicador de trámites a través de internet demuestra que la mayoría de ellos se están quedando atrás en la transición del gobierno presencial y tradicional a gobierno electrónico, lo cual amplía la brecha digital que existe, pues hay personas con acceso muy bajo o sin él, estados con un mayor avance (cercano al 40%) en trámites por internet y donde existe mayor infraestructura y se pres-

tan más servicios digitales. El porcentaje de usuarios de internet y el de las interacciones observadas sugieren que probablemente los trámites y servicios estén subutilizados por las personas vulnerables, que se niegan la oportunidad de ejercer sus derechos y aprovechar las oportunidades que disfrutaban los más favorecidos. Estos contextos son dos caras de la misma moneda, desigualdad y exclusión, que deben atenderse para reducir la brecha digital.

Por todo lo anterior, es indispensable crear políticas enfocadas en impulsar el gobierno electrónico con una perspectiva inclusiva, y su instrumentación debe partir de evidencia objetiva, basada en datos; se requiere el compromiso proactivo para identificar las brechas e incorporar a las personas vulnerables, generar mecanismos de participación y desarrollar un gobierno electrónico receptivo que mejore la vida de las personas. Sólo la instrumentación decidida de estas políticas contribuirá a reducir el horizonte entre este momento y aquel en que la sociedad mexicana llegue a ser digital híbrida y más transparente, con menos contextos de riesgo de corrupción y mejores mecanismos de control y vigilancia.

Consideraciones finales

En este estudio no se explora la cantidad y calidad de la oferta de servicios digitales relacionados con el gobierno electrónico y su utilización por los ciudadanos, por lo que la relación entre utilización y oferta puede ser motivo de investigaciones posteriores. Es importante señalar que la heterogeneidad entre estados observada puede relacionarse con otras condiciones de desigualdad y vulnerabilidad, así como con disparidades de recursos y condiciones socioeconómicas de los municipios que los conforman, por lo que también podrían ser objeto de estudio para observar las condiciones del gobierno electrónico en los municipios mexicanos o comparar algunas regiones. También es importante recordar que la información que genera periódicamente el INEGI para estos indicadores permitirá verificar si los valores que predicen los modelos utilizados para estas series de tiempo confirman su valor y permiten ajustar las estimaciones a un horizonte más lejano.

Referencias

Asociación de Internet MX (2022, mayo). 18° Estudio sobre los hábitos de personas usuarias de internet en México 2022. <chrome-extension://efaidnbmninnbpcjajpcgl->

- clefindmkaj/https://irp.cdn-website.com/8128oeda/files/uploaded/18%C2%B0%20Estudio%20sobre%20los%20Habitos%20de%20Personas%20Usuarias%20de%20Internet%20en%20Mexico%202022%20%28Publica%29%20v2.pdf
- Banco Mundial (2021). Individuos que utilizan internet (% de la población). Banco de datos. <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.ZS>
- Banco Mundial (2022). Población mundial. Data Commons. https://datacommons.org/place/Earth?utm_medium=explore&mprop=count&popt=Person&hl=es
- Bersch, K., Praça, S. y Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124.
- Callata, R. (2018). *Implementación de las políticas públicas de gobierno electrónico como mecanismo de lucha contra la corrupción en el Perú, 2016*. Tesis de maestría en derecho penal, Escuela de Postgrado, Universidad Católica de Santa María. Arequipa, Perú.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Tecnologías digitales para un nuevo futuro. Agenda digital para América Latina*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Derner, E., Kubalík, J., Ancona, N. y Babuška, R. (2020). Constructing parsimonious analytic models for dynamic systems via symbolic regression. *Applied Soft Computing*, 94. <https://doi.org/10.1016/j.asoc.2020.106432>
- Hernández-García, A. y Vázquez-Cid de León, C. (2022). Avances, retrocesos y desafíos de la política de mejora regulatoria en el ámbito municipal. *Telos*, 24(3), 676-696. <https://www.redalyc.org/journal/993/99372624017/99372624017.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024a). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024b). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2023). Principales resultados. chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024c). Sistema de Consulta, Banco de Indicadores, Indicadores de Gobierno, Gobierno Electrónico. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?p=3297&ag=00>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024d). Cuéntame de México. Población total. <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Federal de Telecomunicaciones (INEGI-IFT) (2023, 19 de junio). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2022). Comunicado de prensa núm. 367/23. chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENDUTIH/ENDUTIH_22.pdf
- Ley General de Mejora Regulatoria (2021). Cámara de Diputados. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_200521.pdf
- Miranda, H. (2016). El acceso a internet como derecho fundamental. *Revista Jurídica IUS Doctrina*, 15. <file:///C:/Users/equip/Downloads/27476-Texto%20del%20art%C3%A9culo-74053-2-10-20170110.pdf>
- Mondragón, R. (2002). ¿Qué son los indicadores? *Notas. Revista de información y análisis*, 19. chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.planeacion.unam.mx/Planeacion/bibliografia/Mondragon02_inegi.pdf
- Naser, A. (2011). *Gobierno electrónico: indicadores*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.cepal.org/sites/default/files/alejandra_naser_indicadores.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020a). *Compendium of digital government initiatives in response to the covid-19 pandemic*. New York: United Nations. <https://www.undp.org/serbia/publications/compendium-digital-government-initiatives-response-covid-19-pandemic-2020>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020b). UN E-Government Survey 2022 y tabla consolidada de ALC. https://biblioguias.cepal.org/ld.php?content_id=68864903
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2022). *E-Government Survey 2022. The future of digital Government*. New York: United Nations. <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>
- Pérez-Zúñiga, R., Camacho-Castillo, O., Mena-Hernández, E. y Arroyo-Cervantes, G. (2015). Análisis general del gobierno electrónico en México. *ΠΑΑΚΑΤ. Revista de tecnología y sociedad*, 9(5). <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/253/376>

- Ripalda, J. (2019). El gobierno electrónico como estrategia para lograr eficiencia en la gestión pública. *Revista Dilemas Contemporáneos. Educación política y valores*, VII(48). <https://dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/1216/214>
- Rodríguez, N., Camones, C., González, S. y Walstrohm, C. (2024). El gobierno electrónico y la importancia de su desarrollo en la gestión. *Revista de Climatología. Edición especial ciencias sociales*, 24, 454-464.
- Sandvine (2020). *The global internet phenomena report. Covid-19 Spotlight 2020*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sandvine.com/hubfs/Sandvine_Redesign_2019/Downloads/2020/Phenomena/COVID%20Internet%20Phenomena%20Report%2020200507.pdf
- Sandvine (2023). *Informe sobre los fenómenos de internet 2022*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sandvine.com/hubfs/Sandvine_Redesign_2019/Downloads/2023/reports/Sandvine%20GIPR%202023.pdf
- Santos, M. de los y Marín, M. (2024). Tendencias y retos del gobierno digital. <https://iaptabasco.org.mx/wp-content/uploads/2024/05/tendencias-y-retos-de-los-Santos-dominguez.pdf>
- Suing, A., Barrazuela, P. y Carpio, L. (2018). Orientación al ciudadano en el «gobierno electrónico» de los municipios de Ecuador. *Teknokultura. Revista de cultura digital y movimientos sociales*, 15(1218), 39-53. file:///C:/Users/equip/Downloads/Dialnet-OrientacionAl Ciudadano El Gobierno ElectronicoDe-Los-6559444.pdf
- Tamayo, R. y Haro, A. (2004). El proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano: una primera aproximación. *Gestión y Política Pública*, 13(2), 525-583.
- Tristán, L. A. y Vidal, U. R. (2006). *Manual de fórmulas de correlación* (2ª ed). Victoria, Canadá: Trafford Publishing.
- Torres, M., Vásquez, C. y Vilorio, A. (2010). Gestión y calidad de la información en el gobierno electrónico. *Universidad, Ciencia y Tecnología*, 14(54), 055-064.
- Vargas, L. (2017). Gobierno electrónico y corrupción en México (2005-2010). *Innovar*, 27(66), 123-136.

- Villalobos-Risco, O. M. (2023). Gobierno electrónico, la solución a la lucha contra la corrupción: revisión sistemática. *Comuni@cción*, 14(2), 161-172. <https://dx.doi.org/10.33595/2226-1478.14.2.832>.
- Vizcarra, F., Uribe, C., Sánchez, F., Poquis, E., Menacho, I. y Camarena, J. L. (2020). Gobierno electrónico y participación ciudadana en la municipalidad de Los Olivos 2018, *Revista Inclusiones*, 7(núm. esp. Gobernanza: reforma y modernización del Estado). <https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/1203>

Los presupuestos participativos como herramienta para mejorar la percepción ciudadana sobre la corrupción en Tamaulipas

FRANCISCO JAVIER ELIZALDE SOTO

Recibido: 31 de enero de 2024. Aceptado: 13 de noviembre de 2024.

Resumen. La presente investigación tiene como objetivo analizar el problema de corrupción que se vive en México, partiendo de la hipótesis de que la participación ciudadana en la toma de decisiones puede mejorar la percepción de la ciudadanía en relación con el uso de los recursos públicos, lo que funciona como agente evaluador e incentiva la solución de los problemas locales. La corrupción es un fenómeno ocasionado por causas como la impunidad o la opacidad en la ley, razón que provoca la pérdida de confianza de la ciudadanía en el desempeño de políticos y funcionarios de la administración pública. Mediante la instrumentación de una metodología cualitativa, la cual permitió interpretar la realidad de la corrupción en México, se describe lo que indican la teoría y la norma jurídica sobre la administración de recursos públicos. El presente análisis de la literatura especializada y el marco legal permite aseverar que el marco normativo mexicano no favorece la solución de la problemática planteada. Una limitante se encuentra en el federalismo fiscal mexicano, en el que existe dependencia de las entidades federativas respecto de la federación, lo que limita la toma de decisiones y ocasiona el descontento de las entidades, como es el caso de Tamaulipas. Como resultado del estudio, se encontró que los países emergentes buscan solucionar sus problemas prácticos por medio de alternativas en las que los presupuestos participativos son una posible solución, pues contemplan la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el financiamiento de las instituciones gubernamentales.

.....
Francisco Javier Elizalde Soto. Universidad Autónoma de Tamaulipas, México (correo electrónico: felizalde@uat.edu.mx | <https://orcid.org/0009-0008-6862-967x>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi5.64> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

Palabras clave: corrupción, presupuestos participativos, perspectiva ciudadana, participación ciudadana, federalismo fiscal, Tamaulipas.

Abstract. The objective of this research is to analyze the problem of corruption that exists in Mexico, based on the hypothesis that citizen participation in decision-making can improve the perception of citizens in relation to the use of public resources, functioning as an agent evaluator and encouraging the solution of local problems. Corruption is a phenomenon caused by causes such as impunity or opacity in the law, a reason that causes the loss of citizen confidence in the performance of politicians and public administration officials. Through the implementation of a qualitative methodology, which allowed us to interpret the reality of corruption in Mexico, what the theory and legal regulations on the administration of public resources indicate were described. The present analysis of the specialized literature and the legal framework allows us to assert that the Mexican regulatory framework does not favor the solution of the problem raised. A limitation is found in Mexican fiscal federalism, where there is a dependency of the federal entities on the federation, limiting decision-making and causing discontent among the entities, such as the case of Tamaulipas. As a result of the study, it was found that emerging countries seek to solve their practical problems through alternatives, where participatory budgets are a possible solution by considering citizen participation in decision-making on the financing of government institutions.

Keywords: corruption, participatory budgets, citizen perspective, citizen participation, fiscal federalism, Tamaulipas.

Introducción

La corrupción es un problema que México vive permanentemente. No es una cuestión particular de los servidores públicos, sino una responsabilidad compartida entre agentes del gobierno y los ciudadanos. En el presente artículo se analiza esta problemática, a la que se suman otros problemas de índole fiscal, políticos y de perspectiva ciudadana.

Si bien la corrupción puede estudiarse de manera aislada, en este trabajo se desarrolla una serie de ideas que crean una intersección entre la corrupción y los problemas ya mencionados, y se aterriza una propuesta de solución a todas las problemáticas planteadas. Para ello es necesario desplazarse entre las líneas de diversos temas: la corrupción como eje central, la percepción ciudadana y los presupuestos participativos, lo cual obliga

a hacer planteamientos relacionados con el federalismo fiscal, la política nacional y la participación ciudadana.

El marco normativo del federalismo fiscal resuelve con una óptica centralista los problemas locales, lo cual provoca que tanto las entidades federativas como los municipios tengan las manos atadas en su toma de decisiones, pero la participación ciudadana mediante los presupuestos participativos (PP) puede ser una alternativa a dicha situación.

El PP surge en diferentes municipios de Brasil (Vitoria, Vila Velha y Ubelandia) en la década de 1970. Buele y Vidueira (2018, p. 161) explican que aparece como respuesta a los reclamos de mejoras en la calidad de vida y el control de los recursos públicos municipales que exigían los movimientos sociales. Estos autores consideran que son un derecho que pretende combatir la corrupción aumentando la transparencia por medio de la rendición de cuentas pública. La participación ciudadana desempeña un papel importante en el PP, ya que se trata de una colaboración entre la autoridad y la ciudadanía direccionada a la descentralización.

Corrupción y perspectiva ciudadana

El Banco Mundial (2020) define la corrupción como el abuso de una persona que ocupa un cargo público para obtener beneficios propios. La corrupción guarda una estrecha relación con la perspectiva ciudadana, pues la mayor parte de sus índices son diagnosticados mediante la percepción de la ciudadanía. En relación con lo anterior, Sour (2017, p. 126) comenta que es complicado conocer los actos de corrupción que cometen tanto las empresas públicas y privadas como los ciudadanos. Por eso se han desarrollado metodologías para estimar sus dimensiones, y según este autor la más conocida es el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, empleada por primera vez en 2002 para analizar varios países. En el caso de México, ha sido replicada por el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBC), que mide la percepción de la corrupción en trámites y servicios públicos que ofrecen los tres niveles de gobierno y particulares, así como un índice por estado y otro por servicios.

De esta manera, la perspectiva ciudadana es un medio para medir el problema de la corrupción, el cual representa un gasto para la sociedad. De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México el costo anual de la corrupción ascien-

de a los 9 500 millones de pesos, lo que equivale a 3 044 pesos por cada persona afectada (ENCIG, 2021). Esto representa un gran costo para la ciudadanía, pues dicho monto deja de aplicarse en su beneficio. En consecuencia, disminuye la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones públicas.

De acuerdo con el diagnóstico del Programa 0237 Combate a la Corrupción y Fortalecimiento de la Legalidad, diseñado por la Contraloría del Gobierno del Estado de Tamaulipas, la falta de transparencia y acceso a la información por parte de las dependencias del gobierno estatal provoca que la población desconfíe de la administración de los recursos públicos. Asimismo, se ha detectado la falta de una cultura de actuación ética apegada al marco normativo por parte de los servidores públicos de la administración estatal.

En este trabajo se seleccionó el estado de Tamaulipas para realizar un breve análisis en relación con la asignación de recursos públicos. En México históricamente ha existido un centralismo marcado. Para el federalismo fiscal mexicano, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) fortalece la federación, y por medio de los convenios de adhesión con los gobiernos estatales, a las entidades federativas se les resta potestad tributaria. El hecho de que el poder central controle gran parte de los recursos públicos crea una dependencia de los estados respecto a la federación. Cogco y López (2011) comentan que las entidades dependen de los ingresos que ésta les asigna para realizar sus actividades en el plano local debido en gran medida al sistema de aportaciones y participaciones federales vigente.

La base del SNCF consiste en que los estados aceptan ceder parte de sus poderes tributarios a la federación mediante un convenio de adhesión al sistema celebrado con el gobierno federal, a cambio de tener derecho a una participación en los fondos federales. Asimismo, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) prevé la conformación de varios tipos de fondos participables. De conformidad con el artículo 2 de la LCF, corresponde al Fondo General de Participaciones el 20% de la recaudación federal y el Fondo de Fomento Municipal, regulado en el artículo 2-A. Además, la LCF prevé otro tipo de transferencias de la federación a los estados en su artículo 25, que constituyen «aportaciones» de diversos tipos, como servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de los municipios y seguridad pública, entre otros.

Para diferenciar las aportaciones de las participaciones federales, tomemos los comentarios de Aguilar y Chígüil (2017). De acuerdo con ellos, la descentralización de los

servicios educativos y de salud a las entidades significó el otorgamiento de nuevas responsabilidades administrativas y la transferencia de recursos para garantizar la prestación de estos servicios públicos. La reforma de la LCF en 1998 incorpora en el artículo 5 los diferentes fondos de aportaciones federales con el propósito de atender las diversas necesidades de los estados del país. Por el contrario, las participaciones han sido de gran importancia para ellos porque son transferencias no etiquetadas que ejercen con flexibilidad y, junto con los ingresos propios, constituyen los principales activos para que puedan prestar servicios y negociar empréstitos. A ello se debe la alta correlación entre las participaciones recibidas y el endeudamiento de las entidades. Aguilar y Chíguil (2017) agregan que durante el periodo 1995-2010 el flujo de participaciones contribuyó en promedio en 35.3% a los ingresos totales de las entidades.

Tamaulipas es un estado cuya extensión, de acuerdo con datos del INEGI, representa el 4.1% del territorio nacional y aporta el 3.1% del producto interno bruto (PIB) del país. Se seleccionó esta entidad para su estudio por su contexto histórico y actual. Desde la época del Maximato (1928-1934), Tamaulipas fue gobernado por el entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR), que es actualmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante más de ochenta años fue gobernado por el mismo partido político, fenómeno que ocurrió también a nivel federal. Los periodos que se comparan son interesantes por sus diferencias en relación con los contrapesos políticos entre niveles de gobierno. En el primero existe concordancia de partidos, pues el gobernador Egidio Torre Cantú, del PRI, compartió la mayor parte del periodo con el presidente Enrique Peña Nieto, del mismo partido. El segundo periodo es el del gobernador Francisco Javier García Cabeza de Vaca, del Partido Acción Nacional (PAN), que en su periodo coincidió en parte con el presidente Peña Nieto y con Andrés Manuel López Obrador, del partido del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena); en ambos casos el gobernador del PAN fue un contrapeso político entre la entidad y la federación. Es importante señalar que este gobernador del PAN fue el primero en Tamaulipas que no era del PRI.

En relación con los grupos parlamentarios, en el Congreso del Estado de Tamaulipas tanto el exgobernador Egidio Torre Cantú, del PRI, como el exgobernador Francisco Javier García Cabeza de Vaca, del PAN, contaron con el promedio de integrantes en el pleno por grupo parlamentario o partido político (Congreso del Estado de Tamaulipas, LXVI legislatura, s.f), por la propia naturaleza del proceso electoral. A nivel federal, en relación

con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (s.f.), el exgobernador del PRI coincidió en tiempos con las LXI, LXII y LXIII legislaturas, en las cuales siempre existió mayoría del mismo grupo político. En el caso del exgobernador del PAN, trabajó durante la LXIII legislatura, en la que hubo mayoría de diputados del grupo opositor, el PRI, con el 40.4%; la mayor parte de su mandato trabajó con la LXIV legislatura, en la que el partido opositor al exgobernador, Morena, contó con el 50.4% de los diputados federales, y por último, trabajó al mismo tiempo que la LXV legislatura, en la cual Morena tuvo el 40.4% de los diputados y fue el grupo mayoritario.

Puesto que existe contrapeso entre una entidad y la federación, es normal la discrepancia en la toma de decisiones. Como ya se explicó, el SNCF es en sí mismo un reflejo del centralismo y el presidencialismo que prevalecen en el país. Durante su mandato, el exgobernador García Cabeza de Vaca expresó en reiteradas ocasiones su descontento con el SNCF; por ejemplo, en una nota del diario *El Universal* del 6 de julio de 2020 se comenta que dicho gobernador califica la LFC como obsoleta y resalta la necesidad de analizarla. Expresa lo siguiente:

Además del recorte de recursos federalizados que han sufrido los estados en lo que va del año, el gobernador de Tamaulipas, el panista Francisco Javier García Cabeza de Vaca, revela la problemática que enfrentan por la falta de un nuevo pacto fiscal y la actualización de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que de cada peso que le entregan a la Federación, a través de gravámenes, sólo les regresan 14 centavos.

Los 14 centavos que regresa la federación a Tamaulipas por cada peso que aporta arroja anualmente 275 000 millones de pesos. Pero, a la vez, mientras que a los estados les regresan 15% del monto que aportan, los municipios reciben 5%.

García Cabeza de Vaca acusa al gobierno central de que no sólo está estrangulando a los estados con dicha fórmula para la redistribución, sino que también concentra la toma de decisiones políticas y administrativas. Un aspecto importante que ya se abordó es que las decisiones se toman desde una óptica central y no resuelven los problemas reales de las entidades. En dicha nota, el exgobernador menciona que hasta los recursos de los fideicomisos se utilizan en sus programas sociales y «que pareciera ser más con un fin totalmente electorero».

A partir de la citada nota periodística, podemos resumir la postura del exgobernador García Cabeza de vaca sobre la LCF y el SNCF en los siguientes puntos:

1. Las que sostienen la gestión federal son muchas entidades con sus aportaciones, como el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) y el impuesto al valor agregado (IVA).
2. Tamaulipas aporta anualmente 275 000 millones de pesos en esos rubros al gobierno central, pero a los estados se les regresa el 15% del monto, y a los municipios 5%.
3. Al analizar la Ley de Coordinación Fiscal junto con el pacto fiscal, resulta que su normatividad es obsoleta. El dinamismo nos obliga también a hacer un análisis más profundo y tener un nuevo acuerdo fiscal con visión federalista.
4. Debemos recordar que prácticamente los que sostienen al gobierno central son muchos estados que generan gran parte de los impuestos del país.
5. Tamaulipas es el segundo estado que más recursos aporta a la federación vía impuestos, sólo por debajo de la Ciudad de México y seguido por Nuevo León y Jalisco.
6. El gobierno central está concentrando o trata de concentrar la toma de decisiones políticas y administrativas; pero ha ido más lejos al dejar de mandar recursos a muchos programas que aterrizaban en los estados para obras de infraestructura carretera y portuaria, así como para el campo (*El Universal*, 2020).

Lo expuesto por García Cabeza de Vaca es reflejo de la dependencia que tienen las entidades federativas respecto de la federación. Perspectivas como la del exgobernador denotan la existencia de un centralismo que se refleja en el Programa Sectorial de Buen Gobierno (p. 11), que expresa lo siguiente:

La dependencia financiera que tiene el estado por los recursos otorgados por la federación obliga a fortalecer las medidas que permitan garantizar un manejo responsable y sostenible de las finanzas públicas, que a su vez permitan un balance entre los ingresos percibidos y el gasto efectuado; así como dar continuidad a una eficaz recaudación de contribuciones estatales.

El centralismo que se vive en México propicia la dependencia financiera de las entidades respecto del gobierno central, lo que les impide administrarse financieramente de acuerdo con sus necesidades. Como ya se observó, el problema se agrava cuando existe un contrapeso político, es decir, si los gobernadores son de partidos políticos distintos al

del presidente. En teoría, este contrapeso debería ser una limitación del poder central; no obstante, la dependencia financiera provoca que los estados resulten perjudicados.

En el caso de un contrapeso político, Valenzuela e Hinojosa (2017, p. 54) señalan que el componente político desempeña un papel fundamental en las decisiones que se tomen en la administración de las finanzas públicas estatales. Se plantea un interés político que consiste en que los administradores públicos presentan conductas «oportunistas» e instrumentan las políticas públicas que más convienen al grupo mayoritario y no las que realmente son necesarias para impulsar social o económicamente al estado. Los mismos autores plantean que existe un «ciclo político presupuestal» citando a Reyes, Mejía y Riguzzi (2013), quienes lo han estudiado en México y concluyen que en las decisiones presupuestales se facilita la labor en dicho ciclo si el presidente del país tiene la misma filiación política que la mayoría de los diputados.

En relación con los partidos políticos, de acuerdo con la ENCIG, la ciudadanía tamaulipeca tiene un nivel alto de desconfianza hacia los partidos políticos (58%), sólo por debajo de la que se tiene en la entidad hacia los policías (61.4%). Este artículo tiene la intención de proponer una alternativa que dé solución tanto a la percepción ciudadana como al federalismo fiscal, misma que se expone a continuación.

La epistemología del sur y los presupuestos participativos

A partir de la teoría de Sousa (2011), se reconoce la razón de que existan diferencias entre lo que marcan ciertas corrientes teóricas y los resultados que se obtienen con su aplicación. Respecto a tales diferencias, este autor (p. 35) argumenta que existen teorías eurocentristas que fueron construidas en el contexto de los países del norte global y han sido aplicadas por países del sur con dificultades debido a las diferencias respecto al entorno donde se formularon. El sur que menciona el autor es una metáfora, aun cuando la mayoría de los países que lo conforman se encuentran en este hemisferio. Por lo anterior, Sousa explica que los países del sur buscan teorías alternativas adaptándolas al contexto de cada país y resolviendo las problemáticas que se presentan en el mismo.

La epistemología del sur que plantea Sousa (2011) es la base de la aseveración hecha en otras investigaciones sobre un divorcio entre la teoría y la ley en relación con el federalismo fiscal mexicano, lo que considera como una diferencia entre los fundamentos teóricos del federalismo estadounidense y el contexto en que se desarrolló el mexicano.

Este problema tiene efectos que recaen en la toma de decisiones gubernamentales en México.

A modo de cadena de causas y efectos, el contexto donde se originó el federalismo fiscal mexicano provoca centralismo en la toma de decisiones en la materia, pues presenta diversos síntomas de ello, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los sistemas de aportaciones y de participaciones federales. El centralismo provoca que la toma de decisiones se efectúe desde una óptica central, por lo que las políticas públicas no resuelven los problemas reales de las entidades federativas. La falta de eficacia y eficiencia en la instrumentación de ellas causa descontento y pérdida de credibilidad en los funcionarios públicos, lo cual, de acuerdo con Zamora (2017, p. 20), aterriza en una percepción negativa de la ciudadanía.

Montecinos (2009, p. 147) considera que esta problemática está presente en América Latina, lo que él define como la crisis de las 3 E (eficiencia, eficacia y economía). Según ésta las instituciones políticas y públicas no cumplen con su función ni eficaz ni eficientemente desde la lógica económica, por lo que es negativa la percepción ciudadana de ellas. Esto causa problemas en la gestión pública de estados con serios problemas de funcionamiento y equivalencia fiscal. La crisis de las 3 E y otros problemas de naturaleza política, como la falta de legitimidad de las instituciones públicas, tiene su solución en movimientos democráticos.

Alguacil (2014, p. 205) explica que la búsqueda de nuevas fórmulas de inclusión social y política ha permitido el surgimiento de una amplia batería de nuevas figuras participativas. Innovaciones que permanecen ocultas por su carácter local y desarticulación, lo que las coloca como el movimiento insignia de estas innovaciones al presupuesto participativo (PP).

Al parecer una solución a esta problemática es el PP, al que Goldfrank (2006, p. 4) define, en general, como el proceso mediante el cual pueden contribuir los ciudadanos a la toma de decisiones sobre el presupuesto gubernamental. Otra definición de presupuesto participativo es la de Rodríguez (2000, p. 6), quien lo considera una herramienta de planificación presupuestaria, pues dice que es un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto por medio del cual la población determina, a través de debates y consultas, dónde se harán las inversiones, o sea cuáles son las prioridades, obras y acciones que emprenderá el gobierno.

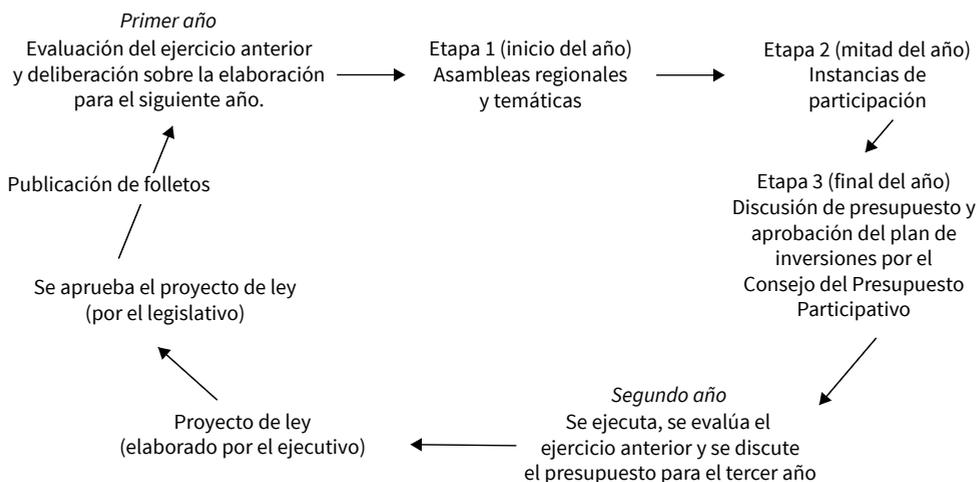
El PP es resultado de una evolución política y social que toma en cuenta la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, en particular sobre el uso de los recursos públicos y su aplicación en políticas públicas. Buele y Vidueira (2018, p. 160) dicen que el PP se crea para democratizar los procesos de toma de decisiones en el desarrollo de las comunidades por medio de la participación de varios actores, ya sean políticos, públicos o privados. Para García y Téllez (2018, p. 2) el PP es un mecanismo paradigmático de democracia participativa cuyo fin es involucrar a la ciudadanía en la priorización y las decisiones sobre el gasto público en el gobierno local.

Como ya se mencionó, existe dependencia de las entidades federativas respecto a las transferencias federales de recursos, en especial de las aportaciones federales, pues la federación no sólo determina cuánto reciben las entidades sino también en que lo deben utilizar. El PP ayuda a destinar los recursos a satisfacer necesidades reales de los estados y sus municipios no únicamente con la eficacia y eficiencia que plantea la teoría del federalismo fiscal, sino también con mejores niveles de transparencia. Gómez (2007, p. 66) agrega que los ideales que universalizan el PP son una mejor gobernabilidad, contribuir a reducir la pobreza y alcanzar la democracia y el desarrollo mediante un cogobierno entre Estado y ciudadanía.

Brasil es el pionero en el PP. Para Rendón (2004, p. 9) la experiencia de democracia participativa más evolucionada de América Latina es la de Porto Alegre, pues se trata de un movimiento heterogéneo que propicia procesos característicos del lugar donde se aplica. En el caso de Porto Alegre, para Goldfrank las características del PP son las siguientes: «el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso» (2006, p. 4).

Rendón (2004, p. 10) considera que otras ciudades latinoamericanas y europeas, entre ellas las de México, se inspiraron en Porto Alegre para desarrollar su versión de democracia participativa. Por su parte, Goldfrank (2006, p. 4) indica que los resultados del PP dependen tanto de las intenciones de sus diseñadores de leyes como de las condiciones previas de cada lugar específico, en especial del grado de descentralización y la institucionalización de los partidos de oposición. En su trabajo comparativo, Goldfrank concluye que los fracasos del PP se deben a que los diseñadores de las leyes nacionales tenían otros objetivos, pero

Esquema 1 | Proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre



Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en información de Fedozzi (2002, pp. 6-7).

también a los obstáculos locales, que incluyen alcaldes reacios, baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales y sociedades civiles fragmentadas y conflictivas.

Esta versión de democracia participativa, a la que Rendón considera un nuevo tipo de régimen político, supone una nueva coordinación entre el gobierno —los poderes ejecutivo y legislativo— y la ciudadanía. Para él la obligación de elaborar el presupuesto corresponde al ejecutivo local y la aprobación es facultad del legislativo, y ambos poderes deben sujetarse a la estructura de participación popular, lo cual conlleva una tensión entre la legislación y la práctica presupuestaria (Rendón, 2004, p. 15).

Según Fedozzi, el proceso de presupuesto participativo de Porto Alegre tiene un ciclo de 24 meses, que se ilustra en el esquema 1.

Al hablar del PP se alude a una pirámide participativa que refiere al Consejo de Presupuesto Participativo (CPP), representado como un esquema que incluye asambleas de base y delegados y foros regionales y temáticos integrados por un consejo representativo en cada ciudad. Como institución, el CPP trabaja junto con los poderes ejecutivo y legislativo para buscar la eficacia y eficiencia del federalismo fiscal mediante la transparencia y el uso adecuado de los recursos.

La pirámide participativa está constituida por diferentes niveles. Rendón (2004, pp. 19-24) los divide en asambleas locales de entre cien y doscientas personas mayores de dieciséis años que discuten y votan directamente sobre temas como saneamiento, pavimentación, educación, salud, urbanización, transportes, etcétera; regiones, donde se reúnen delegados honorarios, mandatados y revocables cuya función es recibir las demandas, ordenarlas por prioridad y llevarlas al CPP; reuniones por temas, que son la representación de organizaciones profesionales, instituciones y sectores de clase media, en el caso de Porto Alegre son seis plenarias divididas por temáticas que dan participación a los sindicatos de trabajadores, empresarios, comerciantes, agricultores, gremios estudiantiles, movimientos culturales, de mujeres, ecológicos y ciudadanos en general; el CPP, integrado por dos representantes con sus suplentes por cada zona de la ciudad, un titular y su suplente que representan al sindicato de trabajadores del gobierno, dos consejeros electos de cada una de las plenarias temáticas y dos representantes con sus suplentes de los ejecutivos que no tienen voto, con cargos revocables que duran sólo un año y no pueden formar parte de la administración municipal ni del legislativo, se reúnen una vez por semana y toman la decisión final; y congresos, que trabajan bajo una planeación plurianual desde 1991.

En cuanto a los casos exitosos del PP en diferentes países, Goldfrank (2006, pp. 6-8) encontró coincidencia en algunas condiciones previas, como voluntad política del partido, capital social (asociaciones civiles), personal del municipio competente, tamaño pequeño del municipio, recursos públicos suficientes, marco legal referente y descentralización política mediante procesos democráticos. Con respecto al diseño institucional de estos casos, encontró las coincidencias de que se centran en solucionar necesidades inmediatas, tienen una estructura informal y abierta, y hay deliberación cara a cara, supervisión de la alcaldía en el proceso y reglas e información asequibles.

A su vez, García y Téllez (2018, pp. 8-9) resumen en tres los factores que influyen en la introducción y permanencia de los PP, que son: 1) el contexto socioeconómico de las localidades donde se instrumenta; 2) contextos institucionales, leyes nacionales y locales, presupuesto, cambio de gobierno, participación del Estado y la ciudadanía, y 3) la dinámica de participación, objetivos, alcances e intensidades de los ejercicios de participación ciudadana.

En el caso de México, García y Téllez (2018, p. 5) explican que el auge de las experiencias de participación ciudadana en el país se entiende en un contexto de democratización

y reforma del Estado que, entre otros asuntos, buscaban abrir a la sociedad procesos y espacios de poder de decisión. Dicen que en México la participación ciudadana nace con el Sistema Nacional de Planeación y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en la década 1980. Agregan que actualmente se cuenta con programas federales como los consejos consultivos, comités de padres de familia, financiamientos a la sociedad civil y comités de gestión de áreas naturales, y a nivel local Olvera (2009, pp. 9-12) cita los consejos vecinales, consultivos, de planeación, de medio ambiente y sociales. Este autor agrega que, de igual manera, hay que considerar las democracias directa y participativa, los consejos de responsabilidad compartida, las contralorías sociales y los presupuestos participativos.

En la década de 1980 México vivió una crisis de deuda externa durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), que se prolongó al de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Bertranou (1993, pp. 225-227) explica el contexto económico del país en dicha década: hubo un alza considerable en los niveles absolutos y relativos de pobreza, por lo que ocurrió una venta masiva de empresas y se redujeron el gasto público y la demanda interna, mientras se hacían esfuerzos por lograr la estabilización económica. En lo político, se originó un debilitamiento del sistema corporativo tradicional ligado estrechamente al agotamiento de la matriz estadocéntrica, lo cual se tradujo en la disminución del peso electoral del PRI, que se reflejó en las elecciones presidenciales de 1988, en las que este partido perdió el control parlamentario en beneficio del PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En consecuencia, en 1988 Salinas de Gortari creó el Pronasol. Gordon (1993, p. 351) menciona que su finalidad era elevar el nivel de vida de los grupos sociales más vulnerables de las zonas rurales y urbanas atendiendo problemas de salud, educación, alimentación, vivienda, agua, drenaje, pavimento, electricidad y empleo. Ella explica que este programa significaba la coordinación de los tres niveles de gobierno y un mecanismo de relación del Estado con la sociedad, lo que lo hacía semejante a la propuesta de los PP; pero, de igual manera, en opinión de Gordon, era una política pública compleja.

El modelo de Pronasol no era ajeno a determinaciones partidistas. Molinar y Weldon (1994, p. 157) mencionan que las variables de gasto en el nivel estatal de este programa eran las dimensiones de pobreza y capacidad económica de cada estado. Ellos afirman que la naturaleza del Pronasol consideraba aspectos políticos en la asignación de recursos, aun

cuando oficialmente era de carácter apolítico, por lo que agregan como tercera variable consideraciones políticas y electorales.

Zamarrón y Gutiérrez (1991, pp. 237-238) dicen que el programa se fundamenta en los siguientes principios básicos: 1) respeto a las iniciativas de las comunidades; 2) plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del programa; 3) transparencia y honestidad en el manejo de los recursos, que se encuentran limitados al combate estricto de la inflación, y 4) combate a la discrecionalidad, el autoritarismo y la burocratización.

Lejos de estos principios oficiales, para Zamarrón y Gutiérrez el Pronasol deja entrever populismo y paternalismo, ya que es un instrumento político para recuperar el electorado por parte del PRI. Sumado al aspecto electoral, para estos autores (1991, p. 238) el gobierno federal se salta instancias como las administraciones estatales y municipales, pues las decisiones sobre la obra pública recaen en la figura del presidente. Al respecto, DeLeon *et al.* (2001, p. 453) consideran que el propósito del programa no era combatir la pobreza, sino fortalecer el poder presidencial y la presencia del partido gobernante, el PRI, a expensas de otros actores políticos. Al dejar la presidencia Salinas de Gortari, su sucesor, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000, éste relegó el programa y lo sustituyó con nuevos programas.

Considerar la posibilidad de que los ciudadanos participen en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos conlleva el riesgo de que se utilice mal la intención. Este fue el caso del Pronasol, que se utilizó con una finalidad partidista. La inclusión de los presupuestos participativos requiere de un interés legítimo de los integrantes del ejecutivo y el legislativo, una infraestructura legal y administrativa que permita su correcto funcionamiento y el interés de los ciudadanos en participar e involucrarse en los procesos requeridos, lo cual es afectado por la falta de credibilidad en el gobierno que tienen los ciudadanos y su percepción sobre la corrupción que se vive en México.

De acuerdo con datos del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (2018), las principales causas de la corrupción son las siguientes: 1) impunidad, baja probabilidad de que se imponga una sanción a quien comete un acto de corrupción; 2) excesiva burocracia en trámites y servicios; 3) falta de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos; 4) mayor eficacia de reglas informales (moche, mordida, diezmo, palanca); 5) debilidad de los órganos encargados de combatir la corrupción; 6) falta de cultura de integridad en las personas servidoras públicas y en la ciudadanía; 7) fortalecer medidas que desincentivan

la corrupción: denuncia, investigación, sanción, recuperación de activos, y 8) socialmente el acto de corrupción es señalado como un logro.

De acuerdo con la ENCIG, en materia de percepción de la frecuencia de actos de corrupción, Tamaulipas se encuentra por debajo de la media del país; sin embargo, entre 2019 y 2021 aumentó esta percepción negativa en 1.6%, mientras que la tendencia nacional era a la baja. En el mismo sentido se encuentra la incidencia y prevalencia de actos de corrupción por cada 100 000 habitantes, pues si bien Tamaulipas se encuentra por debajo de la media nacional, tuvo un incremento en esta problemática en los últimos años.

Además de lo anterior, la falta de transparencia y acceso a la información por parte de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado de Tamaulipas provoca que la población desconfíe de la administración de los recursos públicos. Asimismo, se ha detectado la falta de una cultura de actuación ética apegada al marco normativo en los servidores públicos que forman parte de la administración estatal. Tamaulipas ha presentado en los últimos años deficiencias en transparencia y acceso a la información, pues disminuyó la publicación de su información en la Plataforma Nacional de Transparencia del 98% en 2016 al 63% en 2022.

No obstante, México cuenta con mecanismos con los que no contó el Pronasol en su momento. Uno de ellos es la promulgación de la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual representa un avance histórico para el país en la lucha contra ella. Las reformas constitucionales en materia de anticorrupción se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 27 de mayo de 2015 y en ellas se sustenta toda la legislación secundaria en la materia. El 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el *DOF* las leyes secundarias que dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción.

El trabajo que se realiza en materia de transparencia podría contribuir con el paso de los años a mejorar la percepción ciudadana, pues fomenta su participación si se instrumenta la de los ciudadanos por medio de mecanismos gubernamentales que incentiven la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía para hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, invirtiéndolos desde una perspectiva local y atendiendo los problemas reales de cada entidad.

Conclusión

En esta investigación se revisó la literatura especializada sobre la corrupción y su marco

legal. Se describió el problema de corrupción que vive México y cómo el marco normativo del federalismo fiscal no contribuye al uso correcto de los recursos, lo cual impide que las entidades federativas y los municipios tomen decisiones que solucionen los problemas locales; ejemplo de ello es lo expuesto en referencia al Estado de Tamaulipas. Lo anterior impide que los ciudadanos vean reflejadas sus aportaciones fiscales en infraestructura y servicios públicos, y esto afecta la perspectiva ciudadana.

Como posible solución a los problemas ya mencionados, se encontró que los presupuestos participativos representan una alternativa para su solución. Considerando la participación ciudadana, se podrían alcanzar niveles de eficiencia más altos en la asignación de los recursos públicos, lo que solucionaría a la vez problemas propios del federalismo fiscal debidos al centralismo de México. Es necesario legislar sobre herramientas fiscales para que las entidades federativas y los municipios de México puedan ser menos dependientes en su toma de decisiones e incluir en la norma jurídica un proceso de toma de decisiones que incluya la participación ciudadana, mediante instituciones autónomas que se aseguren de ello. Tal vez los presupuestos participativos no sean la solución principal para erradicar la corrupción; no obstante, se considera que incidirán parcialmente en la solución del problema, lo cual disminuirá la percepción negativa que los ciudadanos tienen de la labor de sus gobernantes.

Referencias

- Aguilar, G. y Chíguil, F. (2017). Evolución y perspectivas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). *Panorama Económico*, 12(23), 55-85.
- Alguacil, J. (2014). Presupuesto participativo. *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, 6, 204-210. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2208>
- Banco Mundial (2020). Datos básicos: la lucha contra la corrupción. <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>
- Bertranou, J. (1993). Programa Nacional de Solidaridad. ¿Un nuevo o un viejo modelo de política pública? *Revista Mexicana de Sociología*, 55(3), 225-243. <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistamexicanadesociologia/1993/vol55/no3/11.pdf>
- Buele, I. y Vidueira, P. (2018). Presupuesto participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016. *Universitas-XXI. Re-*

- vista de ciencias sociales y humanas*, 28, 159-176. http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s1390-86342018000100159
- Cogco, A. y López, R. (2011). *Descentralización, municipio y bienestar social: un análisis del noreste de México*. México: Plaza y Valdés.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXV legislatura (s.f.). Servicio de información para la Estadística Parlamentaria. https://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html
- Congreso del Estado de Tamaulipas, LXVI legislatura (s.f.). Legislaturas de Tamaulipas. <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislaturasAnteriores/LegislaturasTamaulipas.asp>
- Contraloría Gubernamental del Estado de Tamaulipas (2023) Diagnóstico. Programa 0237 Combate a la corrupción y fortalecimiento de la legalidad.
- DeLeon, P., Hernandez, J. y Murillo, L. (2001). El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: estudio comparado de terminación de políticas. *Foro Internacional*, 41(3), 451-473. <https://www.jstor.org/stable/27739075>
- El Universal* (2020, 16 de julio). Entidades sostenemos al gobierno federal: gobernador de Tamaulipas. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/entidades-sostenemos-al-gobierno-federal-gobernador-de-tamaulipas/>
- Fedozzi, L. (2002). Presupuesto participativo. La experiencia de gestión pública del pp. Ponencia presentada en el seminario Presupuesto Participativo y Planificación Participativa, enfoque relacional aplicado a la formulación de políticas públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Argentina, 3 y 4 de septiembre.
- García, M. y Téllez, L. (2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52), 1-28. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=s0188-76532018000200010&script=sci_arttext
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de «presupuesto participativo» en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0718-090x2006000200001&script=sci_arttext&lng=pt
- Gómez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo*, 15(1), 56-77.
- Gordon, S. (1993). La política social y el Programa Nacional de Solidaridad. *Revista Mexi-*

- cana de Sociología*, 55(2), 351-366. <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistamexicana-desociologia/1993/vol55/no2/18.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#informacion_general
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s.f.). Finanzas públicas estatales y municipales. Ingresos y egresos brutos por entidad federativa, Tamaulipas, México. <https://www.inegi.org.mx/temas/finanzas/>
- Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (2018). *Reporte del taller de inteligencia colectiva como insumo para la formulación de una política nacional anticorrupción*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA). https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/10.urpp_reporte_taller_inpp.pdf
- Molinar, J. M. y Weldon, J. (1994). Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales. *Estudios Sociológicos*, 41(3), 155-181. <https://www.jstor.org/stable/27739075>
- Montecinos, E. (2009). El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44, 1145-1174. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533675005.pdf>
- Olvera, A. (2009). La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática. <http://gobnacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/2/images/b/Olvera%20Entregable%202.pdf>
- Rendón, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis*, 1, 9-36. <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/421>
- Reyes, M., Mejía, P. y Riguzzi, P. (2013). Ciclo político presupuestal y gobiernos con y sin mayoría en México, 1994 y 2006. *Economía, Sociedad y Territorio*, 13(41), 79-119. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-84212013000100004&script=sci_abstract&tlng=pt
- Rodríguez, J. (2000). *El presupuesto participativo. Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del departamento de Risaralda*. <https://www.google>

com.mx/books/edition/El_presupuesto_participativo/teLI11AQwwYc?hl=es&gbp-v=1&dq=Rodr%C3%ADguez,+J.+(2000).+El+presupuesto+participativo.&printsec=frontcover

- Sour, L. (2017). Gobierno electrónico y corrupción en México (2005-2010). *Innovar*, 27(66), 123-136. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=s0121-50512017000400123&script=sci_arttext
- Sousa, B. (2011). Epistemologías del sur. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 54, 17-39.
- Valenzuela, R. e Hinojosa, A. (2017). Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México. *Economía UNAM*, 14(42), 47-71.
- Zamarrón, E. y Gutiérrez, R. (1991). El Programa Nacional de Solidaridad. *Estudios Políticos*, 8. <https://revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/59808>
- Zamora, I. (2017). La corrupción en México. Visor Ciudadano No. 53. Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.

La gestación del colectivo Cimtra: los primeros años, 2001-2002

JAIME VILLASANA DÁVILA

Recibido: 15 de mayo de 2024. Aceptado: 15 de mayo de 2024.

Resumen: En este artículo se describe el proceso de gestación del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra) en un momento de coyuntura y debate nacional en México sobre la forma de regular, medir, promover y arraigar la transparencia y rendición de cuentas de los diversos órdenes de gobierno, los poderes legislativo y judicial y demás instituciones públicas a inicios del siglo XXI. Adicionalmente, y a manera de breve homenaje, se describe la participación y rol de uno de sus fundadores, Ricardo Jiménez González, fallecido a consecuencia de la pandemia Covid-19.

Palabras clave: Transparencia, rendición de cuentas, ciudadanía, municipios, colectivos.

Abstract: This article describes the process of the creation of the Collective of Citizens for Transparent Municipalities (Cimtra) at a time of national debate in Mexico on how to regulate, measure, promote and root the transparency and accountability of the various levels of government, the legislative and judicial branches and other public institutions at the beginning of the 21st century. Additionally, and as a brief tribute, it also describes the participation and role of one of its founders, Ricardo Jiménez González, who died because of the Covid-19 pandemic.

Keywords: Transparency, accountability, citizenship, municipalities, collectives.

.....
Jaime Villasana Dávila. Investigador independiente Cimtra, México (correo electrónico: jvillasana@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0005-8555-7960>).

En memoria de Ricardo Jiménez González (†), coordinador nacional del Colectivo Cimtra 2002-2020. A cuatro años de su partida.

Introducción

El presente artículo describe la gestación de un colectivo ciudadano que por más de veinte años se ha enfocado en la medición de la transparencia de los gobiernos municipales y congresos locales. Su nombre es Ciudadanos por Municipios Transparentes (Colectivo Cimtra).

Se detalla cómo esta gestación fue a partir de una herramienta elaborada con fines de evaluación de la transparencia municipal con la perspectiva de generar un programa que complementara los esfuerzos de los sectores público, social y académico por disminuir los altos índices de opacidad y corrupción prevalecientes en el país al inicio del milenio.

En la descripción de dicha gestación se citan las deliberaciones dadas entre los integrantes de este colectivo para definir un marco conceptual y operativo. De igual manera, se hacen referencias breves al aporte que hizo Ricardo Jiménez González, quien fue uno de sus fundadores y su coordinador nacional del año 2002 hasta el día de su lamentable fallecimiento, a consecuencia del Covid-19, el 6 de abril de 2020.

Surgimiento del enfoque de medir la transparencia en los gobiernos municipales

La década de 1990 fue el tiempo del nacimiento de numerosas organizaciones ciudadanas que luchaban, ya no sólo por mayores libertades políticas, sino también por libertades civiles y el respeto a los derechos humanos. En este contexto, fue hasta principios de 1999 cuando surgió la primera organización no gubernamental (ONG) en el país enfocada netamente en el combate a la corrupción —la contracara de la transparencia— y cuya cobertura se enfocaba especialmente en el ámbito federal: Transparencia Mexicana.

Con la llegada del primer gobierno federal de la alternancia, en el año 2000, se dio también un ajuste focal de la sociedad civil en cuanto a los temas públicos. En lo sucesivo parte de la mirada colectiva tendría como enfoque el tema de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública gubernamental.

Los inicios no fueron nada sencillos, aunque el tema avanzó con suma rapidez. El primer movimiento gubernamental aconteció en un municipio, el de Monterrey, en octubre de 2000. Ahí se lanzó la iniciativa para crear una Comisión Ciudadana de Transparencia. Si bien el impacto real a favor de la transparencia fue muy limitado, el impacto mediático fue muy efectivo.

Otro acontecimiento importante en aquella época sucedió en 2001, cuando Transpa-

rencia Mexicana presentó la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG). Era la primera vez que se medía en México la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción en 38 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares.¹

Paralelamente otras instituciones comenzaron a trabajar en dos frentes: 1) la elaboración y aprobación de leyes sobre el derecho a la información, destacando el Grupo Oaxaca² de investigadores y académicos, cuyo papel fue fundamental para la aprobación en 2003 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP), y 2) la medición o evaluación de la corrupción en gobiernos, principalmente federal y estatales, por entes académicos y privados. Respecto al segundo frente, varias fueron las herramientas desarrolladas e instrumentadas. Dado a conocer en 2001, el Índice de Opacidad desarrollado por PriceWaterhouseCoopers (PWC) es uno de ellos.³

Por los mismos meses el Tecnológico de Monterrey, en colaboración con el Banco Mundial, desarrolló el programa Gobierno Abierto y Participativo (GAP), cuyo propósito era identificar y diseminar experiencias de mejoras prácticas y conocimiento en el área de combate a la corrupción a nivel municipal.⁴

Siendo así, el nivel de penetración de la ola de la transparencia y rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno en México poseía alcances diferenciados. Para aquel momento, el gobierno municipal quedaba nuevamente relegado de la atención, enfocada mayormente en el gobierno federal y los gobiernos estatales. En el caso del municipio de Monterrey, la creación de una Comisión Ciudadana de Transparencia sentó precedente y otros gobiernos municipales iniciaron programas especiales de rendición de cuentas y de información a la ciudadanía, con lo que se generó un sano ambiente de competencia.⁵ No

.....
¹ En el periodo de gestación del Colectivo Cimtra, Transparencia Mexicana realizó dos ediciones del ICBG, en 2001 y 2003.

² Para más información, véase Escobedo (2002).

³ Todas las variables del Índice de Opacidad poseen el mismo peso numérico. Información obtenida de The Opacity Index. Fecha de publicación y actualización en internet desconocida (citado el 9 de septiembre de 2001). <http://www.opacityindex.com>

⁴ El GAP incluía el desarrollo de un Plan Municipal Anticorrupción (PMA) (Secodam, 2001).

⁵ Secodam e ICMA (2002) recopila algunos casos de esa época. Disponibles en www.icmaml.org

obstante, ello no era suficiente; era necesario que la cuña se cerrase con la participación ciudadana organizada.

Colectivo Cimtra: los orígenes y sus razones

Atención a un nuevo nicho: etapa previa al nacimiento del Colectivo Cimtra

Era claro que seguía habiendo un vacío en cuanto a las mediciones de acceso a la información, corrupción, transparencia y opacidad al inicio del nuevo gobierno federal de la alternancia, toda vez que las miradas y los esfuerzos se dirigían a este orden de gobierno, así como al estatal, mas no al municipal.

El vacío señalado fue llenado a principios de julio de 2001 por el gobierno federal, específicamente por la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social,⁶ de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).⁷ Ésta era la responsable, por un lado, de supervisar y fiscalizar la aplicación de los recursos federales asignados a los gobiernos estatales y municipales y, por otro, de promover entre los funcionarios públicos la participación ciudadana en la vigilancia del ejercicio de los recursos, de modo que se generase la llamada contraloría social, un concepto promovido por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), puesto en marcha en 1991. El nuevo gobierno federal de la alternancia promovió este concepto también con el proyecto Municipios Amigos de la Transparencia, el cual inició en el estado de Sonora en mayo de 2001, coordinado por la primera dirección señalada en colaboración con la Secretaría de Contraloría General del Estado de Sonora.

Descifrando el escenario general prevaleciente, servidores públicos de dicha dirección comenzaron a desarrollar internamente en julio de 2001 el denominado Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (Setramun),⁸ una herramienta basada mayormente en la experiencia de los participantes en responsabilidades ejecutadas tanto en

.....

⁶ El autor de este artículo fue integrante de dicha dirección.

⁷ La Secodam cambió de nombre en abril de 2003. Ahora es la Secretaría de la Función Pública (SFP).

⁸ El autor fue uno de tales servidores públicos y coordinador del desarrollo del Setramun. A partir de mayo de 2002 se incorporó a ICMA y fue su representante ante el Colectivo Cimtra de 2002 a 2021.

gobiernos locales como en el federal. En este sentido, en un principio la herramienta carecía hasta cierto punto de rigor académico, teórico o científico, y de un enfoque social o ciudadano. De igual manera, no había un panorama claro sobre cómo y quién debía aplicar la herramienta, aunque se manejaban tres opciones; 1) una autoevaluación aplicada por los mismos municipios; 2) que la aplicara la Secodam, es decir, el gobierno federal, y 3) que fuera aplicada por cualquier ciudadano u organismo civil.

La herramienta Setramun fue desarrollada tomando en consideración los modelos elaborados por Transparencia Mexicana, PriceWaterhouseCoopers y el Tecnológico de Monterrey, en el sentido de incorporar variables a una ecuación que, procesada, iba a dar un resultado, en este caso transparencia a nivel municipal.⁹

A finales del mismo mes, el 31 de julio de 2001, en pleno arranque de los trabajos de diseño del Setramun, fue invitada la International City/County Management Association¹⁰ (ICMA), organización gremial fundada en 1914 y especializada en gobiernos locales, a incorporarse a esta iniciativa.¹¹ Su incorporación arrojó importantes aportaciones, todas observables en los documentos que van describiendo la creación de la herramienta.

En suma, la ICMA ayudó a hacer ajustes al modelo hasta entonces desarrollado, principalmente a incorporar actores académicos y sociales al proceso de creación de la herramienta, entre los cuales estaban el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (Cesem) y El Colegio de la Frontera Norte (Colef). Estos actores sumaban a sus contribuciones la preocupación y profundas dudas acerca de que un ente del gobierno federal fuera el evaluador o protagonista de una herramienta dirigida a los gobiernos municipales, cuando el «evaluador» tenía muchos retos para transparentarse a sí mismo, y más cuando aún no se vislumbraban mecanismos jurídicos para cumplir con este propósito.

En diciembre de 2001, después de varias reuniones bilaterales (ICMA-Secodam), se

.....
⁹ Para más información sobre la estructura conceptual y metodológica de la herramienta Setramun véase Villasana-Dávila (2007).

¹⁰ Para más información sobre ICMA visite www.icma.org y de ICMA-ML visite www.icmaml.org

¹¹ Su director en aquel entonces era el doctor Octavio Chávez Alzaga. Sin el interés personal de éste y el institucional y el financiamiento por parte de ICMA/USAID, muy difícilmente el Setramun se hubiese mantenido con vida. Los trabajos de ICMA en este tema pueden consultarse en el reporte de USAID México (ICMA, 2001, p. 15).

concluyó que el Setramun había sido completado en su diseño conceptual y metodológico y estaba listo para ser ofertado a la sociedad, de manera que ésta poseyera «un instrumento que le permita realizar una auditoría social en forma ordenada, e impulsar la cultura general de contraloría social» (Secodam, 2002).

En este contexto, se elaboró una hoja de ruta denominado «Las Y's del Camino», sobre los actores que potencialmente podían y debían participar en la aplicación de la herramienta.

En las reuniones de enero de 2002 se optó por impulsar el camino secundario de «multi-entes operadores», el cual incluyó dos opciones: 1) herramienta abierta a toda la sociedad, incluyendo la Secodam, y 2) herramienta abierta a las ONG descartando a la Secodam. Al mes siguiente los líderes del proyecto realizaron una reunión plenaria con los entes privados y sociales mayormente involucrados en el proceso: el CESEM, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el Colef y Vertebrata. Ahí se les reiteró una vez más la idea de desvincular al gobierno federal del proyecto y se les invitó a adoptarlo.

La desvinculación del gobierno federal se consumó en la reunión de abril del mismo año y las recomendaciones y los avances hasta entonces alcanzados —corte de caja—, con la instrumentación del Setramun en pruebas «beta», les fueron entregadas a los nuevos líderes y coordinadores de esta iniciativa, siendo éstos el CESEM y Vertebrata (Secodam e ICMA, 2002 abril) mientras que el Colef y el CCE ya no continuaron. Las justificaciones para deslindar el gobierno federal del Setramun también fueron registradas en un documento específico (Secodam, 2002, 21 de enero).

Nacimiento del Colectivo Cimtra: la incorporación de Ricardo Jiménez González (†) y su aportación a la causa

El inicio de «vida autónoma» del Setramun no auguraba un fácil acuerdo entre las organizaciones que decidieron seguir con el proceso, en parte debido a su perfil. Como ya se dijo, algunas de las organizaciones iniciales decidieron apartarse por cuestiones de prioridades operativas o porque carecían de recursos humanos que aportar a las tareas de deliberación y reforma de la herramienta, o bien de recursos económicos para participar en las reuniones de desarrollo y rediseño conceptual y metodológico, celebradas en el entonces Distrito Federal y hoy Ciudad de México.

Las organizaciones que finalmente expresaron su interés y voluntad de continuar con

Cuadro 1 | Organizaciones civiles involucradas en la gestación del Setramun y luego en Cimtra

| Organización | Perfil |
|---|---|
| <p>Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (Cesem). www.cesemheribertojara.org.mx Sede: México, Distrito Federal.</p> | <p>Organización civil que busca promover que la gestión de las autoridades municipales sea más eficaz a partir de la participación ciudadana, en aras de mejorar las condiciones de vida de la comunidad.</p> |
| <p>International City/County Management Association (ICMA), oficina para México. www.icmaml.org Sede: Guadalajara, Jalisco.</p> | <p>Organización profesional y educacional para servidores públicos de ciudades, municipios y entidades regionales en el mundo entero.</p> |
| <p>Vertebra. vertebra@prodigy.net.mx Sede: Monterrey, Nuevo León.</p> | <p>Asociación de organizaciones civiles que busca perfeccionar el acceso a la información pública e incrementar la participación de organismos sociales en temas públicos para la consolidación de la democracia.</p> |
| <p>Consejo Coordinador Empresarial (CCE). www.cce.org.mx Sede: México, Distrito Federal.</p> | <p>Asociación de organismos empresariales que trabaja de manera unificada en torno a los temas económicos y sociales de mayor relevancia para las empresas.</p> |
| <p>Locallis. www.locallis.org.mx Sede: Querétaro, Querétaro.</p> | <p>Organismo de la sociedad civil que une experiencia y conocimientos profesionales para impulsar procesos que generen desarrollo local en municipios y regiones, prioritariamente con rezago social.</p> |
| <p>Consejo Nacional de ONGs de la República Mexicana. matatipa@prodigy.net.mx Sede: itinerante.</p> | <p>Organización que agrupa múltiples organizaciones de la sociedad civil de la República Mexicana.</p> |
| <p>Alianza Cívica. www.alianzacivica.org.mx Sede: México, Distrito Federal.</p> | <p>Organización civil que busca contribuir a la transición democrática mexicana mediante el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos, particularmente en la transparencia del ejercicio de gobierno y de los procesos electorales.</p> |

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas de internet de las organizaciones (2007).

el esfuerzo fueron Cesem, ICMA, Vertebra y Alianza Cívica, y se incorporó posteriormente Locallis por iniciativa de Cesem y aceptación del resto de los integrantes. En este sentido, el primer obstáculo había sido superado; el proyecto había sobrevivido al traspaso de manos en buena medida debido también al interés de los participantes en cambiar el estado de la transparencia en los gobiernos municipales.¹²

Algunas cuestiones operativas fueron establecidas mientras se definían las reglas del nuevo colectivo (hasta aquel momento sin un nombre definitivo). El liderazgo temporal recayó en el Cesem, organización de amplia experiencia en temas municipales, participante inicial del Setramun y fuente importante de ideas que ayudaron a dar forma a la herramienta; de igual manera, se precisó una agenda de trabajo básica.

Hasta aquel momento la representante del Cesem había sido su coordinadora, María Luisa Herrasti (†). Ella, por razones propias, decidió nombrar nuevo representante del Cesem a Ricardo Jiménez González, quien recientemente se había incorporado a dicha organización. Era el mes de abril de 2002, y desde entonces Ricardo quedaría ligado a este esfuerzo hasta su lamentable muerte.

Siendo el Cesem coordinador de los trabajos y, dado el todavía endeble estado de esta conjunción de esfuerzos de varias organizaciones civiles, el reto que tenía Ricardo enfrente era considerable. De entrada, debió ponerse rápidamente al corriente de todo lo avanzado, para luego establecer una ruta de trabajo que llevase a seguir revisando la herramienta desarrollada y definir un plan de acción, el cual debería quedar acordado en una reunión a celebrarse a finales del mes de mayo en las instalaciones del Cesem. El reto, sobre todo, era mantener unido al grupo de organizaciones participantes.

La transparencia como enfoque

Una de las primeras cuestiones replanteadas en la reunión de mayo del nuevo colectivo —aún sin nombre definido—, el cual se encontraba en una fase de transformación y en la que debía definir su razón de ser, fue la de si se mantenía o no el enfoque de medición/evaluación de la herramienta heredada: la transparencia. La tentativa de cambiar

.....

¹² Pedro Ibarra y Asier Blas definen seis preocupaciones originales en las que se articula la demanda de participación ciudadana: legitimación, eficacia, ciudadanía, democracia, igualdad e intereses generales. Para más información se recomienda la lectura de Blas e Ibarra (2006).

dicho enfoque por el de «corrupción», palabra de moda y muy citada en el escenario público debido a los resultados difundidos por Transparencia Mexicana con el Índice de Corrupción y Buen Gobierno, siempre estuvo presente porque la misma denotaba una actitud más agresiva, denunciante y llamativa/attractiva tanto para ciudadanos como para la prensa.

El asunto no era menor, y en este proceso deliberativo el papel de Ricardo fue crucial debido a su pensamiento social y experiencia de trabajo cercano a comunidades de zonas marginadas. De los representantes de las organizaciones participantes, era el único que poseía ese perfil y siempre pedía no olvidar que la herramienta fuese lo suficientemente amigable para que cualquier persona pudiera aplicarla, incluyendo habitantes de los municipios menos favorecidos del país.

Durante este procedimiento deliberativo se observó que la definición de «corrupción» era todavía motivo de amplias discusiones, como lo señaló Arturo del Castillo en su ensayo de aquellos años titulado *Fundamentos de la investigación empírica de la corrupción* (Del Castillo, 2001). De hecho hoy en día sigue a debate su definición.

Pero dada la ubicación de la herramienta en el amplio espectro de los intereses generales de la sociedad y la necesidad de ubicarle una contraesquina conceptual y comparativa a la transparencia y el involucramiento del gobierno en la misma, se optó por adherirse a la definición de Joseph Nye, la cual, como lo señala Del Castillo (2001), era la usada con mayor frecuencia en los trabajos sobre corrupción. Para Nye (1967) la corrupción es una conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado (p. 418).

Adoptada la definición conceptual sobre corrupción y definido que el enfoque de evaluación no sería la corrupción sino su contracara la transparencia, se hizo énfasis en atender especialmente aquellos procesos de gobierno susceptibles de actos de corrupción. Se buscaba también posicionar que el ser transparente y rendidor de cuentas ayuda a legitimar a los gobernantes y, dadas las condiciones actitudinales de la clase gobernante municipal mexicana, se hacía necesaria la participación de la ciudadanía en la promoción de la transparencia y no en el señalamiento de la corrupción.

En la adopción del enfoque de la transparencia, la sensibilidad y formación de Ricardo, más su insistencia en la necesidad de que los participantes en las reuniones nos

adentrásemos en el debate conceptual, fue clave. Ello hizo posible que no se cayera en la trampa de un excesivo pragmatismo por parte del colectivo.

Conforme avanzaba la discusión en múltiples reuniones, el colectivo reforzó su convencimiento de que el enfoque definido (transparencia) parecía el adecuado porque estimula a los municipios a continuar con las buenas prácticas de transparencia favorecedoras de la confianza ciudadana y difundirlas ampliamente para su probable adopción y dissemination. Asimismo, se buscó aprovechar la operabilidad de la variable «nivel» de transparencia en sus distintos campos: información o rendición de cuentas, espacios de participación, evaluación del gobierno por la ciudadanía y atención a demandas ciudadanas.

El colectivo, la herramienta, su metodología y otras cuestiones: los debates internos

Definido y confirmado el enfoque de la herramienta heredada, la cual como núcleo del esfuerzo define también el sentido de la participación del colectivo de organizaciones, éstas se abocaron a desarrollar, en la tercera reunión, celebrada en junio de 2002 bajo la coordinación de Ricardo, los pormenores organizacionales como grupo de trabajo (conformado por entes civiles cuyo involucramiento era voluntario y sin una base legal), terminar de moldear el marco conceptual, establecer las reglas para la aplicación de la herramienta y definir la fecha de su lanzamiento ante los medios de comunicación, entre otras cuestiones.

En dicha reunión se decidió cambiar el nombre de Setramun por el de Transparencia Municipal (Transmun). Los nombres propuestos desde un principio (Setramun y SAS [Sistema de Auditoría Social¹³]) fueron desechados porque el primero se asociaba y vinculaba considerablemente con la Secodam y el segundo porque la palabra «auditoría» sonaba muy «duro» y podría inhibir a las autoridades a cooperar, además de confundir a los ciudadanos,¹⁴ quienes podrían creer que el ejercicio tendría consecuencias legales. Asimismo, que ninguno reflejaba en el nombre el involucramiento de los ciudadanos.

Otro componente original del marco conceptual modificado y observado es lo relativo a la interpretación de los «campos de la transparencia» definidos en la etapa previa, mismos que fueron ratificados, incluyendo sus objetivos. Para ello se decidió agregar fra-

¹³ El nombre de Sistema de Auditoría Social fue propuesto por la ICMA.

¹⁴ Minuta de la reunión del Consorcio Transparencia Municipal (Transmun), 18 de junio de 2002.

Cuadro 2 | Estructura de la herramienta

| Campos de la transparencia | Perspectiva ciudadana | Definición |
|---|--|--|
| Información a la ciudadanía. | Qué me informas, gobierno. | Señala la información que el gobierno debe dar frecuentemente a la sociedad. Entre los rubros destacan la información de proveedores, ingresos, egresos, gastos en comunicación social, pago de viáticos, sueldos y salarios, pagos por asesorías y reglamentos municipales. |
| Espacios de comunicación gobierno-sociedad. | Cómo puedo comunicarme y participar contigo, gobierno. | Se busca desmenuzar la conformación y operación de los consejos ciudadanos que fomenta el gobierno, así como de las comisiones de hacienda y compras en el cabildo. |
| Atención ciudadana. | Cómo me atiendes, gobierno | Se enfoca en los tiempos, costos y requisitos necesarios para realizar siete trámites que ofrece el gobierno municipal y que son de alta vulnerabilidad ante la corrupción. |

Fuente: Colectivo Cimtra, antes Consorcio de Transparencia Municipal (Transmun).

ses complementarias de fácil asimilación para el ciudadano —aquí nuevamente el toque de Ricardo fue crucial—, lo que enriquecía también la definición para los campos en que se clasificaban las preguntas del cuestionario. Quedó como se observa en el cuadro 2.

Para el resto de los componentes de la herramienta (cuestionario de 31 preguntas, la tabla de calificación, manuales), el colectivo decidió mantenerlos intactos. En todo caso, los manuales serían enriquecidos conforme la experiencia de aplicación de la herramienta lo fuera obligando.

Finalmente, el grupo vislumbró la transparencia y el acceso a la información no como un fin sino como un componente de los requerimientos necesarios para la legitimación de los gobernantes, el fortalecimiento institucional de la estructura gubernamental y una democracia participativa. De igual manera, lo recalcó como un derecho

ciudadano que fortalece la relación entre autoridades y sociedad. Lo anterior transformado en una herramienta concreta para utilizarse en dos vías: por una parte, para los ciudadanos en tanto conozcan, mediante una métrica de medición, la actuación, la utilización de recursos y la toma de decisiones de sus autoridades; por la otra, para las autoridades en tanto fortalezcan su actuación a favor del acceso a la información y la transparencia gubernamental.

Definición de las reglas de operación y participación

Este fue un tema de mucho debate, que Ricardo ayudó a gestionar de manera exitosa. La misma reunión de junio sirvió para definir las reglas de operación y participación; resultó esta parte del proceso de creación el segundo mayor reto, después de crearse el marco conceptual. En aquel momento se debía definir la forma de involucramiento y el perfil de organizaciones civiles que en algún momento mostraran su interés por sumarse al proyecto; pero, más aún, la forma de interactuar con la autoridad municipal, la cual podía seguir una ruta de enfrentamiento o de colaboración.

Respecto al primer punto, se plantearon dos opciones para la participación de organizaciones civiles:¹⁵ 1) abierta: participa en su instrumentación cualquier institución u organismo no gubernamental interesado bajo ciertas reglas, y 2) cerrada: participan en su instrumentación sólo las ONG acreditadas.

La elección de una u otra opción conduce a la delimitación de un universo existente de organizaciones civiles dentro de una sociedad. Además, se está obligado a considerar forzosamente la naturaleza del proyecto, sus objetivos y su grado de desarrollo, en este caso inicial o en construcción. Hasta aquel momento el colectivo tenía una herramienta terminada y probada, pero carecía de una red amplia de organizaciones para promoverla y aplicarla. Amén de que daba por hecho la existencia de una fuerte demanda por evaluar la transparencia de los gobiernos municipales como respuesta a los numerosos agravios sufridos por la sociedad por parte de gobernantes.

Porque definir un programa formal de acreditación de organismos resultaría complicado, y en cierta medida discriminatorio, el grupo arribó al consenso de optar por la estrategia «abierta», es decir, aquella en la que cualquier institución u organismo interesado

.....
¹⁵ Minuta de la reunión del consorcio Transparencia Municipal (Transmun), 18 de junio de 2002.

Cuadro 3 | Escenarios actitudinales de las autoridades municipales mexicanas

| Escenarios | A | B |
|-----------------------------------|--|---|
| | Comunicación directa de resultados (reunión anticipada con autoridades). | Comunicación indirecta de resultados (a través de los medios). |
| 1. Sí aviso inicio de evaluación. | Alta participación de la autoridad para mejorar niveles de transparencia. | Media participación de la autoridad para mejorar niveles de transparencia. Permite una mayor cooperación del gobierno durante el proceso de aplicación, ayudando así a minimizar malas interpretaciones que los aplicadores pudieran realizar si actuasen en solitario. |
| 2. No aviso inicio de evaluación. | Media participación de la autoridad para mejorar niveles de transparencia. Permite al gobierno diseñar y aplicar una estrategia de “control de daños” ante los medios y otros sectores sociales. | Nula participación del gobierno para mejorar niveles de transparencia. |

Fuente: Colectivo CIMTRA, antes Consorcio de Transparencia Municipal (Transmun).

en aplicar la herramienta podría hacerlo, siempre y cuando se ajustara a las reglas de operación y aplicación definidas para tal efecto. Esto con la intención de limitar o encauzar la discrecionalidad que pudiera darse al aplicar la herramienta.

Un segundo punto crucial de esta etapa de definición de reglas fue el desarrollo de la estrategia para aplicar la herramienta, tema importante porque ya implicaba decidir cómo y con cuáles métodos el o los organismos participantes actuarían para obtener o recopilar la información necesaria. Lo anterior obligó a plantearse varios escenarios actitudinales (véase el cuadro 3) para la autoridad municipal mexicana, escasamente acostumbrada a rendir cuentas pero sí a aplicar/gastar los recursos públicos de manera discrecional ante

una actitud semipasiva de la sociedad y los medios de comunicación, factor que se sumaba a la deficiente aplicación de la ley.

De las opciones en la mesa, el grupo decidió seleccionar la estrategia que buscaba enablar comunicación desde un principio del proceso evaluatorio con el gobierno, incluso indicándole la disponibilidad de la herramienta en una página de internet de la que podía ser descargada en caso de desear conocerla minuciosamente o bien prepararse para la evaluación. Se buscaba eliminar toda posibilidad de resistencia gubernamental o excusa de descalificación de la herramienta.

Finalmente, un tercer elemento crucial considerado en la definición de las reglas de participación fue lo relativo a cómo y hasta dónde interactuar con el gobierno una vez que los resultados de la evaluación hubieran sido obtenidos. En otras palabras, el grupo debía definir una propuesta de participación en relación con la autoridad municipal, debiendo seleccionar entre dos distinciones: la participación *en* la autoridad y la participación *con* la autoridad (Blas e Ibarra, 2006).

Por la novedad de la herramienta, la naturaleza del voluntarismo de los participantes (no tenían el tiempo ni los recursos para un involucramiento constante en el proceso) y la sensibilidad del tema abordado (transparencia), el grupo decidió que una vez aplicada la herramienta y procesada la información se elaboraría un reporte sobre la calificación obtenida, el desglose de lo encontrado y el señalamiento de recomendaciones para mejorar el nivel de transparencia. Esta información se haría del conocimiento anticipado del gobierno con la finalidad de darle tiempo para presentar su réplica, y posteriormente (por lo general al día siguiente) se haría del conocimiento público mediante una rueda de prensa.

En la cuarta reunión del colectivo, celebrada el 8 de julio de 2002 y a la que acudieron representantes de Cesem, Vertebra, Alianza Cívica, Locallis, ICMA y MCD (Movimiento Ciudadano por la Democracia), una organización civil invitada a sumarse a los trabajos pero que finalmente desistió de participar, se abordaron temas relativos a la definición del nombre del colectivo, la elaboración de reglas operativas internas, detalles sobre la presentación a los medios de comunicación (rueda de prensa), la iniciativa y aspectos operativos como terminación de manuales y la definición de un coordinador que compilara, coordinara y sirviera de enlace principal ante otros actores, responsabilidades

asignadas al Cesem,¹⁶ y por lo tanto a Ricardo Jiménez, quien fue nombrado coordinador nacional.

Otra cuestión era definir el nombre final del colectivo. El seleccionado (Transmun, Transparencia Municipal) no ilustraba ni comunicaba perfectamente los objetivos y propósitos del grupo ni de la herramienta. Transmun era una palabra que no delimitaban una frontera operativa, una razón de ser (o causas de su participación) ni un perfil de los protagonistas. En este sentido, después de una lluvia de ideas y combinación de frases, se optó por el nombre Cimtra (Ciudadanos por Municipios Transparentes), frase que definía: 1) un perfil de los participantes presentes y futuros (Ciudadanos); 2) un objetivo (Municipios Transparentes), y 3) una acción (Ciudadanos por Municipios Transparentes).

Finalmente, antes de la presentación del colectivo y de la herramienta ante los medios de comunicación, en dicha reunión se definieron las reglas generales, que por sí mismas describían de manera simple, en ese momento y hasta el presente, el proceso de aplicación del programa del Colectivo Cimtra (Cimtra, 2003).

De manera adicional, el aplicador (protagonista del proceso) debía ser un organismo civil (no una persona en lo individual), siendo recomendable la participación de varias organizaciones porque ello conduciría a formar un «frente» de mayor solidez moral y civil ante las autoridades locales.

Inicia su aplicación

En la presentación del Colectivo Cimtra ante los medios (México, Distrito Federal, 17 de julio de 2002) se difundieron los objetivos y propósitos de lo que sería otro esfuerzo ciudadano por complementar y fortalecer la democracia mexicana, así como el arranque de las actividades de evaluación para realizarse en nueve municipios del área metropolitana de Monterrey, Nuevo León, en el norte de México; el evaluador fue Vertebra, uno de los organismos que inicialmente aportaron ideas y comentarios para el desarrollo del Setramun/Cimtra, también fundador y gran impulsor de la transparencia en dicho estado. De igual manera, y tal como estaba planteado en la estrategia de inicio, se hizo una invitación abierta a todas las organizaciones del país a formar una red civil precursora de más altos niveles de transparencia en los gobiernos municipales.

.....
¹⁶ Minuta de la cuarta reunión de seguimiento, 8 de julio de 2002. México, Distrito Federal.

Al día siguiente algunos medios dieron cuenta del nuevo Colectivo Cimtra, sobre todo el Grupo Reforma, uno de los principales grupos de comunicación del país y con marcado interés en el tema de acceso a la información. Esta empresa, a través de sus periódicos *Reforma* y *El Norte*, calificó al acontecimiento como «un ejercicio inédito» (González, 18 de julio de 2002) realizado por cinco organizaciones civiles. Con esta primera atracción de la atención de algunos medios, el Colectivo Cimtra logró una primera meta: colocar en el ambiente público, aunque fuera limitadamente, el nacimiento de este y el inicio de sus trabajos.

Dos días más tarde, el 19 de julio, Vertebra organizó en Monterrey un desayuno con los alcaldes cuyos gobiernos iban a ser evaluados. Acudieron cinco de nueve invitados. En el evento se les presentaron la herramienta y sus objetivos y se les informó que en los siguientes días integrantes de Vertebra acudirían a los edificios municipales a iniciar las evaluaciones. Al término de la reunión, «los Alcaldes de Guadalupe y Apodaca apoyaron la propuesta de Vertebra, la cual busca hacer más transparente la función pública, sin embargo señalaron que se deben de analizar algunos temas» (*El Norte*, 20 de julio de 2002).

Durante los meses de agosto, septiembre y parte de octubre, integrantes de Vertebra dedicaron tiempo a recopilar la información mediante visitas a las páginas de internet de los nueve gobiernos municipales, con reuniones previamente establecidas con las autoridades —a algunas acudieron los alcaldes mismos y regidores de oposición— y recorridos por los edificios municipales, donde suele colocarse información de interés común.¹⁷

Estas primeras interlocuciones entre gobernantes y gobernados (miembros de Vertebra) activó de alguna manera, por un lado, el derecho de los ciudadanos a preguntar directamente y de manera organizada a las autoridades sobre información puntual que regularmente no era difundida y, por otro, una modificación al papel de los ciudadanos, que pasaban a tomar acciones concretas para mejorar el desempeño de sus gobernantes.

.....

¹⁷ Quien esto escribe participó en algunas reuniones y visitas a municipios neoleoneses, específicamente al de San Pedro Garza García (agosto de 2002). A la reunión acudió el entonces alcalde Gerardo Garza Sada, del Partido Acción Nacional (PAN), y regidores de este partido y del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La mecánica consistió en la demostración, por parte del alcalde, de la información exigida por Cimtra en la página de internet del municipio. El resultado final de la evaluación para San Pedro fue de 60.43 puntos de 100 posibles.

De manera interna, el Colectivo Cimtra lograba un nivel de autoconfianza suficiente para continuar los trabajos (y con el tiempo expandirlos), lidiar e interactuar con otros gobiernos y buscar que se sumaran nuevos participantes. La identidad de grupo se consolidaba, crecía y era un buen pretexto para conseguir apoyo moral y en recursos. El impacto interno inicial era pues benéfico y esperanzador. El Colectivo Cimtra ya no era un esfuerzo conceptual o de buenas intenciones. A partir de aquel momento, y con el transcurso de los años, se convirtió en un actor relevante en el debate público sobre la transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional, logrando tener presencia en más de diez estados del país gracias a la participación de más de veinte organizaciones civiles y colectivos ciudadanos. De 2002 a 2020 el colectivo realizó más de mil evaluaciones de transparencia a más de 272 municipios y los 32 congresos locales. Para que todo ello se lograra, Ricardo Jiménez fue un actor central.

Conclusiones

Conformar colectivos ciudadanos con organizaciones civiles de diferentes perfiles y dispuestas a destinar de manera voluntaria sus propios recursos es una tarea muy ardua. Y lo es todavía más que se mantengan por más de veinte años; aunque, naturalmente, con altibajos.

Un primer elemento crucial para ello es identificar un tema o la atención de una problemática que sea de muy alto interés para los participantes. En el caso del Colectivo Cimtra el tema ha sido la transparencia en los gobiernos municipales, que al inicio del milenio no era formalmente atendido con un enfoque ciudadano.

Un segundo elemento es el contexto del momento. El Colectivo Cimtra —y el esfuerzo previo con el Setramun— pudo y supo aprovechar que el enfoque que se buscaba atender era virgen o poco explorado por los sectores civil, académico y privado. Es claro que en la actualidad impulsar una iniciativa así tendría unos niveles muy bajos de interés social y de las autoridades municipales. Hoy en día la transparencia es un tema demasiado maduro, aunque esto no significa que se haya logrado el objetivo. De hecho, al parecer la transparencia ha bajado y la opacidad y corrupción han disminuido por múltiples factores.

Un tercer elemento es la estabilidad en la participación de las organizaciones fundadoras. Si bien Vertebra y Alianza Cívica decidieron tomar caminos diferentes a los tres o

cuatro años del nacimiento, el resto —Cesem, ICMA y Locallis— decidieron mantenerse unidas y sumar a otras organizaciones que cubrieron los espacios disponibles.

Un cuarto y último elemento por citar —reconociendo que hay más— es la estabilidad en su coordinación nacional. Ricardo Jiménez ejerció dicho encargo de 2002 a 2020. Su incorporación durante el proceso de gestación del colectivo sucedió en un momento clave: cuando la herramienta Setramun estaba cambiando de manos de un ente gubernamental (Secodam) a un colectivo de organizaciones civiles. Su incidencia en esta etapa fue fundamental para terminar de desarrollar una herramienta que fuese amigable para cualquier tipo de municipio y entendida por personas con cualquier perfil, y además hizo enormes contribuciones al marco conceptual de la herramienta y el colectivo.

De hecho, a partir de que ocupó el cargo de coordinador nacional del Colectivo Cimtra, Ricardo dedicó buena parte de sus obras a analizar la relación entre la transparencia y la participación ciudadana, y posteriormente al tema de gobierno abierto.¹⁸

A más de veinte de años de su nacimiento, el Colectivo Cimtra sigue existiendo. Sin embargo, como cualquier otra iniciativa, enfrenta retos variados, y uno de ellos es mantener el interés de sus integrantes en seguir haciendo evaluaciones de transparencia a gobiernos municipales, principalmente. Es un desafío para su coordinación nacional, que ya no descansa en una sola persona sino en varias, lo cual en sí mismo representa otro reto.

Referencias

- Blas, A. e Ibarra, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 39. <https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/view/10754/10046>
- Castillo, A. del (2001). Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción. *Gestión y Política Pública*, x(2), 375-402.
- Colectivo Cimtra (2002, 11 de septiembre). Memoria de la quinta reunión de seguimiento [presentación Power Point]. México, Distrito Federal.

¹⁸ Ejemplo de ello es su capítulo «Hacia una nueva agenda de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el ámbito local en México», en *Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto*, publicado en 2017 por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y otras instituciones.

- Colectivo Cimtra (2003). *Desarrollo del marco conceptual y metodología de calificación Programa Cimtra* (t. I). Cimtra.
- Consortio Transparencia Municipal (2002, 18 de junio). Minuta de la reunión del Consorcio Transparencia Municipal. México, Distrito Federal.
- Escobedo, J. F. (2002, julio). Movilización de opinión pública en México, el caso del Grupo Oaxaca [ponencia]. I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España.
- González, C. (2002, 18 de julio). Arranca en Nuevo León transparencia municipal. *Diario Reforma*. www.reforma.com
- Ibarra, P. (2005). *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Editorial Síntesis.
- International City/County Management Association (ICMA) (2001). *U.S.-Mexico partnership for municipal development, extension period (phase II)*. USAID Quarterly Report XIV July 1-September 30. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABU247.pdf
- Jiménez-González, R. J. (2017). Hacia una nueva agenda de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el ámbito local en México. En Estrada, J. L., Meyer-Rodríguez, J. A. y Ojeda-Bustamante, J. (coords.), *Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma del Estado de México, ORFIS, Cimtra. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/icgde-buap/20180312035123/Transparencia.pdf>
- Martínez, H. y Romo, C. (2002, 20 de julio). Calificarán transparencia de municipios. *Diario El Norte*. www.elnorte.com
- Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: a cost benefit analysis. *American Political Science Review*, 61(3), 417-427.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2001). *Public sector transparency and accountability: making it happen*. CCDE. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-sector-transparency-and-accountability_9789264176287-en
- Páramo, G. (2011, 8 de septiembre). Mito, lógica y matemática [ponencia en video de YouTube]. Cátedra Mito y Ciencia. Universidad Central, Bogotá, Colombia. <https://bit.ly/32aAWu5>
- Parte Hartuz (2003, junio). *Condiciones para la promoción de la democracia participativa en el País Vasco. Informe a la Viceconsejería de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco*. México.

- PriceWaterhouseCoopers (PWC) (2001, 9 de septiembre). Opacity Index. <http://www.opacityindex.com>
- Rizvi, G. (2007). Reinventing government: putting democracy and social justice back into the discourse. En Febriansyah, M. (coord.), *Public administration and democratic governance: governments serving citizens* (pp. 78-115). United Nations-U.N. Department of Economic and Social Affairs.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (2001). *Análisis comparativo del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal* [presentación Power Point].
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (2001, septiembre). *Desarrollo del marco conceptual del Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (Setramun)* [presentación Power Point]. México.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (2001, septiembre). *Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (Setramun)* [presentación Power Point]. México.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (2002, 21 de enero). *Habilitando a la sociedad a evaluar a su gobierno, Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (Setramun)* [presentación Power Point]. México.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo e International City/County Management Association (Secodam-ICMA) (2002, abril). *Programa de la 2ª. Reunión de Setramun* [presentación Power Point]. México.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y Asociación Internacional de Mercados de Capitales México Latinoamérica (Secodam/ICMA-ML) (2002). *Municipios transparentes. 14 acciones básicas para la transparencia municipal*. www.icmaml.org
- Transparencia Mexicana (2001). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/Presentacion-Encuesta-Nacional-de-Corrupci%C3%B2n-y-Buen-Gobierno-2001.pdf>
- Villasana-Dávila, J. (2007). *La gestación, transformación e inicio del Colectivo Cimtra desde una perspectiva conceptual y metodológica*. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.

.....
RESEÑAS DE LIBROS
*Hacer frente al horror.
Estudios sobre las respuestas
y los dilemas de la sociedad organizada
ante la inseguridad, la criminalidad y la violencia*¹

EVANGELINA TAPIA TOVAR

Recibido: 15 de octubre de 2024. Aceptado: 15 de octubre de 2024.

Resumen. El libro integra seis respuestas de la sociedad organizada a la inseguridad, la criminalidad y la violencia en Michoacán. Los grupos organizados van desde el activismo cultural hasta grupos armados (autodefensas), pasando por colectivos que buscan a personas desaparecidas y los consejos ciudadanos locales de seguridad, entre otros.

Palabras clave: crimen organizado, corrupción, violencia, participación ciudadana, organización comunitaria.

.....

¹ Edgar Guerra (ed.) (2023). *Hacer frente al horror. Estudios sobre las respuestas y dilemas de la sociedad organizada ante la inseguridad, la criminalidad y la violencia*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Abstract. The book integrates six responses of organized society to insecurity, crime and violence in Michoacán. The organized groups range from cultural activism to armed groups (self-defense groups), collectives searching for missing persons, and local citizen security councils, among others.

Keywords: organized crime, corruption, violence, citizen participation, community organization.

El anuncio de la guerra contra el narcotráfico en 2006 impactó profundamente al país. La violencia adquirió nuevas formas

.....

Evangelina Tapia Tovar. Universidad Autónoma de Aguascalientes, México (correo electrónico: etapia@correo.uaa.mx | <https://orcid.org/0000-0002-8161-2580>).

y se intensificó en todo el territorio, con un aumento alarmante de crímenes relacionados con el narcotráfico, secuestros, desapariciones forzadas, feminicidios y otros delitos en la mayor parte del país. El panorama en distintas regiones de México se volvió cada vez más complejo y desalentador, lo que exacerbó la inconformidad social e incrementó la desconfianza hacia las instituciones y autoridades.

El libro *Hacer frente al horror. Estudios sobre las respuestas y los dilemas de la sociedad organizada ante la inseguridad, la criminalidad y la violencia*, editado por Edgar Guerra en 2023, ofrece una visión multidisciplinaria para comprender el impacto y la trascendencia de estos fenómenos en la sociedad y destaca diversas estrategias para enfrentar la incertidumbre que afecta a gran parte del país. En seis capítulos, presenta un análisis detallado del estado de Michoacán, gravemente afectado por la violencia y la criminalidad. La obra explora prácticas, acciones, contextos y panoramas para reconocer, confrontar y abordar la violencia prevaiente.

Revisar estas acciones y estrategias de organización social orientadas a mitigar el impacto de la violencia revela un panorama de las deficiencias del Estado. La ineficacia institucional, la corrupción, los vínculos de autoridades con la delincuencia

y la falta de justicia han impulsado a una sociedad en condiciones de vulnerabilidad a organizarse de manera autónoma y desarrollar acciones firmes y concretas para salvaguardar su integridad, buscando así un respiro en medio de tanta hostilidad.

En la introducción de este libro, Edgar Guerra expone el panorama situacional y contextual de Michoacán y la estructura del libro. Destaca los métodos, desafíos y detalles al analizar fenómenos complejos relacionados con la inseguridad, la criminalidad y la violencia.

El primer capítulo, titulado «Desafiar la justicia mexicana, activismo sociolegal en casos de desaparición, violencia e identidad de género», escrito por Salvador Maldonado Aranda e Iran Guerrero, es esencial para comprender cómo la falta de procuración de justicia, los obstáculos institucionales, la burocracia en los procesos de denuncia, las represalias y la apatía de las autoridades de seguridad constituyen síntomas evidentes de la corrupción en el estado. Estos factores empujan a la ciudadanía a explorar vías alternativas en su búsqueda de justicia y en el ejercicio pleno de sus derechos.

Los colectivos dedicados a la búsqueda de personas integrados por mujeres víctimas de violencia y personas de la diversidad sexual han contribuido a mejorar

la integración de expedientes y las condiciones de búsqueda. Aunque se reconocen las limitaciones y el alcance restringido de sus acciones, éstas se vuelven fundamentales para visibilizar tanto los esfuerzos como las organizaciones sociales alternativas.

En el segundo capítulo, «Consejos ciudadanos locales de seguridad: respuestas a una crisis de confianza en la provisión estatal de seguridad», Irene María Álvarez Rodríguez, Denisse Román Burgos y Trevor Stack realizan un análisis de la propuesta de los consejos ciudadanos locales de seguridad (CCLS) como una alternativa para mejorar la confianza en las autoridades y fomentar la cercanía entre éstas y la ciudadanía.

La desconfianza en las instituciones puede surgir de diversas fuentes, pero destaca la corrupción. Cuando la ciudadanía percibe corrupción en las instituciones públicas, su confianza en ellas se ve profundamente lastimada. A medida que aumenta esta desconfianza, la disposición de los individuos a colaborar con dichas instituciones disminuye, lo que debilita aún más la capacidad del Estado para gobernar de manera efectiva y transparente.

A raíz de estas condiciones, surgen formas de organización alternativas al Estado. Esto es especialmente relevante en el

contexto de Michoacán, donde la infiltración del crimen organizado en las instituciones de seguridad ha sido un problema persistente. Como resultado, la percepción de justicia y protección se debilita, ya que las autoridades han sido señaladas en numerosas ocasiones por sus vínculos con organizaciones delictivas.

El estudio de estas estrategias revela la potencialidad de establecer puentes de diálogo entre la sociedad y las autoridades para fortalecer la confianza y la participación ciudadana en contextos afectados por altos niveles de violencia y criminalidad. Mediante la comparación de tres casos de Michoacán —en las regiones de Zamora, Tancítaro y Chinicuila— se identifican aspectos clave en los que los CCLS han demostrado ser efectivos, así como áreas en las que las acciones instrumentadas resultan cuestionables.

El impacto de la corrupción es tan profundo, que no sólo afecta a las instituciones de seguridad, sino también erosiona la legitimidad del Estado en su conjunto. Los ciudadanos comienzan a verlo no como un protector, sino como un actor que, directa o indirectamente, facilita la criminalidad, lo que genera crisis de confianza y se convierte en un factor decisivo para fomentar otro tipo de organización alterna al Estado. Frente a ello, la partici-

pación ciudadana en la gestión de la seguridad se percibe como clave para reducir la corrupción.

Sin embargo, en contextos donde la corrupción se encuentra profundamente arraigada los CCLS pueden ser cooptados o manipulados por actores con intereses corruptos, especialmente si no cuentan con mecanismos sólidos de transparencia y rendición de cuentas. O bien, los mismos ciudadanos que participan en estos consejos pueden llegar a caer en prácticas corruptas, favoreciendo así los intereses de ciudadanos con mayor poder o los propios.

La eficacia de los CCLS puede verse comprometida si la corrupción persiste en otros niveles del gobierno o en las propias comunidades; la falta de apoyo o la interferencia de actores corruptos puede minar los esfuerzos de los CCLS, con lo que se reduce su capacidad para mejorar la seguridad y confianza ciudadana. Por ello es importante no idealizarlos ni abordarlos sin una mirada crítica, ya que estos espacios alternativos también pueden ser susceptibles a malas prácticas, intereses personales y el ejercicio indebido del poder.

Para abordar la corrupción de manera efectiva y restaurar la confianza en las instituciones de seguridad se necesitan reformas estructurales que promuevan la transparencia, rendición de cuentas y par-

ticipación ciudadana en la supervisión de las fuerzas de seguridad. Apoyar y fortalecer iniciativas como los CCLS es esencial, pero esto debe hacerse con un enfoque en la creación de capacidades locales para resistir la corrupción y en la integración de estas iniciativas en un marco más amplio de reforma institucional.

Este capítulo del libro hace evidente que la relación entre corrupción y desconfianza en la provisión estatal de seguridad es un círculo vicioso que debilita la capacidad del Estado en la protección de sus ciudadanos. La creación de alternativas comunitarias como los CCLS puede ser una respuesta efectiva, pero sólo si se instrumentan con suficientes salvaguardas para evitar la corrupción y asegurar su autonomía. La lucha contra la corrupción, en este contexto, es fundamental tanto para mejorar la seguridad de la ciudadanía como para restaurar la confianza y legitimidad del Estado.

En el tercer capítulo, titulado “Activismos culturales en Michoacán: la reapropiación del discurso del arte y la cultura para el cambio social», Edgar Guerra y Ariadna Sánchez Nava hacen un análisis de las prácticas artísticas y culturales que han demostrado ser efectivas en la transformación de contextos de crisis de diversa índole.

Se resalta el esfuerzo de distintas organizaciones por convertir el arte y la cultura en herramientas que faciliten el debate, el diálogo, la expresión y el posicionamiento social y político de diversos grupos sociales. En el marco de la búsqueda de activismos culturales, se analizan casos específicos, como el de los centros culturales independientes y los colectivos emergentes. No obstante, la limitada financiación de estos proyectos alienta a construir un tipo de organización más estructurada, que favorezca la conformación de asociaciones civiles para la obtención de recursos externos. La participación de autoridades locales y estatales en estas iniciativas es escasa, lo que evidencia la marginalidad que se asigna a las alternativas culturales y artísticas en estos contextos.

Este tipo de activismo revela el impacto y la relevancia del arte y la cultura en las dinámicas sociopolíticas de estas regiones. Documentar tales activismos, junto con sus alcances y limitaciones, es crucial para reconocer el impulso y la importancia de las acciones artísticas y culturales en el cambio social y la participación política. Representa una forma alternativa de acción ciudadana que permite a la sociedad responder concretamente a la vulnerabilidad que se deriva de la violencia, precariedad e inseguridad, lo cual da resultados

diferentes en contextos donde las políticas de pacificación no han sido suficientes.

El capítulo «Los límites del activismo de las mujeres michoacanas: luchar contra el continuo de la violencia», escrito por Catherine Whittaker, aborda la necesidad de crear espacios de reflexión para las mujeres, al tiempo que explora los obstáculos y las limitaciones que ellas enfrentan. La autora se pregunta por qué la participación femenina en el activismo contra la violencia sigue siendo limitada. Esta situación se entiende a partir del análisis de las diversas formas en que la violencia se entrelaza en Michoacán; la masculinización del poder y diversas prácticas asociadas a los roles de género limitan la participación femenina en distintos tipos de activismo.

Por medio del análisis de varios casos de estudio, Catherine Whittaker identifica que muchas iniciativas del activismo femenino buscan crear espacios seguros y propios para la autoexpresión, la escucha y el acompañamiento mutuo; también visibiliza que las mujeres organizadas deben buscar la profesionalización de sus organizaciones para que el impacto de sus acciones sea inmediato.

El quinto capítulo, «La institucionalidad de las iglesias frente al crimen organizado», de Trevor Stack, examina la violencia desde la perspectiva eclesial

y destaca iniciativas impulsadas por el clero como la denuncia pública, las acciones orientadas a la construcción de paz y el papel que desempeña la Iglesia en la acción ciudadana y la participación gubernamental.

Las redes establecidas entre las iglesias y las comunidades donde ellas operan revisten una gran importancia para la credibilidad, la confianza y el apoyo en las denuncias. El contacto constante y directo entre los miembros de la comunidad y los sacerdotes fomenta un sentido de compañerismo y solidaridad. Esta relación continua se convierte en un pilar fundamental para la promoción de la denuncia y la cohesión comunitaria.

La reconstrucción del tejido social por medio de iniciativas eclesiales puede constituir un puente para intervenciones más directas en las políticas públicas. En los casos analizados en este capítulo se subrayan tanto las fortalezas como las limitaciones de estos proyectos. Entre las limitaciones más frecuentes se encuentran la escasez de recursos, el temor a represalias y la ausencia de una estructura organizativa más sólida. No obstante, de estos espacios emergen iniciativas valiosas, como la participación de la Iglesia en mesas de diálogo sobre seguridad y problemas de violencia, y el fomento de la participación

activa de la sociedad en la reconstrucción del tejido social.

A partir de este análisis, Trevor Stack invita a una reflexión sobre cómo, frente a la violencia, la criminalidad y la desconfianza en las instituciones gubernamentales, entidades como la Iglesia pueden desempeñar un papel significativo incentivando a la comunidad a involucrarse en iniciativas o acciones concretas; destaca la autoridad moral y política que la Iglesia católica detenta en estados como Michoacán. Sin embargo, el riesgo inherente a estas iniciativas radica en el poder de estas instituciones no gubernamentales, ya que bajo su autoridad también pueden surgir conductas nocivas y de hostigamiento a ciertos grupos sociales, e incluso sucumbir a prácticas delictivas, como ha ocurrido en el pasado con instituciones estatales.

En el sexto y último capítulo, «Legitimidad armada en México: grupos de autodefensas frente a la violencia criminal», Irene María Álvarez Rodríguez, Denisse Román Burgos y Sasha Jesperson examinan estos grupos. Ellos surgen a partir de 2013 en Michoacán como respuesta al descontento social y el clima de incertidumbre e inseguridad que azotaba a las comunidades de la región, con el objetivo de salvaguardar sus territorios y poblaciones.

El análisis de estos grupos implica considerar formas de organización que se desvían de la normativa establecida y recurren al uso de armas y a estrategias de protección intensivas porque el secuestro y la extorsión habían vuelto sus territorios prácticamente inhabitables. Aunque estas estrategias resultan ser sumamente complejas y hasta extremas, las condiciones de zonas como Tierra Caliente, Costa Sierra, Tancítaro y Chinicuilá eran cada vez más precarias, pues se convirtieron en escenarios de confrontación entre diversos carteles.

El descontento y la constante incertidumbre llevaron a sus residentes a optar por formas más concretas de organización para defenderse, formando así los grupos de autodefensas. En este sentido, no sólo se trata de comprender las motivaciones que están detrás de la formación de tales grupos, sino también de reconocer las diferencias sustanciales que existen entre ellos.

Una de las principales divergencias radica en la distribución del poder dentro de estos grupos. En algunos la toma de decisiones se concentra en quienes financian la mayor parte de los recursos materiales, mientras que en otros la participación de campesinos y miembros de la comunidad, a menudo menos acomodados pero

gravemente afectados, desempeña un papel importante en el proceso decisional y pueden llegar a ser un mecanismo de participación ciudadana como lo plantea Orenday (2023) en otro interesante capítulo sobre la temática.

Estos grupos no son homogéneos; por el contrario, están organizados en función de condiciones de género, clase, economía y otras muchas variables que determinan la participación y el grado de influencia de sus miembros. Entre estos grupos alternos también se observan dinámicas desiguales, lo que constituye un aspecto crucial para el análisis dado que los riesgos de perpetuar desigualdades en contextos ya vulnerables pueden dar como resultado que otros sectores de la sociedad aún más precarizados se conviertan en nuevos objetivos de diversas formas de violencia.

El libro en su conjunto nos convoca a entablar un diálogo tanto con el pasado como con el presente, para entender cómo un fenómeno que desde 2006 suscitó nuevas formas de violencia en la sociedad mexicana sigue permeando en la actualidad y ha reconfigurado las dinámicas sociales y las formas de organización para enfrentar la violencia, injusticia, inseguridad, criminalidad y desconfianza en las instituciones.

Las formas de organización en él pre-

sentadas contribuyen a la reflexión sobre nuevas modalidades de colaboración, apoyo y proximidad en el esfuerzo por construir un entorno seguro y equitativo para los miembros de una comunidad que vive la incertidumbre ante la violencia y criminalidad; reflejan los anhelos de alcanzar paz, justicia, libertad y autonomía, a pesar de la hostilidad que representan las situaciones de intimidación e inseguridad en las que están inmersas.

Esta obra ofrece una radiografía ampliada de las situaciones de violencia y dificultades que atraviesa el país en su conjunto, que se agudizan en las comunidades más desprotegidas, que han quedado bajo el poder de grupos delictivos y carteles, ante el ineficiente control estatal. Además, hace evidente cómo, aun en ambientes de adversidad, la organización social surge como una alternativa posible y real para

confrontar los problemas y las desigualdades emergentes y las problemáticas de largo aliento.

Referencias

- Orenday, M. A. (2023). Participación ciudadana: el caso de las autodefensas en México. En Tapia, E. y Medrano, G. (coords.), *Caleidoscopio de saberes. Interculturalidad, patrimonio y estudios socioculturales* (pp. 61-71). Universidad Autónoma de Aguascalientes. <https://libros.uaa.mx/index.php/uaa/catalog/view/185/181/819>
- Edgar Guerra (ed.) (2023). *Hacer frente al horror. Estudios sobre las respuestas y dilemas de la sociedad organizada ante la inseguridad, la criminalidad y la violencia*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (cide).

LINEAMIENTOS EDITORIALES

Enfoque y alcance

RC|RENDICIÓN DE CUENTAS es una revista impresa y digital de acceso abierto. Su propósito es articular e impulsar un espacio de resonancia nacional e internacional para la investigación sobre rendición de cuentas en castellano y con énfasis en los países de la región de América Latina. Asimismo, busca consolidar una red de cooperación académica en este campo de investigación.

La revista publica trabajos de investigación cuyo eje principal es el de rendición de cuentas en los campos temáticos de la transparencia, fiscalización, combate a la corrupción, responsabilidad pública y tópicos asociados. Publica dos volúmenes al año y se estructura en tres secciones: a) artículos; b) conferencias y; c) una sección de reseñas (de libros, datos y numeralias).

El público objetivo o destinatario es la comunidad de académicos, profesores, investigadores, estudiantes de posgrados de investigación en el área de ciencias sociales y todo el público interesado en los temas de la revista.

La periodicidad de la revista es semestral. El tiraje será de 50 ejemplares impresos y uno electrónico. El tiraje de la versión im-

presa estará sujeta a cambios presupuestales que se puedan presentar en versiones subsecuentes.

Pautas de publicación para autores

Redacción. La extensión máxima de los trabajos —incluyendo notas al pie y bibliografía— no deberá exceder las 10 000 palabras escritas en Times New Roman a 12 puntos con interlineado 1.5.

Sobre los y las autores. Al inicio del texto se indicará el nombre del(os/as) autor(es), la institución a la que pertenece(n) y la dirección postal y electrónica completas, para correspondencia. Además, adjuntar su cuenta orcid.org

Resumen. Los autores deberán incluir un resumen de su manuscrito de entre 50-100 palabras en español e inglés con cinco conceptos clave.

Formato. El formato de los artículos debe ser en Word, las citas y las referencias deberán elaborarse según el formato APA (autor, año: página).

- Todos los títulos y los subtítulos de sección deben ser claros y concisos.
- Cuando el artículo contenga citas textuales de hasta 5 líneas o hasta 40 pa-

labras, éstas deberán ir en el cuerpo del texto, entre comillas. Si la extensión es mayor, deben escribirse en párrafo aparte, con sangría a ambos lados, sin comillas y a espacio sencillo. Cuando la cita contenga agregados del autor, éstos deberán encerrarse entre corchetes. Toda cita que se haga en el texto debe ir acompañada de la referencia bibliográfica correspondiente.

- Para el uso de siglas o acrónimos, la primera vez que se mencionen deben escribirse entre paréntesis e ir antecediendo del nombre completo.
- Las notas y referencias a pie de página contendrán la información bibliográfica completa: nombres y apellidos de los autores; título (entre comillas si es artículo, en cursivas si es libro); nombre de los compiladores, coordinadores, etc., si los hay; lugar de edición, editorial, año de publicación y número de páginas.
- Las tablas, las figuras y los cuadros deben tener títulos descriptivos y fuente.
- Las notas con sus fuentes deben estar inmediatamente debajo.
- Si el texto contiene elementos visuales o gráficos, además se deberán entregar en archivo anexo, en el programa en que fueron originalmente elaborados (Excel u otros), a fin de que puedan ser modificados en caso necesario.

Referencias bibliográficas. La bibliografía debe ser presentada al final del trabajo, ordenada alfabéticamente y ajustarse al siguiente esquema:

- a. Libros: apellidos, nombre, año (entre paréntesis), título (en cursivas), ciudad, editorial.
- b. Artículo compilado en libro: apellidos, nombre, año (entre paréntesis), título (entre comillas), la palabra en, nombre del compilador, título del libro (en cursivas), ciudad, editorial.

Dictaminación. La revista **RC|RENDICIÓN DE CUENTAS** enviará los originales a dictamen, con especialistas en la materia, siguiendo el principio de doble ciego. Una vez recibidas las evaluaciones la revista tomará una decisión y la dará a conocer a los autores, en lo posible en un plazo no mayor a los tres meses. Sólo se considerarán para su publicación artículos que reciban dos dictámenes positivos.

Políticas editoriales

Políticas de evaluación de pares. Los manuscritos de artículos a ser publicados en **RC|RENDICIÓN DE CUENTAS** deberán seguir el siguiente procedimiento:

1. Los manuscritos originales serán sometidos a evaluación con dos especialistas en la materia, siguiendo el principio de doble ciego.

2. Los/as dictaminadores/as deberán ser académicos/as de reconocido prestigio en el campo de estudio en cuestión, con adscripción a instituciones académicas, nacional o extranjera y de preferencia miembros del Sistema Nacional de Investigadores.
3. El nombre de los evaluadores permanecerá en el anonimato para el autor/a, al tiempo que éste tampoco conocerá la identidad de quienes evalúan su manuscrito, de modo que el proceso de dictamen se realice mediante un procedimiento de “doble ciego”.
4. Los/as dictaminadores/as evaluarán por escrito la calidad científica de los textos, basándose en su coherencia interna, originalidad, contribución al avance del conocimiento de los temas, y utilización apropiada y especializada de la bibliografía.
5. El dictamen por escrito deberá entregarse en el plazo máximo de un mes. En dicho documento se realizará la evaluación general de publicación en alguno de los siguientes rubros: no publicable; publicable con modificaciones mayores; publicable con modificaciones menores; o publicable sin modificaciones.
6. Una vez recibidas las evaluaciones, el Consejo Editorial aprobará el contenido a publicar del volumen del que se trate y el coordinador editorial dará a conocer a los autores el resultado de la decisión.
7. En caso de que únicamente uno de los dictámenes resulte positivo (publicable con modificaciones menores o publicable sin modificaciones), el Director de la revista con apoyo del Consejo Editorial podrá solicitar una tercera evaluación la cual será considerada como definitiva.
8. En caso de existir un acuerdo en que el manuscrito no es publicable, el Coordinador Editorial informará del resultado negativo de los dictámenes a los/las autores/as.
9. En caso de que los/as dictaminadores/as hayan solicitado modificaciones mayores para la aprobación del manuscrito, el coordinador editorial enviará a revisión de los/as dictaminadores/as la nueva versión para ser evaluada nuevamente.
10. Sólo se considerarán para su publicación artículos que reciban dos dictámenes positivos al final del proceso.

Política de acceso abierto

La revista es de acceso abierto, es decir, todo su contenido está disponible de manera gratuita, sin cargo alguno para el lector o las instituciones. Los usuarios pueden leer, des-

cargar, distribuir, imprimir y enlazar a los textos completos de los artículos, siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente.

Política anti-plagio

Los autores de los manuscritos son enteramente responsables del contenido de sus colaboraciones, así como de garantizar que estas sean originales e inéditas. Como política para la prevención del plagio, la revista se reserva el derecho de revisar, mediante el uso de software anti-plagio *Ithenticate* todos los manuscritos enviados a publicación, utilizando los criterios habituales para detectar tales prácticas.

En caso de que el autor de un artículo o reseña incurra en plagio o en alguna otra

práctica deshonestas, el material será descartado para su publicación.

Política de privacidad

Los nombres y direcciones de correo y demás datos de las y los autores se usarán exclusivamente para los fines declarados y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Política de atención a quejas

Las quejas, desacuerdos o inconvenientes que surjan entre quienes participan en el proceso editorial de la revista se resolverán consultando los lineamientos de COPE. Favor de dirigir su comunicación al correo rc.rendiciondecuentas@gmail.com

Gobierno electrónico en México.
¿Cómo vamos después de la pandemia por covid-19?

NANCY YAIBHÈ PEDRAZA CORPUS
NADIA CAROLINA RANGEL VALDIVIA

Los presupuestos participativos como herramienta
para mejorar la percepción ciudadana
sobre la corrupción en Tamaulipas

FRANCISCO JAVIER ELIZALDE SOTO

CONFERENCIAS

La gestación del colectivo Cimtra:
los primeros años, 2001-2002

JAIME VILLASANA DÁVILA

RESEÑAS DE LIBROS

Hacer frente al horror

*Estudios sobre las respuestas y los dilemas de la sociedad
organizada ante la inseguridad, la criminalidad y la violencia*

EVANGELINA TAPIA TOVAR