

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 1 | NÚMERO 2 | JULIO-DICIEMBRE DE 2023 | ISSN EN TRÁMITE

Presentación

MAURICIO MERINO

ARTÍCULOS

Whistleblowing-whistleblowers en el combate a la corrupción:
hacia la construcción de una cultura de la denuncia en México

IXCHEL CRUZ CISNEROS

¿Cómo se cumplen las obligaciones
de transparencia en materia de archivos?
Análisis subnacional del Estado de Jalisco

RAMÓN AGUILERA MURGUÍA

La relación entre la transparencia local
y las variables socioeconómicas y políticas.
El caso de las Islas Canarias

JOSÉ LUIS ROS-MEDINA

ALEJANDRO MAÑOGIL ROS

La opacidad de la transparencia:
Instituto de Salud del Estado de México, 2018-2022

CECILIA CADENA-INOSTROZA

MARÍA ESTHER MORALES-FAJARDO

MERIZANDA MARÍA DEL CARMEN RAMÍREZ ACEVES

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 1, NÚMERO 2, JULIO-DICIEMBRE DE 2023, ISSN-e: en trámite



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

CUCEA
El mejor lugar para el talento





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

Dr. Alberto Becerra Santiago
Jefe 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.

Editor invitado: Edgar A. Ruvalcaba-Gómez.

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

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS, año 1, núm. 2, julio-diciembre 2023 es una publicación semestral editada 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, <http://rendiciondecuentas.udg.mx/index.php/UDGIRCCC/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: en trámite, 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 15 de noviembre de 2023.

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 e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

Índice

- 5 Presentación
MAURICIO MERINO
- ARTÍCULOS
- 9 *Whistleblowing-whistleblowers* en el combate a la corrupción:
hacia la construcción de una cultura de la denuncia en México
IXCHEL CRUZ CISNEROS
- 37 ¿Cómo se cumplen las obligaciones
de transparencia en materia de archivos?
Análisis subnacional del Estado de Jalisco
RAMÓN AGUILERA MURGUÍA
- 63 La relación entre la transparencia local
y las variables socioeconómicas y políticas.
El caso de las Islas Canarias
JOSÉ LUIS ROS-MEDINA
ALEJANDRO MAÑOGIL ROS
- 89 La opacidad de la transparencia:
Instituto de Salud del Estado de México, 2018-2022
CECILIA CADENA-INOSTROZA
MARÍA ESTHER MORALES-FAJARDO
MERIZANDA MARÍA DEL CARMEN RAMÍREZ ACEVES

- 121 El presupuesto que no fue:
retos en materia de rendición de cuentas
El caso del ramo defensa nacional
IRMA DEL CARMEN GUERRA OSORNO
- 143 Evaluación de resultados para el combate a la corrupción
y la rendición de cuentas en los municipios, ante las limitaciones
de la fiscalización al ejercicio de los recursos del FISM-DF
OSCAR LÓPEZ CHAN
SUSANA FRINÉ MOGUEL MARÍN
- 163 Combate a la corrupción: Inconsistencias
en los registros de las sanciones por faltas
administrativas y delitos de corrupción 2017-2021
VÍCTOR HUGO GARCÍA BENÍTEZ
- 197 CONFERENCIAS
Responsabilidad pública y restitución
de la confianza en contextos de violencia
STEFANO FUMARULO
- 207 RESEÑA DE LIBROS
*The conundrum of corruption:
reform for Social Justice*
DAMIÁN LUGO GUTIÉRREZ

Presentación

MAURICIO MERINO

Desde su origen, el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) de la Universidad de Guadalajara se ha propuesto contribuir al éxito de los sistemas diseñados para garantizar la transparencia de los asuntos públicos; el acceso y el flujo de información sobre mandatos, recursos y resultados; y la calidad de las instituciones encargadas de combatir la corrupción. Nos hemos propuesto producir conocimiento, basado siempre en evidencia y rigor científico, para respaldar el combate a la corrupción.

Con ese propósito, hemos publicado dos informes sobre el cumplimiento de los mandatos del Sistema Nacional Anticorrupción en sus diferentes vertientes (combatealacorrupción.mx) y hemos puesto a disposición del público más de 2 millones de datos oficiales, derivados de nuestras investigaciones, con el ánimo de promover los trabajos de la comunidad científica dedicada a estudiar el fenómeno de la corrupción.

Para este número de la revista RC | Rendición de Cuentas, convocamos a esa comunidad a estudiar esas bases de datos que dan cuenta de los resultados, las oportunidades y los aprendizajes en materia de fiscalización, responsabilidades administrativas, ejercicio de recursos públicos y contrataciones públicas, entre otros temas afines. En su conjunto, los artículos aquí publicados constituyen un esfuerzo colectivo para reflexionar sobre las manifestaciones verificables y algunas de las consecuencias de la captura ilegítima del Estado, que sigue siendo la causa principal de la corrupción.

Así, Ixchel Cruz Cisneros en su artículo sobre el fenómeno de la denuncia de actos de corrupción —estudiado en la literatura como *Whistleblowing-whistleblowers*— analiza

cuáles son los factores que determinan que la denuncia de casos de corrupción en México tenga, o no, efectos suficientes, tomando como punto de partida los datos de la Encuesta Nacional de Cultura de la Denuncia (2019). Entre los factores que la autora encuentra relevantes están: el género del denunciante, el miedo a sufrir represalias, la antigüedad en el trabajo que se desempeña y la jerarquía de las personas denunciadas. A la luz de esa evidencia, ella observa que la denuncia de los actos de corrupción está todavía desprotegida por el Estado y, por eso, no se ha convertido en una práctica, a un tiempo, extendida y eficaz.

En el artículo titulado: «¿Cómo se cumplen las Obligaciones de Transparencia en Materia de Archivos? Análisis subnacional del Estado de Jalisco», Ramón Aguilera estudia el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivos en el estado de Jalisco y sus municipios, de acuerdo con la Ley General de Archivos publicada en 2018. Sus resultados muestran que los municipios en Jalisco no han cumplido con esas obligaciones a cabalidad, debido a la falta de compromiso de las autoridades con ese tema, la escasez de recursos económicos (y humanos) y las notables carencias de infraestructura local. No sobra añadir que, siendo Jalisco uno de los estados más avanzados en materia de transparencia, ese diagnóstico es muy desalentador respecto la situación nacional.

José Luis Ros se ocupa de la relación que existe entre la transparencia en las Islas Canarias y las variables socioeconómicas relativas al ingreso, empleo, edad, migración, entre otras. Utiliza técnicas cuantitativas —específicamente regresión lineal múltiple, ANOVA y prueba T— para concluir que, a diferencia de lo que prescribe la teoría, en el caso de las Islas Canarias el nivel de transparencia no está determinado por la situación económica y política del municipio. En contraste, Cecilia Cadena, María Esther Morales y Merizanda Ramírez escriben sobre «La opacidad de la transparencia: Instituto de Salud del Estado de México, 2018-2022», en el que pasan revista a las compras públicas del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM). Las autoras nos informan que las licitaciones públicas han sido un instrumento de simulación, mientras que las adjudicaciones directas son opacas, en tanto que la información y los archivos que se ponen a disposición del público no permiten trazar la ruta que sigue el ejercicio de los recursos públicos, ni su utilidad.

Por su parte, Irma Guerra —quien ha sido una de las autoras de los informes publicados por el Instituto— propone estudiar las ampliaciones o disminuciones a los montos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, en particular, las mudanzas

que se han realizado en el ramo de Defensa Nacional. Dada la relevancia que han cobrado las fuerzas armadas mexicanas en el ejercicio del gasto público para cumplir las crecientes tareas que le ha entregado el Ejecutivo durante el último lustro, resulta fundamental conjurar los riesgos de captura y corrupción en ese sector, protegido por el secreto que cubre a la función de la seguridad nacional.

En otro de los textos publicados, Oscar López Chan y Susana Moguel estudian los resultados de la fiscalización en el ejercicio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF) y demuestran que, para lograr que la fiscalización sea eficaz, es preciso contar con indicadores específicos de combate a la corrupción en el ejercicio, todavía discrecional, de esos dineros públicos. Y de otra parte, Víctor García analiza el desempeño de las autoridades encargadas de sancionar los actos de corrupción, a la luz de nuestras bases de datos. El autor prueba las inconsistencias y los defectos en el registro y seguimiento de los procesos de responsabilidad administrativa por casos de corrupción y la imposibilidad práctica de seguir la pista al cúmulo de expedientes que se abren por posibles faltas graves en la administración pública mexicana.

En nuestra sección de conferencias, retomamos la que impartió Stefano Fumarulo en 2015, en el marco del Seminario Internacional organizado por la Red por la Rendición de Cuentas, que se alberga en la Universidad de Guadalajara desde el año 2020. En esa conferencia, Fumarulo comparte su experiencia en el combate a la mafia italiana y la estrategia que se utilizó para restituir la confianza en las instituciones de ese país. Destaca la relevancia de la transparencia como condición básica para el combate a la corrupción y la importancia de asumir las consecuencias (positivas y negativas) de quienes toman decisiones en el ámbito público.

Por último, este número añade la reseña escrita por Damián Lugo al libro imperdible de Michael Johnston, profesor emérito de la Universidad de Colgate y Scott A. Fritzen, decano del *Boren College of International Studies* de la Universidad de Oklahoma: *The conundrum of corruption: reform for social justice* (*El enigma de la corrupción: reforma para la justicia social*), que abre caminos nuevos para entender y afrontar ese fenómeno en todo el mundo.

Como editores de RC | Rendición de Cuentas, nos estimula mucho la cantidad y la calidad de las investigaciones que hemos recibido en el primer año de esta revista. Nos confirma que es, efectivamente, el lugar de encuentro de una comunidad nacional de inves-

tigación sobre nuestros temas, cada vez más consolidada y cada vez más vinculada con el resto del mundo. Esta revista no nació para crear esa comunidad, sino para fortalecerla y multiplicarla. Y así está sucediendo. Aprecio mucho la confianza que nos han depositado.

Termino agradeciendo con toda sinceridad la colaboración del doctor Edgar Ruvalcaba como editor invitado a este número y a la maestra Marcela Aguilar, Coordinadora Editorial, por el trabajo de excelencia al que nos tiene habituados.

Whistleblowing-whistleblowers en el combate a la corrupción: hacia la construcción de una cultura de la denuncia en México

IXCHEL CRUZ CISNEROS*

Recibido: 30 de abril de 2022. Aceptado: 6 de agosto de 2023.

Resumen. El artículo examina las determinantes del *Whistleblowing* conocido como la denuncia de irregularidades y los *whistleblowers*, alertadores o denunciantes de la corrupción. Este mecanismo se ha colocado en el centro del debate por su efectividad en los procesos anticorrupción, sin embargo, ¿cómo está México en la construcción de una cultura de la denuncia? La comprensión de los contextos y las razones de la denuncia son poco claras. El estudio propone indagar estos factores con datos de la Encuesta de la Cultura de la Denuncia de la Secretaría de la Función Pública, 2019.

Palabras clave: *Whistleblowing*, alertador, corrupción, cultura, servicio público.

Abstract. The article examines the determinants of Whistleblowing and whistleblowers in corruption matters. This mechanism has been placed at the center of the debate for its effectiveness in anti-corruption processes, however, how is Mexico in the construction of a Whistleblowing culture? The understanding of the contexts and reasons for blowing the whistle are unclear. The study proposes to explore these factors with data from the Whistleblowing Culture Survey of the Ministry of Public Service, 2019.

Keywords: Whistleblowing, whistleblower, corruption, culture, public service.

.....
Ixchel Cruz Cisneros es Doctorante de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes, México (correo electrónico: ixchel.cruz@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0005-8143-3418>).

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo analizar el fenómeno del *Whistleblowing* o denuncia de irregularidades de corrupción y sus principales actores: los *whistleblowers* cuya traducción al español transita principalmente entre «alertadores», «denunciantes», «reportantes» o «informantes» de la corrupción. El estudio se centra en los denunciantes internos de la Administración Pública Federal en México considerando la primera Encuesta sobre la Cultura de la Denuncia de 2019 implementada por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

La razón para estudiar el *Whistleblowing* está relacionada con su función esencial en los procesos anticorrupción. Una de sus potencialidades es la prontitud con la que los denunciantes internos pueden alertar o informar sobre actos corruptos, otra es que estos pueden conocer de primera mano la documentación y actividades irregulares.

En ese marco, el estudio de la denuncia de irregularidades y de los *whistleblowers* internos es vigente pues se ha observado que a pesar de que hay denuncias de oficio, auditorías y diversas formas de denunciar, las denuncias de irregularidades de corrupción son efectivas cuando quien denuncia es una persona servidora pública en funciones dentro de la organización (Fierro, 2021). Lo anterior es porque dispone de información que difícilmente una persona denunciante externa pudiera tener, además de ser parte de la organización y conocer a las personas y los procedimientos internos.

Este mecanismo ha tomado fuerza a nivel internacional, sin embargo, su comprensión e implementación son complejas, pues su efectividad depende de factores individuales, políticos, sociales, organizacionales y culturales, así como de un contexto específico en constante evolución.

Los estudios sobre el *Whistleblowing* se centran en analizar la denuncia primordialmente por razones de tipo ético, económico, empresarial, entre otras. También se ha explorado, aunque en menor medida, las razones de tipo cultural. El propósito general es ofrecer una explicación sobre las determinantes de la denuncia de corrupción para los servidores públicos mexicanos considerando sus condiciones institucionales, sociales y culturales.

El artículo incluye la revisión de la literatura sobre las determinantes de la denuncia de irregularidades, la teoría del poder de Charles W. Mills y las dimensiones culturales de Hofstede, y un análisis estadístico de la Encuesta mencionada a través de tablas de contin-

gencia para analizar la relación entre las variables principales, y los modelos de regresión estadística de tipo *Logit*. Para este último, se utilizó el *software* de uso libre R y *Rstudio*.

Whistleblowing y whistleblowers en el combate a la corrupción

Existe una amplia literatura que ha conceptualizado el término anglosajón *Whistleblowing*. Históricamente, se ha delineado como una construcción alrededor de temas como la denuncia, la acusación, la revelación, la divulgación, lo público, lo civil, disentir, oponerse, vigilar, rendir cuentas, entre otros.

Una definición pionera del *Whistleblowing* es la de Ralph Nader (1972) que destaca un interés público o superior como elemento principal para la denuncia, señala algo que está mal y esto se asocia con la corrupción, la transgresión de las normas, el daño: «Un acto de un hombre o mujer que, creyendo que el interés público prevalece sobre el interés de la organización a la que sirve, denuncia que la organización está implicada en una actividad corrupta, ilegal, fraudulenta o perjudicial» (Nader, 1972, p. VII).

Otra propuesta es la de Jubb (1999), que respecto al *Whistleblowing* dice:

La denuncia de irregularidades es un acto deliberado y no obligatorio de divulgación, que se hace público y que realiza una persona que tiene o ha tenido acceso privilegiado a los datos o a la información de una organización, sobre una ilegalidad no trivial u otra infracción, ya sea real, sospechada o prevista, que implique y esté bajo el control de esa organización, a una entidad externa que tenga la posibilidad de rectificar la infracción (Jubb, 1999, p. 78).

El autor aclara que un denunciante revela información que otros tratan de mantener en secreto, y que la divulgación es deliberada y con el objetivo de lograr su difusión o divulgación; también afirma que se trata de una acusación. Destaca que «la denuncia es una acción elegida, no una realizada bajo juramento o bajo algún tipo de coacción, como las amenazas» (Jubb, 1999, p. 80).

Otra propuesta es la divulgación de información relacionada con actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o peligrosas cometidas en o por organizaciones públicas o privadas (Devitt, 2015); o bien la divulgación por parte de la ciudadanía de prácticas ilegales, inmorales o ilegítimas, especialmente relacionadas con la corrupción gubernamental, los actos indebidos y las conductas indebidas en el ejercicio de los valores públicos (Su, 2020).

Marcia Miceli y Janet Near establecieron una definición ampliamente consensuada hasta la fecha sobre *Whistleblowing*, ésta se refiere a «la revelación de la información por parte de los miembros de la organización (antiguos o actuales) de prácticas ilegales, inmorales o ilegítimas, bajo control de sus empleadores, ante personas u organizaciones capaces de actuar al respecto» (Near y Miceli, 1985, p. 4). Estos miembros de las organizaciones antiguos o actuales son los *whistleblowers*; éstos pueden ser internos a la organización, empleados, o bien pueden ser externos como los ex empleados, los periodistas, organizaciones no gubernamentales o un investigador, quienes hacen sus denuncias por medio de canales internos o externos que pueden ser o no ser provistos por la organización (Cailleba y Petit, 2018, p. 675). A éstos se suman los ciudadanos quienes son un grupo importante que formaría parte de los denunciantes externos.

La definición de Miceli y Near reúne los elementos esenciales para trabajar con este concepto, éstos son, por un lado, que el *whistleblower* puede ser interno o externo a la organización; en este estudio son los servidores públicos de la administración pública federal. Luego, la revelación de la información es sobre prácticas ilegales, inmorales o ilegítimas, con lo que se tiene un amplio abanico que incorpora los actos de corrupción, estén o no tipificados en los códigos penales, y esto lo hacen ante actores «capaces de actuar al respecto», lo que permite que la denuncia de irregularidades en materia anticorrupción se pueda realizar por medios legales u otros medios de difusión, y ante actores que son capaces de hacer algo, así que esto no se restringe solamente a las instancias como los ministerios públicos u órganos internos de control, sino a todos aquellos que cumplan con la capacidad de actuar, y estos pueden ser superiores jerárquicos u otros.

Respecto a los *whistleblowers*, la traducción al español tiene importantes matices pues se separa del sentido anglosajón. El *whistleblower* puede hacer referencia a términos que son considerados peyorativos, desde «denunciante» hasta «delator», «filtrador», o recibir calificativos como «soplón», «chivato», «buchón» en Argentina, o «sapo» en Colombia (Pring, 2019, p. 26).

Sin embargo, los términos más neutros, pero poco usados son «informante» y un uso más reciente de parte de organizaciones de la sociedad civil españolas y latinoamericanas es el de la palabra «alertador». En el caso de Colombia, los denunciantes son reconocidos semánticamente como «reportantes». En el caso de «denunciante», este término puede ser considerado neutro o positivo en el entendido, por ejemplo, de que quien denuncia está en

obligación de hacerlo pues se sigue de alguna ley o norma. Así, las particularidades de los países y su giro lingüístico han tropicalizado la traducción del término *whistleblower*. De ahí se deriva que se siga recurriendo a la palabra en inglés al referirse a los denunciantes de irregularidades, en este caso de corrupción.

La dimensión cultural del Whistleblowing

La dimensión cultural en los estudios sobre el *Whistleblowing* es relativamente escasa en las investigaciones académicas. El énfasis se observa primordialmente en el campo de los negocios, las empresas, la ética, la moral, la integridad corporativa, entre otros (Culiberg y Mihelič, 2017, p. 795). Dentro de la literatura que ha centrado su atención en el tema cultural, el consenso está en el impacto que tienen las diferencias culturales en las actitudes hacia la denuncia de irregularidades (Park *et al.*, 2008; Wright, s. f., Tavakoli *et al.*, 2003; Keenan, 2002; King, 2000) y en la relación de la denuncia enmarcada en la cultura (Bushnell, 2020).

Bushnell afirma que es necesario conceptualizar cómo se asigna un significado a los denunciantes en el contexto de valores sociales y de instituciones culturales. Asimismo, siguiendo la evolución histórica del concepto tanto de *whistleblower* o denunciante en diferentes contextos, se identifica que éste también evoluciona siguiendo las prácticas políticas y culturales de cada país.

La perspectiva cultural incluye el conjunto de factores que rodean al denunciante, es decir, los compañeros de trabajo, la familia, los amigos, y el entorno social; asimismo, los factores relacionados con el *law enforcement* o cumplimiento de la ley, y aquellos relacionados con el poder que posea, tanto el denunciante dentro de la empresa u organización, como los denunciados; estos últimos pueden formar parte de la élite de la empresa, o de la élite política o económica del país en cuestión. El componente cultural es intrínseco a todos los actores, pues los esquemas culturales son determinantes de comportamientos sociales.

Para centrar el estudio propiamente en el ámbito cultural, se usará como punto de partida la teoría de las dimensiones culturales de Hofstede (2011) quien afirma que existen seis dimensiones de las culturas nacionales: distancia de poder, evitar la incertidumbre, el individualismo/colectivismo, la masculinidad/feminidad, la orientación a largo/corto plazo y la indulgencia.

En particular, me concentraré primordialmente en la distancia de poder (*power-distance*), entendida como «la medida en que los miembros menos poderosos de las instituciones y organizaciones de un país esperan y aceptan que el poder está distribuido de forma desigual» (G. Hofstede, 2011, p. 9). Lo anterior se mide en una escala de 0 para los países con una cultura con poca distancia de poder, hasta 100 para países con una cultura con mucha distancia de poder. México obtuvo una puntuación de 81 puntos en este rubro con lo que se ubica como una sociedad jerárquica (Hofstede, 2022).

El autor explica que la distancia de poder se refiere al grado de dependencia que existe entre jefes y subordinados. En países con poca distancia de poder, la dependencia de los subordinados con los jefes es limitada, la distancia emocional entre ellos es relativamente pequeña: los subordinados se acercan y contradicen con bastante facilidad a sus jefes.

En los países con gran distancia de poder, hay considerable dependencia de los subordinados con respecto a los jefes. Los subordinados responden prefiriendo dicha dependencia (en forma de jefe autocrático o paternalista) o rechazándola por completo, lo que en psicología se conoce como dependencia, es decir, dependencia con signo negativo (G. H. Hofstede *et al.*, 2010, p. 61).

Esta dimensión es pertinente para el estudio porque los *whistleblowers* —denunciantes o alertadores— de la administración pública se encuentran inmersos en organizaciones jerarquizadas, en este caso en instituciones públicas en las que la distancia en el poder importa para decidirse a denunciar. La Administración Pública Federal en México está sometida a un control jerárquico que funciona bajo el amparo de una serie de leyes y normas.

Siguiendo a Hofstede, respecto a la distancia del poder:

México es una sociedad jerarquizada. Esto significa que las personas aceptan un orden jerárquico en el que todo el mundo tiene un lugar y que no necesita más justificación. Se considera que la jerarquía en una organización refleja las desigualdades inherentes, la centralización es popular, los subordinados esperan que se les diga lo que tienen que hacer y el jefe ideal es un autócrata benévolo (Hofstede, 2022).

Otra dimensión para considerar es el individualismo. México es considerado una sociedad colectivista. En relación con la denuncia de irregularidades, esta dimensión impor-

ta ya que se caracteriza a la sociedad mexicana como aquella donde las lealtades cobran especial importancia:

La lealtad en una cultura colectivista es primordial y prevalece sobre la mayoría de las normas y reglamentos sociales. La sociedad fomenta unas relaciones sólidas en las que todos se responsabilizan de sus compañeros de grupo. En las sociedades colectivistas, las ofensas son motivo de vergüenza y desprestigio, las relaciones empleador/empleado se perciben en términos morales (como un vínculo familiar), las decisiones de contratación y promoción tienen en cuenta el grupo al que pertenece el empleado, la gestión es la gestión de grupos (Hofstede, 2022).

Así, la posición jerárquica y el equilibrio entre lealtades y deberes son dos determinantes del *Whistleblowing*. Esto se observa en el ejercicio del poder de los altos mandos en relación con los empleados de menor nivel y en cómo esta jerarquización puede ser determinante para modificar la situación laboral del *whistleblower*, por ejemplo, en relación con las represalias que puede aplicarle.

Desde la teoría del poder del sociólogo Charles W. Mills (2001), se propone que las estructuras de poder están centralizadas en una minoría poderosa cuyos integrantes «tienen el mando de las jerarquías y organizaciones más importantes de la sociedad moderna: gobiernan las grandes empresas, gobiernan la maquinaria del Estado y exigen sus prerrogativas» (2001, p. 12). Lo anterior no solo se manifiesta en la maquinaria estatal, también se refiere a aquellos que son «consejeros, portavoces y creadores de opinión pública, y que son con frecuencia quienes capitanean sus altas ideas y decisiones» (2001, p. 12).

Para Mills, los puestos de la cima son la clave sociológica para comprender el papel de los círculos sociales más altos de Estados Unidos. En este contexto, el papel de los *whistleblowers* es doblemente potente, pues además de revelar actos irregulares, ponen en riesgo las relaciones de los grupos de poder.

Otros dilemas que enfrentan los whistleblowers

Además de la jerarquía y distancia del poder, existen otras variables que influyen en la decisión de alertar o denunciar; éstas se asocian con otros factores institucionales como el tiempo que lleva el trabajador en su puesto, su grado de estudios, nivel de puesto, género, los canales de denuncia, entre varios otros que se analizan en esta sección.

Uno de los dilemas encontrados es lo relativo a un balance entre lealtades y deberes (Ashforth & Vikas, 2003; Hersh, 2002). Los denunciantes ponen en la balanza la lealtad que consideran al interior de la organización y el deber que tienen de conocer sobre alguna irregularidad y la posibilidad de denunciar. En México, esta variable es de particular interés por la manera en la que operan los políticos y la influencia que tienen en la administración pública, es decir, aquellos que invitan a trabajar a otros colegas, consideran que hay una lealtad que debe ser respetada y viceversa, incluso en contextos donde se comete alguna irregularidad.

También está el dilema del equilibrio entre justicia y lealtad (Waytz, 2013), el autor encontró que cuando la justicia es más importante que la lealtad, las personas están dispuestas a denunciar, pero cuando la lealtad es percibida como más importante que la justicia, las personas dudan en denunciar. Esto genera otro tipo de interrogantes, por ejemplo, ¿qué condiciones se tienen que dar en países como México para que, en el balance entre justicia y lealtad, gane la primera? Al respecto, también cabe interrogarse sobre qué se está denunciando, de tal manera que importe más hacer justicia que ser leal.

Otro dilema más tiene que ver con el costo-beneficio que percibe el *whistleblower*. Lo anterior no es tan simple: «el dilema que enfrentan los denunciantes es grave: versa entre denunciar y convertirse en un informante interno, o no denunciar el acto de corrupción observado y asumir las consecuencias de dicha decisión» (Arellano Gault *et al.*, 2012, p. 41). Dado que la denuncia implica costos, es importante analizarlos por separado para cada uno en su contexto particular. Uno de los principales costos es el miedo a las represalias, éstas pueden ser desde el «congelamiento», que es cuando ya no le asignan trabajo al servidor público y puede terminar renunciando dado que percibe que «ya no lo quieren ahí», hasta perder el empleo, que es uno de los costos más altos laborales que puede pagar el denunciante.

Se ha analizado que «la corrupción y la captura son actos potencialmente racionales: si el sistema de incentivos y castigos no es suficientemente fuerte y claro, creíble, es el propio sistema el que incentiva la corrupción y la hace racional» (Arellano Gault *et al.*, 2012, p. 39). Así, las instituciones y su cultura organizacional juegan un papel central.

El *whistleblower* o denunciante calcula costos y éstos dependen del contexto personal y ambiente laboral en el que se desarrolla cada caso. Así, «el aspecto cultural del aparato administrativo es pieza clave, pues las presiones formales e informales que los potenciales

informantes internos calculen que van a sufrir, afectan críticamente el éxito y efectividad de este tipo de mecanismos» (Arellano Gault *et al.*, 2012, p. 42).

En relación con otras causas que inhibe la denuncia, se encuentran las asociadas con la falta de aplicación de la ley, la confidencialidad y venganza, como consecuencias negativas de la acción. Las investigaciones han arrojado algunas razones como: a) la impresión de que no se tomarán medidas correctivas; b) el riesgo de perder la confidencialidad del informe; y c) el miedo a las represalias o a las consecuencias de la denuncia (Bhargava & Madala, 2014). Destaca el tema de la confidencialidad o la seguridad que se tenga de poder realizar la denuncia en esos términos.

Metodología de la investigación

Para la parte empírica se realizó un análisis estadístico de regresiones probabilísticas de tipo *Logit* mediante el Software de libre acceso R y R Studio. La elección de este método responde que la variable de interés para la investigación es de tipo dicotómica, a la pregunta de la encuesta sobre si los servidores públicos denunciarían un acto irregular, la respuesta fue de tipo binaria «sí» o «no». La base de datos utilizada fue solicitada a través de una solicitud de acceso a la información a la Secretaría de la Función Pública vía la Plataforma Nacional de Transparencia con el siguiente folio de la solicitud: 0002700237521.

A partir de la información contenida en la base, se realizaron varios modelos de regresión *Logit* para indagar sobre las determinantes del *Whistleblowing* en el caso mexicano. Siguiendo a Mills y a Hofstede, a partir de la Encuesta mencionada, se analizó la relación entre la distancia de poder, la importancia de la jerarquía existente entre el denunciante y el denunciado, así como otras variables que corresponden a la revisión de la literatura y que se explican a detalle en la siguiente sección.

Con el modelo *Logit* se pretende probar la hipótesis de que la probabilidad de la denuncia aumenta cuando se está dispuesto a denunciar sin importar que el transgresor sea un superior. Con las tablas de contingencia que se presentan para variables seleccionadas, se desea ver la relación entre pares de variables. Asimismo, se espera que las condiciones institucionales que puedan poner en riesgo al denunciante sean determinantes y por lo tanto estadísticamente significativas; en este rubro se contempla el miedo a las represalias como inhibidor de la denuncia. El *estatus quo*, asociado en este caso a la variable del tiempo que indica la permanencia en el puesto o el tiempo que lleva la persona servidora

pública laborando, debería comportarse también de importancia para la denuncia. A continuación, se analiza cada una de las variables que se proponen para el modelo.

La encuesta se considera representativa, las observaciones fueron 24 804 y sus datos fueron obtenidos de manera aleatoria y anónima.

A. Variable dependiente

Den: se refiere a la disposición en general para denunciar a alguna persona del trabajo. Es la variable dependiente y es dicotómica que se transformó a 1 para sí y 0 para no. Responde a la *pregunta 13* de la encuesta «Actualmente, si tuvieras conocimiento de alguna conducta irregular cometida por alguna persona en tu trabajo, ¿la denunciarías?»

B. Variables independientes o explicativas

Se estimará la probabilidad de que una persona servidora pública de la Administración Pública Federal denuncie a partir de las siguientes variables:

D1: se refiere a la disposición para denunciar a una persona con nivel jerárquico superior al *whistleblower*. Es una variable dicotómica cuya respuesta fue sí o no y que para fines del modelo fue transformada a 1 para sí y 0 para no. Dada la hipótesis de que la distancia del poder importa, ésta es una de las variables explicativas más relevantes del modelo. Responde a la *pregunta 14* de la encuesta: «Si la conducta irregular fuera cometida por una persona cuyo nivel jerárquico es superior al tuyo, ¿lo denunciarías?»

D2: se refiere a la disposición para denunciar a una persona con nivel jerárquico similar al *whistleblower*. Responde a la *pregunta 15* de la encuesta: «Si la conducta irregular fuera cometida por una persona cuyo nivel jerárquico es similar al tuyo, ¿lo denunciarías?». Es también una variable dicotómica con valores 1 para sí y 0 para no. Similar a *D1* también es una variable explicativa relevante del modelo.

D3: se refiere a la disposición para denunciar a una persona con nivel jerárquico inferior al *whistleblower*. Responde a la *pregunta 16* de la encuesta: «Si la conducta irregular fuera cometida por una persona cuyo nivel jerárquico es inferior al tuyo, ¿lo denunciarías?». Es también una variable dicotómica con valores 1 para sí y 0 para no. Similar a *D1* también es una variable explicativa relevante del modelo.

N: Se refiere al nivel de puesto actual. Responde a la *pregunta 22* «¿Cuál es tu nivel de puesto actual u homólogo?» Siguiendo las hipótesis, la distancia de poder importa para

determinar si la persona decide denunciar o no. Es una variable ordinal que se recodificó de la siguiente manera:

Pregunta 22

Other	0
Jefe (a) de departamento	1
Subdirector (a)	2
Director (a) de Área	3
Director (a) General	4
Titular de Unidad	5
Subsecretaria (o)	6
Secretaria (o) de Estado	7

Pregunta 24

Other	0
Carrera Técnica	1
Licenciatura	2
Maestría	3
Doctorado	4

Pregunta 20.

GenM (Dummy 1)	
Mujer	1
Si no escogió Mujer	0
GenH (Dummy 2)	
Hombre	1
Si no escogió Hombre	0
GenO (Dummy 3)	
Otro	1
Si no escogió Otro	0

G: Se refiere al grado de estudios que tienen los participantes. Responde a la *pregunta 24* «¿Cuál es tu último grado de estudios?». Con esta variable se desea ver si a mayor grado de estudios es mayor la probabilidad de denunciar o no. Es una variable ordinal que se recodificó de la siguiente manera:

Gen: Indica el género del entrevistado, responde a la *pregunta 20* ¿Con qué género te identificas? y es una variable de cuatro valores: mujer, hombre, otro, no deseo contestar, y se recodificó de la siguiente manera.

Se trata de tres categorías «dummy» en donde *GenM* equivale a Género Mujer, en el caso de que haya escogido esta opción tendrá el valor 1, y se asigna el valor 0 para todos los casos donde no escogió «Mujer». *GenH* equivale a Género Hombre, en el caso de que haya escogido esta opción tendrá el valor 1, y se asigna el valor 0 para todos los casos donde no escogió «Hombre». Y *GenO* equivale a Género Otro, en el caso de que haya escogido esta opción tendrá el valor 1, y se asigna el valor 0 para todos los casos donde no escogió «Otro».

RZNODen: Indica las razones por las que el entrevistado no denuncia. Responde a la *pregunta 17*. En caso de presenciar una conducta irregular, ¿cuáles son las razones por las que no denunciarías? Es una variable

que se transformó en dicotómica, en donde el valor 1 es el «miedo a las represalias» y el valor 0 es cualquier otra razón que no sea esta. Así, para poder trabajar con esta variable se agruparon en el valor cero las siguientes variables: «Es inútil, no pasa nada», «Es una pérdida de tiempo», «La conducta irregular es muy común», «No sé ante quién denunciar», y «Otro», mientras que en el valor 1, únicamente corresponde al miedo a las represalias que, de acuerdo con la revisión de la literatura, es una de las razones más fuertes para la no denuncia.

Pregunta 17 | En caso de presenciar una conducta irregular,

¿cuáles son las razones por las que no denunciarías? Puedes marcar más de una opción

Miedo a represalias	1
«Es inútil, no pasa nada», «Es una pérdida de tiempo», «La conducta irregular es muy común», «No sé ante quién denunciar», y «Otro»	0

segden: Indica cómo se sentiría más seguro el entrevistado si decidiera denunciar una conducta irregular. Esta corresponde a la pregunta 19 de la Encuesta: Si decidieras denunciar una conducta irregular, ¿cómo te sentirías más seguro de hacerlo?, donde piden al entrevistado ordenar del 1 al 7 las opciones y donde 1 es la opción más segura y 7 la menos segura. Para poder trabajar con estos datos, esta variable se transformó en dicotómica, en donde el valor 1 corresponde a las respuestas donde el entrevistado escoge como respuesta la opción «b) Por medio de un mecanismo cifrado, con controles de seguridad en custodia y tratamiento de la información que garantice el resguardo absoluto de mi identidad» en el primero, segundo o tercer lugar de sus opciones. Mientras que el valor 0 corresponde a cualquier otra combinación de respuestas donde la opción b) no aparece en los primeros tres lugares. La propuesta anterior responde a que el mecanismo cifrado y los controles de seguridad en custodia son técnicamente la opción que más protege la identidad del denunciante.

c. Variable de control

De acuerdo con la revisión de la literatura, se identificó que una de las variables que influye tradicionalmente en la disposición para denunciar es el tiempo de antigüedad en el puesto, pues se ha observado que aquellos que tienen más tiempo laborando, tienden a

Pregunta 19. Si decidieras denunciar una conducta irregular, ¿cómo te sentirías más seguro en hacerlo?

Enumera del 1 al 7 tu selección, tomando el 1 como más segura y el 7 como menos segura

«b) Por medio de un mecanismo cifrado, con controles de seguridad en custodia y tratamiento de la información que garantice el resguardo absoluto de mi identidad»Dicha respuesta aparece en alguna de las tres primeras opciones de respuesta.	1
No aparece la respuesta b) en las tres primeras opciones. Esto implica que aparece en alguna de las siguientes opciones (cuarto, quinto, sexto o séptimo lugar) o bien no aparece en absoluto.	0

denunciar menos por miedo a perder el empleo en el que ya han hecho antigüedad. Por lo tanto, se tomará ésta como variable de control.

T: Indica el tiempo que se lleva laborando en la Administración Pública Federal. Es una variable ordinal que se recodificó de la siguiente manera:

Pregunta 23	
Menos de un año	1
De 1 a 5 años	2
De 5 a 10 años	3
Más de 10 años	4
Prefiero no contestar	5

D. TABLAS DE CONTINGENCIA

En esta investigación se plantea analizar las determinantes del *Whistleblowing* como herramienta en el combate a la corrupción. La revisión de la literatura indica que de las principales razones que inhiben la denuncia está la distancia de poder y el miedo a las represalias, además de una fuerte resistencia cuando se detecta la inacción de las autoridades, la pérdida de tiempo, no saber ante quién denunciar, entre otras razones. Para esta parte se seleccionaron dos tablas que son de mayor interés.

La siguiente tabla 1 de contingencia muestra la relación entre la *pregunta 13*, correspondiente a la variable *Den*, relativa a si los encuestados denunciarían una irregularidad vs la *pregunta 14*, correspondiente a la variable *D1*, relativa a la disposición para denunciar

Tabla 1 | Denuncia de irregularidades por nivel jerárquico para el año 2019

Denuncia	No denunciaría a un superior jerárquico	Sí denunciaría a un superior jerárquico	Total
No	294	2 295	2 589
	294/21 422	2 295/3 149	2 589/24 571
	1.37%	72.88%	10.53%
Sí	21 128	854	21 982
	21 128/21 422	854/3 149	21 982/24 571
	98.62%	27.11%	89.46%
Total	21 422	3 149	24 571
	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta sobre la Cultura de la Denuncia, SFP, 2019.

a una persona con nivel jerárquico superior al *whistleblower*. Esta pregunta es «Si la conducta irregular fuera cometida por una persona cuyo nivel jerárquico es superior al tuyo, ¿lo denunciarías?» y es una de las variables más significativas del modelo.

Se realizó la prueba de Chi2 donde $Pr=2.2e-16$, es decir un valor muy cercano a cero, por lo que se rechaza la hipótesis nula por lo que la variable Den no es independiente de la variable $D1$.

Como se observa en la tabla de contingencia y en el gráfico de mosaico, los encuestados son potencialmente más propensos a denunciar si no tienen que hacerlo contra un superior jerárquico (98.62%), mientras que la denuncia en general condicionada a señalar al superior jerárquico disminuye sustancialmente (27.11%), es decir $98.62-27.11=71.51$. En otras palabras, la figura del superior jerárquico inhibe la denuncia, pues disminuye la probabilidad de denunciar en 0.7151 (i.e. en 71.51%).

La siguiente tabla 2 de contingencia muestra la relación entre la *pregunta 13*, correspondiente a la variable Den , relativa a si los encuestados denunciarían una irregularidad vs la *pregunta 17*, correspondiente a la variable $RZNOden$, es decir, las razones para no denunciar.

Se realizó la prueba de Chi2 donde $Pr=2.2e-16$, es decir un valor muy cercano a cero, por lo que se rechaza la hipótesis nula, esto indica que la variable Den no es independiente de la variable $RZNOden$.

Gráfico de mosaico [Denuncia]

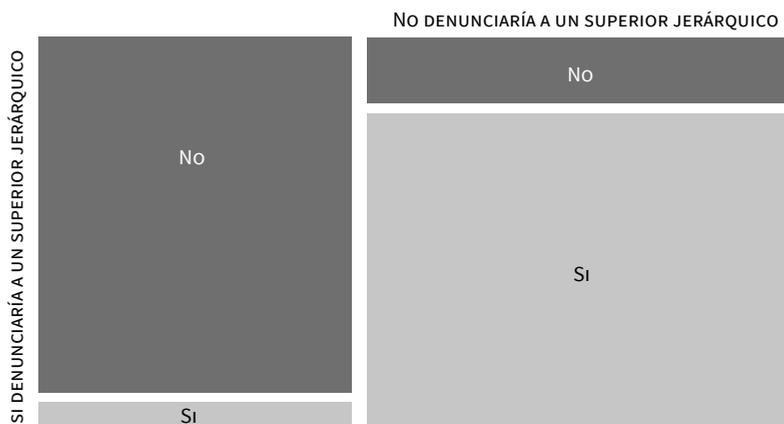


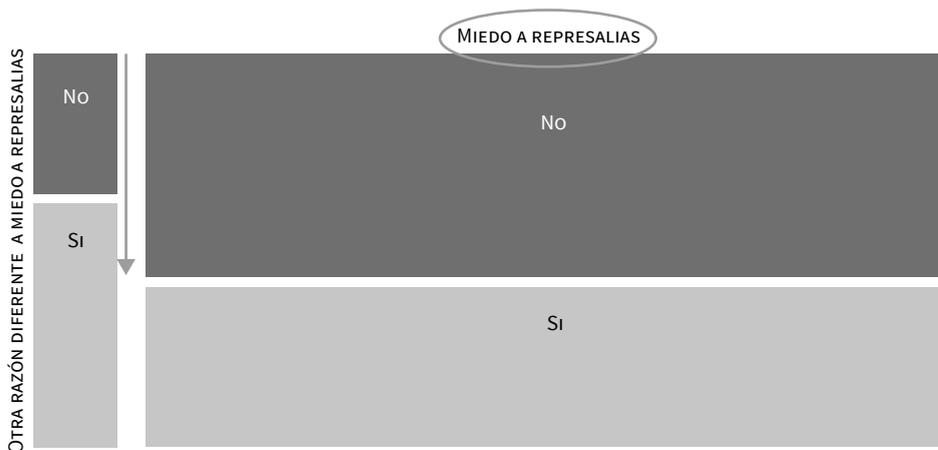
Tabla 2 | Denuncia de irregularidades por razones para no denunciar para el año 2019

Denuncia	Razón diferente a miedo a represalias	Miedo a represalias	Total
No	672	1 808	2 480
	672/9 508	1 808/12 779	2 480/22 287
	7.07%	14.15%	11.13%
Sí	8 836	10 971	19 807
	8 836/9 508	10 971/12 799	19 807/22 287
	92.93%	85.85%	88.87%
Total	9 508	12 779	22 287
	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta sobre la Cultura de la Denuncia, SFP, 2019.

Ahora bien, como se observa en el gráfico de mosaico, los encuestados son potencialmente más propensos a denunciar si expresaron en la pregunta 17 «Otra razón diferente al miedo a represalias». En otras palabras, el miedo a las represalias disminuye la probabilidad de denunciar en 0.07 (i.e. en 7%), pues al condicionar la denuncia a «miedo a represalias» los encuestados dijeron que sí denunciarían en un 85.85% y cuando se condiciona

Gráfico de mosaico [Denuncia]



a «Diferente a miedo a represalias», los encuestados dijeron que sí denunciarían en un 92.93% (así, $92.93\% - 85.85\% = 7\%$)

En los modelos que se analizarán más adelante, se verá el impacto de la variable *razón* en la probabilidad de que un encuestado denuncie.

vi. Propuesta general de Modelo

Considerando las variables explicativas y de control se propone:

$$P(\text{Den}=1|x) = f(\beta_0 x_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_n x_n)$$

Donde $n \in (0,11)$

$$x_1 = D1$$

$$x_2 = D2$$

$$x_3 = D3$$

$$x_4 = N$$

$$x_5 = G$$

$$x_6 = \text{GenM}$$

$$x_7 = \text{GenH}$$

$$x_8 = \text{GenO}$$

$$x_9 = T$$

$$x_{10} = \text{RZNODen}$$

$$x_{11} = \text{segDen}$$

P es la probabilidad de que una persona denuncie y está determinado por las variables explicativas. $x_1 \alpha x_{11}$

A. Modelos Logit

Se realizaron varios modelos para ver de qué manera impactan las variables explicativas, así como para saber cuál de todos los modelos propuestos presenta un mayor nivel de predicción. De esta manera, a partir de la propuesta inicial se fueron quitando y poniendo variables a partir de la fórmula inicial y se calcularon las Pseudo R², que nos ayudan a ver cuál modelo es mejor que el otro. A continuación, se reportan los resultados de cada modelo y al final se muestra la tabla comparativa de las Pseudo R².

Modelo estadístico de regresión logit

Denuncia (Den)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
D1	0.018415 [0.000301 ***]	0.0184069 [0.000303 ***]	0.0184390 [0.000294 ***]	0.0184090 [0.000303 ***]
D2	0.001919 [0.433466]	0.0019186 [0.433520]	0.0019405 [0.428306]	0.0019191 [0.433411]
D3	0.011677 [0.057178]	0.0116668 [0.057421]	0.0116519 [0.057689]	0.0116666 [0.057426]
N	-0.007624 [3.69e-06 ***]	-0.0077759 [0.000261 ***]	-0.0078696 [0.000216 ***]	-0.0077767 [0.000261 ***]
G	-	0.0003113 [0.910709]	0.0002447 [0.929665]	0.0003112 [0.910754]
GenM	-	-	-0.0563114 [0.178689]	-
GenO	-	-	-	-0.0081164 [0.958006]
GenH	-	-	-	-
RZNODEN	-	-	-	-

segden	-	-	-	-
T	-	-	-	-
Constante	2.112851 [< 2e-16 ***]	2.1123424 [< 2e-16 ***]	2.680706 [< 2e-16 ***]	2.1124908 [< 2e-16 ***]
Observaciones	24804	24804	24804	24804
Pseudo R2	0.00314619	0.003146945	0.00325501	0.00314711

* Significativo al 10% | ** Significativo al 5% | *** Significativo al 1%

Modelo estadístico de regresión logit (continuación)

Denuncia (Den)	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
D1	0.018440 [0.000235 ***]	0.018539 [0.000211 ***]	0.0181987 [0.000234 ***]	0.0183802 [0.0002 ***]
D2	0.002063 [0.399410]	0.002197 [0.369789]	0.0019703 [0.421163]	0.0021075 [0.3894]
D3	0.011427 [0.058965]	0.011675 [0.053381]	0.0112825 [0.059176]	0.0113569 [0.0567]
N	-0.007390 [0.000526 ***]	-0.004542 [0.049272 *]	-0.0051164 [0.026923 *]	-0.0049929 [0.0313 *]
G	0.001126 [0.685005]	0.006214 [0.043363 *]	0.0051777 [0.091073]	0.0053747 [0.0798]
GenO	-	-	-	-
GenM	-	-	-	-
GenH	0.518124 [< 2e-16 ***]	0.516254 [< 2e-16 ***]	0.5219114 [< 2e-16 ***]	0.5186344 [< 2e-16 ***]
RZnoden	-	-	0.0082186 < 2e-16 ***	0.0081470 [< 2e-16 ***]
segden	-	-	-	-0.0017185 [7.17e-05 ***]

T	-	-0.009052 [1.61e-06 ***]	-0.0093053 [9.64e-07 ***]	-0.0090661 [1.97e-06 ***]
Constante	1.949720 [< 2e-16 ***]	1.975082 [< 2e-16 ***]	1.9128353 [< 2e-16 ***]	1.9781915 [< 2e-16 ***]
Observaciones	24804	24804	24804	24804
Pseudo R2	0.01086374	0.01207287	0.0178948	0.01883361

* Significativo al 10% | ** Significativo al 5% | *** Significativo al 1%

Fuente: elaboración propia en Rstudio con datos de la Encuesta sobre la Cultura de la Denuncia, SFP, 2019.

B. Análisis de la Pseudo R2

La Pseudo R2 indica si el modelo mejoró o empeoró con respecto a otros modelos. En este caso se observa que el Modelo 8 es mejor que los siete modelos anteriores dado que el valor de su Pseudo R2 es el más grande.

PseudoR2 para cada modelo

Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Pseudor2: 0.00314619	Pseudor2: 0.003146945	Pseudor2: 0.00314711	Pseudor2: 0.00325501
Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Pseudor2: 0.01086374	Pseudor2: 0.01207287	Pseudor2: 0.0178948	Pseudor2: 0.01883361

Se obtuvo el valor de la Pseudo-R2 propuesto por McFadden manualmente usando la función «Pseudor2» del paquete DescTools en R.

Fuente: elaboración propia en Rstudio con datos de la Encuesta sobre la Cultura de la Denuncia, SFP, 2019.

Modelo 8. $P(\text{Den}=1|x) = f(\beta_0 x_0 \beta_1 x_1 + \dots + \beta_n x_n)$ donde, $n \in (0,9)$ con $x_1=D1$, $x_2=D2$, $x_3=D3$, $x_4=N$, $x_5=G$, $x_6=GenH$, $x_7=T$, $x_8=RZnODen$ y $x_9=segDen$ es decir en este modelo se contemplaron las variables explicativas de la disposición de la denuncia considerando el nivel jerárquico, el nivel de puesto del servidor público, el grado de estudio, el género considerando la variable GenH que resultó significativa en un modelo anterior, la variable T rela-

tiva al tiempo que llevan laborando los servidores públicos, la variable $RZNOden$ en relativa a las razones de la no denuncia y la variable $segDen$ en relativa a los mecanismos de denuncia con los que se sentirían más seguras las personas al denunciar.

Se calculó la Pseudo $R^2 = 0.01883361$ y se observó que las variables significativas fueron $D1$, $GenH$, t , $RZNOden$ y $segDen$ al nivel de significancia de 0.001, mientras que la variable N toma relevancia al nivel de significancia de 0.05.

Este modelo es el que predice mejor la probabilidad de que una persona servidora pública denuncie, pero también ofrece información sobre la relación entre la variable dependiente «Den» y las variables explicativas.

c. Intervalos de confianza del modelo 8

A continuación, se reportan los intervalos de confianza, se calcularon con un nivel de confianza del 95%.

	2.5%	97.5%
(Intercepto)	1.9148681489	2.0420470164
D1	0.0099246427	0.0297622186
D2	-0.0024212261	0.0072300320
D3	0.0012984191	0.0254463082
N	-0.0094091389	-0.0003049006
G	-0.0005298165	0.0115051866
GenH	0.4266694833	0.6117403853
t	-0.0127154320	-0.0052307706
RZNOden	0.0063730771	0.0100048567
segDen	-0.0025652023	-0.0008684044

Fuente: elaboración propia en *rstudio* con datos de la Encuesta sobre la Cultura de la Denuncia, SFP, 2019.

Las variables que pasan por cero no son de nuestro interés para el análisis, ya que estadísticamente no tienen efecto en la variable dependiente. Se observa que las variables $D2$ y G son las únicas que pasan por cero, por lo tanto, por esta razón no son de interés.

d. Significancia del modelo de regresión logística Modelo 8

Para saber si el modelo es significativo, se plantean las siguientes hipótesis:

H_0 =El modelo no es significativo ($\beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_k = 0$)

H_a =El modelo es significativo (al menos un coeficiente es diferente de cero)

Donde k es igual al total de las variables explicativas.

El estadístico de prueba tiene una distribución Chi-Cuadrada con k grados de libertad, en donde k es el total de las variables explicativas, en este caso son nueve ($x_1=D1$, $x_2=D2$, $x_3=D3$, $x_4=N$, $x_5=G$, $x_6=GenH$, $x_7=T$, $x_8=RZNODen$ y $x_9=segDen$).

Ahora bien, se rechaza la H_0 a favor de la H_a si:

Estadístico de prueba es mayor o igual a ChiCuadrada, α , k o bien si $\alpha \geq$ Valor p, con $\alpha=0.5$

Prueba de significancia en R Studio

Se calculó el estadístico de prueba con los siguientes valores del modelo 8. .

Null deviance:	16 702
Residual deviance:	16 387

El estadístico de prueba es:

314.5527

Se calculó el valor p del estadístico de prueba, $p = 2.128863e-62$, es decir, un valor muy cercano a cero.

Conclusión

Como $\alpha=0.5 > p$ se rechaza la Hipótesis nula (H_0) a favor de la Hipótesis alternativa (H_a), es decir, nuestro *modelo es significativo*.

A. Evaluación del modelo 8

Se realizó la matriz de confusiones para saber qué tan bien predice el modelo la probabilidad de que los servidores públicos denuncien. Esto en relación con las observaciones reales, es decir es una matriz que compara los valores predichos por el modelo 8 versus los valores observados en la base de datos.

Los valores resaltados son los que el modelo predice correctamente, es decir el modelo acierta en 1 335 casos de los que dijeron que no denunciarían, mientras que acierta

Denuncia	Observación	Predicción		Total
		0	1	
	0	1 335	4 911	6 246
	1	1 278	17 280	18 558
Total		2 613	22 191	24 804

Fuente: elaboración propia en *estudio* con datos de la Encuesta sobre la Cultura de la Denuncia, SFP, 2019.

en 17 280 de los que dijeron que sí denunciarían. Así, el modelo predice correctamente el 75.05% de los valores correctamente, por lo que podemos decir que es aceptable.

Ahora bien, el problema para predecir la no denuncia, o el valor cero de la variable dependiente puede radicar en diversas causas. Una posibilidad es que la encuesta no tome en consideración algunas razones para la no denuncia, por ejemplo, no tener las pruebas necesarias para demostrar las irregularidades de corrupción, o bien las asociadas con costos sociales que son difíciles de medir (como el tema de las lealtades) o simplemente por no querer tener problemas con nadie. También puede haber otras razones para no denunciar que sean de índole personal y que no están enunciadas en la encuesta.

Caso contrario es el «sí», pues a raíz de que la corrupción se ha utilizado en campañas políticas como estandarte de cambio, es plausible considerar que es políticamente correcto contestar que sí se está dispuesto a denunciar una irregularidad. Es decir, el combate a la corrupción es un tema vigente al que las personas deberían sumarse, por lo que contestar que sí se está dispuesto a denunciar es visto como una respuesta natural, pues ¿quién quisiera ser visto como corrupto?, ¿Por qué alguien que ha detectado un acto de corrupción contestaría que no lo denunciaría?, es decir, la respuesta positiva está asociada con lo políticamente correcto.

D1	N	GenH	T	RznDen	SegDen
1.0185501	0.9950195	1.6797322	0.9909749	1.0081803	0.9982830

B. Interpretación de coeficientes del modelo 8

Para medir el impacto de las variables significativas es necesario obtener el exponencial de los coeficientes. Las variables significativas fueron D_1 , N , $GENH$, T , $RZNOden$ y $segden$, por lo tanto, estas son las únicas que se interpretan:

D_1 (Disposición para denunciar a una persona con nivel jerárquico superior al wB) (+)

Cada vez que el servidor público esté dispuesto a denunciar a un superior jerárquico, la probabilidad de que denuncie en general cualquier caso de irregularidad se incrementa en 1.85%. Por lo tanto, y asociando a la tabla de contingencia de la sección anterior, el efecto de superior jerárquico impacta en la denuncia. En este caso no temerle a denunciarlo aumenta la probabilidad en general, y el impacto observado en la tabla de contingencia se confirma, pues la figura de superior es inhibidora *per se* de la denuncia.

N (Nivel de puesto actual) (-)

La probabilidad de que una persona servidora pública denuncie va a disminuir en 0.49% a mayor nivel de puesto del o de la denunciante.

$GENH$ (Género) (+)

La probabilidad de que una persona servidora pública denuncie va a aumentar en 67.9% cuando el denunciante se haya identificado como «hombre». Esta variable adquiere interés pues lo que implica es que, con los datos utilizados, los hombres tienen mucha más probabilidad de denunciar que las mujeres.

T (Tiempo laborando en la Administración Pública Federal) (-)

La probabilidad de que una persona servidora pública denuncie va a disminuir en 0.90% a mayor antigüedad del o de la denunciante. Como se había expuesto, el tiempo que lleve el servidor público laborando importa, pues es natural que vea como riesgo la posibilidad de perder el trabajo.

$RZNOden$ (Razón de la no Denuncia) (+)

La probabilidad de que una persona servidora pública denuncie va a aumentar en 0.81% si considera que una de las razones por las que no se denuncia es por miedo a las represalias. Como se pudo observar en la tabla de contingencia que relaciona claramente a la variable dependiente $Dden$, denuncia, y la variable $RZNOden$, la denuncia está condicionada al miedo a represalias, de tal manera que este miedo en sí disminuirá la probabilidad de denunciar.

segden (Indica cómo se sentiría más segura la persona entrevistada si decidiera denunciar) (-)

La probabilidad de que una persona servidora pública denuncie va a disminuir en 0.17% cuando la persona entrevistada haya priorizado y afirmado que se sentiría más segura si la denuncia fuera por medio de un mecanismo cifrado, con controles de seguridad en custodia y tratamiento de la información que garantice el resguardo absoluto de su identidad. Es decir, esta persona servidora pública identifica que esa es una medida de seguridad que la haría sentir mejor, pero esto no quiere decir que la denuncia que potencialmente vaya a realizar, sea por esos medios.

En resumen, el modelo propuesto y las tablas de contingencia permiten identificar el valor explicativo de las variables independientes en relación con la denuncia. De los hallazgos destaca, por un lado, la variable explicativa D1 que además de ser significativa en el modelo, es también de impacto relevante en la tabla de contingencia, con lo que se puede concluir que la figura de superior jerárquico es inhibidora de la denuncia; por otro lado, la figura del whistleblower cuando se identifica con ser hombre es la que más denunciaría potencialmente, mientras las mujeres en general prefieren no denunciar, dicha conclusión se obtiene de la probabilidad calculada a partir de los datos del modelo. Y para el caso del miedo a las represalias, estas son inhibidoras de la denuncia, pero no en la misma medida que el hecho de denunciar a un superior jerárquico, ni el hecho de ser hombre, sino con menor impacto probabilístico.

El modelo planteado representa una propuesta de análisis para determinar qué factores son determinantes para la denuncia de irregularidades entre la población de servidores públicos de la Administración Pública Federal que respondieron a la encuesta trabajada. Esto abre la posibilidad para futuros análisis con ediciones posteriores de esta misma encuesta, así como otros datos que se puedan recopilar y que abonen a la comprensión de cómo se está construyendo la cultura de la denuncia en México.

Consideraciones finales

El *Whistleblowing* es un fenómeno complejo, las causales de la denuncia pueden ser de muy distinta naturaleza, y en ocasiones es muy difícil de medir. Los contextos en los cuales se llevan a cabo prácticas irregulares asociadas con la corrupción son diversos y por lo general, caracterizados por la secrecía y la falta de transparencia. Ante ello, los *whistleblowers*

se enfrentan a fuertes dilemas en donde las condiciones individuales, sociales, institucionales y culturales específicas importan para que se decidan a denunciar.

El análisis estadístico de la Encuesta sobre la Cultura de la Denuncia incorpora algunas de las determinantes propuestas: la distancia de poder, el miedo a las represalias, la antigüedad en el trabajo, el nivel de puesto, el hecho de ser hombre, mujer u otro, algunas de las razones de la no denuncia y razones para sentirse seguro denunciando. Estas variables que fueron significativas en el modelo 8 impactan positiva y negativamente en la probabilidad de la denuncia.

Al sumar al análisis las tablas de contingencia, queda aún más claro que la figura de «superior jerárquico» causa un efecto inhibitorio de la denuncia, es decir, se confirma que la distancia de poder le importa al potencial denunciante mexicano. En el caso del miedo a las represalias, incluso si la encuesta no menciona a qué represalias se refiere, tiene también un impacto inhibitorio en la denuncia, cumpliéndose así esta hipótesis encontrada en la revisión de la literatura. De la estadística general de la encuesta, el 36% de los que respondieron a la encuesta seleccionaron el «miedo a las represalias» como una razón para la no denuncia.

Para el caso de la variable de género, cuando el denunciante es «hombre», se observa un gran efecto en la probabilidad de denunciar. Esto toma fuerza al considerar que del total de encuestados que sí respondieron, el 45% fueron hombres, contra un 53% de mujeres y un 2% que seleccionó «otro». Por lo tanto, con estos datos se puede decir que es más probable que los hombres servidores públicos mexicanos denuncien en relación con las mujeres. A partir de las demás variables explicativas, es plausible considerar que las mujeres son menos adversas al riesgo que implica la denuncia, miedo a las represalias, temor de perder el empleo, etcétera. Es importante visibilizar el impacto de este hallazgo, pues en materia de género puede servir como base para la implementación de políticas públicas. Además, es importante interrogarse ¿por qué se observa esta contracción en el potencial de la denuncia por parte de las mujeres? Ésta es una línea de investigación relevante que queda abierta a futuras investigaciones.

Las demás variables relacionadas con otras razones para la no denuncia y el tiempo en el trabajo son consistentes con los planteamientos iniciales. No obstante, la parte de la seguridad de la denuncia, variable *segden*, no arroja una explicación consistente que se hubiera esperado intuitivamente. Es decir, en teoría se podría pensar que el canal de

denuncia por medio de mecanismos cifrados y con controles de seguridad sería un potente impulsor de la denuncia, pues este mecanismo protegería al denunciante y su privacidad, con lo que evitaría represalias, sin embargo, para los potenciales *whistleblowers* mexicanos, esto no es suficiente para decidirse a denunciar. Habría que indagar un poco más respecto a esta herramienta, si los servidores públicos no confían en estos mecanismos, o si bien es más por una razón técnica y de desconocimiento de cómo funcionarían técnicamente como protectores de la identidad del denunciante. En México este tema de desconfianza hacia los sistemas electrónicos no es nuevo, en el caso de la urna electrónica, lleva años como propuesta sin ser aceptada por la desconfianza en ellos.

Con este estudio, se confirman que las diversas condiciones en las que se puede dar el *Whistleblowing* afectan en mayor o menor medida la toma de decisiones para la denuncia. La distancia de poder, el denunciar élites, jefes, superiores jerárquicos importa. Si a eso le agregamos que la burocracia mexicana se construye a través de redes de poder, grupos y compadrazgos, los contextos se complejizan. Así también el tema de las represalias y peligros derivados de la misma son determinantes de la denuncia. La cultura organizacional es el otro factor que debe considerarse, así como las condiciones de lealtad y otros factores individuales que, sin duda, influyen en la probabilidad de denunciar, y que no son fáciles de medir. El contexto de una instaurada corrupción en el sector público hace imperante la necesidad de profundizar los estudios.

La importancia de generar una cultura de la denuncia en México radica en los altos niveles de corrupción que se observan en el país sexenio tras sexenio, incluyendo el actual (2018-2024). Desde las élites de poder, incluidos los gobernantes, no se observa una voluntad política clara para combatir la instaurada corrupción que permea particularmente en la administración pública. Por ello, surge la necesidad de contar con herramientas de combate efectivo como el *Whistleblowing*. La organización *Transparency International* (2022) señala que el *Whistleblowing* es una herramienta efectiva para destapar casos de corrupción, fraude, mala gestión y otras irregularidades, y que es también una potente herramienta de gestión y prevención de riesgos que ayudan a proteger a las organizaciones de los efectos de las conductas indebidas, incluida la responsabilidad legal, los daños duraderos a la reputación y las pérdidas financieras graves.

El *Whistleblowing* y los *whistleblowers* son figuras esenciales en el combate a la corrupción, en la búsqueda de una cultura organizativa, vigilante y alertadora de las malas

prácticas arraigadas en la administración pública. Para ello, es esencial conocer a profundidad este mecanismo, el contexto particular de su implementación, así como sus incentivos y factores inhibidores. La efectiva protección de las personas denunciantes es otro tema pendiente que se puede abordar a partir de los hallazgos presentados. Queda mucho por aprender sobre *Whistleblowing-Whistleblowers* en el combate a la corrupción.

Referencias

- Arellano Gault, D., Medina, A. y Rodríguez, R. (2012). Instrumentar una política de informantes internos (*whistleblowers*): ¿mecanismo viable en México para atacar la corrupción? *Foro Internacional*, 38-91.
- Ashforth, B. y Vikas, A. (2003). The Normalization of Corruption in Organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25, 1-52. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(03\)25001-2](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(03)25001-2)
- Bhargava, N. y Madala, M. (2014). *An Overview of Whistleblowing Status in Various Continents Across the World*.
- Bushnell, A. M. (2020). Reframing the whistleblower in research: Truth-Tellers as whistleblowers in changing cultural contexts. *Sociology Compass*, 14(8). <https://doi.org/10.1111/soc4.12816>
- Cailleba, P. y Petit, S. C. (2018). *The whistleblower as the personification of a moral and managerial paradox Unplugged-Society*. 21, 17.
- Culiberg, B. y Mihelič, K. K. (2017). The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics*, 146(4), 787-803.
- Devitt, J. K. (2015). *What Is Whistleblowing?* (Speaking Up Safely Civil Society Guide to Whistleblowing, pp. 5-7). Transparency International. <https://www.jstor.org/pbidi.unam.mx:8080/stable/resrep20533.4>
- Fierro, A. (2021). *Presentación del Manual Sobre Faltas Administrativas y Delitos de Corrupción*. https://www.youtube.com/watch?v=VOYONRU_YGQ
- Hersh, M. A. (2002). Whistleblowers-Heroes or traitors?: Individual and collective responsibility for ethical behaviour. *Annual Reviews in Control*, 26(2), 243-262. [https://doi.org/10.1016/S1367-5788\(02\)00025-1](https://doi.org/10.1016/S1367-5788(02)00025-1)
- Hofstede. (2022). Country Comparison. *Hofstede Insights*. <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/>

- Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1). <https://doi.org/10.9707/2307-0919.1014>
- Hofstede, G., Hofstede, G. J. y Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations: Software of the mind: intercultural cooperation and its importance for survival* (3rd ed). McGraw-Hill.
- Jubb, P. B. (1999). Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics*, 21(1), 77-94.
- Mills, C. W. (2001). *La Élite del poder*. Fondo de Cultura Económica.
- Nader, R. (1972). An Anatomy of Whistle Blowing. *Essentials of Business Ethics*.
- Near, J. y Miceli, M. (1985). Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, 4. <https://doi.org/10.1007/BF00382668>
- Park, H., Blenkinsopp, J., Oktem, M. K. y Omurgonulsen, U. (2008). Cultural Orientation and Attitudes Toward Different Forms of Whistleblowing: A Comparison of South Korea, Turkey, and the U.K. *Journal of Business Ethics*, 82(4), 929-939. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9603-1>
- Pring, C. (2019). *Global corruption barometer, Latin America & the Caribbean 2019-Citizens' views and experiences of corruption*.
- Su, S. (2020). Why so few acting whistleblowers? Impacts of institutional anti corruption. *Governance*, 33(2), 227-247. <https://doi.org/10.1111/gove.12415>
- Transparency International (2022). *Internal Whistleblowing Systems: Best Practice Principles for Public and Private Organizations*. <https://www.transparency.org/en/publications/internal-whistleblowing-systems>
- Waytz, A. (2013). *More Questions Than Answers About Whistleblowing*. Scientific American Blog Network. <https://blogs.scientificamerican.com/moral-universe/more-questions-than-answers-about-whistleblowing/>
- Wright, K. (s. f.). *Towards a Cultural Sociology of Whistleblowing*. Recuperado 11 de noviembre de 2021, https://www.academia.edu/2034600/Towards_a_Cultural_Sociology_of_Whistleblowing

¿Cómo se cumplen las obligaciones de transparencia en materia de archivos? Análisis subnacional del Estado de Jalisco

RAMÓN AGUILERA MURGUÍA

Recibido: 1 de mayo de 2023. Aceptado: 8 de septiembre de 2023.

Resumen: En este artículo se hace un análisis de la situación subnacional, a través de la experiencia realizada por el sector centralizado del Ejecutivo Estatal y por los 125 municipios del Estado de Jalisco, sobre la implementación de la Ley General de Archivos a cinco años de su publicación. Desafortunadamente los resultados no son tan halagüeños como debería suponerse. La debilidad de los sistemas institucionales de archivos, hacen frágil la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, pero también prenden un foco rojo para las próximas entregas de las administraciones que concluirán el año que entra.

Palabras clave: Gestión de documentos, archivos, transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción.

Abstract: In this article, an analysis of the subnational situation is made, through the experience carried out by the centralized sector of the State Executive and by the 125 municipalities of the State of Jalisco, on the implementation of the General Archives Law five years after its publication. Unfortunately, the results are not as rosy as might be expected. The weakness of the institutional file systems makes accountability and the fight against corruption fragile, but they also turn on a red light for the next installments of the administrations that will conclude next year.

.....
Investigador de la Escuela Mexicana de Archivos, Ciudad de México, México (correo electrónico: ramon@escuelamexicanadearchivos.edu.mx | <https://orcid.org/0009-0000-2356-8342>).

Keywords: Records management, archives, transparency, accountability, fight against corruption

Introducción

Una de las premisas de la política nacional anticorrupción, de acuerdo con el «Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción» publicado por el PIRC-CIDE en el 2018, es considerar a la rendición de cuentas como un eje principal, donde el primer eslabón es, sin duda, la adecuada gestión de los archivos (2018, 10 y 12). Por esta razón, dentro de las acciones propuestas por el libro citado, se plantea «generar un modelo integral de gestión documental, con criterios técnicos para la gestión de los archivos gubernamentales y la garantía de estos como base de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública...» (2018: 15).

El modelo integral y normalizado de un sistema de gestión documental, desde una perspectiva global, ha sido propuesto a través de la «ISO 15489,¹ gestión de documentos», la cual entiende esta actividad como «la gestión responsable de un control eficaz y sistemático de la creación, recepción, mantenimiento, uso y la disposición de documentos de archivo, incluidos los procesos para incorporar y mantener en forma de documentos la información y prueba de las actividades y operaciones de la organización» (2016: 9). Estas últimas líneas son relevantes porque se enfatiza el mantenimiento de la información en «forma de documento» como lo establece el apartado A, fracción I del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ordena a todos los sujetos obligados a documentar sus actos administrativos, ya que, como se ha consignado en otros estudios, son considerados evidencias donde se plasma la responsabilidad política y social de los servidores públicos (Cruz Mundet, 2006: 111-119; Nacif, 2012: 146-149; Aguilera, 2012: 21-25; Fricker, 2019: 19-22). Por ello, la mejor manera de rendir cuentas,

.....

¹ La ISO 15489 en su primera versión del 2006 delineó la estandarización de la gestión de documentos para fortalecer los sistemas de archivos y ha sido la referencia global para este tema, sobre todo, tomando en cuenta la aparición de los documentos electrónicos. Esta ISO sirvió de base para la elaboración de la familia de las ISO 30300 enfocada a la certificación de los sistemas de gestión de documentos. La versión que citamos en este artículo es la que corresponde a la *ISO 15489: 2016, gestión de documentos*, ISO, Ginebra, 2016.

como ya se argumentó en un trabajo anterior (Aguilera, 2014) es a través de un buen sistema de archivos que garantice la organización y la conservación sistemática de los documentos públicos por medio de los procesos, de las herramientas técnicas, de los planes y programas de desarrollo y de los procedimientos archivísticos bajo la responsabilidad de la alta dirección y de los operadores de los archivos.

Igualmente, es importante considerar que cuando se usa el término «documento público», se debe entender no sólo como un soporte que contiene datos e información, sino como una estructura diplomática estable que ha sido consensuada y aceptada porque cumple con un formato de acuerdo con la tipología para la cual fue creado; por lo que, ese formato estable le confiere integridad, fiabilidad y autenticidad como evidencia (Duranti, 1996; Cruz Mundet, 2006: 112-113; Aguilera 2010: 11-13). Desde esta perspectiva, el continente y el contenido están íntimamente unidos y, en el caso del documento público, esta vinculación se crea por medio de las funciones establecidas por las normas internas que rigen a cada institución pública.

En este sentido, la Ley General de Archivos (LGA) publicada en el 2018 retoma el mismo enfoque cuando instruye a todos los sujetos obligados a la creación de sistemas de gestión de documentos funcionales, llamados por la Ley «sistemas institucionales de archivos», que logren homologar procesos, herramientas técnicas y procedimientos para garantizar la organización y conservación de los documentos públicos como premisa indispensable para la transparencia y para la rendición de cuentas.

Con este marco de referencia, se pretende evaluar la implementación de la LGA por medio del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en materia de archivos. La implementación de la ley ha tenido un largo y sinuoso camino debido a varios factores que no son posibles de analizar en toda su magnitud en este trabajo, pero podemos, al menos, enlistarlos con el propósito de hacerlos evidentes. Tal es el caso del raquítico apoyo financiero a los archivos, sobre todo en las entidades federativas y, más particularmente, en los municipios. Del mismo modo, otro factor es la falta de profesionalización de esta actividad con todo lo que conlleva este tema. Pero, también ha sido un obstáculo de la implementación, la batería de recursos de inconstitucionalidad que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) interpuso en contra de algunas de las leyes estatales en su proceso de armonización. En este sentido, se creó un «impasse» que detuvo una dinámica que prometía buenos augurios

para los archivos. Solo para dimensionar este factor, hubo 17 controversias que correspondieron a los estados de: Colima, Nuevo León, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí, Yucatán, Guanajuato, Tabasco, Chiapas, Sonora, Tlaxcala, Estado de México, Chihuahua, Nayarit, Aguascalientes y Zacatecas.¹

Si bien, había razones para promover las controversias en algunas leyes por las inconsistencias en la técnica parlamentaria de ciertos artículos, también hubo inconformidades que miraban más a la forma que al fondo. Como quiera que sea, este hecho puso un freno en muchas entidades federativas y sirvió de pretexto para no aplicar ni la ley estatal, ni la ley general.

Si es correcta la afirmación de que la gestión de documentos es fundamental para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, es necesario medir el cumplimiento o incumplimiento de las leyes de archivos para constatar si se va en la ruta adecuada como lo plantea el «Libro Blanco de *la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*». De la amplia gama de sujetos obligados en los tres niveles de gobierno, los municipios son los menos favorecidos cuando se trata de presupuestos asignados a los archivos, de personal idóneo y debidamente capacitado que se encargue del tema de una manera estable y continua. Por ello, el presente artículo tiene como objetivo mostrar un ejemplo de un entorno subnacional, tomando el caso del Estado Jalisco, para constatar cómo se han implementado estas leyes a través de la publicación de las obligaciones de transparencia en materia de archivos establecidas en el artículo 70, fracción XLV de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y del artículo 8, fracción VI, inciso XIII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Los archivos como un activo de la gestión gubernamental

Algunos teóricos de la archivística a finales del siglo pasado y principios de éste propusieron repensar la gestión de los documentos como una actividad descentralizada, deconstruyendo la visión tradicional que entendía a los archivos como un lugar de custodia, centralizado y estático (Cox, 1997; Brothman, 1999; Duranti, Eastwood y Macneil, 2002; Ketelaar, 2007). Su planteamiento era permitir a los productores y a los gestores de la

.....

² Cfr. <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-268-21.pdf>.

documentación administrar y controlar su propia información, con lo cual se originó un nuevo replanteamiento conceptual con el nombre de «teoría de la postcustodia». La propuesta anterior ha llevado aparejada largas discusiones sobre el papel de los archivos en el mundo contemporáneo (Cruz Mundet, 2002: 32-34). De manera general, este nuevo enfoque impulsado, fundamentalmente, desde el ámbito anglosajón a partir de las ideas disruptivas del postmodernismo y la irrupción de las tecnologías de la información (Lowry, 2020) al transformar las formas de producir y gestionar la información, induce a entender al archivo no como un lugar de recepción pasivo u objeto estático (Cook, 2001), sino como un proceso dinámico que abarca desde la planeación y la producción de los documentos hasta su destino final. No se trata de renunciar, como afirma Cook (2001) a los principios de la ciencia archivística, sino de responder a los retos de un ecosistema digital que transforma la sociedad actual. Esta teoría está sustentada en una visión integral como lo propusieron los canadienses de Québec (Couture, *et al.*, 1999) con su «archivística integrada», donde los documentos activos de las oficinas gubernamentales forman centros de información vinculados estrechamente con los documentos concluidos administrativamente con un valor agregado para conformar la memoria corporativa. De aquí se deriva que los archivos no deben ser entendidos como la última fase identificada como un depósito al que se le destina lo caduco, lo que ya no es útil, sino como un proceso dinámico presente en toda la vida de la organización.

Desde esta perspectiva, los archivos representan elementos activos en la formación de la memoria organizacional lo que implica situarlos, como lo proponen Gault y Lepore (2012) en las mismas redes de trabajo al interior de una organización. Desde este replanteamiento, los documentos se revaloran como activos de información para una organización; pero para lograr su acceso y consulta es necesaria una metodología que los organice de forma lógica y sistemática. En este sentido, los archivos son considerados como un insumo del buen gobierno; coadyuvan a la eficiencia, a la eficacia y al avance institucional. Por ello, Jacques Derrida (1994, 48-49) plantea, en su famoso texto *Mal de archivos* una «reconfiguración del concepto de archivo desde una perspectiva técnica, política y jurídica» y sostiene que la democracia efectiva se mide por «la participación y el acceso al archivo, a su constitución y a su interpretación». Y que «las infracciones de la democracia» están promovidas por los «Archivos prohibidos», hecho que se hace realidad cuando prevalece la opacidad a través del ocultamiento, de la manipulación, de la desorganización, de

la negligencia, de la destrucción y de las políticas contrarias a la promoción de «archivos abiertos».

Con el desarrollo de los valores democráticos iniciado en nuestro país desde el principio de este siglo, con la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, los archivos han resurgido como un tema ineludible, pero al mismo tiempo, inmerso en un juego de tensión entre una evolución y una involución, entre la aceptación plena del papel que tienen los archivos en la gestión administrativa y el desdén del sector público al no ser un tema atractivo para el lucimiento político (Aguilera, 2012). González Arreola y Ríos Cázares, (2014b, 73-74) señalan que la desarticulación de la gestión gubernamental integrada por las políticas de transparencia, de archivos, evaluación, control interno, fiscalización y contabilidad gubernamental, es uno de los graves problemas que obstaculizan la rendición de cuentas y la forma de resolver esta fragmentación es lograr una concurrencia en las políticas que regulan de manera transversal la administración pública. Lo anterior, siguiendo a los mismos autores, implica, entre otros rubros, lograr equilibrar la captación de información [desde los archivos] sobre «procedimientos e insumos de las políticas y programas públicos —con aquella que transmite— los efectos de la acción gubernamental» (2104: 74). Este equilibrio se logra con un buen sistema de gestión de documentos, es decir, con un conjunto de «tareas y procedimientos orientados a lograr una mayor eficacia y economía en la explotación de los documentos de las organizaciones» (Cruz Mundet, 2006, 17) y su ámbito se extiende a todo el ciclo de vida documental.

En materia de gestión documental debemos considerar, además, el impacto directo de la transformación digital, entendida como un proceso irreversible que experimenta la sociedad actual y en la cual, la gestión de documentos se encamina a una transición digital con el cambio de soporte. La transformación digital lleva sus riesgos por la complejidad tecnológica, económica y cultural (Duranti, 2001) y solo se puede garantizar un tránsito seguro desarrollando un modelo de gestión documental sustentado en políticas públicas (Merino, 2013) que aterricen en «políticas de archivos» que delinee y planifiquen (Jardin, 2010, 201-219) con una visión clara, la interacción entre los datos, la información y los documentos en entornos digitales que garanticen la «gobernanza de la información» (Alberch y Aguilera, 2023).

Los sistemas institucionales de archivos son, pues, el camino trazado por la normatividad en materia de archivos vigente para contar con archivos organizados y conservados

bajo un mismo estándar. Son también el mecanismo para sustentar el buen gobierno y la base para armonizar los sistemas nacionales de transparencia y los sistemas nacionales anticorrupción como lo estipula el capítulo IV del título tercero de la Ley General de Archivos. Para que los archivos puedan ofrecer un servicio organizacional como lo proponen Gault y Lepore (2012: 90-98) la premisa ineludible es lograr una articulación de todos los documentos para contar con información auténtica, íntegra, fiable, coherente, oportuna y suficiente. Esto se consigue con una estructura documental homogénea gobernada por instrumentos o herramientas archivísticas.

No cabe duda de que la negligencia y el descuido de los activos de información, como lo han publicado algunos estudiosos de la archivística sobre todo en el ámbito iberoamericano fomentan la opacidad, y abren caminos resbaladizos que pueden propiciar actos de corrupción (Mendoza, 2004; González, 2006; Zapata, 2006). La desorganización de los archivos es fuente de corrupción administrativa o, en otras palabras, la desarticulación de los documentos y la fragmentación de la información favorecen, en mucho, la ausencia de rendición de cuentas y la corrupción (Zapata, 2006: 181).

El cumplimiento de las obligaciones de transparencia en materia de archivos

Los sistemas institucionales de archivos tienen dos niveles que interactúan entre sí. El primero, es el «macro nivel» y se refiere a la estructura documental de un organismo público que es la que permite el adecuado funcionamiento de su sistema de gestión de documentos. El segundo, es el «micro nivel» que baja a los procesos de trabajo y a la forma en que se documentan, organizándose de acuerdo con las directrices del «macro nivel».

En este trabajo se analizará la estructura documental que establecen, tanto la Ley General de Archivos, como la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Dicha estructura se sustenta en los documentos de archivo integrados en expedientes y gobernados por los «instrumentos de control y consulta archivísticos». Los expedientes son las evidencias de los procesos de trabajo de las diferentes unidades administrativas que realizan sus funciones de conformidad con las leyes, estatutos orgánicos, reglamentos internos, manuales de organización y manuales de procedimientos administrativos (Aguilera y Nacif, 2008). Los expedientes son articulados por los «instrumentos de control y consulta archivísticos», herramientas exigidas por la metodología desarrollada por la disciplina archivística y, al mismo tiempo, obligatorios conforme a los artículos 13 de la

Ley General de Archivos y 116 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Sin esta estructura es imposible una adecuada gestión documental; ya que ella proporciona la solidez y la coherencia de los sistemas de archivos, siempre y cuando se elaboren correctamente con las técnicas archivísticas. Las demás obligaciones de transparencia (la guía de archivos documental, el programa anual desarrollo archivístico y su informe de cumplimiento, así como las actas y los dictámenes de baja y transferencia secundaria) son la evidencia de la instrumentalización correcta de la estructura documental. Por ello, este análisis se enfoca a las obligaciones de transparencia en materia de archivos, y de manera particular, a los instrumentos de control y consulta, los cuales deberían estar reportados en este primer trimestre del 2023. El objetivo es, por tanto, dimensionar el grado y la calidad en el cumplimiento de estas obligaciones, como un indicador del buen o mal funcionamiento de los archivos públicos.

Los «instrumentos de control y consulta» adoptados por las obligaciones de transparencia en materia de archivos son: el cuadro general de clasificación, el catálogo de disposición documental y los inventarios de expedientes. Las tres herramientas sustentan la estructura documental y son facilitadores de la gestión de documentos de cualquier sistema de archivos. Cada proceso de trabajo de la gestión administrativa está ligado, tanto al cuadro general de clasificación que sirve de guía para la organización de todos los expedientes producidos por las funciones de las unidades administrativas, como al catálogo de disposición documental en su función de gestor del ciclo vital de los mismos expedientes. A su vez, el inventario general de expedientes, además de controlar el universo de documentos expedientados, facilita la consulta y el acceso expedito a cada trámite documentado. En suma, los tres instrumentos mencionados forman un entramado lógico que va de lo general a lo particular, estableciendo reglas de conservación, transferencias sistemáticas y controladas, resoluciones fundamentadas y registradas sobre el destino final, y un control de los expedientes repartidos en las diversas unidades administrativas y en los repositorios intermedios e históricos. Esta es la importancia de cumplir con la elaboración y aplicación de estas herramientas técnicas como parte de la estructura documental en la gestión de documentos.

Además, como ya se mencionó, se considerarán en este trabajo las demás obligaciones que son resultado de los instrumentos de control y consulta como es el caso de la guía de archivos documental que es un instrumento de transparencia, el programa anual de

desarrollo archivístico y su informe correspondiente, así como las actas y dictámenes de baja documental y transferencia secundaria.

Para realizar el análisis propuesto se ha tomado como muestra, según quedó mencionado en párrafos anteriores, al Estado de Jalisco porque fue el segundo estado que armonizó su ley de archivos bajo el modelo de parlamento abierto.¹ Se involucraron para su redacción los tres poderes del Estado y muchos municipios, junto con grupos académicos y miembros de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, es un buen objeto de estudio por su tamaño, al ser uno de los estados con más de 100 municipios² dentro de su territorio; por su estratificación municipal según la densidad de su población y su distribución geográfica en 12 regiones. Lo anterior permite considerar al Estado como un modelo para realizar un estudio piloto sobre el tema que nos ocupa, y que pueda ser aplicado a otras entidades federativas. Dentro de los 549 sujetos obligados de este Estado, se examinarán dos segmentos ambivalentes que representan el 27%, pero que en su conjunto, según el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI),³ son los que más reciben solicitudes de información: el Poder Ejecutivo desde su organización central y los 125 municipios de la entidad, ponderando el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de acuerdo con los criterios de los «Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y del artículo 31, fracción IV de la LGTAIP» actualizados en el 2020⁴ (en adelante

.....

¹ Sobre el avance de la armonización de la leyes de archivos de las entidades federativas se puede consultar el reporte del Archivo General de la Nación del 2 de febrero del 2023 en: <https://www.gob.mx/sna/articulos/armonizacion-e-implementacion-de-la-ley-general-de-archivos-en-las-entidades-federativas>.

² Los datos comparativos sobre el número de municipios de cada entidad federativa se pueden consultar en: https://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2689:gpm-panorama-de-los-municipios&catid=2.

³ Sobre el particular véase: <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1647#:~:text=Jalisco%20se%20ubica%20en%20el,de%20549%20sujetos%20obligados%20registrados>.

⁴ https://snt.org.mx/wp-content/uploads/Lineamientos-Técnicos-Generales-DOF-21072021_integrada_vf.pdf.

«Lineamientos») y con los criterios propios de la metodología archivística que expondremos más adelante.

Evolución de las obligaciones de transparencia en materia de archivos

Antes de continuar, conviene tener en cuenta que las obligaciones de transparencia en materia de archivos han tenido una evolución desde que se plantearon por primera vez, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 2002, hasta la actual versión propuesta por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 2015 y sus «Lineamientos» del 2020 que determinan la forma de publicarlas. En una primera instancia se determinó que los sujetos obligados publicaran solamente el catálogo de disposición documental y, lo que se denominó en su momento, la guía simple de archivos. Posteriormente, en el 2012, el artículo 2, fracción IV del Reglamento de la Ley Federal de Archivos dirigida a los Poderes Federales del Estado Mexicano añadió en las páginas web el programa anual de desarrollo archivístico y su informe de cumplimiento. Sin embargo, lo anterior no se reflejó en los portales de transparencia hasta que en el 2020 el Sistema Nacional de Transparencia, a través de los «Lineamientos», homologó las obligaciones de transparencia en materia de archivos del artículo 70, fracción XLV con las propias obligaciones dictadas por Ley General de Archivos, en cuanto a la publicación del cuadro de clasificación archivística, del catálogo de disposición documental, de los inventarios documentales (inventario general, inventario de baja e inventario de transferencia secundaria), del programa anual de desarrollo archivístico y su respectivo informe de cumplimiento, de los dictámenes y actas de baja (expediente de baja documental) y de transferencia secundaria (expedientes de transferencia secundaria), de la guía de archivos documental y del índice de expedientes reservados, en los portales web de los sujetos obligados. Cabe mencionar, que para el caso del Estado de Jalisco, se agregaron a estas obligaciones, las auditorías archivísticas realizadas en los sujetos obligados.

Criterios para valorar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en materia de archivos

¿Qué impacto tiene en el sector público cumplir o no con estas obligaciones? Primero, son normas que tienen una obligatoriedad general para todo el país con las respectivas consecuencias de responsabilidad administrativa por las omisiones cometidas. Segundo,

el incumplimiento puede ser denunciado por cualquier ciudadano generando actuaciones correctivas por parte de los órganos garantes de transparencia. Tercero, son una evidencia de una buena o mala gestión administrativa que se traduce en un eficiente o deficiente sistema de rendición de cuentas. La negligencia o las acciones deliberadas para incumplir estas obligaciones fomentan actos negativos que pueden inducir a la opacidad y a la corrupción ante el desorden o la pérdida deliberada de la documentación pública; todos ellos antivalores que alimentan una postura contraria a la democracia y al beneficio común de la «res pública». Ante esta realidad, no es banal revisar el comportamiento de los sujetos obligados en lo referente a las «obligaciones de transparencia en materia de archivos» a la luz de los criterios generales y específicos propuestos por los «Lineamientos» y por los criterios propios de la metodología archivística como una herramienta más para la rendición de cuentas y el combatir la corrupción.

Los «Lineamientos» determinan una serie de criterios generales y específicos para los diversos rubros considerados en las obligaciones de transparencia y que, en nuestro caso, aplican a los archivos. Entre los criterios generales, sobresalen los numerales V, VI y VII, que se refieren a la calidad de la información, a su accesibilidad y a la utilización de los formatos establecidos respectivamente. Para que una información tenga calidad, de acuerdo a los «Lineamientos» debe cubrir las siguientes características: veracidad, confiabilidad, oportunidad, congruencia, integralidad, actualidad, accesibilidad, comprensibilidad y verificabilidad. Por lo tanto, no se cumple con las obligaciones de transparencia con el solo hecho de subir un formato digital con cualquier tipo de información, se deben cubrir todos estos requisitos.

Los criterios específicos, por su parte, vinculan el artículo 24, fracción IV de la Ley General de Transparencia, que establece la obligación que tienen todos los sujetos obligados de constituir sistemas de archivos, con los artículos 1 y 11, fracción I de la Ley General de Archivos que especifica que los sistemas mencionados deben cumplir con los principios y bases generales de la organización, conservación, administración y preservación homogénea. El objetivo de la Ley General de Archivos es establecer una normatividad que permita la homologación de los sistemas de archivos de todo el país. Por ello, la publicación de los instrumentos de control y consulta, dentro de las obligaciones en materia de archivos, son un primer paso para la estandarización, no solo de los formatos digitales, que de suyo son importantes para la interoperabilidad de la información, sino también de

la calidad del contenido de los documentos exigidos, ya que al estar integrados en los catálogos de transparencia adquieren una doble dimensión, la de ser una herramienta técnica y, al mismo tiempo, un instrumento de transparencia con enfoque ciudadano.

De acuerdo con lo anterior, los «Lineamientos» agregan a los criterios generales, los criterios de contenido, los criterios de formatos y los criterios de temporalidad para la actualización y conservación de la información en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

Además de los criterios anteriores, se proponen dos «criterios archivísticos» que permiten cumplir con los requisitos metodológicos que la disciplina archivística exige a los sistemas de archivos y que, generalmente, se encuentran en las normas técnicas nacionales e internacionales como las guías propuestas por el Archivos General de la Nación (AGN); y las normas de buenas prácticas del Consejo Internacional de Archivos (ICA) y de la Organización Internacional de Estándares (ISO), entre otras.

- a) El primer criterio se enfoca a la estructura interna de los formatos de los instrumentos verificando que contengan los campos requeridos y homologados para registrar los datos y los metadatos pertinentes de cada herramienta técnica, de acuerdo con su propia naturaleza.
- b) Un segundo criterio es el de la calidad técnica de la información archivística relacionada con los instrumentos de control y consulta, la guía de archivos documental; así como las demás obligaciones en esta materia.

De esta manera, el cuadro general de clasificación debe cumplir con una estructura mínima establecida en el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley General de Archivos y replicada en el artículo 116 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Dicho esquema se tomó de la «Norma Internacional General de Descripción Archivística» (ISAD G)⁵ publicada por el Consejo Internacional de Archivos con el objeto de estandarizar los taxones o categorías para clasificar y describir los expedientes. Se establece un esquema multinivel que va de lo general a lo particular estableciendo tres campos obliga-

.....
⁵ Para el cuadro general de clasificación se puede consultar el *Instructivo para elaborar el Cuadro general de clasificación archivística*, Archivo General de la Nación, México, 2012; y la *Norma Internacional General de Descripción Archivística, adoptadas por el Comité de Normas de Descripción, Estocolmo, Suecia 11-22 de septiembre de 1999*, Consejo Internacional de Archivos, Madrid 2000.

torios con la posibilidad de abrir un subnivel más por cada uno. Por otra parte, el cuadro general de clasificación debe contener la codificación respectiva que servirá de base para el código del expediente o también denominado número de inventario. Con estos criterios, el análisis va dirigido a constatar la existencia del esquema multinivel de fondo, sección y serie documental con su respectivo código, acompañadas de las descripciones pertinentes, claras y precisas.

En el caso del catálogo de disposición documental, el Archivo General de la Nación publicó un instructivo para su elaboración en el 2012.⁶ Igualmente es importante tomar en cuenta la ya citada ISO 15489 sobre gestión de documentos, que determina el uso de esta herramienta técnica en uno de los procesos archivísticos fundamentales llamado disposición (2016, 27-28). Si bien, el formato propuesto por el Archivos General de la Nación está dirigido a las dependencias y entidades a nivel federal, no deja de ser una referencia, ya que el AGN es la entidad especializada en materia de archivos que vela por el patrimonio documental nacional. Esta herramienta debe contener, al menos, los siguientes campos: la serie documental con su código, los valores documentales, los plazos de conservación y el destino final de los expedientes.

Los «inventarios documentales», o también inventarios de expedientes tienen requerimientos mínimos en cuanto a los campos, datos y metadatos establecidos. Por ejemplo en los *Lineamientos para la creación y uso de Sistemas Automatizados de Gestión y Control de Documentos*⁷ se establecen los metadatos mínimos para los inventarios considerados como «reportes» de los sistemas automatizados. Los metadatos del inventario están vinculados con los de la carátula de los expedientes y se pueden considerar como equivalentes, tomando en cuenta los diferentes tipos de inventarios: el general, el de transferencia primaria, el de baja documental y el de transferencia secundaria. Cada uno tiene una función acorde al trámite realizado en el ciclo de vida documental, pero coinciden en los campos fundamentales para identificar a los expedientes: área generadora, código del expedientes, serie documental, descripción del asunto, años extremos y campo topográfico.

.....

⁶ Véase el *Instructivo para la Elaboración del Catálogo de Disposición Documental*, Archivo General de la Nación, México, 2012.

⁷ Anexos de los *Lineamientos para la creación y uso de Sistema Automatizados de Gestión y Control de Documentos*, AGN, DOF, 03/07/2015.

La guía de archivos documental igualmente, tiene un formato mínimo definido y un contenido que exigen precisión y homologación. Contiene dos partes fundamentales: los datos de los responsables de cada archivo considerando todo el ciclo de vida documental y la descripción con lenguaje ciudadano de cada una de las series documentales.

El análisis de la calidad de la información vertida en los programas de desarrollo archivístico y los informes anuales respectivos deben seguir el modelo propuesto por los artículos 24 y 25 de la Ley General de Archivos y los artículos 22 y 23 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Por último, las actas y dictámenes de baja documental y transferencia secundaria son expresión de una correcta gestión documental y deben corresponder a los «formatos diplomáticos» propios de una acta y de un dictámen.

El cumplimiento de las obligaciones en materia de archivos en el Estado de Jalisco

El análisis que se pone a consideración del lector se realizó, tanto en los portales web propios de los sujetos obligados, como en el PNT administrado por el INAI durante los meses de abril y mayo del 2023. Igualmente se consideró como una referencia el «Censo Nacional de Gobiernos Estatales, 2023» (CNGE) y el «Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2021» (CNGMD) realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi) actualizado en julio del 2022.

Cabe señalar, que existen diferencias en el número de las dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo de Jalisco y el nombre reportadas por sus portales institucionales y los mostrados por el PNT. También es pertinente señalar que cuando se quiere acceder a la información desde las Coordinaciones Generales creadas por la actual administración estatal para agrupar temáticamente las atribuciones del gobierno, las páginas web remiten solo, en algunos casos, a las dependencias que están bajo su coordinación. Por ello, la entrada más conveniente para la búsqueda de la información de este segmento fue dirigirse directamente a cada dependencia, a través del portal general del gobierno, administrado en su contenido por la Coordinación de Transparencia. De esta manera, la revisión se enfocó a las 23 dependencias del Ejecutivo, también denominadas «Administración Pública Centralizada». En cuanto a los municipios se pudo entrar directamente desde el PNT, obteniendo así, la información de cada uno de los 125 municipios.

Resulta interesante reiterar cómo el Estado de Jalisco impulsó de forma vehemente la armonización de su ley con la Ley General de Archivos a través del ejercicio de parlamento abierto. El 7 de noviembre del 2019 el Congreso Estatal aprobó la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios y, más tarde, el 19 de noviembre se publicó en el Periódico Oficial del Estado, siendo, como se mencionó, el segundo Estado a nivel nacional en cumplir con este mandato.

Sobre la publicación de la ley, señalo tres hechos importantes, aunque pudieran entenderse como simples datos protocolarios. Primero, se abroga la Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco publicada en 1998 y reformada en el 2005. Esto indica que existía un ley que regulaba los archivos públicos en el Estado y un antecedente que muestra que no se partía de cero normativamente. Otra cosa es el cumplimiento o no de esas disposiciones. Segundo, la Ley aprobada entró en vigor el mismo día de su publicación. Se pudo dar una prórroga de un año como lo hicieron otras leyes, sin embargo, se optó por implementarla de forma inmediata. Tercero, el decreto de publicación por parte del Gobernador dice a la letra: «mando se imprima, se publique, divulgue y se le dé el debido cumplimiento».⁸ El entusiasmo con que se elaboró y se aprobó la ley permitió la instalación del Consejo Estatal de Archivos sin mucha dilación, ya que se llevó a cabo en la sesión de instalación del 27 de febrero del 2020.⁹ ¿Qué ha pasado de esas fechas al día de hoy sobre el cumplimiento exigido por el decreto de publicación de la ley?

Primero, como un hecho relevante resaltar que hasta la fecha no se haya reunido el Consejo Estatal. Quizá la pandemia en el 2020 haya sido un factor que lo justificó, pero en los subsiguientes años tampoco se tiene noticia de una convocatoria. Esta es una primera señal que repercute en toda la entidad federativa, ya que no hay una instancia que guíe u oriente normativamente a los sujetos obligados. Lo anterior, se puede constatar con los resultados que presentaremos a través de los dos segmentos que se han revisado.

Otro factor importante, como quedó dicho en párrafos iniciales, es la controversia constitucional 141/2019 presentada por el INAI ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra de algunos artículos de la recién publicada ley estatal. Sin aden-

.....

⁸ *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, tomo CCCXCVI, martes 19 de noviembre de 2019.

⁹ <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/agenda/101633>.

trarnos en los detalles de esta controversia, se presenta la resolución dictada por la SCJN el 4 de mayo del 2021, la cual resolvió que los artículos 3, fracciones VI y XIII; 21; fracción III, párrafo segundo incisos c y d; 39 párrafo tercero y último, 56; 73; 85 y 124 fracciones I, III y V, eran «contrarios al diseño institucional homogéneo establecido en la Ley General de Archivos».¹⁰

Esta resolución se enfoca solamente a esos artículos y no toca en nada a los demás, sobre todo a los referentes a la gestión de los documentos y a las obligaciones para homologar los sistemas institucionales de archivos. Sin embargo, la controversia ha sido tomada como un pretexto para no implementar la ley en su conjunto. Al respecto, se olvida que, aunque la ley estatal fuese controvertida en su totalidad, existe la Ley General de Archivos, como norma suprema en la materia, la cual exige su cumplimiento por igual a todos los sujetos obligados de la federación, de las entidades federativas y de los municipios. Por ello, no se puede aceptar como argumento la controversia que ha sido resuelta en los términos ya señalados y que debe ser atendida por el Congreso Estatal con las reformas de los artículos que no cumplen con «la homologación institucional».

Dicho lo anterior, se revisará cada segmento propuesto para ver las particularidades sobre la forma en que han elaborado los instrumentos de control y consulta; así como los demás documentos requeridos por estas leyes.

La administración pública centralizada del Ejecutivo Estatal

En este segmento se revisaron 23 dependencias de la administración pública centralizada del Poder Ejecutivo del Estado compuesta por 18 secretarías, además de la Contraloría del Estado, la Procuraduría Social, la Fiscalía del Estado, la Jefatura de Gabinete y el Despacho del Gobernador. Cabe señalar, que como dato preliminar el CNGE aplicado por el Inegi (2023: 29-31) a 81 sujetos obligados del Gobierno Estatal de Jalisco, reporta que 31 instituciones de la administración pública estatal cuentan con cuadro de clasificación, 26 están en proceso de su integración, 10 no cuentan con él y en 9 no se reportan datos; en cuanto al catálogo de disposición documental, 33 si lo tienen, 26 están integrándolo, 12 no cuentan con él y en 10 no se reportan datos. Así mismo, en lo referente a los criterios para

¹⁰ <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6427>. También en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5632986&fecha=18/10/2021#gsc.tab=0.

organizar los documentos, 21 instituciones lo realizan por series documentales, 13 según el espacio que encuentran y 5 no tienen criterios que aplicar.¹¹

Si se considera el universo del Censo para el Estado de Jalisco, los datos resultan negativos con menos del 45% en el cumplimiento, sobre todo, en la elaboración de los instrumentos de control y consulta. Por su parte, la revisión hecha a la administración pública centralizada de Jalisco directamente en sus portales ofrece la misma tendencia negativa con un porcentaje que ronda el 73.43% de incumplimiento de las siete obligaciones revisadas según el cuadro número 1 que a continuación se presenta.

Como podemos observar, de manera particular el cuadro general de clasificación y el catálogo de disposición documental se acercan al mismo porcentaje del Censo rebasando el 50% de incumplimiento. Al respecto se puede advertir que ha pasado el primer

Cuadro 1 | Datos sobre cumplimiento de la Administración Pública Centralizada

Obligaciones de transparencia en materia de archivos	Cumplen	No cumplen
Cuadro general de clasificación	34.79%	65.21%
Catálogo de disposición documental	34.79%	65.21%
Guía de archivos documental	26.09%	73.91%
Inventarios documentales	4%	96.8%
Programa anual de desarrollo archivístico	48%	52%
Informe anual de cumplimiento	26.09%	73.91%
Actas de baja y/o transferencia secundaria	12.99%	87.01%

Fuente: Elaboración propia

trimestre de este año y estos dos instrumentos deberían estar reportados en sus diversas opciones, es decir, si hay una actualización, si apenas fue elaborado como primera versión o si es el mismo de años anteriores y sigue vigente para el año en curso.

En cuanto a las justificaciones aducidas para no cumplir con estas obligaciones, sobresalen las siguientes anotaciones: «no haber generado información en el primer trimestre del año», haberse comprometido a elaborarlas durante una fecha determinada, situa-

.....

¹¹ Para mayor información consultar en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CNGE/CNGE2023.pdf>.

ción que nunca se ha llegado a dar o, simplemente, no cuentan ni con los instrumentos ni con los demás documentos sin argumentar nada.

Por otra parte, la mayor parte de los instrumentos elaborados y publicados en gran medida, adolecen de la calidad técnica en cuanto a su contenido. Las series documentales de los cuadros de clasificación no están identificadas correctamente, confundiéndolas con las actividades de las unidades administrativas, con las estructuras internas como los comités, las juntas de gobierno, o los niveles jerárquicos de las mismas unidades administrativas. Del mismo modo, abundan como series documentales la «correspondencia de entrada y salida» o «minutarios»; así como los asuntos a nivel de expedientes individuales. También podemos encontrar aún, cuadros de clasificación orgánicos desoyendo las indicaciones de los artículos 13 de la Ley General de Archivos y 114 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que establecen cuadros de clasificación funcionales.

Con respecto al catálogo de disposición documental, los tiempos de conservación aún son un problema para algunas dependencias al seguir utilizando el término «durante su vigencia» evitando, con ello, establecer un periodo exacto de años, sobre todo para los expedientes concluidos en trámite. Algunos catálogos olvidan que el tope máximo para establecer la vigencia total es de 25 años según los artículos 37 de la Ley General de Archivos y 40 de la ley estatal. Incluso, existe un caso de una dependencia que en su catálogo no contiene ni código de la serie, ni los tiempos de conservación y con todas estas deficiencias se publicó. Sobre los inventarios de expedientes no hay mucho que decir, ya que solamente una dependencia los ha publicado.

Desde luego, como en todo análisis de un universo homogéneo, como es el caso de estas dependencias centralizadas del Ejecutivo Estatal, existen honrosas excepciones que se acercan al cumplimiento, sobre todo, en la calidad técnica de los contenidos de los cuadros de clasificación y de los catálogos de disposición documental, pero desgraciadamente son un porcentaje muy pequeño que se reduce a 3 dependencias que pueden ser referencia para las demás.

En suma, un gran número de dependencias están fuera del rango de los criterios establecidos por los «Lineamientos» en cuanto a que su información no es oportuna, actual, accesible, veraz, confiable, congruente e íntegra. Igualmente, algunos de los que cumplen, no concuerdan con el criterio de la verificabilidad porque no reportan el método con el que crearon sus documentos, sobre todo en el cuadro de clasificación y en el catálogo de

disposición documental. En fin, tampoco cumplen los tiempos de actualización y conservación en el internet. Por último, cabe señalar que se omiten las referencias sobre los índices de expedientes reservados y las auditorías recibidas porque no hay dato alguno en la plataforma revisada.

Los municipios

El universo de los municipios es más amplio y en él se encuentra una gama de expresiones que lo hacen complejo por el tamaño, por los recursos, por la geografía, etcétera. Los municipios son el eslabón más débil de la administración pública: tienen poco presupuesto, sus administraciones tienen solamente tres años para ejercer lo que muchos de los actores «políticos» desconocen en materia de gestión administrativa (Pardo, 2019). Según el Inegi, en el Estado de Jalisco hay 102 municipios con una población menor a los 50 000 habitantes, 12 tienen un rango de 50 000 a 99 999 habitantes y 11 municipios con más de 100 000 habitantes.¹² Los Municipios están divididos en 12 regiones: Norte, Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Sierra-Occidental, Valles, Lagunas y Centro. Esta última región acapara los centros urbanos de mayor densidad, sobre todo en la llamada zona metropolitana.

En este entorno, la primera aproximación sobre el tema de los archivos municipales es proporcionada por el CNGMD, el cual ofrece un acercamiento sobre la situación de los archivos y la gestión documental a nivel macro partiendo de un universo de 2 466 municipios. El tema está considerado por el «Documento de Diseño» dentro del apartado dedicado a «la función de gobierno», que debe cumplirse por estar conferida por normas jurídicas, como la transparencia, el acceso a la información pública, la protección de datos personales y el combate a la corrupción.¹³ De acuerdo con lo anterior, el Censo reporta un cumplimiento global del 40.8% de los municipios en la elaboración del cuadro general de clasificación y del 43.4% en lo que corresponde al catálogo de disposición documental. El 34.4% de los municipios cuenta con la estructura para la operación del sistema institucio-

.....
¹² https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=14.

¹³ https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463904335.pdf.

nal de archivos compuesta por una coordinación y por encargados de archivos de trámite, de concentración e históricos. Desde el punto de vista físico, el 56% cuenta con archivos de trámite, el 61.5% con archivos de concentración y el 53.6% con archivos históricos. Por último, el CNGMD registra la organización de los archivos municipales a través de la serie documental que es el taxón que aglutina conceptual y funcionalmente a los expedientes. En este renglón se ofrece una información desagregada por municipio. Un 40% de los municipios de Jalisco tienen organizados sus expedientes por serie, otro 40% lo hace considerando el espacio que encuentre, el 10% los organiza con otros criterios, el 9% no tiene criterios y 1% restante no lo sabe.¹⁴

Ahora bien, el CNGMD aplicó sus cuestionarios a los 125 municipios del Estado, lo cual ofrece información directa. Los resultados del Censo en su actualización de julio del 2022, indican que 51 municipios del Estado de Jalisco cuentan con cuadro general de clasificación, 43 con catálogo de disposición documental; 43 reportan haber constituido su sistema institucional de archivos; 70 cuentan con archivos de trámite, 77 con archivos de concentración y 67 con archivos históricos. Sobre la forma de cómo organizan los documentos, 40 archivos de concentración municipales lo hacen por serie documental, 40 por el espacio que encuentren y 10 lo hacen con otros criterios; así mismo, 38 archivos históricos municipales organizan por serie documental, 33 por el espacio que encuentren y 10 con otros criterios. Este primer saque muestra un déficit en la gestión documental y corrobora con los datos globales la tendencia negativa. De hecho el texto del documento de análisis concluye afirmando que los datos anterior revelan las carencias que tienen los gobiernos municipales para gestionar sus archivos.¹⁵

Si se contrastan los datos anteriores con la información obtenida a través de la PNT, no cambia la tendencia negativa, pues se puede observar que, en promedio, el 94% de los municipios no tienen información pertinente sobre las obligaciones en materia de archivos como se evidencia en el cuadro número 2. Situación, que no ha cambiado en nada si se compara el rango de cumplimiento antes mencionado, con los datos ofrecidos en el 2019,

.....

¹⁴ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2021/doc/cngmd2021_resultados_est_org.pdf.

¹⁵ https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463909194.pdf.

a través de otro trabajo similar enfocado a los archivos municipales del Estado de Jalisco que arrojó un promedio de 80% y 70% de incumplimiento en la elaboración y publicación del cuadro general de clasificación y del catálogo de disposición documental respectivamente (Aguilera, 2019, 54-59).

Cuadro 2 | Datos sobre cumplimiento de los 125 municipios

Obligaciones de transparencia en materia de archivos	Cumplen	No cumplen
Cuadro general de clasificación	4.8%	95.2%
Catálogo de disposición documental	5.6%	94.4%
Guía de archivos documental	4.8%	95.2%
Inventarios documentales	3.2%	96.8%
Programa anual de desarrollo archivístico	8%	92%
Informe anual de cumplimiento	4.8%	95.2%
Actas de baja y/o transferencia secundaria	5.6%	94.4%

Fuente: Elaboración propia

Los municipios que cumplen de manera puntual o parcialmente con las obligaciones de transparencia en materia de archivos, equivalen, en su mayoría, a los municipios metropolitanos y a los municipios grandes alejados de la capital que tienen más de 100 000 habitantes y, en menor medida, a los ubicados en el rango de los 50 000 a 99 999 habitantes que gozan de menor rezago social. Sin embargo, entre estos últimos, existen desigualdades en el cumplimiento, ya que los esfuerzos de las autoridades varían según el compromiso con el tema de los archivos. De manera general, se constata que un número considerable de municipios ha cargado en el SIPOT información que no corresponde con los instrumentos de control y consulta, lo cual muestra o una gran confusión de los encargados de archivos o una indiferencia de las autoridades por capacitar a los designados en esta responsabilidad para cumplir debidamente con estas obligaciones.

¿Cuáles son las razones que, en principio, se aducen ante la falta de cumplimiento de estas obligaciones? En primer lugar, algunos municipios se acogen al número 14 de los criterios adjetivos de confiabilidad de los «Lineamientos», que a la letra dicen: «Este criterio se cumple en caso de que sea necesario que el sujeto obligado incluya alguna aclaración relativa a la información publicada y/o explicación por la falta de información». Por esta

razón, se justifican con la leyenda: «no se ha generado información durante el período x» o, «se encuentran en proceso de elaboración». Pero estos procesos de elaboración, hay que decirlo, son de largo plazo y nunca acaban de concluir. Algunos municipios publican algunos de los instrumentos o documentos relacionados con los archivos de administraciones anteriores, los cuales indican que se realizó un trabajo archivístico en algún momento de un trienio pasado. Sin embargo, no se le ha dado continuidad en la administración presente. También se llega a justificar la ausencia de la información afirmando que ésta «se actualiza cada mes y debe estar publicada solo la información más reciente (vigente) por lo tanto, no es exigible que se conserve la información de periodos anteriores». En este ejemplo, se olvidan las disposiciones de los «Lineamientos» en relación a la conservación en internet de los rubros relativos a la materia archivística. Igualmente, se llega a argumentar que las funciones del archivo no están en reglamento municipal y por ello no se ha podido cumplir con las obligaciones que las leyes establecen.

Cabe observar, que se han reportado experiencias de auditorías archivísticas en algunos municipios estableciendo observaciones de mejoras, pero sin dejar rastro alguno de que posteriormente se haya dado atención a las mismas.

En cuanto a los contenidos, sobre todo, de los cuadros de clasificación y de los catálogos de disposición documental siguiendo los criterios archivísticos, encontramos frecuentemente relaciones o listas de «minutarios» y «carpetas de correspondencia de entrada y salida», o de listas de «oficios» refiriendo años, cantidades y metros lineales, pero que no corresponden con los contenidos técnicos requeridos por estas herramientas archivísticas. Igualmente, en lugar de reportar series documentales se transcriben, más bien, como en el caso de las dependencias del Ejecutivo Estatal, las actividades que realizan las áreas administrativas replicando lo que contienen los reglamentos internos o los manuales de organización.

Por su parte, un número considerable de programas anuales de desarrollo archivístico publicados carecen de las características que exigen los artículos 24 y 25 de la Ley General de Archivos y, 22 y 23 de la ley estatal, en cuanto a integrar la gestión del riesgo, el enfoque de derechos humanos, los programas anuales de capacitación, los planes de preservación digital de largo plazo; así como los de seguridad de la información. Desde luego, hay muy pocos informes anuales sobre el cumplimiento de los programas realizados del año anterior; solamente reportan el 4.8%, es decir, no más de seis municipios.

Los datos obtenidos sobre la elaboración de los instrumentos control y consulta indican que existe un alto porcentaje donde no se garantiza una organización homogénea de los archivos municipales en todo el ciclo de vida, ni una gestión sistemática de los expedientes en cuanto a transferencias y su destino final. Siguen prevaleciendo los criterios personales o las rutinas heredadas de generación en generación con archivos de trámite saturados, donde prevalece el método cronológico para organizar los documentos por oficios agrupados por su origen administrativo, por oficios firmados de los mandos superiores y por las copias de conocimiento, en vez de expedientar los documentos originales por asunto. Lo anterior, sigue generando depósitos que, en su expresión peyorativa, continúan con el apelativo de «archivos muertos», donde se apilan las cajas para que el tiempo las consuma lentamente.

En estas circunstancias, los archivos ocupan el último lugar en importancia, lo cual se refleja por los espacios físicos asignados para su resguardo, por el exiguo presupuesto asignado para la infraestructura, por las deficientes entregas-recepción de las administraciones, donde se han reportado extracciones, pérdidas y ocultamiento de documentos y por el personal encargado improvisado y sujeto a los nombramientos trienales según los intereses de los propios presidentes municipales o de los secretarios de los ayuntamientos, lo cual evidencia una captura del puesto en las administraciones municipales.

Conclusión

La implementación de las leyes de archivos no ha alcanzado el nivel deseado por una serie de factores, como la falta de sensibilización y de compromiso de la mayoría de las autoridades de los sujetos obligados, cuya responsabilidad del buen funcionamiento de los archivos está claramente establecida en el artículo 16 de la Ley General de Archivos. Igualmente, por los escasos recursos para cubrir todas las necesidades de los sistemas institucionales de archivos, sobre todo en lo relativo a la infraestructura, no obstante que es una obligación de los Congresos Estatales destinar el presupuesto necesario para esta actividad. Y, desde luego, por la falta de profesionalización y la escasa oferta de capacitación sólida y aterrizada a las circunstancias de cada archivo. Todo ello, suma para la inoperancia de estas leyes.

Por ello, sin un sistema de archivos robusto y técnicamente construido será difícil la rendición de cuentas y el combate a la corrupción por la falta del elemento esencial y

aglutinador: los documentos organizados y conservados, donde se contienen los datos y la información. Igualmente, si no logramos estandarizar el funcionamiento de los archivos es imposible llegar a la armonización de los Sistemas Nacionales de Transparencia, de Archivos y de Combate a la Corrupción, partiendo del hecho de que la base fundamental para dichas plataformas son los documentos de archivo.

La situación que nos ofrecen estos datos es preocupante porque no se ha atendido el tema a nivel estatal como era de suponerse ante un arranque espectacular, cuando se trabajó en parlamento abierto la armonización de la ley local. Si se proyecta esta realidad negativa hacia la próxima conclusión de las administraciones actuales, las entregas-recepciones como verdaderos ejercicios de rendición de cuentas, que igualmente están contempladas en las leyes de archivos, se harán de manera defectuosa, además del incumplir con las normas que indican que estos actos deben realizarse con archivos organizados, de acuerdo con los instrumentos de control y consulta.

Referencias

- Aguilera, R., Nacif, J. (2006). *Los Archivos Públicos; su Organización y su Conservación*. México: Porrúa.
- (2010). *Diplomática Eclesiástica*. México: Escuela Mexicana de Archivos.
- (2014). *Archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*. México: RRCC, CIDE.
- (2008). *La Organización de los Expedientes Públicos*. México: Porrúa.
- (2017). *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involucación de los archivos públicos mexicanos*. México: CIDE.
- (2012). «El archivo como institución memorizadora e impulsora de la contraloría social». En Iván López (coord.) *Transparencia Focalizada a la Contraloría Social y Rendición de Cuentas*. Jalapa: Contraloría General del Estado de Veracruz, 9-25.
- (2019) «Situación de los Archivos Municipales en México». En Mauricio Merino, Jaime Hernández (coords.) *Gobierno Local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. México: PIRC, Conacyt, CIDE, 45-60.
- Alberch, R., Aguilera, R. (2023). *Políticas y Requisitos de Gestión Documental para el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana*. México: RADI.
- Arellano, D.; Lepore, W. (2012). «Una premisa olvidada de la Transparencia Gubernamental».

- mental: la gestión de la documentación». En Cejudo G. y Ríos A. (eds.) *La Política de Transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE, 91-137.
- Brothman, B. (1999). «Declining Derrida: integrity, and the preservation of archives from deconstruction». En *Archivaria*, (48): 64-88.
- Cook, T. (1997). «What is Past is Prologue: a History of Archival Ideas Since 1898, and the Future Paradigm Shift». En *Archivaria*, (43): 17-63.
- (2001). «Archival Science and Postmodernism: New Formulations for Old Concepts». En *Archival Science* 1(1): 3-24.
- Couture, C. (1999). «La evaluación de los archivos: estado de la cuestión». En *Lligall: Revista Catalana d'Arxivística*, (11): 59-88.
- Cruz Mundet, J.R. (2006). *La Gestión de Documentos en las Organizaciones*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Derrida, J. (1994). *Mal de Archivos. Una impresión freudiana*. Traducción de Paco Vidarte edición digital: <https://filologiaunlp.files.wordpress.com/2012/01/maldearchivo.pdf>
- Duranti, L. (1996). *Diplomática: usos nuevos para una antigua ciencia*. Sevilla: S & C.
- (2001). «The Impact of Digital Technology on Archival Science». En *Archival Science* (1): 35-55.
- Eastwood, T. (2002). *Preservation of the integrity of electronic records*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Fricker, D. (2019) «Formulació d'una legislació actualitzada per als arxius de l'Estat». En *Lligall, Revista Catalana D'Arxivística*, (42): 16-28.
- González, A.; Ríos, A. (2014). «Propuestas para la Articulación de los Sistemas de Gestión Gubernamental para la Rendición de Cuentas». En Lourdes Morales (ed.) *Rendición de Cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. México: CIDE, 67-94.
- González, S. (2006). *Archivos Desorganizados fuente de Corrupción Administrativa*. Bogotá: Asociación Latinoamericana de Archivo, Cooperación Iberoamericana, Bogotá: Archivo General Colombia, 7-17.
- Archivo General de la Nación (2012) *Instructivo para la elaboración del Catálogo de disposición documental*. México: AGN.
- (2012) *Instructivo para elaborar el Cuadro general de clasificación archivística*. México: AGN.

- Jardim, J.M. (2010). *Políticas y Sistemas de Archivos*. México: RADI.
- Ketelaar, E. (2007). «Narrativas tácitas. Los significados de los archivos». En *Tábula* (10): 137-148.
- (2018) *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*. México: PIRC-CIDE.
- (2015) *Lineamientos para la creación y uso de Sistemas Automatizados de Gestión y Control de Documentos*. AGN, DOF, 07/03/2015.
- (2020) *Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia*. DOF, 28/12 /2020.
- Lowry, J. (2020). «El Archivo Invertido: umbrales, autenticidad y demos (pueblo)». En *Tábula*, (23): 25-53.
- Mendoza Navarro A.L. (2004). *Transparencia vs Corrupción. Los Archivos políticos para su protección*. Lima: Perú Textos Editores.
- (2000) *Norma Internacional General de Descripción Archivística, adoptadas por el Comité de Normas de Descripción, Estocolmo, Suecia 11-22 de septiembre de 1999*. Madrid: Consejo Internacional de Archivos.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco* (2019). Tomo CCCXCVI, martes 19 de noviembre.
- Merino M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Nacif, J. (2012). «Los Archivos Públicos y la Contraloría Social como instrumentos para Rendición de cuentas». En Iván López (coord.) *Transparencia Focalizada a la Contraloría Social y Rendición de Cuentas*. Jalapa: Contraloría de Veracruz, 141-150.
- Pardo, M. del C. (2019). «La Profesionalización en los Municipios de México: una tarea pendiente». En Merino M. y Hernández J. *Gobierno Local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*. México: PIRC, Conacyt, CIDE, 359-368.
- Zapata, C.A. (2006). «Relación entre la Gestión Documental y la Corrupción». En *Archivos Desorganizados fuente de Corrupción Administrativa*. Bogotá: Asociación Latinoamericana de Archivo, Cooperación Iberoamericana, Archivo General Colombia, 169-205.

La relación entre la transparencia local y las variables socioeconómicas y políticas. El caso de las Islas Canarias

JOSÉ LUIS ROS-MEDINA*
ALEJANDRO MAÑOGIL ROS**

Recibido: 27 de julio de 2023. Aceptado: 17 de septiembre de 2023.

Resumen. Este artículo analiza, en base a los datos del Índice de Transparencia de Canarias (IT-Canarias) de 2020, la relación que la transparencia activa local tiene con otras variables sociales, demográficas, económicas y políticas de gran importancia. El objetivo es conocer qué condiciones sociales alientan o desalientan el desarrollo de la transparencia pública. En nuestro estudio, además de las variables consideradas, nos hubiese gustado emplear otras, sobre todo las relativas al capital social existente en los municipios canarios, como el nivel de asociacionismo, la donación de órganos, etcétera, pero estas variables no se encuentran disponibles en las bases de datos consultadas. Los resultados arrojan que no hay diferencias significativas entre los municipios canarios con distintas variables políticas o económicas en cuanto a su nivel de transparencia activa, por lo que futuros estudios deben seguir investigando para encontrar otro tipo de variables independientes que tengan un impacto significativo en el desarrollo de la transparencia local.

Palabras clave: Transparencia activa, variables socioeconómicas, municipios, Canarias, Comisionado de la Transparencia.

.....

Artículo basado en ponencia presentada al XVI Congreso de AECPA, celebrado en Girona del 7 al 9 de septiembre de 2022.

* Profesor investigador de la Universidad en Internet, España (correo electrónico: rosmedinacs@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0003-2903-6632>).

** Investigador de Novagob.

Abstract. This paper analyzes, based on the data from the Canary Islands Transparency Index (IT-Canarias) of 2020, the relationship that local active transparency has with other variables of great importance. The aim is to understand what social conditions encourage or discourage the development of public transparency. In our study, in addition to the variables considered, we would have liked to use others, especially those related to the social capital existing in the Canary municipalities, such as the level of association, organ donation, etc., but these variables are not available in the databases consulted. The results show that there are no significant differences between the Canary municipalities with different political or economic variables in terms of their level of active transparency, so future studies should continue to investigate to find other types of independent variables that have a significant impact on the development of local transparency.

Keywords: Active transparency, socioeconomic variables, municipalities, Canary Islands, Transparency Commissioner.

Introducción

La evaluación de la transparencia en España ha ido en aumento en los últimos años de la mano de la Metodología de Evaluación de la Transparencia en la Actividad Pública (MESTA en adelante), aunque su aplicación como veremos más adelante no ha estado exenta de complicaciones y críticas y tampoco se puede afirmar que se haya extendido lo esperado. El ejemplo más exitoso, tanto por extensión en cuanto al número de casos aplicado, como por haberse sostenido en el tiempo, ha sido el llevado a cabo por el Comisionado de la Transparencia de Canarias. Esta institución dependiente del Parlamento de Canarias ha llevado a cabo evaluaciones de un número creciente de sujetos obligados desde el año 2016, convirtiéndose, sin duda, en el caso del órgano de control de la transparencia autonómico que más y mejor ha desarrollado la metodología, toda vez que solo encontramos una experiencia similar en el caso subnacional español como fue la realizada por Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia en 2017,¹ con una segunda edición en 2021.²

.....
¹ Se puede consultar aquí: <https://www.consejodetransparencia-rm.es/wp-content/uploads/2020/05/134688-Pto.06.170613.Info-General-MESTA.-Muestra-inicial.pdf>

² Se puede consultar aquí: https://www.consejodetransparencia-rm.es/wp-content/uploads/2021/10/IT-Region-de-Murcia-Manual-del-Applicativo-de-Evaluacio%CC%81n-de-la-Transparencia_v3.pdf

Es más, se puede llegar a pensar que el Comisionado de la Transparencia de Canarias ha desempeñado una evaluación con MESTA incluso más exitosa que el propio Consejo para la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG en adelante), ya que la de dicho órgano ha sido errática e incluso, metodológicamente no ajustada en algunos puntos a la descripción inicial de MESTA (Ros-Medina, 2018).

MESTA es actualmente el sistema de evaluación de la transparencia de referencia en España, después de que Transparencia Internacional España haya abandonado sus famosos e influyentes índices de transparencia. Un protagonismo compartido con otras evaluaciones como el Mapa Infoparticip@, destinado al plano local, o los informes realizados por la Fundación Haz (anteriormente denominada Fundación Compromiso y Transparencia). No obstante, ninguno de estos sistemas tiene una de las fortalezas que presenta y por la que destaca MESTA y es que se pueda aplicar indistintamente a todos los tipos de Administraciones públicas. Este potencial, unido a su carácter público al haber sido desarrollado por el CTBG, debería hacer que MESTA se extendiese generalizando su uso para la evaluación de la transparencia pública en España. Sin embargo, la realidad es que esto está muy lejos de producirse y, como ya hemos dicho, sólo el ejemplo de Canarias parece demostrar un éxito de aplicación consumado.

Esta realidad de infrautilización de MESTA probablemente conecta con la clara insuficiencia de medios que padecen los órganos de control de la transparencia en España. Algo que han denunciado repetidamente en los manifiestos conjuntos que realizan a través de la Red de Consejos y Comisionados de la Transparencia con motivo de la celebración anual del Congreso Internacional de Transparencia.³ Lo que probablemente ha hecho que dichos órganos estén primando la realización de su función de control sobre el derecho de acceso que la de control sobre la transparencia activa. Según contactos con el propio Comisionado de la Transparencia de Canarias, son tres los órganos de control que actualmente están avanzando para aplicar evaluaciones homólogas a las suyas mediante el

.....
³ Algunos ejemplos de estas denuncias están expresadas en la Declaración de Cádiz, realizada en el III CIT: <https://congresotransparencia.com/declaracion-de-cadiz/>; la Declaración de Málaga en el marco del IV CIT: <https://congresotransparencia.com/actividad/s19-declaracion-malaga/>, o más recientemente la Declaración de Alicante en el VI CIT: <https://congresotransparencia.com/declaracion-de-alicante-de-la-red-de-consejos-y-comisionados-de-la-transparencia/>

software del Comisionado: Madrid, Región de Murcia y Navarra. En caso de producirse evaluaciones similares a las canarias en estas comunidades, estaremos ante un panorama diferente en el que MESTA comenzará a consolidarse. La realidad es que actualmente y tras 6 años desde su creación, esta metodología aún no se puede considerar consolidada y tiene un peligro cierto de no llegar a hacerlo nunca.

En este artículo, vamos a intentar emplear los datos de mayor calidad que ofrece MESTA, los relativos a los municipios de las Islas Canarias, para identificar relaciones causales entre variables sociales y económicas y el desempeño en transparencia de los ayuntamientos y cabildos de las Islas Canarias. Este ejercicio se realiza con el afán de intentar profundizar en el conocimiento sobre las causas de los mejores y peores desempeños públicos en esta materia, bajo la creencia de que ciertos entornos institucionales y sociales generan condiciones más propicias para el desarrollo de la transparencia local. No obstante, pese a la calidad de nuestra variable dependiente, la transparencia, que tenemos tanto agregada como desagregada por componentes gracias a la amable colaboración del Comisionado de Transparencia de Canarias;⁴ no podemos decir lo mismo de las variables independientes, ya que, si bien tenemos gran disponibilidad de datos económicos y algunos sociales, nos faltan datos sobre variables relacionadas con el capital social como el asociacionismo o la formación, así como otros más concretos que también serían interesantes como el nivel de reciclaje o el de donación de órganos, como demuestran otros artículos que relacionan lado de la oferta y la demanda en conceptos relacionados como el de calidad de gobierno (Jiménez *et al.*, 2022).

Así, durante las próximas páginas, el lector podrá encontrar una reflexión teórica sobre la evaluación de la transparencia y el caso español, así como sobre la influencia que realiza la evaluación sobre la mejora progresiva de los niveles de transparencia en los sujetos evaluados; un apartado de exposición de las técnicas empleadas en este trabajo; el análisis de los resultados obtenidos; y, por último, las conclusiones generales de este artículo.

.....

⁴ Le queremos dar las gracias especialmente a Daniel Cerdán, máximo responsable del Comisionado, y a Clara Rodríguez, Asesora Técnica de Evaluación del Comisionado.

La evaluación de la transparencia en España

La regulación de la transparencia en España

Antes de analizar cómo se ha evaluado y se evalúa actualmente la transparencia en España, conviene tratar de explicar cómo esta se regula. La regulación de la transparencia en España se basa principalmente en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta ley establece la obligación de las instituciones y entidades del sector público de divulgar información de manera proactiva, sin requerir una solicitud previa. La divulgación incluye datos sobre organización, funcionamiento, normativa, contratos, subvenciones y otros aspectos relevantes que deben estar publicados de forma periódica, actualizada, comprensible y accesible. Esta publicación proactiva de la información es lo que entendemos por publicidad o transparencia activa, concepto al que iremos haciendo referencia a lo largo de la presente investigación.

Además, la legislación garantiza el derecho de acceso a la información pública para cualquier persona, estableciendo procedimientos para solicitar y recibir información de las entidades públicas. También promueve el buen gobierno y la ética pública, fomentando la adopción de códigos de conducta, reglas éticas y medidas para prevenir conflictos de interés y asegurar la integridad en la actuación de los responsables públicos.

La transparencia económico-financiera es un aspecto clave, exigiendo la publicación de información relacionada con la gestión pública, como presupuestos, ejecución presupuestaria y contratación pública. Esto busca brindar transparencia en el manejo de los recursos públicos. Asimismo, se enfatiza la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas a través de mecanismos participativos.

Para supervisar el cumplimiento de estas disposiciones, se establece el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que tiene como función garantizar el cumplimiento de la ley y resolver posibles controversias.

Finalmente, es importante destacar que a nivel autonómico y local, existen regulaciones complementarias que también abordan la transparencia y el acceso a la información. Estas normativas buscan promover la rendición de cuentas, la confianza en las instituciones y una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y, en algunos casos, establecen también la creación y el funcionamiento de órganos de control de forma similar al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal.

Qué se ha hecho hasta ahora y cómo se ha hecho

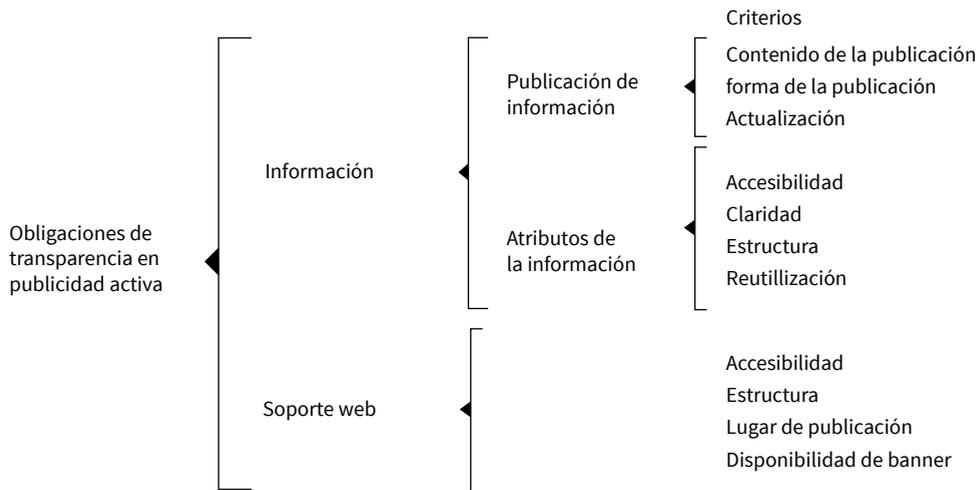
En nuestro país, la evaluación de la transparencia goza de un largo recorrido desde que en 2008 Transparencia Internacional España (TIE en adelante) iniciara la serie de índices de transparencia activa más influyente hasta la fecha. Estos índices se caracterizaron por centrarse en la evaluación de la cantidad de información publicada, aunque no tanto en su calidad. TIE llevó a cabo desde 2008 hasta 2019, año de la publicación de su último índice, un total de 28 ediciones de sus siete índices, que comprendieron un estudio final de 1 280 casos. Sin embargo, parece que actualmente la asociación ha puesto punto final a esta etapa y ha optado por emprender otras acciones relacionadas con la transparencia y el control de la corrupción.

Otros índices han tenido también bastante impacto, como puede ser el Mapa Info-particip@ desarrollado por el Grupo de investigación ComSET de la Universitat de Barcelona desde 2013 y que es la mayor evaluación de la transparencia activa de las entidades locales en España. Hasta la fecha, este índice se ha desarrollado en Cataluña, Madrid, Valencia, Murcia y Baleares dentro de nuestro país, pero además también ha tenido réplica en todas las regiones de Ecuador y en multitud de investigaciones aisladas en otros países de Latinoamérica.

También podemos citar los índices desarrollados por la Fundación Haz que ha implementado sistemas de evaluación muy similares a los que en su día puso en marcha Transparencia Internacional España, desarrollando evaluaciones de conjuntos de sujetos desde el año 2009. Probablemente dos de sus índices de mayor impacto sean el referido a la transparencia de las empresas cotizadas en el IBEX 35 y el de las universidades españolas, área donde también le acompaña la empresa Dyntra. Todos ellos centran su atención en la publicación de información, es decir, en la cantidad de información pública relevante, por lo que todos se pueden considerar listas de verificación de informaciones webs.

En cambio, como ya se ha dicho, MESTA vuelve su atención hacia los atributos de la información, no sólo hacia la publicación o no de la información. Por ello, MESTA trasciende de un enfoque centrado en la cantidad de información publicada hacia un doble enfoque centrado tanto en la cantidad como en la calidad. Como podemos ver en la tabla 1, MESTA consta de once indicadores en total, siete dirigidos a la publicación de información y su calidad y cuatro al soporte web de dicha información. De los siete indicadores relativos a la información, en los cuadernos metodológicos que desarrollan

Tabla 1 | Indicadores del sistema de evaluación MESTA



Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL y CTBG 2016b.

el sistema de evaluación⁵ MESTA se adjudican tres a la «publicación de información» y cuatro a los «atributos de la información». No obstante, en el caso de la presente investigación, consideramos que hay un fallo conceptual en dicha distribución, ya que sólo se refiere a la publicación de la información el primer indicador denominado «contenido de la publicación». El resto de indicadores, la forma de publicación, la actualización, la accesibilidad, la claridad, la estructuración y el formato abierto, son en realidad cualidades de la información publicada que, por tanto, forman parte de la calidad de la información. En definitiva, tendríamos un indicador sobre cantidad de información, seis sobre calidad y cuatro sobre soporte web.

Esta es la metodología inicialmente concebida, que en la práctica ha distado mucho de aplicarse fielmente, algo que es discutible que incluso haya hecho el propio CTBG. Lo

.....
⁵ Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Informe final (AEVAL y CTBG 2016b) y Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Anexos (AEVAL y CTBG 2016a).

Tabla 2 | Indicadores del sistema de evaluación ITCANARIAS

		Criterios	Peso	
ITCanarias Nota sobre 10	ICPA Nota sobre 10	ICIO (70%)	Contenido de la publicación	40%
			forma de la publicación	5%
			Actualización	30%
			Accesibilidad	5%
			Reutilización	20%
	ICS (30%)	Accesibilidad web	25%	
		Lugar de publicación	25%	
		Estructura	25%	
		Buscador	25%	
	ITV Máximo 1 punto	Accesibilidad	30%	
		Estructura	10%	
Lugar de publicación		10%		
Disponibilidad de banner		10%		
Sistema de medición		10%		
		Plazo de remisión	30%	

Nota aclaratoria: Aunque el ICPA tenga una puntuación máxima de 10 y el ITV una puntuación máxima de un punto, la mayor nota posible del ITCanarias no será de 11 puntos, sino de 10. Por lo tanto, en el supuesto caso de que una entidad supere este límite máximo, su ITCanarias será de 10 puntos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la web del Comisionado de la Transparencia de Canarias.

que es evidente es que el principal impulsor de MESTA a escala autonómica, el Comisionado de la Transparencia de Canarias, no ha aplicado la metodología tal cual se concibió, debido probablemente a los problemas metodológicos que se han señalado sobre la misma con anterioridad (Ros-Medina 2018: 2020).

El ITCanarias, denominación con la que el Comisionado ha identificado su versión de aplicación de MESTA se diferencia, como podemos ver en la tabla 2, en que (1) no contempla como indicadores ni la estructura de la información ni su claridad, esta última por la dificultad de valoración objetiva según señala el propio organismo; por (2) otorgar notas porcentuales diferentes a cada indicadores, y (3) por valorar también una parte extra de publicación de informaciones voluntarias o complementarias (Cerdán, sin fecha).

Centrándonos en esta metodología, que será la que empleemos posteriormente en nuestro análisis, consideramos que es cierta la reserva del Comisionado sobre la variable de claridad de la información que es muy compleja de valorar objetivamente y, sobre todo, es difícil fiabilidad entre las observaciones al ser un concepto subjetivo. Sobre la ponderación de los indicadores, parece un criterio que profundiza en la validez de la herramienta, por cuanto la crítica sistemática a las listas de verificación de transparencia activa es que no establecen interdependencias ni criterios centrales, sino que valoran a todos por igual (Michener 2015; Scheppele 2013). Si no se establecen estos nudos gordianos en las listas de verificación, es posible que se pongan en práctica estrategias para obtener notas positivas que, en realidad, intentan sostener la opacidad de las organizaciones evaluadas. Por tanto, establecer porcentajes asimétricos es una estrategia que va en contra de esas prácticas y en beneficio de una transparencia efectiva. Por último, valorar publicaciones extra como voluntarias es una estrategia también positiva para superar una de las principales debilidades de MESTA, que es un sistema de evaluación del cumplimiento legal, lo que hace que sólo se evalúe las publicaciones establecidas por las normativas de transparencia respectivas, siendo estas, como la nacional, de hace casi 10 años y no incluyendo muchas informaciones realmente importantes para juzgar las acciones y los rendimientos de los sujetos evaluados.

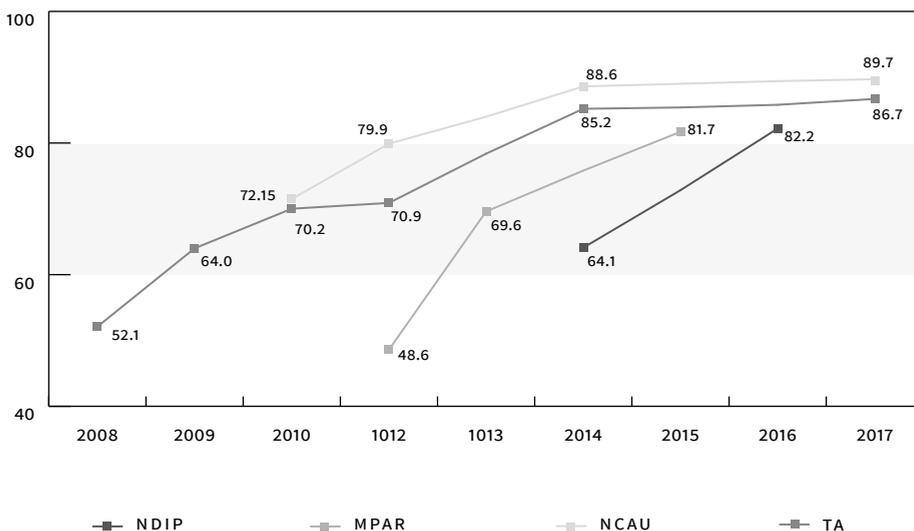
Con respecto a dichas informaciones, el Comisionado valora, como ya vimos en la tabla 2, seis buenas prácticas: 1) la elaboración y publicación de un informe anual de transparencia de la entidad, 2) la elaboración y publicación de una ordenanza, reglamento o protocolo de transparencia de la entidad, 3) la publicación de información sobre las leyes de transparencia, 4) la publicación de un enlace web al Comisionado de la Transparencia para facilitar la presentación de reclamaciones y otras acciones, 5) la utilización de un sistema de medición de las visitas al portal de transparencia y 6) el envío en tiempo y forma de la información de evaluación al Comisionado (Cerdán, sin fecha). Además de ser publicaciones que ahondan en la transparencia, son acciones potestativas que las entidades pueden no llevar a cabo. Por tanto, con esta estrategia el Comisionado pretende una mayor transparencia activa y también una mayor preocupación por la misma por parte de estos sujetos, es decir, que tenga más relevancia en sus agendas y, también, una mayor seguridad jurídica de estos procesos.

La influencia de la evaluación en el sujeto evaluado

Se ha argumentado que los índices de transparencia no son el mejor instrumento científico para acercarse a la medición de esta área de políticas públicas por muy diversos motivos: desde una falta clara de sustento teórico, incluso una visible indefinición de qué es transparencia, lo que genera problemas graves de validez (Ros-Medina, 2018), hasta por su carácter de listas de verificación que no tienen en cuenta criterios de interdependencia o necesidad (Michener, 2015) o también por ser instrumentos inadecuados para determinar los resultados de la transparencia en otras áreas como la legitimidad o la confianza al ser procesos lentos y de alta complejidad (Villoria, 2021). Sin embargo, pese a estos y otros muchos defectos y no ser claramente instrumentos de alta validez y fiabilidad, hay algo que no le podemos negar a los índices de transparencia: tienen impacto a la hora de producir mejores comportamientos de los sujetos evaluados.

No podemos afirmar con rotundidad, pero tenemos evidencias de que, en los casos en los que los índices de transparencia son sostenidos en el tiempo y tienen un alto

Gráfica 1 | Evolución de las valoraciones globales de los índices TIE

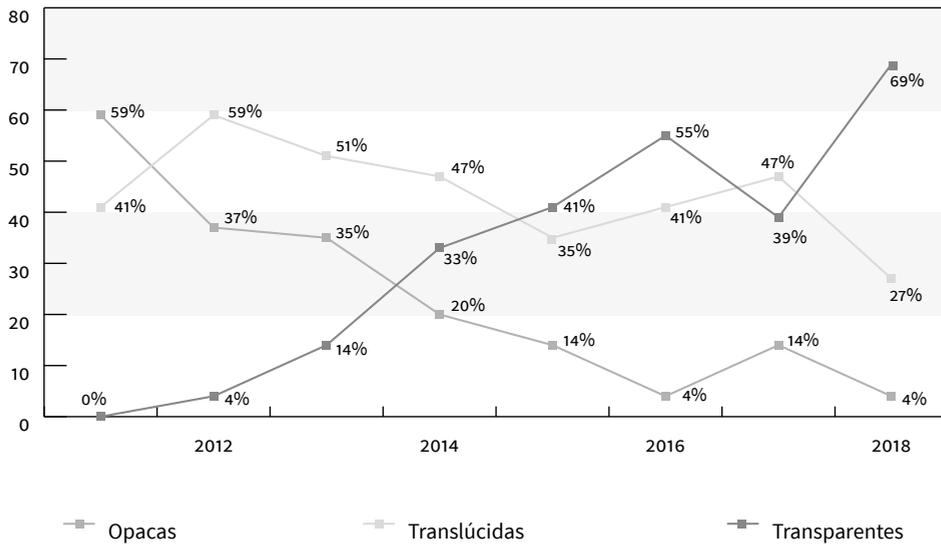


Fuente: Elaboración propia.

impacto mediático, han tenido también un alto impacto en la mejora de los niveles de transparencia de los sujetos a los que han evaluado. Empezando por el finalizado ejemplo de Transparencia Internacional España. En la gráfica 1 podemos comprobar como absolutamente todas las ediciones han supuesto una mejora en la valoración de transparencia de los sujetos evaluados, ello incluso aunque la organización fue modificando progresivamente sus indicadores sustituyendo los que tenían un cumplimiento generalizado por otros más exigentes.

Otro ejemplo meridianamente claro es el de los índices de la Fundación Haz (antes llamada Fundación Compromiso y Transparencia y Fundación Compromiso Empresarial). Por ejemplo, uno de sus índices más destacados y consolidados en el tiempo, el de la transparencia de las universidades, como podemos ver en la gráfica 2, ha obtenido una notable mejoría desde que se iniciara en 2011. De hecho, las universidades opacas han pasado de un 60% a un 4% y las transparentes de un 0% a un 67%. Todo ello constata la

Gráfica 2 | Evolución transparencia de las universidades públicas españolas según los informes de la Fundación Compromiso y Transparencia

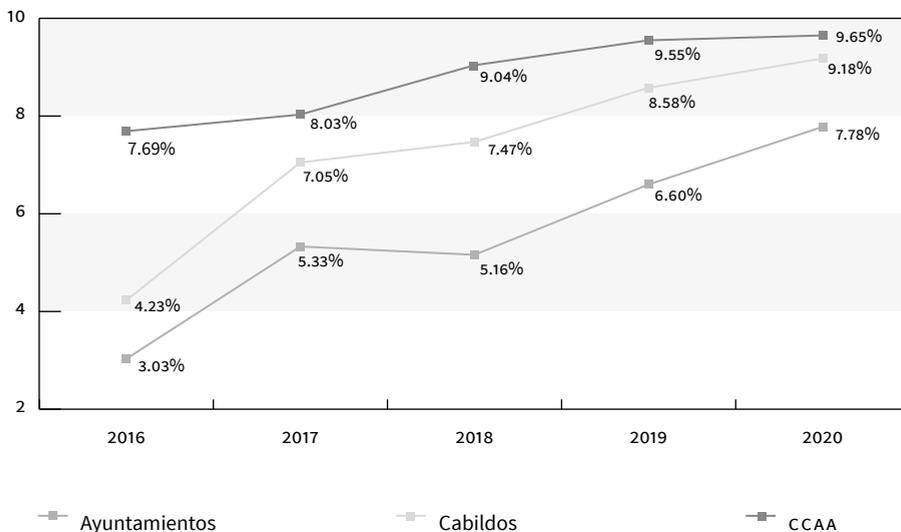


Fuente: Elaboración propia a partir de Barrio (2020).

fuerte mejoría del nivel de transparencia medio de las universidades españolas desde la implementación de esta metodología.

Por último, es más que apropiado traer a colación el caso del propio Comisionado de la Transparencia de Canarias. Dejando a un lado otros sujetos obligados y centrando la atención sólo en los tres conjuntos más relevantes, Comunidad Autónoma, cabildos y ayuntamientos, constatamos una notable mejoría, pasando los ayuntamientos de un 3 a un 7.8, los cabildos de algo más de un 4.2 a más de un 9.2 y la Comunidad Autónoma de un 7.7 a 9.7. Son mejoras muy positivas para un lapso de sólo cinco años y demuestra claramente cómo la evaluación tiene un efecto muy importante sobre el sujeto evaluado.

Gráfica 3 | Evolución de las medias aritméticas para cada conjunto de entidades



Fuente: Elaboración propia.

Esta relación es bastante clara, ya que no hemos encontrado ningún índice que haya sido sostenido en el tiempo y haya tenido alto impacto público y no haya logrado generar mejoras importantes en los niveles medios de transparencia del conjunto evaluado. Menos clara es la relación de la transparencia activa con otras variables, sobre todo, como es el caso que nos ocupa en este trabajo, con algunas económicas y sociales. Teniendo en

cuenta la calidad de los datos canarios, consideramos oportuno realizar las pruebas técnicas para comprobar qué tipo de relaciones presenta en las Islas Canarias la transparencia activa.

Marco metodológico

La presente investigación trata de explorar qué variables socioeconómicas influyen en los niveles o la calificación de la transparencia activa de una institución partiendo de un caso concreto como son los municipios de Canarias.

Este objeto de estudio ha sido seleccionado porque, como mencionamos en el apartado anterior, el Comisionado de Transparencia de Canarias realiza el índice de transparencia activa más exhaustivo en cuanto a número de casos (todos los municipios de la comunidad son evaluados), más sólido metodológicamente (basado en MESTA, pero introduciendo las precisiones y actualizaciones que hemos visto anteriormente) y más sostenido en el tiempo (ininterrumpidamente desde 2016). Por ello, el nivel de transparencia activa de los municipios de Canarias será nuestra variable dependiente en este análisis multivariable en el que examinaremos cómo influyen sobre este nivel algunas realidades económicas y sociales de los municipios, partiendo de la hipótesis de que una realidad socioeconómica positiva favorece unos mejores niveles de transparencia activa.

En cuanto a las variables independientes, los datos son relativos al empleo, la situación demográfica, la situación política o el nivel de renta, entre otros aspectos que se detallan en la tabla 3, y han sido obtenidos a través del portal del Instituto Canario de Estadística⁶ y de la sección de resultados electorales de El País, principalmente, aunque también de otros medios, para las variables políticas. Además de las variables consideradas, nos hubiese gustado emplear otras, sobre todo las relativas al capital social existente en los municipios canarios, como el nivel de asociacionismo, la tendencia al reciclado, la donación de órganos, etcétera, pero estas variables no se encuentran disponibles en las bases de datos consultadas.

.....

⁶ Se puede consultar aquí: <https://www3.gobiernodecanarias.org/istac/indicators-visualizations/indicatorsSystems/c00067A.html>

Tabla 3 | Esquema de variables

VARIABLE DEPENDIENTE	
Variable	Tipo
Nivel de transparencia activa local	Cuantitativa
VARIABLES INDEPENDIENTES	
Variable	Tipo
Edad media	Cuantitativa
Nacimientos por cada 1 000 habitantes	Cuantitativa
Defunciones por cada 1 000 habitantes	Cuantitativa
Saldo migratorio por cada 1 000 habitantes	Cuantitativa
Empleo registrado por cada 1 000 habitantes	Cuantitativa
Porcentaje empleo en servicios (sobre porcentaje total)	Cuantitativa
Paro registrado por cada 1 000 habitantes	Cuantitativa
IRPF. Base Imponible por declarante (2019)	Cuantitativa
Empleo registrado en Ayuntamientos por 1 000 habitantes	Cuantitativa
Mayoría absoluta o pacto	Cualitativa
Partido de la Alcaldesa o Alcalde	Cualitativa
Género Alcaldía	Cualitativa

Fuente: Elaboración propia.

La literatura especializada ha señalado a lo largo de los años algunas posibles relaciones entre estas variables socioeconómicas y la apertura o calidad institucional que mediremos en esta investigación a través del grado de transparencia activa. Las relaciones entre transparencia y variables socioeconómicas se pueden dividir entre determinantes por el lado de la oferta (aspectos políticos e institucionales) o de la demanda (aspectos sociales y culturales) (Tavares y da Cruz, 2014).

En cuanto a los determinantes por el lado de la oferta, algunos autores han señalado diversos aspectos del perfil del Ejecutivo que pueden favorecer o perjudicar la apertura institucional. Por ejemplo, Eagly y Johnson (1990) sostienen que las mujeres son más propensas a desarrollar un modelo de liderazgo más participativo, democrático y receptivo a los cambios y sugerencias, por lo que autores como Tavares y da Cruz (2014) o Sjöberg (2010) han desarrollado y probado empíricamente la hipótesis de que gobiernos liderados

por mujeres estarían más comprometidos con la transparencia que aquellos liderados por hombres, siendo en ambos casos validada aunque con una evidencia débil. En nuestro estudio lo comprobaremos. La academia también ha explorado la relación entre la competencia electoral y la transparencia, aunque desde perspectivas diversas. Por ejemplo, Tavares y da Cruz (2014) entienden que un contexto de alta competencia puede llevar a los ejecutivos a impulsar la transparencia como medio para fomentar la movilización e involucrar a la ciudadanía en su acción política; mientras que John y Cole sostienen que son los ejecutivos con mayoría de apoyos los que se pueden permitir experimentar con mecanismos de apertura y que aquellos que se enfrentan a contextos de alta competencia podría tratar de evitarlos. Por otro lado, también encontramos autores que han explorado la relación entre la ideología del Ejecutivo y la transparencia: por ejemplo, Piotrowski y Van Ryzin a través de un estudio hallaron que las personas que se identifican como liberales tienden más a apoyar medidas de apertura institucional que aquellas que se identifican como conservadores, mientras que Albaladejo en una investigación sobre la transparencia en España encontró una relación positiva entre gobiernos locales de partidos de izquierda y mayores niveles de transparencia. Finalmente, más allá del perfil político del Ejecutivo, otros autores han relacionado la capacidad administrativa —que en nuestro estudio abordaremos a través de la tasa de empleo público— de una institución con la transparencia argumentando que una mayor capacidad y personal más cualificado en materia de gobierno abierto tendrá como efecto unos niveles de transparencia superiores (Tavares y da Cruz, 2014)

En cuanto a los determinantes por el lado de la demanda, partimos de la premisa de que a mayor nivel socioeconómico de una comunidad, mayor será su implicación en la toma de decisiones y la gestión pública local (Rosenstone y Hasen; Yang y Callahan). En este sentido, podemos esperar hallar una relación positiva entre volumen de empleo —que mediremos a través del IRPE, de la tasa de empleo y de la tasa de paro—, y transparencia como han hecho otros autores⁷ o entre empleo en el sector servicios y la transparencia. Otros factores del lado de la demanda que entendemos que pueden tener una relación positiva con la transparencia pueden ser la juventud (población menos envejecida) o el

.....

⁷ Caamaño-Alegre en una investigación realizada en municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia halló una relación negativa entre desempleo y transparencia presupuestaria

tamaño de la población. En cuanto a la edad encontramos evidencia empírica en una investigación mediante encuesta realizada por Piotrowski y Bertelli en la que consultaron a los 566 secretarios municipales del Estado de Nueva Jersey encontrando mayores niveles de transparencia en los gobiernos locales con encuestados más jóvenes. Por cuanto a la relación positiva entre el tamaño de la población y la transparencia, también encontramos evidencia en la investigación desarrollada por Albalade del Sol, así como en otra desarrollada por Styles y Tennyson sobre la disponibilidad y accesibilidad de los informes financieros de los gobiernos en más de 300 municipios de Estados Unidos.

Para analizar la relación entre estas variables hemos empleado tres técnicas de análisis de datos: 1) la regresión lineal múltiple para explorar la relación entre las variables independientes cuantitativas; 2) prueba T , para las variables independientes cualitativas dicotómicas, y 3) ANOVA para la variable independiente cualitativa no dicotómica, en este caso «partido de la alcaldesa o alcalde».

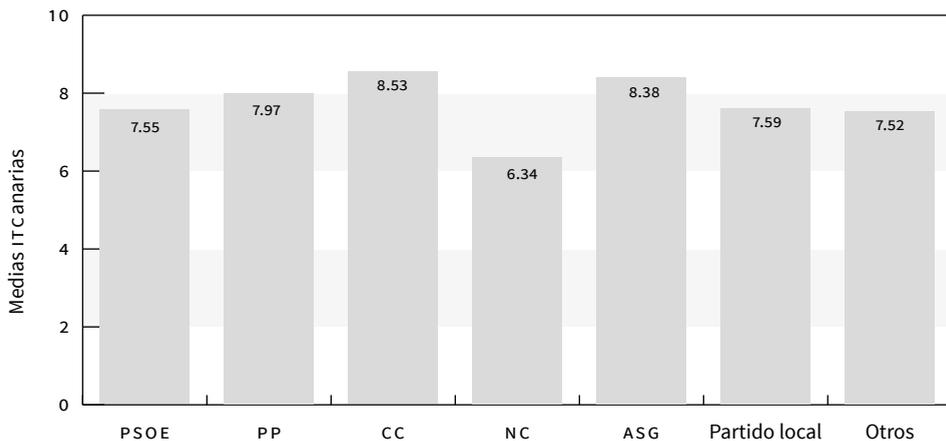
La primera de estas técnicas, la regresión lineal múltiple, se emplea para modelos de relación en la que existe, como es nuestro caso con el nivel de transparencia activa local en Canarias, una variable dependiente cuantitativa y dos o más variables independientes cuantitativas, que en nuestro caso serán las variables socioeconómicas de los municipios de Canarias. Mediante este tipo de regresión, se analiza si, con los datos dados, existe alguna función lineal que se ajuste a la relación de dependencia que se plantea y en base a determinadas condiciones matemáticas. Es decir, mediante esta técnica se explora si la variación de la variable dependiente está ligada a las posibles variaciones de las independientes afectadas por parámetros o coeficientes. Estos coeficientes, denominados coeficientes de regresión y de los cuales existe uno para cada variable, determinan cómo de importante es cada variable independiente en la variación de la variable dependiente (López-Roldán y Fachelli, 2015).

En cuanto a las variables cualitativas, utilizamos dos técnicas distintas. Por un lado, para las variables cualitativas dicotómicas (género del/la alcalde/sa y tipo de gobierno) en las que debemos comparar dos grupos, empleamos las pruebas T de muestras independientes (Edgel *et al.*, 1984); mientras que, en el caso de la variable de «partido de la alcaldesa o alcalde» en la que encontramos más de dos grupos, utilizamos el análisis de la varianza de un factor o ANOVA (Balluerka y Vergara 2002). En ambos casos es necesario que se cumpla la condición de normalidad.

Análisis de resultados

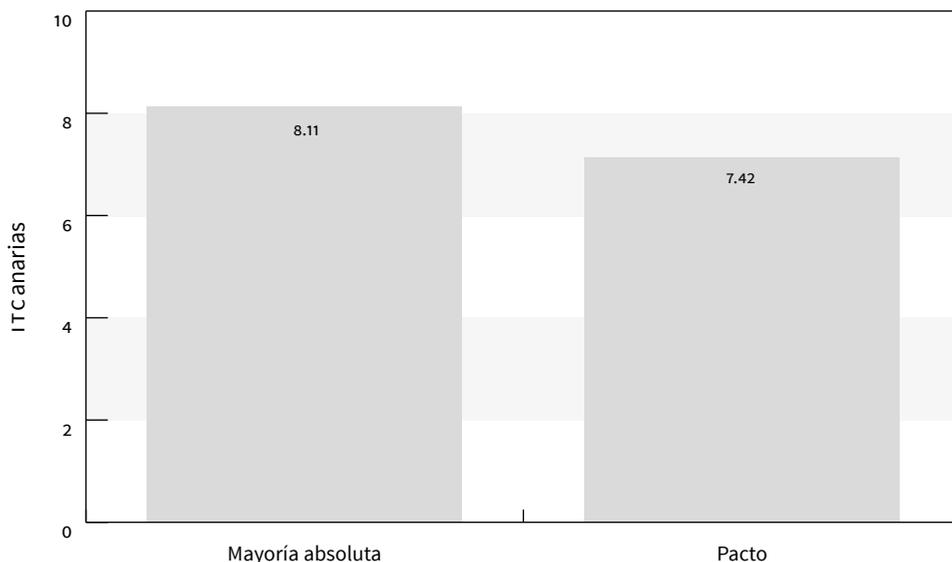
Las técnicas que hemos sometido a contraste en general nos han ofrecido más información sobre qué variables no son determinantes actualmente en la configuración de mejores rendimientos en transparencia activa en la escala municipal canaria, que sobre variables con influencia significativa. Así, empezando con las cuantitativas de índole socioeconómica, hemos comprobado cómo, de las ocho empleadas, sólo tres han arrojado significatividad en la prueba de la regresión lineal múltiple: el empleo público por cada 1 000 habitantes, el paro por cada 1 000 habitantes y el número de defunciones por cada 1 000 habitantes, como se puede ver en el Anexo. Sin embargo, los sentidos de estas relaciones ni siquiera son los esperados teóricamente, ya que, por ejemplo, el primero que podríamos tomar como variable proxy de la capacidad administrativa, tiene una relación negativa. Esto sólo lo podemos explicar teóricamente bajo el argumento de que la tasa de empleo público puede enmascarar más que la existencia de mayores capacidades administrativas, la de mayores ineficiencias en su gestión. Es posible que las grandes ciudades necesiten estructuras administrativas menos importantes respecto de su población total que los pequeños municipios y que, aún así, sus capacidades administrativas sean mucho mayores.

Gráfica 4 | Medias ITC canarias según partido de alcaldes



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 5 | Media ITCanarias según tipo de gobierno

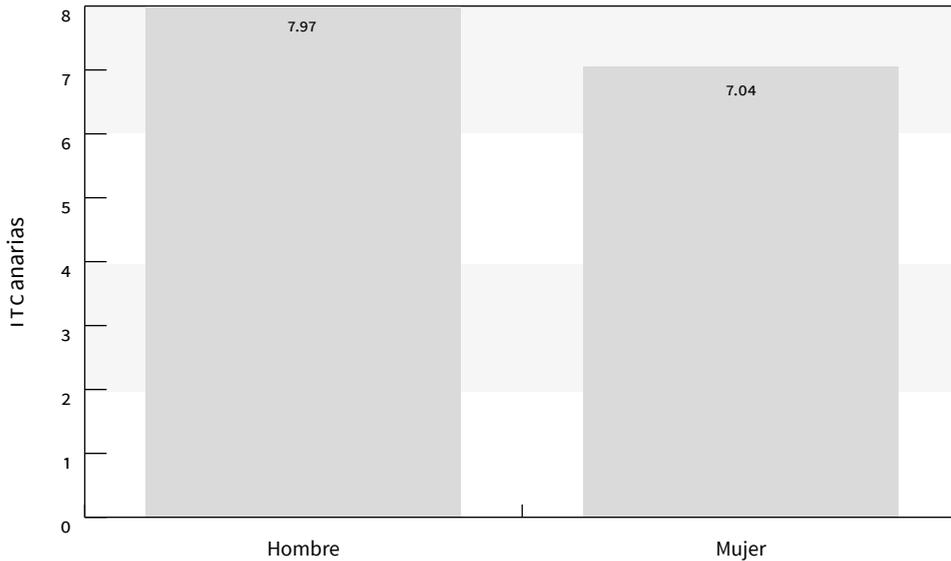


Fuente: Elaboración propia.

El paro por cada 1 000 habitantes sí tiene la relación teórica esperada, ya que a más paro, menor transparencia activa, lo que conecta con la explicación teórica sobre la influencia de la desigualdad sobre los procesos de generación de capital social, así como la confianza y en última instancia la calidad de gobierno (Rothstein, y Uslaner, 2005). Para finalizar el conjunto de variables socioeconómicas, nos referiremos a la de defunciones por cada 1 000 habitantes, que tiene una relación positiva, a más defunciones más transparencia, lo que teóricamente tampoco encuentra una explicación sencilla, ya que, en todo caso, lo esperable sería lo contrario, ya que una población envejecida debería no demandar ni usar tanto las herramientas de la transparencia como otra más joven. En cualquier caso, estas relaciones, aunque encuentran significatividad en la regresión lineal múltiple, no tienen una intensidad alta.

Continuamos nuestro análisis para centrarnos en los resultados de la contrastación de la relación entre nuestro segundo bloque de variables, las políticas, y la transparencia

Gráfica 6 | Media ITC anarias según género alcalde



Fuente: Elaboración propia.

activa local en Canarias. Nuestros resultados aquí son incluso más pobres, ya que no encontramos ninguna diferencia significativa: ni el partido político que ostenta la Alcaldía; ni el sexo del alcalde o alcaldesa; ni si el gobierno es de mayoría absoluta o de pacto entre varios partidos, suponen diferencia significativa alguna. Además, como vemos en las gráficas 5, 5 y 6, aunque no hay diferencias significativas en las pruebas, las medias son desconcertantes, sobre todo para el caso de los gobiernos de mayoría absoluta y de pacto, ya que son más transparentes los primeros que los segundos. Lo mismo sucede para el caso del género de los alcaldes, siendo más transparentes los ayuntamientos canarios dirigidos por un alcalde que los dirigidos por una alcaldesa (aunque también hay que destacar que de 88, sólo 18 tienen esta condición). Por último, aunque hay diferencias entre partidos políticos, estas tampoco son significativas y la ANOVA de un factor nos dice que con una confianza del 95% todas las categorías se solapan entre sí, no habiendo ningún partido en canarias que sea significativamente más transparente que otro.

Conclusiones

Este trabajo ha realizado un ejercicio de contraste entre la relación de algunas variables consideradas relevantes de índole socioeconómica y política, no habiendo encontrado relaciones significativas robustas e intensas para ninguna de ellas. Sólo de las primeras hemos encontrado relación relativamente intensa y contraria a la teoría entre el número de empleados públicos por cada 1 000 habitantes y el nivel de transparencia activa, mientras que las otras dos variables que han aportado significatividad en el modelo (defunciones por cada 1 000 habitantes y paro por cada 1 000 habitantes), han presentado intensidades bajas. Por último, ninguna de las tres variables consideradas para el ámbito político (sexo del alcalde, partido del alcalde y mayoría del gobierno) han resultado significativas en relación a la transparencia activa.

Todo ello demuestra una cosa, que la transparencia activa no depende principalmente ni de la situación socioeconómica del municipio ni de las características políticas tales como el partido político. Apuntamos, por tanto, como hicimos desde el comienzo de este trabajo a seguir buscando explicaciones a la misma cercanas a la capacidad organizativa y al capital social, así como a la voluntad política, que no se debe confundir con las características políticas, como las que hemos barajado en este trabajo.

Referencias

- Albaladejo del Sol, D. (2013). «The Institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency». *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1): 90-107.
- Balluerka, N. y A. I. Vergara. (2002). «Diseños de investigación experimental en psicología». Madrid: Prentice Hall.
- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santías, F. y Santiago-Boubeta, A. (2013). «Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis». *Local Government Studies*, 39(2): 182-207.
- Cerdán, D. (2022). «El Modelo de evaluación de la transparencia activa de Canarias». En Ros-Medina, J. L., Mayor J. M. y Rodríguez E. (eds.) *Transparencia y participación para una nueva gobernanza: en Memoria de Pepe Molina*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Eagly, A. H. y Johnson, B. T. (1990). «Gender and Leadership Style: A Meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 108(2): 233-256.

- Edgell, S. E. y Noon S. M. (1984). «Effect of Violation of Normality on the *t* Test of the Correlation Coefficient». *Psychological Bulletin*, 95(3): 576-583.
- Jiménez, F., Ros-Medina, J.L. y Villoria, M. (2022). «Determinantes de la calidad del gobierno: una exploración de gobiernos autonómicos españoles». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 180: 65-84
- John, P. y Cole, A. (1999). «Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared». *Local Government Studies*, 25(4): 98-115.
- López-Roldán, P. y Fachelli S. (2015). «Metodología de la investigación social cuantitativa. Parte III». Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Michener, G. y Bersch K. (2013). «Identifying transparency». *Information Polity*, 18(3): 233-242.
- Michener, G. (2015). «Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes». *World Development*, 74: 184-196.
- Piotrowski, S. y Bertelli, A. (2010). «Measuring Municipal Transparency». *14th International Research Society for Public Management Conference*, Berna, Suiza.
- Piotrowski, S. y Van Ryzin, G. (2007). «Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government». *The American Review of Public Administration*, 37(3): 306-323.
- Rothsten, B., y Uslaner E.M. (2005). «All for All: Equality, Corruption, and Social Trust». *World Politics*, 58: 41-72.
- Ros-Medina, J. L. (2018). «La evaluación de la transparencia en España a debate metodológico: MESTA e índices de Transparencia Internacional». *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 6(1): 1-22. https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/702426/EM_66_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y (20 de enero de 2022).
- Scheppele, K. L. (2013). «The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work». *Governance*, 26(4): 559-62.
- Sjöberg, C. (2010). *Factors Influencing Transparency in Public Institutions: An Analysis of Chilean Municipalities*. B.A Thesis in Political Science. Gotemburgo, Suecia: University of Gothenburg.
- Styles, A. y Tennyson, M. (2007). «The Accessibility of Financial Reporting of U. s. Municipalities on the Internet». *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 19(1): 56-92.
- Tavares, A. F., y da Cruz, N. F. (2014). «The Determinants of Local Government Transpa-

rency: a Preliminary Analysis. En *8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (p. 117-23). Estados Unidos: Association for Computing Machinery. DOI: <https://doi.org/10.1145/2691195.2691291>.

Villoria, M. (2021). «¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión». *Revista de Estudios Políticos*, 194: 213-247. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/92453> (25 de enero de 2022).

Anexo

Tabla 1 | Regresión logística para variables independientes cuantitativas

	Coeficientes		Coeficientes		
	no estandarizados		estandarizados		
	B	Error promedio	Beta	t	Sig.
(Constante)	14,641	10,871		1,347	0,182
Edad media	-0,055	0,214	-0,077	-0,257	0,798
Nacimientos_1 000	0,047	0,259	0,032	0,183	0,855
Defunciones_1 000	0,317	0,153	0,402	2,071	0,042
Saldo migratorio_1 000	-0,016	0,024	-0,071	-0,641	0,524
Empleo_1 000	0,004	0,002	0,182	1,602	0,113
Paro_1 000	-0,040	0,018	-0,324	-2,233	0,028
vehículos_1 000	5,078E-05	0,000	0,023	0,215	0,831
IRPF	-8,133E-05	0,000	-0,130	-0,936	0,352
Empleo Ayuntamientos_1 000	-0,112	0,029	-0,620	-3,835	0,000

Tabla 2 | Descriptivos variable partido alcaldía

	N	Media	Desviación	Error promedio	95% Intervalo de confianza de la diferencia		Mínimo	Máximo
					Inferior	Superior		
PSOE	32	7 5456	2.47890	0.43821	6.6519	8,4394	2.13	10.00
PP	13	7 9654	2.67917	0.74307	6.3464	9,5844	2.07	10.00
CC	16	8 5294	1.53896	0.38474	7.7093	9,3494	5.40	9.95
NC	10	6 8430	2.38662	0.75471	5.1357	8.5503	1.83	10.00
ASG	4	8 9825	0.45427	0.22713	8.2597	9.7053	8.56	9.51
Partido local	10	7 5920	2.80026	0.88552	5.5888	9.5952	1.94	10.00
Otros	3	7 5233	3.74914	2.16457	-1.7900	16.8367	3.21	10.00
Total	88	7 7765	2.37086	0.25273	7.2741	8.2788	1.83	10.00

Tabla 3 | ANOVA variable partido alcaldía

	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrada	F	Sig.
Entre grupos	26 303	6	4.384	0.767	0.598
Dentro de grupos	462 721	81	5.713		
Total	489 025	87			

Tabla 4 | Estadísticas grupales variable tipo de gobierno

Si el gobierno local está sostenido por una mayoría absoluta o no		N	Media	Desviación estándar	Error promedio
IT Canarias 2020	Mayoría absoluta	46	8.1065	2.28386	0.33674
	Pacto	42	7.4150	2.43854	0,37627

Tabla 5 | Prueba T de muestras independientes variable tipo de gobierno

		Prueba T para la igualdad de medias									
Prueba de Levene de igualdad de varianzas		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia	Inferior	Superior
IT Canarias 2020	Se asumen varianzas iguales	1.751	0.189	1.374	86	0.173	0.69152	0.50343	-0.30927	1.69231	
	No se asumen varianzas iguales			1.369	83.925	0.175	0.69152	0.50495	-0.31264	1.69568	

Tabla 6 | Estadísticas grupales variable género alcalde/sa

Género Alcalde/sa		N	Media	Desviación estándar	Error promedio
IT Canarias 2020	Hombre	70	7.9657	2.27909	0.27240
	Mujer	18	7.0406	2.63869	0.62195

Tabla 7 | Prueba T de muestras independientes variable género alcalde/sa

		Prueba de Levene de varianzas		Prueba T para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia	
							Inferior	Superior		
IT Canarias 2020	Se asumen varianzas iguales	2.037	0.157	1.487	86	0.141	0.92516	0.62224	-0.31182	2.16214
	No se asumen varianzas iguales			1.363	23.931	0.186	0.92516	0.67898	-0.47641	2.32673

La opacidad de la transparencia: Instituto de Salud del Estado de México, 2018-2022

CECILIA CADENA-INOSTROZA*

MARÍA ESTHER MORALES-FAJARDO**

MERIZANDA MARÍA DEL CARMEN RAMÍREZ ACEVES***

Recibido: 11 de abril de 2023. Aceptado: 17 de agosto de 2023.

Resumen. Este estudio analiza la información contenida en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) sobre el gasto del Instituto de Salud en el Estado de México (ISEM) en el periodo 2018-2022, a fin de conocer las modalidades de compras públicas, el gasto gubernamental en la entidad y la turbidez en sus procesos. Mediante una metodología analítica con enfoque cualitativo se concluye que la adjudicación directa en la institución ha sido una práctica institucionalizada que se efectuó con más frecuencia durante la pandemia de SARS-COV 2, en tanto que, la licitación pública fue una simulación para favorecer a los mismos proveedores.

Palabras clave: Opacidad, Adquisición de bienes y servicios, Adjudicación directa, Licitación Pública, Instituto de Salud del Estado de México.

Abstract. This study analyzes the information contained in the National Transparency Platform (NTP) on the spending of the Institute of Health in the State of Mexico (IHSM) in the period 2018-2022, in order to know the modalities of public procurement, government spending in the

*Profesora-investigadora del Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México (correo electrónico: cca-
dena@cmq.edu.mx | <https://orcid.org/0000-0001-9522-1479>).

** Profesora-investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México,
México (correo electrónico: moralesf@crim.unam.mx | <https://orcid.org/0000-0002-3311-2274>).

*** Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de México (correo electróni-
co: mmdramireza@uaemex.mx | <https://orcid.org/0000-0001-5953-3539>).

entity and the turbidity in its processes. Through an analytical methodology with a qualitative approach, it is concluded that direct awarding in the institution has been an institutionalized practice that was carried out more frequently during the SARS-COV 2 pandemic, while the public bidding was a simulation to preferring the same suppliers.

Key words: Opacity; Acquisition of goods and services; direct public procurement; Public Tender; Institute of Health of the State of Mexico.

Introducción

El estudio de la rendición de cuentas se ha acrecentado con mayor rigor en el primer cuarto del siglo XXI por el vínculo que enlaza al acceso a la información, la transparencia y la opacidad. La rendición de cuentas se relaciona con la obligación jurídico-social de los funcionarios públicos de informar y justificar sus acciones. La transparencia debe entenderse en clave de rendición de cuentas como la posibilidad de acceder a datos diversos, desde nombres de funcionarios y sus antecedentes, como información contable y presupuestaria, rendición de cuentas del personal y destino del gasto público (Curto-Rodríguez y Pascual-Fernández, 2021), así como su accesibilidad, su comprensión y manejo con formatos disponibles para los ciudadanos.

En tanto que la opacidad pública, que alimenta la corrupción, se vincula con el uso individual o en redes de los recursos públicos, en su más amplio sentido (financieros, legales, organizacionales, de personal, etcétera) para obtener beneficios y ventajas privadas. La opacidad forma parte de las estrategias de funcionarios y políticos para simular, sabotear y mantener en la secrecía la información que debería ser pública (Meza y Pérez-Chiqués, 2021). Meza y Pérez-Chiqués (2021) sostienen que la falta de transparencia genera altos niveles de opacidad y, al mismo tiempo, las reglas formales de transparencia permiten simular, cumpliendo con la reglamentación sin ser más transparentes. Utilizando prácticas, por ejemplo, de publicar documentos de poco interés público, documentos incompletos o textos con ligas que se encuentran vacíos o no disponibles. Además de las restricciones diversas como, por ejemplo, las excepciones a la ley o la información reservada.

Es por ello que, como veremos más adelante, la transparencia por sí sola no está garantizada por el solo acceso a la información. Rentería (2023), sostiene que la opacidad no es lo contrario a la transparencia, pues la primera se sirve de procedimientos en los que la información es visible y accesible, pero no efectiva. Por lo tanto, se está frente a fenóme-

nos independientes que responden a diferentes procesos y que permiten que la opacidad socave poco a poco la transparencia (Rentería 2023: 2).

Vigilar a los gobernantes, a través del acceso a la información, ha sido una idea para empezar a pedir cuentas sobre la forma cómo se gastan los recursos públicos. México no ha sido la excepción al establecer el acceso a la información como uno de los pilares en el combate contra la corrupción. Desde el año 2002 se puso en marcha la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP) y se creó al órgano responsable de garantizar el cumplimiento de ese mandato: el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI).

El INAI estableció, en 2016, un instrumento para facilitar el acceso a la información del país: la Plataforma Nacional de Transparencia con el propósito de sustituir los sistemas locales y el federal de acceso a la Información (Infomex) e incluir en un mismo espacio la consulta sobre información pública, realizar solicitudes de información y dar seguimiento a los recursos de revisión en caso de que un sujeto obligado no cumpla con la entrega.

No obstante, la existencia de estos instrumentos legales para el acceso a la información y la transparencia de los recursos públicos no fue una garantía, mucho menos durante la época de la pandemia, ya que se ha demostrado que, en todo el mundo, esta etapa fragilizó los controles de los sistemas de salud, que históricamente se han caracterizado por la opacidad (Dikmen y Çiçek, 2022). Dikmen y Çiçek (2022) sostienen que la estructura propia de los sistemas de salud, por su complejidad, abren puertas a la corrupción debido a la diversidad de productos y modalidades de adquisición, más que en cualquier otro sector público. De hecho, según *Transparencia Internacional* (TI, 2020), la opacidad fue una constante en casi todos los países del mundo, pues con el argumento de la urgencia, se dejaron de licitar públicamente muchos productos, pruebas, materiales y medicamentos para enfrentar esta crisis sanitaria. También la corrupción y el soborno abrieron el mercado a productos de baja calidad o falsificados, lo que socavó la confianza en las adquisiciones públicas (Dikmen y Çiçek, 2022).¹

A la fecha, existen estudios de las políticas públicas implementadas, del papel que

.....
¹ Los autores citan ejemplos en los que, durante la pandemia, algunos países devolvieron diversos productos, como cubrebocas y geles antibacteriales que se descubrieron contrahechos, cfr, Dikmen, S. & Çiçek, H.G., (2022).

las administraciones públicas cumplieron, sus adaptaciones, retos y dificultades durante la pandemia. Entre los que se encuentran está el de Kim (2021) y Kim, Andersen y Lee (2022), quienes analizan el éxito de las medidas adoptadas en Corea del Sur que incluían el uso temprano del cubrebocas, distanciamiento social, pruebas de diagnóstico rápido y generalizado, el uso de alta tecnología y un eficaz sistema de coordinación entre los ministerios, gobiernos locales y actores privados y sociales. Enríquez y Sáenz (2021) han documentado el caso de Costa Rica, que logró coordinar actores sociales, privados y gubernamentales, apoyados en la creación de un organismo encargado de atender a la población. Cejudo, Gómez-Álvarez, Michel, Lugo, Trujillo, Pimienta y Campos (2020), muestran para el caso de México, problemas de falta de información entre los entes federales y estatales en las medidas adoptadas para la pandemia, lo que provocaría un mayor número de decesos comparado con otros países. Morales-Fajardo y Cadena Inostroza (2020) señalaron las primeras acciones que mostraron la falta de horizontalidad y asimetría entre los actores, ya que un mayor número no garantizaba el mejor funcionamiento de las acciones debido a la descoordinación entre ellos.

En el ámbito de la salud en México se realizaron una serie de gestiones extraordinarias, desde compras gubernamentales, hasta excepciones en la ley para exentar de controles la contratación de suministros sanitarios. A nivel federal, durante el 2020, año de inicio de la pandemia, de los recursos destinados, 95% fueron ejercidos por instituciones del sector salud, el resto por otras secretarías, pues hay que recordar que se hizo necesario adquirir equipo de seguridad como cubrebocas, gel, guantes, entre otros, que no pasaron necesariamente por la Secretaría de Salud. De esas compras, que en total representaron 1 286 contratos (Merino, Hernández, Morales y Guerra, 2021: 92), el 99% fueron por adjudicación directa y el resto por invitación a cuando menos tres personas, licitación pública y contrato entre entes públicos, todas figuras contempladas en la Ley de Adquisiciones, como se verá en este artículo.

En el caso del Estado de México, en el período 2018-2022, el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) gestionó 761 contratos, de los cuales 60% fueron por adjudicación directa y el 40% por licitación pública. Del total del período (450 contratos por adjudicación directa y 311 por licitación pública) en el 2019 se gestionó el 29.33% de los contratos por adjudicación directa y en 2020, el 68.22%. Mientras que, para los contratos por licitación pública, en 2019 se ejecutaron el 30.23% y en 2020, el 60.45%.

Fue evidente que, durante el peor período de la pandemia, tanto en el orden nacional, como estatal, las compras y contratos por adjudicación directa fueron recurrentes, respaldados por los marcos jurídicos correspondientes. La adjudicación directa es una práctica que se trata de evitar en los gobiernos porque, como su nombre lo indica, no existen procesos abiertos de concursos para conocer los mejores productos, mejores precios y el prestigio de los proveedores. Por eso, la adjudicación directa debería ser una excepción a la regla.

Este estudio analiza la información contenida en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) sobre el gasto del ISEM, en el período 2018-2022, para conocer las modalidades de compras públicas, a partir del acceso a la información e identificar el gasto gubernamental y la opacidad en los procesos.

Metodológicamente, se revisó la literatura reciente sobre rendición de cuentas, transparencia y corrupción en México, se analizó el marco legal vinculado a las compras gubernamentales, particularmente la adjudicación directa en el Estado de México y las excepciones normativas que se realizaron en los órdenes nacional y estatal. Se accedió a la PNT para conocer los registros de los contratos por adjudicación directa y licitación pública del período 2018-2022 del ISEM y se construyó una base de datos para realizar el análisis estadístico del tipo de contratación (adjudicaciones, obra pública y servicios) de ambas modalidades, los montos y objeto de los contratos, las principales fuentes de financiamiento y los principales proveedores contratados. El período de estudio fue seleccionado para tener referente del antes y el después de la pandemia, además de la disponibilidad de los datos.

Además de esta introducción, el artículo cuenta con tres apartados y las conclusiones. En el primero se revisa la literatura reciente de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en México, el segundo apartado expone el marco regulatorio y expedición de decretos para las adquisiciones a nivel federal durante el 2020. El tercer apartado analiza el caso de los contratos del ISEM en el período 2018-2022, con base en el marco regulatorio estatal que permite la adjudicación directa. La principal conclusión es que, a pesar de los problemas de forma y fondo de acceso a la información, en el caso del ISEM, se pudo comprobar que la adjudicación directa no fue una excepción en la época de pandemia, sino una práctica institucionalizada en el período 2018-2022; en tanto que, la licitación pública fue una simulación para favorecer a los mismos proveedores.

Transparencia y rendición de cuentas en México: el siglo xx

De acuerdo con el análisis que ha realizado Transparencia Mexicana (TM), en México los indicadores de corrupción bajaron desde el año 2020. En su informe anual sobre Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) Transparencia Internacional (TI), que mide a 180 países, en donde 0 es la peor evaluación y 100 representa la mejor calificación posible, México ha obtenido, por tercer año consecutivo, una posición de 31 entre ese conjunto de países. México tendría que hacer enormes esfuerzos para mejorar en 20 puntos y llegar así al menos a la media internacional (Transparencia Internacional, 2023).

La corrupción es un fenómeno difícil de medir debido a que se trata de acciones y comportamientos multicausales de muy diversa índole y que se realizan, en algunos casos, de forma visible. Desde hace algunos años se ha evaluado con la percepción que tiene la sociedad, los empresarios, analistas de riesgo financiero, académicos y a personas en general, cuyo resultado ha permitido estimar esos índices que conocemos como el de TI o TM, incluso como los del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), que mide la percepción de la corrupción en el país. Derivado de esas mediciones ha sido posible identificar los problemas de corrupción y la desconfianza sobre el desempeño de los funcionarios, políticos e instituciones. No obstante, en México se ha avanzado en la construcción de un entramado institucional para enfrentar la corrupción, su principal y más reciente mecanismo el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), creado en 2015, que, sin embargo, como señalan algunos autores y organizaciones, ha dado resultados insuficientes (Transparencia Mexicana, 2023; Merino, 2022).

La medición de la percepción de la corrupción debe tratarse cuidadosamente porque las múltiples formas que adopta hacen que la valoración cambie. Es por lo que, desde 1997, el Banco Mundial prefería referirse al «fenómeno» de la corrupción y no a un concepto. Más recientemente la *Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción* ha señalado las diversas prácticas que puede contener el fenómeno, tales como soborno a funcionarios públicos, malversación o peculado de recursos, abuso del cargo, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, encubrimiento, obstrucción de la justicia, lavado de dinero, entre otros (Arellano y Flores, 2019).

Es por ello también que un solo instrumento de política pública para enfrentar este fenómeno es insuficiente, porque según la forma que tome, tendrán que actuar igual-

mente una diversidad de organismos para atacarlo. La corrupción constituye una serie de intercambios informales de recursos formalmente asignados (Trejo, 2021), la captura de puestos, presupuestos y decisiones (Merino, 2018), la utilización de un cargo público en beneficio privado es «...el abuso del poder público, el comportamiento oportunista para obtener ventajas indebidas, el desvío de recursos y otros muchos factores de carácter contextual, individual y grupal» (Arellano y Flores, 2019: 17).

Como se mencionó en la introducción, para conocer y vigilar lo que hacen los gobiernos es necesario que se genere información pública y que la sociedad pueda conocer a través de este mecanismo la forma en la que se toman las decisiones y se ejercen los presupuestos. El acceso a la información ha sido una estrategia para identificar las prácticas de corrupción. Pero no se trata de publicar cualquier información, por ejemplo, la información contable debe ser de calidad y que sea de utilidad para monitorear el desempeño gubernamental (nóminas, declaraciones de bienes, etcétera). No se trata de publicar información sin más. Pues la transparencia y el acceso a la información no son lo mismo porque según Curto-Rodríguez y Pascual-Fernández (2021: 12), si existe un derecho a la información consolidado, habrá transparencia, mientras que, en el sentido inverso, la sola transparencia no garantiza el derecho a la información. Esto es claro porque si existen muchas excepciones a la regla, los datos no están completos, son inexactos o se divulga información irrelevante para el control de la gestión de los gobernantes (García-García y Curto-Rodríguez, 2018, citado en Curto-Rodríguez y Pascual-Fernández, 2021: 122), el acceso a la información no es útil para enfrentar la corrupción. De hecho, cuando el acceso a la información genera un entramado complejo y burocratizado, en vez de combatir la corrupción, se provoca que los funcionarios y políticos se vuelvan más cínicos y presenten solo información que ellos seleccionan y controlan (Heald, 2007).

Por eso la opacidad es un proceso que acompaña a los mecanismos de transparencia, cuando la información es incompleta, incorrecta, sesgada, sobrecargada o irrelevante. La opacidad comprende prácticas como la cultura de no registro, pensamiento defensivo o corrección política (Rentería, 2023: 3). En suma, la opacidad es falta de transparencia (más allá del acceso a la información) o el ocultamiento deliberado de información relevante, (dificultando o imposibilitando que cualquier ciudadano o parte interesada comprenda completamente las acciones o decisiones de funcionarios públicos) provocando de este modo, que no sea útil para fines de rendición de cuentas.

En México la LFTAIP no obligaba a los Estados y municipios a replicar las disposiciones, razón por la que cada entidad fue generando su propio marco legal, que difería unos de otros y de la propia ley federal en al menos 28 Estados del país (Cadena-Inostroza, 2017).

Con el propósito de eliminar la inequidad en el acceso a la información, ampliar las garantías y homologar este derecho, desde 2007 se impulsa por buena parte de la sociedad y la academia un cambio al artículo 6 de la Constitución que estableció con todo detalle los elementos mínimos para garantizar el acceso a la información. Además, este cambio obligó a todas las entidades de la República a modificar sus constituciones e incorporar el derecho a la información, tal como lo establece la ley suprema del país.

Acceso a la información y archivos

A pesar de la existencia de la ley de transparencia prevalecieron las dificultades para obtener la información. Una práctica recurrente para justificar la falta de entrega de información de los sujetos obligados (todas las oficinas y organismos públicos y autónomos, y a partir de 2015 también partidos políticos y sindicatos, en suma, todos los entes que reciben dinero público) fue aludir a ambigüedades en la ley, el manejo de datos personales, información confidencial y reservada (a criterio de los sujetos obligados) lo que impidió el avance de este derecho democrático (Merino, 2013). El cambio más reciente e importante que ha tenido la LFTAIP fue en 2014 y se promulgó en 2015.

En esta modificación se intentó una visión integral al combate a la corrupción que incorporara a los diversos entes públicos relacionados con el seguimiento, investigación, control y sanción de los recursos y decisiones. Para ello se modificaron tres normativas y se crearon siete nuevas leyes, entre ellas la Ley General de Archivos (LGA), que dieron vida al SNA. En ese mismo año se aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (LGTAIIPDP) que sustituyó a la ley federal y que, por ser ahora una ley general, obliga a todos los órganos de la administración pública del país a acatarla (Cadena-Inostroza, 2017).

A pesar de la creación de la PNT, en 2016, como se señaló antes, este mecanismo no ha logrado resolver las resistencias de organismos y funcionarios para entender la información como pública, es decir, que no es patrimonio de los administradores y que debe estar abierta y disponible para quien quiera consultarla. Parte de este problema es, como ya se mencionó, la falta de la puesta en marcha de la LGA, que mandata desde estas

leyes mencionadas creadas o reformuladas en 2014 a todos los organismos públicos del país a ordenar y gestionar la información de sus archivos bajo diversas pautas legales y normativas, pero que hasta la fecha (abril 2023), no ha sido establecida cabalmente (Merino, 2022). Esta falta de ejecución de la ley obedece, en buena medida, a que, en muchos Estados, aún no se implementan los Consejos Locales de Archivos que son, según la ley, los que implementarán estrategias para la administración de los archivos y la gestión de sus documentos y difundirán el patrimonio documental, entre otras atribuciones. Nada menos, en el Estado de México este órgano recién se consolidó el 1 de diciembre de 2022.

Como puede advertirse, la inexistencia de los Consejos Locales de Archivos, que son los que detonan la implementación de la LGA provoca la inadecuada gestión de los documentos y, por ende, la base de la transparencia, lo que favorece la opacidad pues la información que se publica carece de las condiciones de orden, legibilidad, integralidad y confiabilidad que permitiría el Sistema Nacional de Archivos.

Merino (2022) estima que el manejo de los archivos al margen de la ley, su desdén, es una de las causas que explican los pocos avances en materia de combate a la corrupción en el país. El inadecuado manejo de los archivos permite que los sujetos obligados, aquéllos quienes deben entregar la información pública, logren colocar como causa de no entrega de la información, la reserva. Este término implica que es una información que solo se puede consultar pasado un período de tiempo. Sin embargo, por la debilidad en la gestión de los documentos no se logra establecer de forma clara los supuestos de la reserva de información. De tal modo que, por ejemplo, en 2020, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Sistema de Administración Tributaria, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Federal de Electricidad fueron organismos que declararon mayor número de reservas e incluso inexistencia de información (Merino, 2022: 168).

Por otro lado, el INAI ha realizado esfuerzos por generar instrumentos de gestión documental «...parámetros de gestión, mecanismos de valoración y lineamientos para la producción, organización, consulta, valoración y divulgación de la información del propio instituto» (Merino, 2022: 169), pero esos esfuerzos han resultado insuficientes frente a la carencia de implementación de la LGA y han sido limitados en articular la gestión documental con las políticas de acceso a la información y la mayor publicidad de la información pública.

La opacidad en la información, por las limitaciones de la información (Rentería, 2023) y las dificultades para exigir a los sujetos obligados a presentarla,² ha constituido uno de los principales obstáculos para consolidar el derecho a la información. Por lo que, a pesar de la enorme cantidad de documentos generados durante el período de pandemia es difícil en el momento actual, encontrar información precisa acerca de la forma en que se emplearon los recursos públicos en México durante esa crisis.

La transparencia y rendición de cuentas durante el 2020

En el caso de México, el 27 de marzo de 2020, el gobierno federal expidió un decreto por el cual se facultaba a la Secretaría de Salud a «adquirir todo tipo de bienes y servicios a nivel nacional o internacional... sin necesidad de llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontarla» (DOF, 27/03/2020).

Adicionalmente, el decreto autoriza a importar o adquirir bienes y servicios en el territorio «...sin necesidad de agotar trámite administrativo alguno por las cantidades o conceptos necesarios para afrontar la contingencia» (DOF, 27/03/2020). Para ello se facultó a la Secretaría de Salud, de Marina, de la Defensa Nacional, al Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como las unidades para adquirir esos bienes y servicios.

Si bien, desde los textos normativos se permite la adjudicación directa, también lo es el hecho de observar en qué momentos ésta surte efecto. Tanto el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2018), como el 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP, 2021) señalan que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que se realicen, pasarán por un proceso de licitación pública o adjudicación directa. Sin embargo, cuando no sea posible cumplir con este precepto, las instituciones podrán invitar, por adjudicación directa a tres empresas que cuenten con las condiciones necesarias para cumplir con la contratación. Este proceso solo se utilizará en los siguientes casos: a) cuando el bien o

.....

² Cuatro de cada 10 solicitudes de información que fueron recurridas ante el INAI, durante el año 2020, no fueron atendidas por los sujetos obligados (Merino, 2022: 168)

servicio sólo lo ofrezca un contratista o proveedor, b) cuando haya un contrato marco, c) en casos de urgencia derivados de casos fortuitos o de fuerza mayor y, d) cuando se trate de un bien o servicio de tipo militar o armamentista que ponga en riesgo la seguridad pública.

Es decir, existe el marco legal nacional que ampara y justifica la adjudicación directa, sin embargo, ese mismo entramado legal obliga a presentar toda la información respecto a los contratos adquiridos por el gobierno. Este mismo marco normativo recomienda que, en los casos que sea posible, privilegiar la invitación al menos a tres proveedores (que también es una excepción a la ley) en lugar de la adjudicación a un solo proveedor.

En cualquier caso, la pandemia de COVID se trató de un evento de urgencia derivado de un caso de fuerza mayor, pues la intención fue confinar a la sociedad para protegerla y evitar que la enfermedad se propagara a un ritmo acelerado. Esta fue la razón de la que se valieron los gobiernos federales y estatales para adjudicar compras directas de bienes y servicios, amparados en el propio marco legal.

De este modo, como veremos a continuación, la información sobre el gasto gubernamental en este período estuvo marcada por las compras y adjudicaciones directas, pues así lo autorizaba la ley. No obstante, a pesar de tratarse de adquisiciones directas autorizadas por el decreto, la LAASSP obliga a informar los nombres completos de las personas que realizarán el servicio, la investigación de mercado y la información sobre el contrato. Todo ello deberá estar publicado en la página de Compranet que constituye, según la misma ley, el sistema electrónico de información pública gubernamental para las adquisiciones, arrendamientos y servicios. En esta página que es gestionada por la Secretaría de la Función Pública, se incluye el registro único de proveedores. Cabe reiterar que esta ley recomienda que aún frente a la autorización de adjudicación directa se prefiera el mecanismo de invitación de al menos tres personas, que sin ser licitación pública abre un poco la posibilidad de no escoger a un solo proveedor (DOF, 27/03/2020).

Pero en el año 2020 no se observó en Compranet la información suficiente que permitiera conocer a cabalidad a quiénes se compró o a través de quiénes se adquirieron bienes y servicios. Información que, por otro lado, no contradice el decreto y hubiese permitido a la sociedad conocer y vigilar el manejo de los recursos. Un elemento identificado en la información publicada es su falta de cumplimiento como datos abiertos y reutilizables, con formatos que permitan su manejo (Merino, *et. al.*, 2021: 78)

Las adquisiciones por el gobierno federal durante la pandemia

Un estudio realizado por Merino, *et. al.* (2021) revela que, a pesar de la opacidad reflejada en dificultades por el formato, falta de información precisa, información incompleta y desorganizada, se logró, cruzando diversas bases de datos, encontrar información acerca de las adquisiciones que se realizaron durante este período hasta junio de 2020 en el gobierno federal. Al menos que se indique lo contrario, la mayor parte de la información que se expone a continuación está basada en este trabajo.

En el período que se estudia, el gobierno federal destinó un presupuesto total de más de 45 mil millones de pesos, de los cuales el 10% fueron etiquetados como recursos para atender la enfermedad de Covid, en un total de 1 286 contratos. Se desconoce si el restante 90% tuvo o no por objeto atender la emergencia sanitaria (Merino *et. al.*, 2021).

De los más de 4 500 millones de pesos para atender la emergencia sanitaria, 95% fueron ejercidos por instituciones del sector salud. De esas compras, el 99% fueron por adjudicación directa y el resto por invitación a cuando menos tres personas, licitación pública y contrato entre entes públicos, todas figuras contempladas en la Ley de Adquisiciones mencionada antes. El ente público que más compras realizó fue el IMSS, que ejerció casi el 92% del gasto total, el 8% restante lo hicieron otras instituciones del sector salud.

Las otras instituciones que no pertenecen al sector salud³ y que realizaron compras relacionadas con la pandemia, utilizaron el 97% en adjudicación directa, mientras que el resto fue por invitación de al menos tres personas. Cabe recordar que esta última forma de contratación pública también es una excepción en la ley.

Las compras que se realizaron, siempre siguiendo el estudio de Merino, *et. al.* (2021), fueron para compra y reparación de ventiladores, compra de medicamentos, equipos de protección y pruebas Covid principalmente. La mayoría concentrada por el IMSS (79.85%), mientras que Secretaría de Salud o ISSSTE solo firmaron cuatro y tres contratos respectivamente. La revisión de los documentos revela que la descripción de las compras o reparaciones son insuficientes para entender, porque no explican, por ejemplo, para el caso de los ventiladores, ni el tipo ni la cantidad de ventiladores reparados (Merino, *et. al.* 2021: 89).

.....

³ Que son, además de las mencionadas en el decreto, el Instituto Politécnico Nacional, Guardia Nacional, Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, Prevención y Readaptación Social (Merino, *et. al.*, 2021: 85)

En el caso de la compra de medicamentos y equipos de protección, se presenta el mismo problema que con la reparación de ventiladores, porque el expediente tiene un nombre, el contrato otro y al final la información que se proporciona no detalla los productos adquiridos, no es clara ni está unificada (Merino, *et. al.*, 2021: 92). En todo caso, nuevamente es el IMSS el que concentró la compra de medicamentos con el 96% seguido del ISSSTE 2% y del Instituto Nacional de Migración 1%. El 65% de los medicamentos fueron importados.

Respecto a las pruebas, análisis o diagnósticos, la mayoría fue adquirida por el IMSS, pero en este caso, otras instituciones de la administración federal (básicamente hospitales regionales en el país) adquirieron estas pruebas, más del 90% fueron por adjudicación directa.

Fuera de las compras específicas del Covid, el gobierno federal realizó en ese año otras compras que, aunque no fueron en porcentaje tan alto de adjudicación directa llegó a representar el 50%, la licitación pública el 6.36% y «otras contrataciones» el 41.9%, pero nuevamente, por la forma en que se presenta la información no es posible saber cuál fue el procedimiento y la justificación, aspectos que la ley ordena publicar (Merino, *et. al.*, 2021: 102 y 105).

Esta información nos sirve como referencia no con fines comparativos con el caso de estudio, el Estado de México, sino para contar con un parámetro que permita identificar las prácticas en las compras públicas con propósitos de rendición de cuentas. Importa señalar que la transparencia, tanto en el orden federal como en el estatal, por el caso que presentamos, no ha logrado constituir el mecanismo para la rendición de cuentas y evidenciar nuevamente que la proliferación de documentos no ha sido un factor que coadyuve en el mayor conocimiento de lo que el gobierno hace y, en consecuencia, de una mayor rendición de cuentas.

La opacidad en el sector salud en el Estado de México: El caso del ISEM

Desde 1982 inició un proceso de descentralización de los servicios de salud en México a los gobiernos estatales. La descentralización significó la transferencia a los gobiernos de los Estados de las facultades, programas y recursos que eran tutela de la Secretaría de Salud federal. Para ello, el gobierno federal destinó en el presupuesto de egresos de la federación diversos fondos para apoyar la estrategia descentralizadora, como el Fondo

de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). La descentralización llevó al país a que en los años ochenta del siglo xx algunos de los Estados de la República alinearan su marco legal en función de las disposiciones establecidas por la federación. Hasta 1987 tan solo 14 entidades federativas se habían descentralizado, como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1 | Descentralización de las entidades federativas del sector salud en México

Entidades federativas descentralizadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)	Entidades federativas descentralizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)
Aguascalientes (1987)	Baja California Norte (1996)
Baja California Sur (1985)	Campeche (1996)
Colima (1986)	Ciudad de México (1997)
Guanajuato (1986)	Coahuila (1996)
Guerrero (1985)	Chiapas (1997)
Jalisco (1985)	Chihuahua (1997)
México (1986)	Durango (1996)
Morelos (1985)	Hidalgo (1996)
Nuevo León (1985)	Michoacán (1996)
Querétaro (1985)	Nayarit (1996)
Quintana Roo (1987)	Oaxaca (1996)
Sonora (1985)	Puebla (1996)
Tabasco (1985)	San Luis Potosí (1996)
Tlaxcala (1985)	Sinaloa (1996)
	Tamaulipas (1996)
	Veracruz (1997)
	Yucatán (1996)
	Zacatecas (1998)

Fuente: Elaboración propia con base en Cardozo (1993).

Cardozo señala que los Estados de Chiapas, Nayarit, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí no lograron descentralizarse (durante el período de Miguel de la Madrid) por presentar problemas complejos de salud y poca cobertura de servicios (Cardozo, 1993: 373).

Lo que no queda claro es por qué los que no tenían estos problemas no lo hicieron durante el mismo período y tardaron una administración presidencial más para realizarlo.

Llama la atención en especial, el caso de la entidad mexiquense, que se presume, debería contar con mejores condiciones de servicios de salud, no solo por su cercanía con la capital de la República, sino por concentrar en su territorio a una cantidad importante de población (cerca de 10 millones de habitantes en 1993 y 18 millones de habitantes en 2023).

El Estado de México ha sido una de las entidades federativas que consolidó la estrategia descentralizadora al contar con una mejor infraestructura y recursos asignados al sector salud. Esta fue una de las razones que, frente a la crisis sanitaria sin precedentes, se publicará, el 17 de abril de 2020 en la Gaceta de Gobierno de la entidad mexiquense el Acuerdo del Secretario de Finanzas relativo a la realización de procedimientos de adjudicación directa para la adquisición de bienes y contratación de servicios que permitía a las dependencias del gobierno del Estado de México hacer frente a la epidemia causada por el virus SARS-COV2 (Covid-19). En este documento se autorizaba a las coordinaciones administrativas a formalizar contratos para la adquisición directa de bienes y servicios necesarios para afrontar la contingencia.

Según el artículo 48 de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios (LCPEMYM), la adjudicación directa solamente se llevará a cabo cuando: a) la adquisición del bien o servicio sólo pueda realizarse con una determinada persona, b) se trate de bienes o servicios que requieran experiencia, técnicas o equipos especiales, c) sea urgente la contratación, d) existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales al erario, e) pueda comprometerse información de naturaleza confidencial para el Estado o municipios, por razones de seguridad pública, f) por circunstancias extraordinarias o imprevisibles derivadas de riesgo o desastre y g) se hubiera rescindido un contrato.

En el decreto por el que se expide el Reglamento de esta ley (Gaceta de gobierno, 29/10/2013) se señala que para tramitar la adquisición de un bien o servicio, los titulares de las unidades administrativas de las dependencias, órganos auxiliares y tribunales administrativos serán los responsables de obtener un estudio de mercado con la finalidad de conocer los precios máximos de estos insumos. Este estudio servirá para determinar la existencia no solo de los productos, sino de los proveedores que los suministran, así como de los costos y calidad de los mismos. Los precios de referencia se obtendrán de al menos dos cotizaciones, cuando sea el caso, de lo contrario se obtendrán de los registros que tengan las unidades administrativas solicitantes. Para la adquisición de un bien o servicio

se conformará un Comité que será el encargado, entre otras cosas, de emitir dictámenes de adjudicación. Una vez hecha la evaluación, los contratos se adjudicarán al licitante que cumpla con los requisitos establecidos en las bases de la convocatoria, que garantice su cumplimiento y que haya obtenido el mejor puntaje en su evaluación. En caso de empate se realizará un sorteo de insaculación llevado a cabo en la etapa de contraoferta o de subasta inversa electrónica.

Por el contrario, al tratarse de una adjudicación directa, se elegirá la propuesta más económica de las dos cotizaciones que por ley se deben solicitar. La adquisición de bienes o contratación de servicios por esta vía, se llevará a cabo previa dictaminación del Comité, correspondiendo en todo caso, a atender la eventualidad o urgencia de la que emanó esta opción. Finalmente, para el caso de los servicios de salud, los contratos otorgados deberán contener la descripción, unidad de medida y cantidad de bienes y/o servicios, el lugar y plazo de entrega del producto, su precio unitario y, la garantía de defectos o vicios ocultos. Cabe señalar que le corresponde a la Secretaría de la Contraloría y a los órganos de control interno velar por el debido cumplimiento de estos procesos. Ahora bien, cuando por motivos de confidencialidad de la información o porque se pone en riesgo la seguridad del Estado, bastará con obtener una sola cotización (DOF, 19/06/2020).

Finalmente, en el marco legal de las adquisiciones de esta entidad federativa, también destaca el artículo 69 del Reglamento del Libro Duodécimo del Código Administrativo del Estado de México, señala que los procesos de adjudicación directa se llevarán a cabo mediante los principios de economía, oportunidad, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia.

Como se observa, existe todo un procedimiento descrito bajo el cual se deben llevar a cabo los procesos de licitación pública y adjudicación directa, siendo considerado también el sector salud en estas modalidades de adquisición, máxime cuando se efectúan en un contexto de riesgo o emergencia. En este sentido, la pandemia de Covid se pudo considerar como una circunstancia extraordinaria o imprevisible derivada de algún tipo de riesgo, en todo caso de tipo sanitario.

Pero ¿cómo se controlan estos principios si no se han llevado al terreno de establecerlos como indicadores auditables? La opacidad comienza cuando los documentos que deberían ser la garantía de esas disposiciones normativas no existen, son ilegibles, repetidos y desordenados. Con base en este marco legal se presenta en el siguiente apartado, la

forma en la cual el gobierno estatal ejerció el presupuesto para la atención de la enfermedad de Covid.

Los contratos por adjudicación directa y licitación pública del Instituto de Salud del Estado de México

De acuerdo con los datos disponibles en la PNT (2023), se accedieron a los registros de los contratos por adjudicación directa y licitación pública del ISEM para el período 2018-2022. En ese período se otorgaron 450 contratos por adjudicación directa y 311 contratos por licitación pública. En el caso de la adjudicación directa, durante los años 2021 y 2022, la información de la PNT menciona que no se llevaron a cabo procedimientos de contratación en materia de obra pública, ni se designó presupuesto para obra en materia de salud. No obstante, los contratos no corresponden únicamente a la obra pública, sino también a adquisiciones y contratación de servicios. En el caso de licitación pública, los registros de 2022 aparecen en cero y se justificaron con la leyenda de «No se designó presupuesto para obra, en materia de salud pública, por lo que no se llevaron a cabo procedimientos de contratación de ningún tipo» (PNT, 2023).

Cuadro 2 | Contratos por adjudicación directa y licitación pública, 2018-2022
Instituto de Salud del Estado de México

Tipo de contratación	2018		2019		2020		2021		2022	
	A.D.	L.P.	A.D.	L.P.	A. D.	L.P.	A.D.	L.P.	A.D.	L.P.
Adquisiciones	0	10	47	57	203	49	0	1	0	0
Obra pública	10	0	29	0	24	87	0	0	0	0
Servicios	1	0	56	37	80	52	0	18	0	0
Total	11	10	132	94	307	188	0	19	0	0

Nota: A.D.: Adjudicación Directa | L.P.: Licitación Pública

Fuente: Elaboración propia con base en los registros de la PNT (2023).

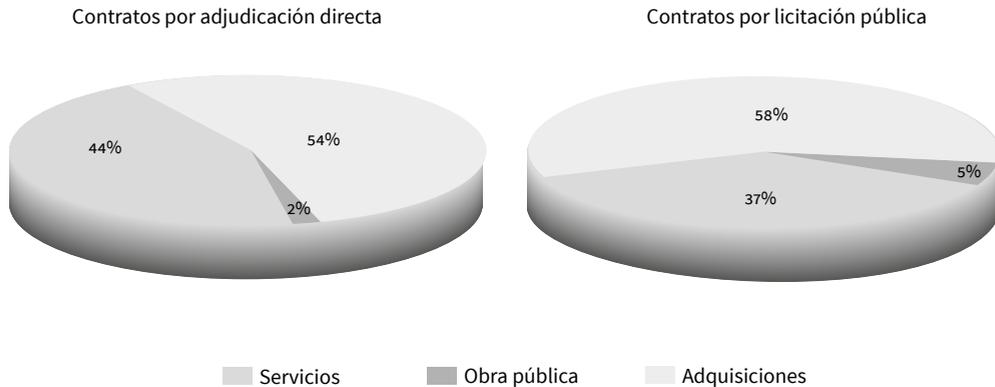
En el caso de los contratos de licitación pública, durante los años 2020 y 2021 se encontraron 6 registros, pero son contratos sin montos con la argumentación de que no se llevaron a cabo procedimientos de adjudicación en materia de obra pública, debido al fortalecimiento de la infraestructura existente. Por tanto, no se consideraron esos registros.

En el cuadro 2 se detallan los tipos de contratación por adjudicación directa y licitación pública para cada año. Se destaca que, en ambos casos, durante los años 2019 y 2020 fue cuando se incrementaron los registros del tipo de contratación, en particular en los rubros de adquisiciones y servicios, más que en los de obra pública. Es decir, se generó más información (por los registros de los contratos) y mayor gasto en los rubros de cada contrato. Del total del período (450 contratos por adjudicación directa y 311 por licitación) en el 2019 se gestionó el 29.33% de los contratos por adjudicación directa y en 2020, el 68.22%. Mientras que, para los contratos por licitación pública, en 2019 se ejecutaron el 30.23% y en 2020, el 60.45%. En ambos casos, fue evidente que, durante el período de mayor auge de la pandemia, es decir, en el año 2020, se realizaron la mayoría de los contratos en ambas modalidades del ISEM. Un supuesto que apuntaría en la coincidencia entre la pandemia por enfermedad y la pandemia por corrupción, sin embargo, por la forma y la cantidad en la cual se presenta la información por adjudicación directa no es posible conocer el detalle de la legalidad de cada uno de los contratos asignados. Ese análisis a profundidad, que necesitaría la presentación de la información más accesible, no fue realizado en este trabajo de investigación.

Para el ciudadano común, esta información poco accesible se traduce en vínculos que no están disponibles, archivos en formato PDF con nombres y registros idénticos, genéricos e inaccesibles, como lo señalan Curto-Rodríguez y Pascual-Fernández (2021) y Rentería (2023) al referirse a los problemas de transparencia, lo cual muestra por qué la adjudicación directa, a pesar del marco normativo, presenta huecos que favorecen la opacidad y no la transparencia efectiva y genera zonas de riesgo para la corrupción.

Con respecto al monto total de los contratos con impuestos incluidos, en las gráficas 1a y 1b se muestran las distribuciones porcentuales por el tipo de contratación. Como se mencionó en la información del cuadro 1, la mayoría de los contratos fueron distribuidos en los rubros de adquisiciones y servicios. Tanto los contratos por adjudicación directa como los de licitación pública, los montos favorecieron a la contratación de servicios, 54% y 58% respectivamente, seguidos por las adquisiciones, 44% y 37% respectivamente y al final la obra pública, 2% y 5% respectivamente. Estos hallazgos coinciden con lo sucedido en el plano nacional (Merino *et. al.*, 2021), al generarse un exceso de compras y servicios (reparación de equipo médico, rehabilitación de hospitales, compras de pruebas Covid y servicios de laboratorio).

Gráfica 1 | Monto total de los contratos con impuestos incluidos, ISEM
Participación porcentual en el período 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PNT (2023).

Los contratos por servicios en adjudicación directa fueron por un monto de 2 772 millones de pesos, mientras que los de licitación pública ascendieron a 3 828 millones de pesos. En el caso de los contratos por adquisiciones en adjudicación directa, la suma fue de 2 278 millones de pesos; en tanto que los de licitación pública sumaron 2 424 millones de pesos. En contraste, los montos por obra pública en contratos por adjudicación directa y licitación pública en el período 2018-2022 fueron menores: 117 millones de pesos y 313 millones de pesos respectivamente (PNT, 2023).

Aunque por el número total de contratos fueron menores (311), el monto total de los contratos de licitación pública en el período analizado ascendió a 6 606 millones de pesos; mientras que los 450 contratos de adjudicación directa tuvieron un monto total de 5 168 millones de pesos (PNT, 2023). Más aún, no debe perderse de vista que en el caso de los contratos por adjudicación directa el 99% de los más de 5 168 millones de pesos fue absorbido en el período 2019 y 2020; mientras que el 72.82% de los 6 606 millones de pesos correspondió al mismo período en el caso de los contratos por licitación pública.

Una vez más, estos recursos y su forma de asignación ilustran el manejo discrecional propio de la adjudicación directa en épocas de crisis que fomentarían las prácticas de corrupción, puesto que el marco normativo lo permite, pero ese mismo marco señala que

se tiene que analizar el proveedor beneficiado y no es posible comprobarlo mediante el acceso a la información disponible (Merino *et. al.*, 2021; Curto-Rodríguez y Pascual-Fernández, 2021; Cejudo, *et. al.*, 2020; Dikmen y Çiçek, 2022).

En el caso de las principales fuentes de financiamiento de los contratos por adjudicación directa, durante el 2018, fue el presupuesto etiquetado en ese año el destinado para obra pública. En 2019, el 55% de los contratos por adquisiciones fueron financiados por el AFASPE⁴ ramo 12, el 79% de los contratos por obra pública se llevaron a cabo por el Programa de Acciones para el Desarrollo (crédito simple) y el 34% de los contratos por servicios se ejecutaron por la Aportación Solidaria Estatal (ASE) —Recursos Estatales. Mientras que para el 2020, el 43% de los contratos por adquisiciones fueron con recursos del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), el 54% de los contratos de obra pública fueron con recursos del presupuesto 2020 ASE, partida 6122 obra estatal o municipal, mientras que, en el caso de los servicios, el 66% de los contratos fueron financiados con recursos estatales (PNT, 2023).

Para el caso de las principales fuentes de financiamiento de los contratos por licitación pública, en 2018, los contratos por adquisiciones se financiaron en su mayoría por el Insabi (40%), en 2019, el 30% de estos contratos a través del seguro popular, en tanto que los contratos por servicios, el 21% fueron con recursos estatales. En el año 2020, el 41% de los contratos por adquisiciones fueron financiados con el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el 76% de los contratos por obra pública recibieron recursos de atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral, mientras que el 33% de los contratos por servicios se financiaron con recursos estatales. Finalmente, en el año 2021 los recursos estatales fueron la principal fuente de financiamiento para los contratos por adquisiciones y el 50% de los contratos por servicios (PNT, 2023).

El cuadro 3 muestra los contratos con el mayor monto total con impuestos incluidos para cada tipo de contratación por adjudicación directa, el proveedor y objeto del contra-

.....
⁴ El AFASPE refiere a la ministración de subsidios para el fortalecimiento de acciones de salud pública en las entidades federativas que se celebran entre la Secretaría de Salud y el gobierno de las entidades, en este caso el Estado de México (<https://siaffaspe.gob.mx/App/ConveniosAfaspe/Convenios?apartado=8E2F5CD622ECFEB2>).

to. En 2018, que no era un año de pandemia, el total de los tres contratos señalados representaron el 70.77% del monto total financiado por adjudicación directa. Cabe resaltar que el contrato por servicios de casi 1.5 millones de pesos por «impresión de documentos oficiales», no cuenta con mayor descripción sobre los impresos con el sector salud.

En 2019, año en el cual tampoco estaba presente la pandemia, los cuatro contratos señalados con mayores montos equivalieron al 40.37% sobre el total. Llamamos la atención dos aspectos: el primero que, del total de estos cuatro contratos, se destinó el 54% a un solo proveedor por concepto de «contratación del servicio integral de vales de despensa», cuando tendría que ser integrado en otro sector del gasto de la entidad y no en su gasto de salud. El segundo aspecto se refiere a que, a otro proveedor le fueron asignados dos contratos por montos exactamente iguales para obra pública y con idéntica justificación. Estos datos colocan la evidencia de la opacidad en el acceso a la información en esta forma de contratación por parte del Estado de México.

En el año de la pandemia 2020, los cinco principales contratos constituyeron el 19.93% del total de los montos por adjudicación directa. De estos contratos, el mayor monto fue destinado a la contratación de vales de despensa, en lugar de la atención a la emergencia sanitaria. Cabe resaltar, en el cuadro 3, que tres contratos, tienen idénticos montos que por su descripción en el objeto del contrato señalaría el mismo rubro.

Como se estableció en el Acuerdo de Adjudicación Directa de la Secretaría de Finanzas del Estado de México se esperaba que los proveedores y el objeto de los contratos estuvieran destinados a la atención de la emergencia sanitaria por Covid, sin embargo, como se ha observado en el cuadro 3, existió una dispersión en el gasto de salud y, por la información analizada, no fue posible comprobar que esta excepción a la ley haya contribuido a paliar la crisis sanitaria en la entidad.

El cuadro 4 muestra los contratos con el mayor monto total con impuestos incluidos para cada tipo de contratación por licitación pública, el proveedor y objeto del contrato. Un hecho observable en la licitación pública es que se hubiera esperado una mayor diversidad de proveedores y una identificación clara en el objeto de los contratos. Sin embargo, se encontraron los nombres de los mismos proveedores en diferentes años, aun cuando los que se presentan en el cuadro 4 son solo los contratos con mayor monto.

En 2018, del conjunto de 10 contratos, el total del único contrato señalado en el cuadro 4 representó el 50% del monto financiado por licitación pública. En 2019, los

Cuadro 3 | Contratos con los mayores montos por adjudicación directa, 2018-2020

2018			
Tipo de contrato	Monto	Proveedor	Objeto del contrato
Adquisiciones	s/r	s/r	s/r
Obra pública	145 265.36	Construcciones y pavimentaciones Arciniega, S.A. de C.V.	Trabajos de rehabilitación del CEAPS Atlautla, afectado por el sismo de 2017
	145 265.36	Construcciones y pavimentaciones Arciniega, S.A. de C.V.	Trabajos de rehabilitación del CEAPS Atlautla, afectado por el sismo de 2017
Servicios	1 461 600.00	Grupo Emahaia Compañía comercial, S.A. de C.V.	Servicios de impresión de documentos oficiales
Total	1 752 139.72		
2019			
Tipo de contrato	Monto	Proveedor	Objeto del contrato
Adquisiciones	132 338 943.69	Vensi Ventajas en servicios integrales S.A.P.I. de C.V.	Adquisición de equipo e instrumental médico y de laboratorio
Obra pública	2 595 647.51	Grupo constructor C.I.N.C.O. S.A. de C.V.	Trabajos de rehabilitación de hospitales y centros de salud
	2 595 647.51	Grupo constructor C.I.N.C.O. S.A. de C.V.	Trabajos de rehabilitación de hospitales y centros de salud
Servicios	416 0623 568.10	Servicios Broxel, S.A.P. de C.V.	Contratación del servicio integral de vales de despensa
Total	764 260 796.51		
2020			
Tipo de contrato	Monto	Proveedor	Objeto del contrato
Adquisiciones	100 920 000.00	Comercializadora Bosque Alto, S.A. de C.V.	Adquisición de Alcohol Gel 70%

Tipo de contrato	Monto	Proveedor	Objeto del contrato
	100 920 000.00	Kabla comercial s.A. de c.v.	Adquisición de pruebas rápidas Sofia SARS anti-geno test con equipos de comodato
	100 920 000.00	Detección molecular y asesoría analítica s.A. de c.v.	Adquisición de sustancias químicas
Obra pública	45 477 228.41	Jesús Velázquez Iniestra	Suministro, montaje y colocación de compresores de respaldo en unidades médicas Covid
Servicios	399 522 112.50	Servicios Broxel, s.A. P.I. de c.v.	Contratación del servicio integral de vales de despensa

Total 537 052 351.21

Nota: s/r: sin registro

Fuente: Elaboración propia con datos de PNT (2023).

Cuadro 4 | Contratos con los mayores montos por licitación pública, 2018-2021

2018			
Tipo de contrato	Monto	Proveedor	Objeto del contrato
Adquisiciones	84 384 734.29	Distribuidora Disur	Adquisición de medicamentos y materiales de curación de las claves desconsolidadas de las compras para el ejercicio 2020
Obra pública	s/r	s/r	s/r
Servicios	s/r	s/r	s/r
Total	84 384 734.29		

2019			
Tipo de contrato	Monto	Proveedor	Objeto del contrato
Adquisiciones	134 079 350	Procesos adquisitivos s.A. P.I de c.v.	Adquisición de camas hospitalarias
Obra pública		s/r	s/r

Tipo de contrato	Monto	Proveedor	Objeto del contrato
Servicios	405 858 855.5	Productos Serel S.A. de C.v. y Farmacos Darovi S.A. de C.v.	Servicios de alimentación y nutrición enteral y parental para los hospitales y centros de atención primaria del ISEM de C.v.
Total	539 938 205.52		

2020

Tipo de contrato	Monto	Proveedor	Objeto del contrato
Adquisiciones	166 441 662.8	Marfer soluciones ortopédicas S.A. de C.v.	Que el proveedor entregue los bienes que fueron adjudicados.*
	166 441 662.8	Marfer soluciones ortopédicas S.A. de C.v.	Adquisición de material de osteosíntesis y prótesis
Obra pública	4 993 975.47	Enpa Services S.A. de C.v.	Conservación y mantenimiento de centros de salud
Servicios	349 538 737.8	Centrum promotora internacional S.A. de C.v.	Servicio integral de la red estatal de laboratorios clínicos y del laboratorio estatal con equipos en comodato
Total	687 416 038.8		

2021

Tipo de contrato	Monto	Proveedor	Objeto del contrato
Adquisiciones	141 660 339.4	Marfer soluciones ortopédicas S.A. de C.v.	Adquisición de material de osteosíntesis y prótesis
Obra pública	0	s/r	s/r
Servicios	319 286 658.4	Productos Serel, S.A. de C.v.	Servicio de Alimentación
Total	460 946 997.8		

Nota: s/r: sin registro

* No se puede acceder al contrato

Fuente: Elaboración propia con datos de PNT (2023)

dos instrumentos con mayores montos equivalieron al 15.32% sobre el total. Es preciso mencionar que en el análisis de los montos por licitación pública se localizaron contratos por adquisiciones y servicios cuyos montos se repiten dos veces, exactamente con las mismas cantidades reportadas. Tal fue el caso de los contratos otorgados a Comercializadora y distribuidora Cheapest s.a. de c.v. y Tarega s.a. de c.v., con financiamiento de 32 997 201.5 pesos y 34 316 274 pesos respectivamente destinados a la adquisición de vestuario y uniformes. En el caso de los servicios destacan los casos de ARW Solutions s.a. de c.v. y Opciones médicas de equipamiento s.a. de c.v., que contaron contratos por 10 121 436 pesos y 81 889 539 pesos respectivamente destinados para la contratación de hemodiálisis con equipo de comodato para el Hospital General de Chimalhuacán y surtimiento de soluciones para diálisis con máquinas en comodato para diversas unidades médicas (PNT, 2023).

En 2020, año de la pandemia, un mismo proveedor presentó dos contratos con idéntico monto. En el objeto de los contratos, uno de ellos fue descrito de forma general y el otro se señaló «que el proveedor entregue los bienes que fueron adjudicados», lo cual no fue comprensible y no fue posible acceder al contrato (el vínculo aparece como inexistente).

En este mismo año, los contratos por obra pública se repiten desde dos hasta cinco veces con las mismas cantidades, a pesar de tratarse de contratos por licitación pública. En el caso de las adquisiciones se señala en el cuadro 4, para la contratación de servicios destaca el caso de Citesco Solutions s.a. de c.v. y Medalfa Ss.a. de c.v. con contratos financiados de 162 400 000 pesos y 239 991 930 respectivamente destinados para el servicio de mantenimiento preventivo y/o correctivo de equipo médico y de laboratorio de las unidades médicas del ISEM, así como la contratación de servicios de recepción, verificación, almacenaje, distribución y control de insumos médicos (PNT, 2023).

En los contratos por obra pública destacan los cinco contratos para cada una de las siguientes empresas: MCY suministros s.a. de c.v., ENPA Services s.a. de c.v. y Crecimiento empresarial express s.a. de c.v. por montos de financiamiento de 4 607 438 pesos, 4 223 359 pesos, y 4 130 138 pesos cada uno de los contratos respectivamente. Los contratos fueron realizados para la rehabilitación, conservación y mantenimiento de diferentes centros de salud del ISEM (PNT, 2023).

Finalmente, en 2021, se identificó el mismo proveedor del 2020 para el rubro de adquisiciones, el cual volvió a tener el mayor contrato. El cuadro 5 muestra los principales

proveedores de los contratos por adjudicación directa y por licitación pública. En algunos casos los principales montos por contrato (véase cuadro 3 y 4) coinciden con el proveedor que cuenta con el mayor número de contratos, por ejemplo, Grupo constructor C.I.N.C.O. que además, cuenta con el monto de mayor financiamiento por adjudicación directa en 2019, pero no es el único contrato, sino que tiene 3 más. Lo cual significaría que fue beneficiario de más de 2.5 millones de pesos en solo ese año.

Otros casos que resaltan como proveedores que contaron con más de 10 contratos en ambas modalidades, por adjudicación directa son la Abastecedora Centromex, Detección molecular y asesoría analítica S.A. de C.V., Med Evolution S.A.P.I., Angel Rubén Romano Reynoso. Por licitación pública: Abastecedora Centromex, Alver Construcciones, Crecimiento empresarial Express, Enpa Services, MCY Suministros, Soluciones integrales metropolitana, Tesharak Inc.

Conclusiones

La pandemia por Covid en el mundo disparó los procesos de opacidad en las compras gubernamentales, lo que ocasionó que se generaran acciones que fueron contrarias a la salud de las personas. En el contexto de la emergencia sanitaria, la mayoría de los gobiernos sacrificaron los procedimientos licitatorios de compras públicas, por la adquisición directa, lo cual tanto en gobiernos con sistemas de transparencia consolidados como en aquellos donde no estaba garantizado el acceso a la información, prevaleció la opacidad.

En el caso de México y del Estado de México se adaptaron marcos normativos para la atención sanitaria pero la evidencia mostró que, en el caso nacional, eran necesarias mayores acciones para evitar la opacidad y para transparentar esas transacciones. Con los datos obtenidos, los primeros hallazgos indicaban una proliferación de compras y contratos en 2020 que podrían haber desembocado en una pandemia de corrupción. Sin embargo, en el caso del Estado de México, se evidenció que la adjudicación directa no fue una excepción en la época de pandemia, sino una práctica institucionalizada en el período 2018-2022, es decir, la pandemia de la corrupción fue previa a la de salud.

En tanto que, la licitación pública fue una simulación para favorecer a los mismos proveedores. Entre las evidencias más relevantes destacaron los nombres de beneficiados con contratos con montos de financiamiento elevados, tanto para la adjudicación directa, como para la licitación pública. Una agenda de investigación podría hallar mayor evi-

Cuadro 5 | Proveedores con mayor número de contratos por adjudicación directa y licitación pública, Instituto de Salud del Estado de México, 2018-2022

2018				
Tipo de contrato	Adjudicación directa		Licitación pública	
	Proveedor	Número de contratos	Proveedor	Número de contratos
Adquisiciones	s/r	s/r	Todos los proveedores tienen el mismo número de contratos	1
	Grupo Osma Constructores	4	s/r	s/r
	Construcciones y pavimentaciones Arciniega	4		
Servicios	Grupo Emahaia Compañía comercial S.A. de C.V.	1 (único)	s/r	s/r
2019				
Tipo de contrato	Adjudicación directa		Licitación pública	
	Proveedor	Número de contratos	Proveedor	Número de contratos
Adquisiciones	Abastecedora Centromex	12	Abastecedora Centromex	11
	Imedic S.A. de C.V.	5	Comercializadora Etilay S.A. de C.V.	3
	Laboratorios Mecch	5	Comercializadora y distribuidora cheapest	3
Obra Pública	Construcciones Juma	4	s/r	s/r
	G punto Z Arquitectos	4		
	Grupo constructor C.I.N.C.O.	4		
Servicios	Servicios Broxel, S.A. P.I. de C.V.	5	Opciones médicas de equipamiento S.A. de C.V.	3

2020				
Tipo de contrato	Adjudicación directa		Licitación pública	
	Proveedor	Número de contratos	Proveedor	Número de contratos
Adquisiciones	Detección molecular y asesoría analítica S.A. de c.v.	13	Equipamiento Hospitalario Life*	3
	Med Evolution S.A. P.I.	11	Fármacos Darovi	4
			Mafer soluciones ortopédicas	3
			Alver Construcciones	14
			Crecimiento empresarial Express	15
Obra Pública	Angel Rubén Romano Reynoso	11	Enpa Services	14
			MCY Suministros	21
			Soluciones integrales metropolitana	15
			Tesharak Inc	10
			Centrum Promotora internacional	3
Servicios	Servicios Broxel, S.A. P.I. de c.v.	5	Tamizaje plus	5
2021				
Tipo de contrato	Adjudicación directa		Licitación pública	
	Proveedor	Número de contratos	Proveedor	Número de contratos
Adquisiciones	s/r	s/r	Todos los proveedores tienen el mismo número de contratos	1
Servicios	s/r	s/r	Centrum Promotora Internacional	2
Obra Pública	s/r	s/r	Todos los proveedores tienen el mismo número de contratos	1

Nota: *cuenta adicionalmente con un contrato en servicios

Fuente: Elaboración propia con datos de la PNT (2023)

dencia para cada uno de los más de 700 contratos que el Instituto de Salud del Estado de México publicó en el período 2018-2021.

Aún en los procesos de adjudicación directa, existen disposiciones legales de transparencia, es decir, una clara justificación de proveedores, montos y objetos de contrato que deben ser observados. Con la información disponible para el ISEM es posible advertir información opaca pues se localizaron: formatos en PDF que no fue posible analizar, vínculos de contratos que no llevaron a ningún lado, nombres de contratos que no correspondieron a los contenidos, registros repetidos. La calidad de la información más la cantidad de la misma hacen difícil el análisis de transparencia, es decir, el problema no solamente de acceso a la información, sino la opacidad de la transparencia. La forma en que los funcionarios «cumplen» con las disposiciones legales, hace posible que se simule la transparencia gubernamental sin que se sea transparente, se entregan premios por transparencia, incluso cuando se mostró en este artículo, la opacidad permitió el uso de recursos públicos en salud en períodos de mayor riesgo para la vida de las personas.⁵ De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, las compras consolidadas son una modalidad de adjudicación directa, sin embargo, con los datos disponibles del ISEM no fue posible determinar si los contratos de adjudicación directa pertenecen a ese rubro.

Finalmente, debemos señalar que todo lo anterior da cuenta de que la mala calidad de los archivos es reflejo de la mala calidad en los procesos de rendición de cuentas, de transparencia y de acceso a la información, por lo tanto, de una administración pública ineficiente y de un sistema de salud deficiente y corrupto.

Referencias

Arellano G. D. y U. Flores (2019), ¿De qué hablamos cuando hablamos de corrupción?

Una exploración comparada de algunos indicadores a nivel internacional. En Arella-

.....

⁵ En 2022 el gobierno del Estado otorgó el máximo reconocimiento que otorga la entidad, la Presea Estado de México en la categoría Denominación de Medicina y Fomento a la Salud «Gustavo Baz Prada», al Dr. Gabriel O'Shea Cuevas. Secretario de Salud durante el período que comprende este trabajo. (Meza y Pérez-Chiqués, 2023), analizan las políticas de transparencia en gobiernos locales, principalmente municipales, aparentemente sólidas e inclusive galardonadas que generan opacidad.

- no, G. D. *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción oclusiva en el sector público*. México: CIDE.
- Cadena-Inostroza, C. (2017) Nuevos mecanismos para el acceso a la información: hacer lo máximo para abarcar lo mínimo. En Olvera J y Contreras L. (coords.), *Administración pública y Sociedad. Una necesaria relación de proximidad*. México: Uaeméx-MA-Porrúa, pp. 131-152.
- Cardozo Brum, M. (1993). «La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política». *Gestión y política pública*. 11 (2), 363-391.
- Cejudo, G.M., Gómez-Alvarez, D., Michel, C., Lugo, D., Trujillo, H., Pimienta, C. y Campos, J. (2020). «Federalismo en Covid: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?» Versión 4, 27 de agosto de 2020. *Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México*. <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/> (18 enero 2022).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Art. 134. 07 de mayo de 2018 (México).
- Curto-Rodríguez, Ricardo y Pascual-Fernández, Primitiva (2021) «¿Se está elevando al cuadrado la lucha contra la corrupción en los estados mexicanos? Comunicación de datos públicos reutilizables». *Gestión y Política Pública*, (30)3: 115-145.
- Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se expide el Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios. Gaceta de Gobierno del 29 de octubre de 2013. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/RGLVIG106.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (19 de junio de 2020), Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se amplían los plazos previstos en el artículo 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses en el año 2020, con motivo de las medidas de prevención y contención de la propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-COV 2 (Covid-19). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2020&month=06&day=19#gsc.tab=0 (5 de enero de 2023).
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (27 de Marzo de 2020), Decreto por el que se declaren acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacio-

- nal en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (Covid-19). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020#gsc.tab=0 (25 de enero de 2023).
- Dikmen, S. y Çiçek, H.G., (2022) «Fighting against Corruption and Bribery in Public Procurements during the Covid-19 Pandemic». En R. W. McGee y S. Benk (eds.), *The Ethics of Bribery: Theoretical and Empirical Studies*. (pp.1-26). Switzerland: Springer.
- El Sol de Toluca, (2022), Entregan Presea Estado de México a mexiquenses destacados, Jueves 2 de marzo, 2023. <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/entregan-presea-estado-de-mexico-a-mexiquenses-destacados-9701540.html#:~:text=La%20presea%20Estado%20de%20M%C3%A9xico,mexiquense%20le%20reconoce%20m%C3%A9ritos%20relevantes> (2 de agosto 2023).
- Enríquez A. y C. Sáenz, (2021). «Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de Covid-19 para los países del SICA», serie *Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, núm 189, Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García-García, J. y R. Curto-Rodríguez (2018), «Divulgación de información pública de las comunidades autónomas españolas (2013-2017): Portal de datos abiertos, portal de transparencia y web institucional» *El Profesional de la Información*, 27(5): 1051-1060, DOI: <https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.09>.
- Heald, D. (2007). «Varieties of Transparency». En C- Hood y D. Heald (eds.), *Transparency, the key to better Governance?* Inglaterra: Oxford University Press, pp. 3-24.
- Kim, P. S., Andersen, K.N. y Lee, J. (2022), Platform Government in the Era of Smart Technology. *Public Administration Review*, 82: 362-368. <https://doi-org.pbidi.unam.mx:2443/10.1111/puar.13422>
- Kim, P.S. (2021), Respuestas proactivas del gobierno surcoreano a la pandemia del coronavirus. *Gestión y Política Pública*, vol. xxx, (2): 11-27.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. DOF 4 de enero de 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_200521.pdf
- Merino, M, (coord.) (2022), «Sobre el combate a la corrupción en México. Informe País, 2022». México: Universidad de Guadalajara-Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas.

- (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219): 135-156.
- (2018), *Opacidad y corrupción: Las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- , Hernández C.J., Morales, C.L. y Guerra O. M.C., (2021), *Rendir Cuentas en situaciones de emergencia: un modelo basado en la evidencia*, México: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas.
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2021), «Corruption Consolidation in Local Governments: A Grounded Analytical Framework». *Public Administration*, (99): 530-546. DOI: 10.1111/padm.12698.
- Morales Fajardo, M. E., y Cadena Inostroza, C. (2020). «(Des)organizando la (des)gobernanza en tiempos de pandemia». *Notas de coyuntura del CRIM*, (6): 4.
- Plataforma Nacional de Transparencia, (2023). «Procedimientos de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas, procedimientos de adjudicación directa», *Consulta Pública, Federación, Institución, Instituto de Salud del Estado de México, Contratos de obras, bienes y servicios, 2018-2022*. México: PNT. <https://consultapublicamx.plataformadetransparencia.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa<17/02/2023>)
- Renteria, C. (2023). Making information silent: How opacity takes root in local governments? *Public Administration*, 1-17. <https://doi.org/10.1111/padm.12922>.
- Transparencia Internacional, (2020). CPI 2020: RESUMEN GLOBAL. <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights#> (12 de octubre de 2021).
- Transparencia Internacional, (2023), Corruption Perceptions Index 2022. <http://www.https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.
- Transparencia Mexicana (10-01-2023), «Se estanca México en Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana». Boletín de Prensa. [http:// https://www.tm.org.mx/IPC2022/](http://https://www.tm.org.mx/IPC2022/).
- Trejo A. L. J. (2021), «Corrupción: La comprensión del concepto multifacético desde diferentes enfoques. La política anticorrupción mexicana a revisión 2012-2021». *Gestión y Política Pública*, 30(3). DOI: <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i3.960>.

El presupuesto que no fue: retos en materia de rendición de cuentas El caso del ramo defensa nacional

IRMA DEL CARMEN GUERRA OSORNO*

Recibido: 29 de abril de 2023. Aceptado: 10 de julio de 2023.

Resumen. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) constituye uno de los principales instrumentos de política pública en México para lograr los objetivos de desarrollo previamente establecidos por el gobierno en turno. Sin embargo, el Informe País 2020, sobre el Combate a la Corrupción en México (Merino *et. al.*, 2022), identificó en el PEF distintas áreas en las que existe riesgo de captura debido a la opacidad y amplia discrecionalidad con la que pueden llegar a ejercerse los recursos. Una de estas áreas la constituyen las adecuaciones presupuestarias. Así, el objetivo de esta investigación es ampliar el alcance de aquel informe, estudiando no solo las ampliaciones o disminuciones a los montos aprobados, sino considerando también las mudanzas o traspasos que se realizan, en este caso, al interior del ramo de Defensa Nacional. Para ello, se propone un indicador sobre el tamaño de las mudanzas y se calculan, de manera complementaria, las ampliaciones y disminuciones. Lo que se observa es que, en ocasiones, este último grupo de adecuaciones no necesariamente son tan grandes y, aun así, el presupuesto pudo haberse modificado de manera significativa, alejándose de lo que la Cámara de Diputados aprobó.

Palabras claves: presupuesto, adecuaciones presupuestarias, transparencia, rendición de cuentas, defensa nacional.

.....
Profesora-investigadora de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México (correo electrónico: iguerra@uv.mx | <https://orcid.org/0000-0002-9250-6855>).

Abstract. The Federal Expenditure Budget (FEB) is one of the main public policy instruments in Mexico to achieve the development objectives previously established by the government in office. However, the Country 2020 Report on Combating Corruption in Mexico (Merino *et. al*, 2022), identified different areas in the FEB where there is a risk of capture due to the opacity and wide discretionality with which resources can be used. One of these areas is budgetary adjustments. Thus, the objective of this research is to broaden the scope of that report, studying not only the increases or decreases to the approved amounts, but also considering the changes or transfers that are made, in this case, within the National Defense branch. For this purpose, an indicator on the size of the removals is proposed and the increases and decreases are calculated in a complementary manner. What is observed is that, sometimes, this last group of adjustments are not necessarily so large and, even so, the budget could have been significantly modified, moving away from what the Chamber of Deputies approved.

Key words: budget, budget appropriations, accountability, national defense.

Introducción

El Informe País 2020, sobre el Combate a la Corrupción en México (Merino *et. al*, 2022), pone en evidencia las distintas áreas de opacidad que permean el ejercicio de los recursos públicos a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Entre ellas se encuentran los ahorros, los gastos indirectos, los fideicomisos y las adecuaciones presupuestarias. Respecto a éstas últimas, el informe documenta las principales ampliaciones y disminuciones a nivel de ramo, unidad responsable (UR) y programa presupuestario (PP). Sin embargo, este tipo de adecuaciones muestran solo una parte de la amplia discrecionalidad con la que el dinero se utiliza, otra parte importante son todas las mudanzas o trasposos que se realizan al interior de una misma unidad de análisis, sea ramo, unidad responsable, función, actividad institucional o programa presupuestario. Esto último ha sido menos abordado en las investigaciones sobre el uso y aplicación de los presupuestos, tanto del federal como de los estatales.

Conocer el tamaño de las mudanzas resulta fundamental por tres razones. La primera tiene que ver con el asunto de la transparencia y rendición de cuentas, los ciudadanos tenemos derecho a conocer no solo el destino final de los recursos públicos; sino también, si éstos se utilizaron de una manera distinta a lo que se planeó y aprobó inicialmente por la Cámara de Diputados, así como el porqué de ello. De lo contrario, el presupuesto siempre

será sujeto de captura, sobre todo cuando la normatividad al respecto es bastante laxa. Cabe señalar que, el término captura es entendido aquí como «una forma de actuación política caracterizada por la apropiación y la distribución excluyente y restringida de [...] los recursos públicos, que desvíen los fines del Estado» (Merino *et. al.*, 2022). La segunda razón, muy en línea con lo que se acaba de mencionar, está en el hecho de que calcular las mudanzas también puede ayudar a identificar precisamente las zonas de riesgo y que, por tanto, son más susceptibles a la captura del presupuesto. La tercera razón es simple y sencillamente por una cuestión de planeación: tomar decisiones con respecto a la organización del gasto en función de lo que efectivamente se ejerció en cada rubro, y no de lo que se aprobó, puede acercar a quienes diseñan los presupuestos a propuestas más realistas y con menos distorsiones en el camino.

En función de lo anterior, el objetivo principal de este artículo es proponer una entrada empírica que permita dimensionar el tamaño de las mudanzas aplicadas al ramo de la Defensa Nacional en su función de Seguridad Nacional. El motivo de usar como caso de estudio a este ramo radica en la importancia que ha ido ganando en el desempeño de distintas funciones durante el actual sexenio 2018-2024, incluyendo la construcción de obras emblemáticas tanto de la Administración Pública Federal como de la Estatal. Tan solo entre 2019 y 2020, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) formalizó 38 convenios o contratos específicos para la ejecución de obras públicas con el Gobierno de la Ciudad de México (CDMX), el Gobierno del Estado de Puebla, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjercito), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Banco del Bienestar, por un total de 4 431 639 000.00 pesos (Auditoría Superior de la Federación, 2021). Además, el informe consolidado de la Cuenta Pública 2020 reportó que, entre los ramos que tuvieron las mayores ampliaciones estuvo precisamente el de la Defensa Nacional.

Adicionalmente, este trabajo busca mostrar las distorsiones que, en general, sufrió el presupuesto destinado a Defensa Nacional, en la función ya mencionada, durante 2020, rescatando también algunas de las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) le hiciera. La intención es evidenciar el riesgo que implica el uso discrecional de los recursos públicos en contextos en donde cada vez más se reserva la información relacionada con las labores que se desempeñan, al tiempo que se le suman atribuciones, tal como ha sido el caso de las unidades que conforman el ramo aquí estudiado.

El artículo se divide en cuatro secciones. La primera indica el marco jurídico aplicable a las adecuaciones, señalando algunos de sus alcances y limitaciones, así como también recupera el estado actual de las investigaciones realizadas para el caso de México. La segunda presenta la metodología del trabajo que incluye la fórmula que se construyó para aproximarse al tamaño de las mudanzas. La tercera sección muestra los principales resultados en materia de modificaciones y mudanzas, así como datos generales sobre el uso del presupuesto. Por último, en la cuarta sección se plantea la discusión en torno a los hallazgos, así como los alcances y limitaciones de la investigación.

El presupuesto y sus adecuaciones: discrecionalidad y opacidad

En México, quien aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación es la Cámara de Diputados; sin embargo, durante el transcurso del ejercicio fiscal, las distintas áreas que conforman los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como los organismos autónomos, pueden realizar adecuaciones a lo que se les asignó. Éstas, de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pueden ser de dos tipos: internas y externas. En el primer caso, se autorizan por las propias dependencias y entidades, debiendo solo informar de ello a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En cambio, cuando se trata de adecuaciones externas, éstas deben ser autorizadas por la Secretaría, previa fundamentación y motivación de que con ello se permitirá un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo. Adicionalmente, la Ley señala en su artículo 58 que:

Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (de la Cámara de Diputados) podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

Al respecto, en el anexo de Finanzas Públicas sobre Modificaciones al Gasto Público, Aplicación de Ingresos Excedentes, Donativos Otorgados, Subsidios Otorgados y Otros Conceptos de Gasto, al cuarto trimestre 2020, se reportaron adecuaciones superiores al 5% en 176 unidades responsables distribuidas en 32 ramos. No obstante, de acuerdo con

la respuesta que emitió la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el 15 de noviembre de 2022, como resultado de un recurso de revisión de una solicitud de transparencia, la comisión no había emitido opinión alguna, en términos del artículo previamente citado, al menos desde 2018 y hasta 2021. En este sentido, la falta de obligatoriedad dentro de la Ley es la que promueve la ausencia de opiniones y facilita, sin duda, la captura del presupuesto al no haber necesidad por parte de los ejecutores del gasto de una mínima rendición de cuentas. Adicionalmente, en los informes trimestrales que emite la SHCP no es posible conocer las razones por las cuales las unidades responsables realizaron adecuaciones, la información se emite a nivel de ramo y de manera muy general; por ejemplo, en 2020 para el ramo de Defensa Nacional, que es el que aquí se estudia, la razón principal de las ampliaciones que se señaló fue la atención de la emergencia por covid-19, pero no se detallan qué otras causas provocaron que el presupuesto se modificara y tampoco se presentan las justificaciones.

Lo que se observa, por lo tanto, es la falta de mecanismos de control externos a los ejecutores del gasto, al menos durante el ejercicio correspondiente, ya que la ASF fiscaliza los recursos, pero una vez que ya fueron transferidos, modificados y empleados.

Ahora bien, esto no significa que el presupuesto no deba sufrir modificaciones durante su ejercicio, por el contrario, en ocasiones es necesario para poder atender situaciones de emergencias, tal como lo fue la pandemia, o bien «para cumplir con metas de balance presupuestario; para incrementar la solidez del presupuesto, asignando recursos a políticas y programas que persiguen objetivos prioritarios; para invertir en programas y políticas que den mejores resultados» (Campos *et. al.*, s.f.), etcétera. El problema surge cuando esta situación se vuelve más la norma que la excepción y las adecuaciones se realizan sin mayor explicación y justificación, puesto que se convierte en «un indicador de una débil disciplina fiscal, que termina por desincentivar la buena programación del presupuesto y el diseño adecuado de los programas y proyectos» (Campos *et. al.*, s.f.).

Por otra parte, para el caso de México, destacan básicamente dos estudios sobre las adecuaciones presupuestarias: «Descifrando la caja negra del gasto» publicado por México Evalúa en 2014 y «Presupuesto de egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la cuenta pública» de Leonardo Núñez. Ambos trabajos se centran en las diferencias entre montos aprobados vs montos modificados y/o el ejercido. Vale la pena señalar que, si bien estos dos montos tendrían que coincidir (modificado y ejercido), en la práctica no

necesariamente sucede así, aunque esto escapa del alcance de la presente investigación y no será abordado.

En el primer documento de trabajo se construyeron dos índices de adecuaciones a nivel de ramo, uno de ampliación y otro de reducción. Esto para el periodo 2005-2013. El monto de la adecuación se ponderó en función del porcentaje que representó el ramo explorado dentro del PEF; sin embargo, el estudio no considera el tema de las mudanzas, es decir, los traspasos entre cuentas o conceptos de gasto que pueden realizar los ramos sin necesidad de modificar su presupuesto.

El segundo documento, a diferencia del anterior, sí explora lo que sucede con los traspasos y propone un índice para calcular su tamaño, el cual aplica al presupuesto 2015 de tres ramos: energía, turismo y gobernación. Dicho índice se construye a partir de sumar las ampliaciones y las disminuciones, restarles los recursos adicionales y presentarlas como un índice en proporción con el presupuesto asignado.

Ahora bien, más allá de estos estudios, el interés desde las políticas públicas ha estado más en tratar de explicar los cambios en el presupuesto de un año a otro, léase la literatura sobre teoría del equilibrio puntuado (por ejemplo, Baumgartner *et. al*, 2009; Ecton y Dziesinski, 2022; Howlett, 1997; Jones *et. al*, 2003; Sebők y Berki, 2018), que en las modificaciones que se realizan durante el mismo ejercicio y que representan un riesgo importante de captura, comprometiendo el uso de los recursos y con ello el cumplimiento de los objetivos de desarrollo para el país.

En suma, las distintas iniciativas de transparencia, como el portal de transparencia presupuestaria o el de las finanzas públicas de la SHCP, permiten conocer el destino final de los recursos públicos y una parte de las adecuaciones, pero no se conoce el tamaño de las mudanzas ni tampoco las razones por las cuales se llevaron a cabo éstas, como tampoco las justificaciones de las ampliaciones o disminuciones que presentaron los ramos, las unidades responsables, etc.

Metodología

Este estudio analiza las adecuaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio fiscal 2020 dentro del ramo Defensa Nacional, específicamente en la función de seguridad nacional, por ser la que mayor importancia tiene en el gasto público de este ramo y por su impacto en la ciudadanía. Los datos se obtuvieron de la Plataforma Transparencia Presu-

puentaria, que constituye el observatorio del gasto público de la SHCP; concretamente, se utilizó la base correspondiente a la Cuenta Pública 2020.

Por un lado, están las adecuaciones que se reflejan en un mayor o menor presupuesto en comparación con lo que originalmente se aprobó, aquí nos referiremos a ellas como modificaciones. La fórmula empleada para obtener estas medidas fue la siguiente:

$$M = MA - E$$

Donde:

M = modificaciones

MA = monto aprobado

E = monto ejercido

El segundo tipo de adecuación viene dado por las transferencias o mudanzas que se realizan entre partidas presupuestarias u objetos de gasto y que no se reflejan en los aumentos o disminuciones. Por ejemplo, una entidad A pudo haber recibido un presupuesto de 1 000 pesos que estaba programado para ejercerse de la siguiente manera:

Partida 1 \$500

Partida 2 \$300

Partida 3 \$200

Al final del año, se observa que esta unidad se apegó a los \$1 000, sin gastar de menos ni de más; sin embargo, durante el transcurso de la aplicación de los recursos, a la partida uno le destinó \$600, a la partida dos \$250 y a la partida tres, únicamente \$150. Así pues, si la fórmula de las modificaciones se aplicará aquí, M sería igual a cero:

$$M = MA - E = 1\,000 - 1\,000 = 0$$

Lo anterior, en el caso del PEF, no permitiría conocer cuánto dinero se terminó ejerciendo de una manera totalmente diferente a lo que la Cámara de Diputados aprobó, que en nuestro ejemplo serían \$100: \$50 que debieron utilizarse en la partida dos, pero se ocupó en la uno y \$50 que, de igual forma, en lugar de emplearse en la partida tres, se fueron

a la uno. Por esto, para aproximarnos a tener una medida sobre los traspasos o mudanzas realizados, se construyó la siguiente fórmula:

$$TM_{\text{nivel de análisis } i} = \frac{\sum |(E - MA)_{ij}| - |\sum (E - MA)_{ij}|}{2}$$

Donde:

TM = tamaño de las mudanzas

M = modificaciones

MA = monto aprobado

E = monto ejercido

El nivel de análisis puede ser el ramo, la unidad responsable, el programa presupuestario, etcétera. Tratándose de la fórmula anterior, esto viene denotado por i , en tanto que j se refiere a cada uno de los registros u observaciones que conforman i . En este caso, primero se calculan las mudanzas al interior de 26 unidades responsables y, posteriormente, al interior de los programas presupuestarios integrados en el ramo, dentro de la función seguridad nacional. Cabe señalar que, los traspasos se miden entre cada una de las observaciones o registros que conforman a la UR o al PP, según sea el caso.

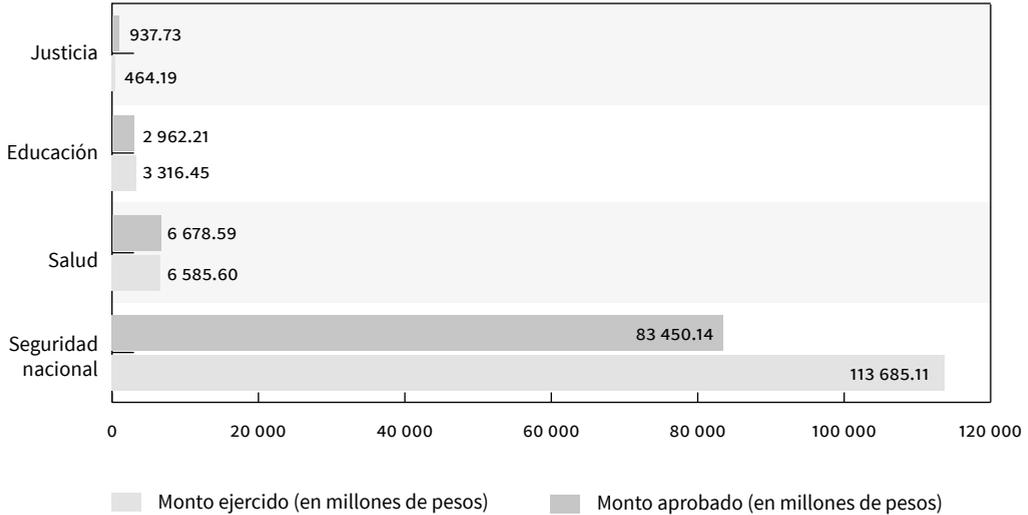
Adicionalmente, el análisis se complementa con información de la Auditoría Superior de la Federación, referente a los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2020.

Resultados

El ramo Defensa Nacional, de acuerdo con la clasificación del gasto, desempeña cuatro funciones: educación, salud, justicia y seguridad nacional. De tal forma que, el presupuesto 2020 se distribuyó y ejerció, por funciones, de la siguiente manera:

Tal como se observa en las gráficas 1 y 2, la función de seguridad nacional fue la que mayores adecuaciones tuvo en términos presupuestales durante el ejercicio correspondiente, recibiendo una ampliación por 30 234 971 885.25 pesos; pero también fue la que mayor proporción del gasto significó, prácticamente el 92% de lo que ejerció el ramo. En el caso de las funciones salud y justicia, ambas sufrieron disminuciones sobre el monto que originalmente tenían aprobado: en el primer caso fue por 92 982 530.06, en tanto que, en el

Gráfica 1 | Presupuesto de egresos del ramo Defensa Nacional, de acuerdo con la función desempeñada, 2020

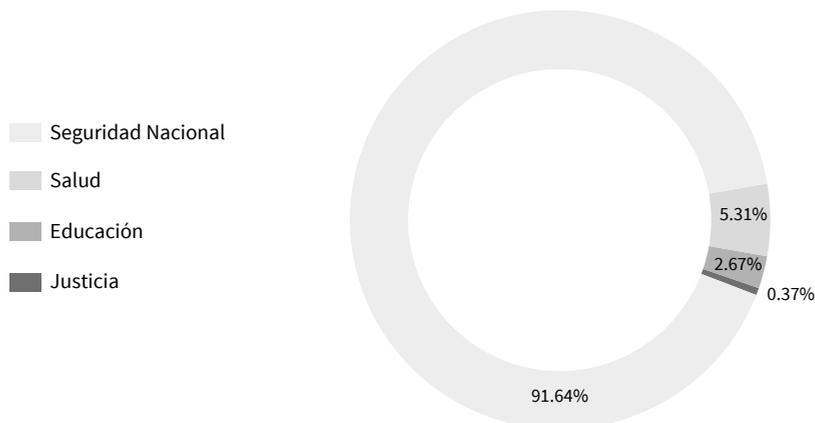


Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

segundo, fue por 473 544 199.19. En total, el ramo presentó un monto ejercido de 124 051 372 007.87, lo que significó una ampliación a su monto aprobado por 30 022 677 761.87, siendo uno de los ramos, junto con Hacienda y Crédito Público, Economía y Salud, que mayores ampliaciones tuvieron. Estas adecuaciones se justificaron en la Cuenta Pública por la atención a la pandemia por Covid-19, si bien el Informe sobre el Combate a la Corrupción en México 2020 no encontró evidencia que permitiera avalar esta situación (Merino *et. al*, 2022). Cabe señalar que, el aumento en la función de seguridad nacional es mayor al total del ramo debido a que en este último se compensa por las disminuciones en las otras dos funciones ya señaladas.

Debido a la importancia de la función de seguridad nacional dentro del presupuesto del ramo y también por el impacto que ésta tiene sobre la calidad de vida de las personas, en parte por el aumento de atribuciones y tareas que la Secretaría de la Defensa Nacional ha venido mostrando desde hace algunos años, siendo más evidente a partir de 2018, es por lo que este artículo explora de manera concreta tanto las modificaciones (ampliaciones)

Gráfica 2 | Composición porcentual del monto ejercido por el ramo Defensa Nacional, de acuerdo con las funciones desempeñadas, 2020



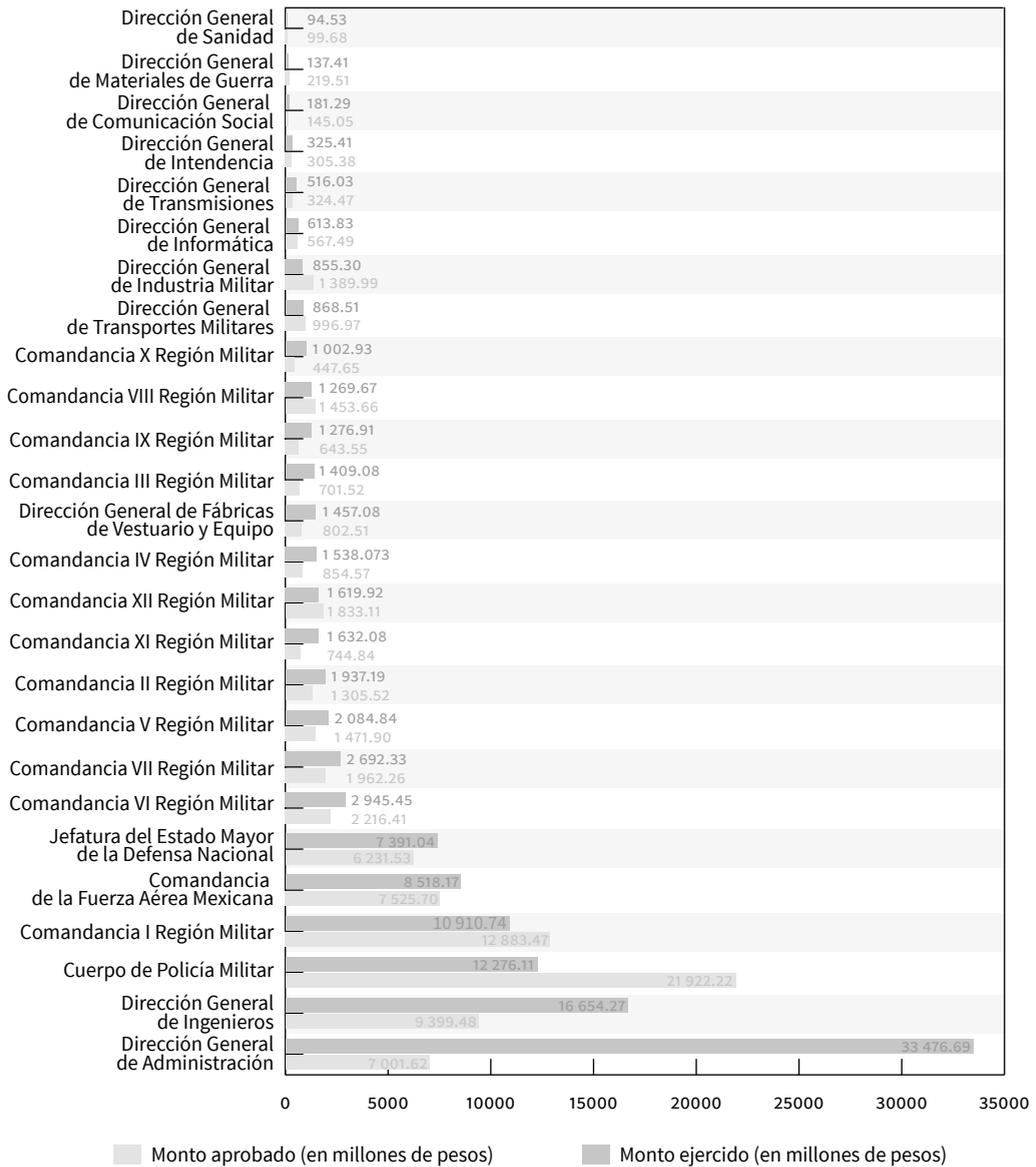
Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

nes y disminuciones) al presupuesto, como los traspasos que se realizan entre cuentas de una misma unidad de análisis en esta función en específico.

Entrando entonces al área de seguridad nacional, el ramo tuvo un monto aprobado en 2020 por 83 450 147 598.00, en tanto que su monto ejercido ascendió a 113 685 119 483.25. Esto significó que, durante el transcurso de ese año fiscal, se le asignaron 30 234 971 885.25 adicionales que no fueron incluidos dentro del presupuesto original; sin embargo, las ampliaciones y reducciones solo muestran una parte de la laxitud con la que se manejan los recursos públicos. La otra parte la constituyen los traspasos que se realizan o pueden llegar a realizarse entre cuentas de una misma unidad de análisis, sea ésta un ramo, una unidad responsable, un programa presupuestario, etcétera.

El ramo estudiado abarca 26 unidades responsables que desempeñan la función aquí analizada, aquéllas son las unidades mínimas a las que se les asigna presupuesto y, generalmente, corresponden a las unidades administrativas de las dependencias, a las entidades paraestatales, o bien a las unidades administrativas responsables de los ramos generales. El siguiente gráfico muestra qué tanto se modificó el presupuesto para estas unidades a partir de su monto aprobado y el monto ejercido que tuvieron. Destaca la Dirección

Gráfica 3 | Modificaciones al presupuesto de las unidades responsables del ramo Defensa Nacional, en la función seguridad nacional, 2020.



Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

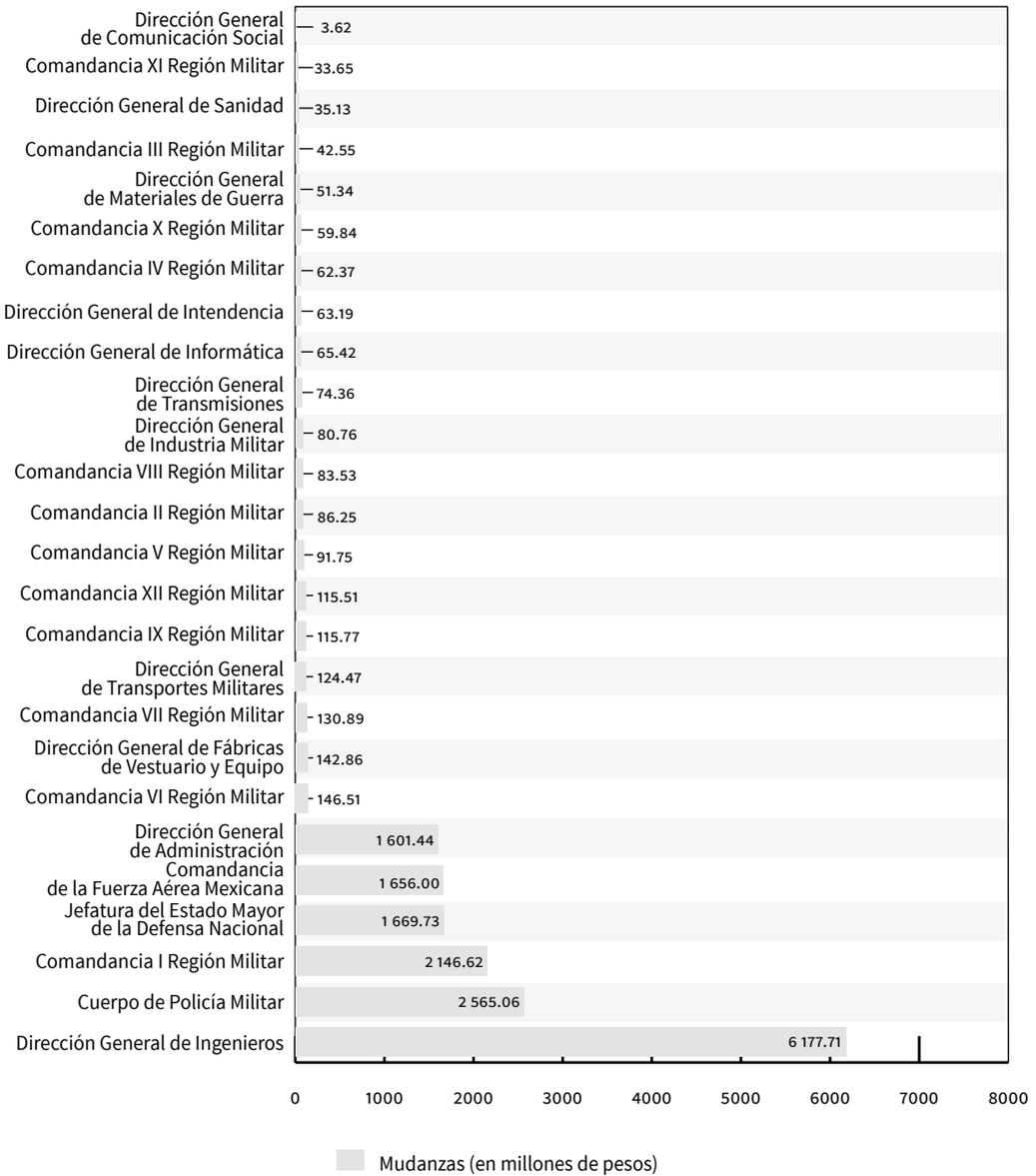
General de Administración no solo por haber tenido el mayor gasto, 33 476 688 103.32; sino también por haber tenido la ampliación más importante a su presupuesto original, considerando que era de apenas 7 001 624 524.00, incluso por debajo de otras cuatro unidades. En segundo lugar, tanto por monto ejercido como por ampliaciones, se observa a la Dirección General de Ingenieros que, además, fue la que realizó los mayores trasposos y ha jugado un papel fundamental en los grandes proyectos de infraestructura del actual gobierno federal que inició en 2018.

Por otra parte, el siguiente gráfico muestra las mudanzas al interior de cada una de estas UR, destacando seis que, además, se encuentran por encima del promedio que fue de 670 247 660.22. Estas seis UR en orden de importancia fueron: Dirección General de Ingenieros, Cuerpo de Policía Militar, Comandancia I Región Militar, Jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Comandancia de la Fuerza Aérea Mexicana y la Dirección General de Administración.

En cuanto a la Dirección General de Ingenieros, que pasó de tener un monto aprobado por 9 399 480 741.00 a un monto ejercido de 16 654 276 886.55, lo que implicó un aumento en su presupuesto de 7 254 796 145.55, ésta además realizó trasposos al interior por 6 177 713 534.95. Esto significa que, poco más de seis mil millones fueron gastados de una manera distinta a la que se había planeado y presupuestado; es decir, dos terceras partes de su presupuesto original. Cabe señalar que, entre sus principales funciones se encuentran las siguientes:

- Proponer, planear y ejecutar la construcción, adaptación y mantenimiento de fortificaciones, fortalezas y toda clase de edificios e instalaciones para el uso del Ejército y Fuerza Aérea.
- Desarrollar métodos y técnicas para la producción, explotación y distribución de energía eléctrica en el área de su competencia.
- Proponer directivas orientadas a la localización, explotación, tratamiento y aprovechamiento del agua, así como de otros recursos naturales.
- Proponer innovaciones de adiestramiento para el personal y unidades del arma y servicio.
- Proponer innovaciones en la organización y funcionamiento de las unidades e instalaciones del arma y servicio.
- Proponer métodos y técnicas en el manejo de sistemas de ingeniería de su especialidad.

Gráfica 4 | Mudanzas al interior de las unidades responsables del ramo Defensa Nacional, en la función seguridad nacional, 2020



Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

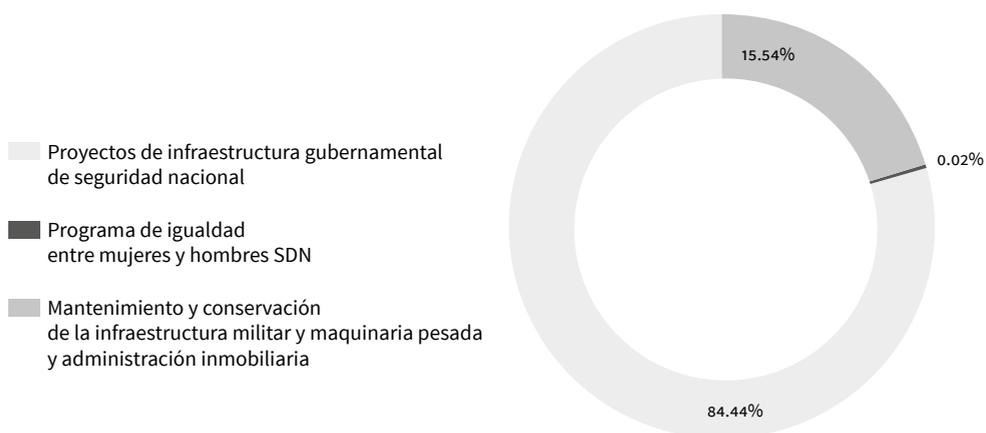
- Asesorar en la construcción de vías de comunicación terrestre e instalaciones áreas, desde el punto de vista militar; y proponer programas tendientes a evitar y combatir la contaminación ambiental. (Gobierno de México, 2019)

Sin mencionar que, la Dirección también participó en la construcción del Aeropuerto Internacional «Felipe Ángeles» y fue responsable de otros proyectos de infraestructura con distintas dependencias del mismo gobierno.

En cuanto al monto ejercido de la Dirección, éste se distribuyó en tres programas presupuestarios, el 84% de los recursos se emplearon mediante el programa «Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional». Mientras que, a nivel de objeto de gasto, alrededor de 10 mil 540 millones de pesos de los poco más de 16 mil millones que se ejercieron, se fueron a «Obras de construcción para edificios no habitacionales».

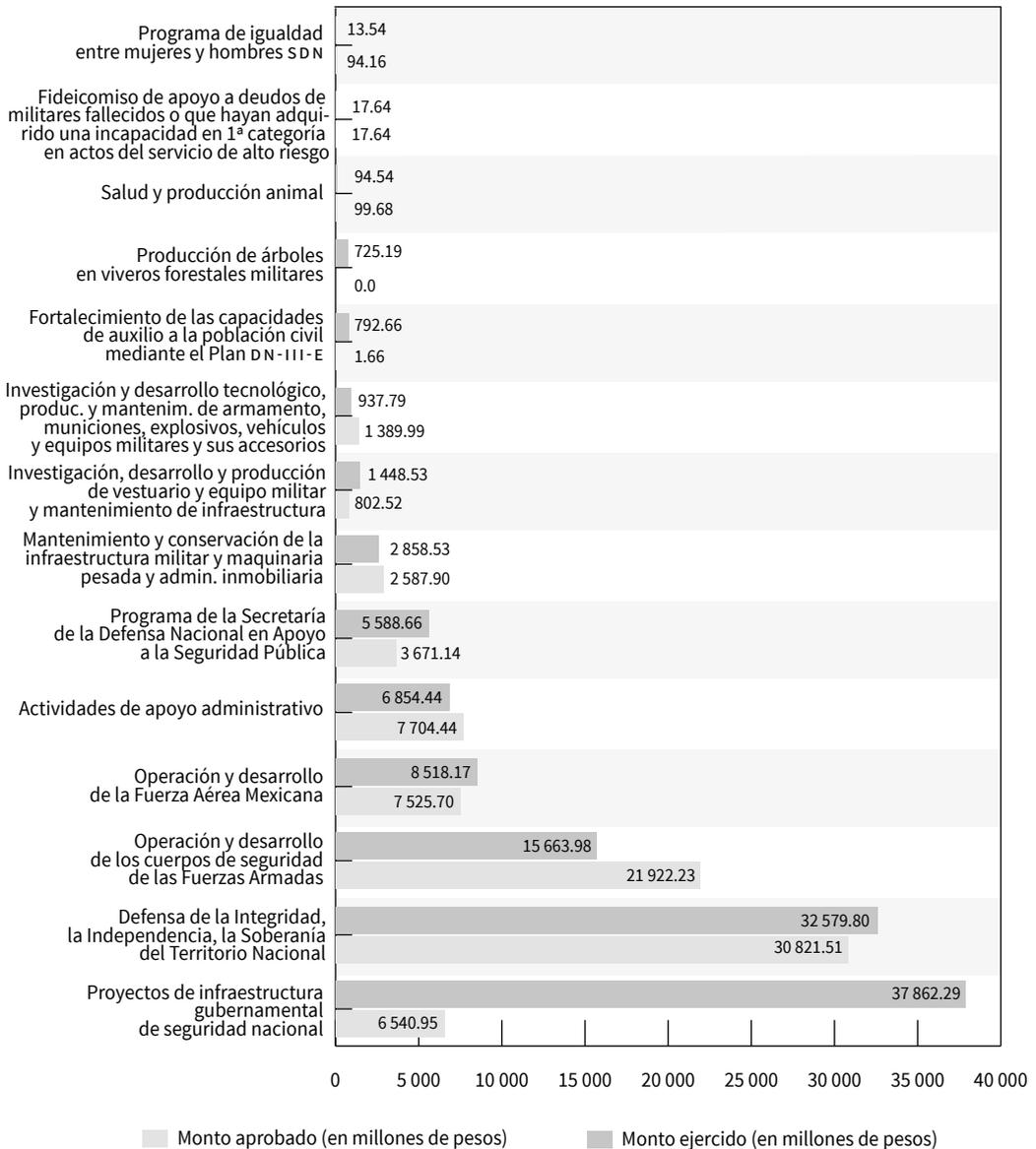
Llevando el análisis a nivel de programa presupuestario, en la función de seguridad nacional del ramo Defensa Nacional, el siguiente gráfico muestra las modificaciones que tuvo el presupuesto 2020. Destaca de manera importante «Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional» puesto que, originalmente, había otros programas

Gráfica 5 | Distribución porcentual del ejercicio del gasto entre programas presupuestarios de la Dirección General de Ingenieros, 2020.



Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

Gráfica 6 | Modificaciones al presupuesto de los programas presupuestarios del ramo Defensa Nacional, en la función seguridad nacional, 2020



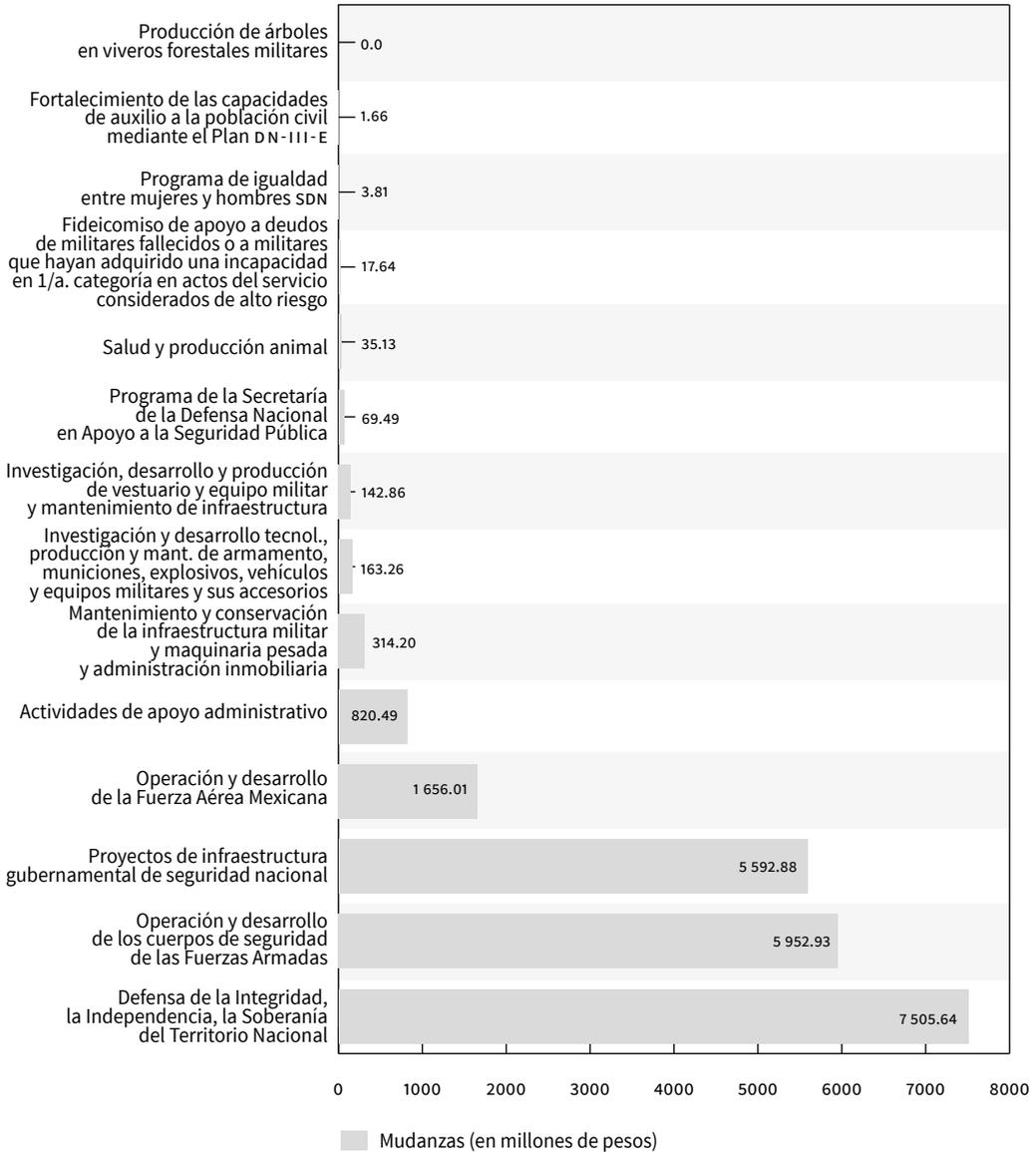
Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

con mayores recursos asignados; sin embargo, las ampliaciones que tuvo lo llevaron a ser el que mayor monto ejercido presentó.

Tal como se mencionó previamente en el análisis a nivel de unidad responsable, las modificaciones no muestran todos los cambios que se le hicieron al presupuesto, únicamente nos dice cuántos recursos se recibieron de manera adicional o, como sucedió en algunos casos, cuánto se les retiró. La otra parte son los trasposos o mudanzas. Al respecto, cuatro programas realizaron mudanzas por encima de los mil millones de pesos, tres de los cuales se encontraron por arriba del promedio observado para el conjunto de programas que integraron el presupuesto y el cual fue de 1 591 142 420.18. Los cuatro programas fueron: «Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional», «Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas», «Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional» y «Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana», los cuales, además, fueron también los de mayor monto ejercido, tal como se mostró en la gráfica anterior.

Para conocer en qué consisten estos programas se consultaron las fichas disponibles para cada uno de ellos en la plataforma Transparencia Presupuestaria, portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, cabe señalar que algunos programas cuentan con información más detallada que otros. En el caso de «Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional», éste fue creado en 2006 con el propósito de garantizar «la integridad, independencia y soberanía del territorio nacional mediante la organización, equipamiento, adiestramiento y despliegue de organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos» (SHCP, s.f.). «Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas» es el programa, de los cuatro aquí referidos, de más reciente creación: surge en 2019 con la intención de «apoyar a las instituciones civiles responsables de la seguridad pública mediante el desarrollo, formación, capacitación, adiestramiento y equipamiento del personal militar» (SHCP, s.f.). Entre los indicadores que utilizan para evaluar el desempeño se encuentran la tasa de incidencia delictiva y la eficiencia terminal en las capacitaciones, como si la eficiencia asegurara, en primer lugar, que las capacitaciones impartidas están en línea con el propósito y, en segundo lugar, que el hecho de terminar una de ellas efectivamente garantiza que se adquirieron los conocimientos, habilidades, competencias, etcétera. que se requieren para el resguardo de la seguridad pública. Por su parte, el programa «Proyectos de infraestructura gubernamen-

Gráfica 7 | Mudanzas al interior de los programas presupuestarios del ramo Defensa Nacional, en la función seguridad nacional, 2020



Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

tal de seguridad nacional», creado en 2006, «busca hacer más eficiente la operatividad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos mediante la construcción y mantenimiento de infraestructura de seguridad nacional» (SHCP, s.f.). Mientras que, «Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana» viene operando desde 2006 con el objetivo de «garantizar la seguridad e integridad nacional mediante operaciones áreas y el empleo de medios de detección y control en el territorio nacional» (SHCP, s.f.).

Ahora bien, sobresale que, de acuerdo con la auditoría de cumplimiento 2020-07100-19-1532-2021 practicada por la ASF a la Secretaría de la Defensa Nacional, específicamente a los recursos destinados para la construcción del Aeropuerto Internacional de Santa Lucía en 2020, estos se autorizaron o se asignaron precisamente mediante el programa «Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional» y se destinaron a las partidas de gasto 33901 «Subcontratación de servicios con terceros», 34101 «Servicios bancarios y financieros», 39202 «Otros impuestos y derechos», 51501 «Bienes informáticos», 51901 «Equipo de administración», 56501 «Equipos y aparatos de comunicaciones y telecomunicaciones», 56601 «Maquinaria y equipo eléctrico y electrónico», 58101 «Terrenos», 62101 «Obras de construcción para edificios habitacionales», 62201 «Obras de construcción para edificios no habitacionales», 62301 «Construcción de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones», 62501 «Construcción de vías de comunicación» y 62905 «Otros servicios relacionados con obras públicas».

En esta auditoría destacaron dos promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria. La primera de ellas, por la dictaminación de procedencia de la excepción a la licitación pública para las 54 obras que conformaron la muestra, sin haber fundamentado ni motivado, según las circunstancias de cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia para obtener las mejores condiciones para el Estado según lo estipula la ley. La segunda por haber exceptuado la entrega de garantía de cumplimiento de 150 contratos, sin acreditar que se tratara de obras con fines exclusivamente militares, ni evidenciar los antecedentes de cumplimiento de contratos de los proveedores que sustentaran la excepción. Las garantías, aquí, son fundamentales para poder garantizar el cumplimiento de una obligación por parte de las empresas o proveedores contratados por alguna dependencia de gobierno.

Así pues, el riesgo de que el gasto público no contribuya al logro de los objetivos de

desarrollo establecidos se incrementa, en tanto las modificaciones y mudanzas se utilizan a discreción y cuando el dinero se ejerce sin apego a los criterios, normas o reglamentos establecidos para ello. En el caso del ramo Defensa Nacional, en su función de seguridad nacional, no solo tuvo una ampliación del 36% sobre su monto aprobado, sino que, además, de lo que se le aprobó (83 450 147 598.00), 17 426 439 165.81 se gastaron de manera distinta a lo planeado. Una parte no menor puede explicarse a partir de los proyectos de infraestructura, que como se mostró en el párrafo anterior, han recibido observaciones delicadas por parte de la ASF; pero lo relacionado con defensa de la integridad, así como operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad requieren de un mayor estudio, puesto que la información sobre qué pudo haber motivado los traspasos y la forma en cómo se ejercieron los recursos es todavía más escasa.

Conclusión

En México se han dado avances importantes en términos de planeación y presupuestación; sin embargo, persiste la amplia discrecionalidad con la que el presupuesto, una vez aprobado, puede distorsionarse de manera importante. Esta situación, no ha sido motivo de preocupación por parte de los diputados, cuyas decisiones en materia de gasto sólo consideran lo que se aprueba un año atrás. Tampoco ha sido lo suficientemente estudiado: tal como se señaló, básicamente son dos las investigaciones que han explorado este tema para México.

No obstante, los hallazgos de este trabajo ponen en evidencia que hay una gran cantidad de recursos públicos, por lo menos en el ramo de la Defensa Nacional en su función de seguridad nacional, que no se emplean como el PEF lo estableció y que sobre la marcha básicamente se puede hacer lo que sea con ellos, sin mayor control: aunque las ampliaciones y disminuciones se reportan en los avances trimestrales, las justificaciones son meramente generales y solo a nivel de ramo, por lo demás, no podemos conocer la razón específica de cada modificación a nivel de unidad responsable o incluso de programa presupuestario. Para el caso de las mudanzas, la situación es aún más complicada puesto que no existe documento que las reporte, solo podemos aproximarnos a ellas mediante algunos cálculos, tal como aquí se propone, pero no podemos conocer, nuevamente, los motivos por los cuales se realizaron y si realmente se justificaban.

Finalmente, este documento permite dimensionar el tamaño del problema que re-

presentan no solo las modificaciones sino también las mudanzas, así como identificar posibles áreas de riesgo que, en este caso, son la Dirección General de Ingenieros a nivel de unidad responsable y, a nivel de programa presupuestario, «Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional», «Operación y desarrollo de los cuerpos de seguridad de las Fuerzas Armadas» y «Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional», estos últimos por haber realizado mudanzas por encima de los mil millones de pesos y por arriba del promedio observado para el conjunto de programas que integraron el presupuesto, el cual fue de 1 591 142 420.18. Así, una mejor dimensión del problema debería servir para apoyar iniciativas tendientes a mejorar la rendición de cuentas sobre el uso y destino de los recursos públicos.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (2021). *Auditoría de Cumplimiento 2020-0-07100-19-00711-2021*. Informe de Auditoría. <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/index.html#0> (10 de abril de 2023).
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P. B., Nuytemans, M. y Walgrave, S. (2009). «Punctuated equilibrium in comparative perspective». *American Journal of Political Science*, 53(3), 603-620.
- Campos, M., Ongay, E. y Landaverde, O. (s.f.). *mexicoevalua.org*. <https://www.mexicoevalua.org/descifrando-la-caja-negra-del-gasto/> (5 de abril de 2023).
- Ecton, W. G. y Dziesinski, A. B. (2022). «Using Punctuated Equilibrium to Understand Patterns of Institutional Budget Change in Higher Education». *The Journal of Higher Education*, 93(3), 424-451.
- Gobierno de México. (22 de octubre de 2019). *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/aifa/articulos/direccion-general-de-ingenieros> (13 de abril de 2023).
- Howlett, M. (1997). Issue-Attention and Punctuated Equilibria Models Reconsidered: An Empirical Examination of the Dynamics of Agenda-Setting in Canada. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 30(1), 3-29.
- Jones, B. D., Sulkin, T., y Larsen, H. A. (2003). «Policy punctuations in American political institutions». *American Political Science Review*, 97(1), 151-169.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (LFPRH), Reformada, *Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 30 de marzo de 2006, (México).

- Merino Huerta, M., Aguilar Arévalo, M., Aguirre Arias, N., Arámburo Osako, M. y Guerra Osorno, I. (2022). *Sobre el combate a la corrupción en México, Informe País 2020*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Núñez González, Leonardo (2016). *Presupuesto de egresos ficticio: el gasto real del gobierno en la cuenta pública* [Tesis de Doctorado, Centro de Investigación y Docencia Económicas]. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1435>
- Sebők, M., y Berki, T. (2018). Punctuated Equilibrium in Democracy and Autocracy: An Analysis of Hungarian Budgeting Between 1868 and 2013. *European Political Science Review*, 10(4), 589-611.
- SHCP (2020). Modificaciones al Gasto Público, Aplicación de Ingresos Excedentes, Donativos Otorgados, Subsidios Otorgados y Otros Conceptos de Gasto al cuarto trimestre 2020. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union (16 marzo de 2023).
- (s.f.). *Transparencia Presupuestaria*. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/documentos/msd/2022/2022_07A002.pdf (14 de abril de 2023).

Evaluación de resultados para el combate a la corrupción y la rendición de cuentas en los municipios, ante las limitaciones de la fiscalización al ejercicio de los recursos del FISM-DF

OSCAR LÓPEZ CHAN*

SUSANA FRINÉ MOGUEL MARÍN**

Recibido: 2 de mayo de 2023. Aceptado: 5 de septiembre de 2023.

Resumen. El propósito de este artículo es revisar los límites de la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF), ejercidos por los gobiernos municipales en México (2016-2021), para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas. Como acciones complementarias se propone evaluar los resultados en el cumplimiento del objeto social de la aplicación de tal fondo, que es la atención de la pobreza e implementar un sistema de indicadores anticorrupción, con precios de referencia para las obras, bienes y servicios pagados con el mismo.

Palabras clave: Rendición de cuentas, corrupción, municipios, evaluación, FISM-DF.

Abstract. This paper has as objective examine the limitations of the audit of the Federation Superior Auditory to the resources of the FISM-DF applied for the municipal governments in Mexico (2016-2021), to combat the corruption and foment the accountability. As complementary actions are proposed evaluate the results in the social objective of this funds that is the attention of the poverty; and implement an anticorruption indicator system, with reference prices for the works, and services payee with this founds.

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Campeche. Campeche, México (correo electrónico: oalopez@uacam.mx | <https://orcid.org/0000-0003-0226-3421>).

** Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de Campeche. Campeche, México (correo electrónico: sfmoguel@uacam.mx | <https://orcid.org/0009-0008-5229-8992>).

Keywords. Accountability, corruption, municipalities, evaluation, FISM-DF.

Fundamentos para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el ejercicio de los recursos federales transferidos a los municipios

El marco jurídico para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción se amplió a partir de la reforma de 2015 que elevó a rango constitucional la materia, lo que conlleva a la reconfiguración del marco normativo que rige la actuación de las autoridades competentes, el cual está marcado por cuatro atributos: Integración de sistemas de controles anticorrupción abiertos, donde participan los sectores público y social; coordinación interinstitucional y gubernamental; fortalecimiento de controles internos y externos en la gestión y uso de los recursos públicos; y, el último, seguimiento a las faltas administrativas en presuntos casos de corrupción (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021).

Partiendo de esta normatividad considerada por el Sistema Nacional Anticorrupción, en lo que refiere a los gobiernos municipales se tienen aspectos donde se considera al presupuesto público como un conjunto de ingresos y gastos que reflejan aquello que el gobierno espera realizar en un determinado periodo, así como lo que se le autoriza a realizar (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021). En este sentido se debe tener una clara rendición de cuentas que permita vigilar el ejercicio de estos recursos.

El presupuesto se considera como el principal instrumento de la hacienda pública municipal que abre el camino para alcanzar las metas sociales, económicas e institucionales de los ayuntamientos del país. Teniendo, en muchos casos, como base el Presupuesto de Egresos de la Federación —donde se establecen los principales recursos federales transferidos a los municipios—, el manejo de la hacienda debe cuidar el gasto público ejerciendo los recursos en función de sus ingresos, para mantener en lo posible un equilibrio entre ambos. Entre las principales leyes que regulan el ejercicio y rendición de cuentas de los recursos municipales se encuentran las siguientes:

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

Ley de orden público (Cámara de Diputados, 2022a), que tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracción IV; 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, en este caso aplicables a

las participaciones y aportaciones federales que son los recursos federales que reciben los municipios previstas en la LCF (Cámara de Diputados, 2018).

Ley de Coordinación Fiscal (LCF)

Esta Ley (Cámara de Diputados, 2018), tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para establecer los recursos que correspondan a sus haciendas públicas de los ingresos federales, entre éstos las *participaciones*; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. En esta ley también se determinan las *aportaciones federales* que reciben las entidades federativas y municipios, particularmente su artículo 33 establece el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en donde se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF).

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR)

En esta Ley (Cámara de Diputados, 2016a) se determina la configuración de la *Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción*, dotándola de facultades de investigación, prevención y persecución de los delitos en materia de corrupción contenidos en el Código Penal Federal. La Fiscalía General de la República está sujeta a los mecanismos de control que implementa el Órgano Interno de Control (OIC), el cual tiene autonomía técnica y de gestión para aplicar las medidas de prevención, corrección, investigación y calificación de actos que puedan constituir faltas administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía, y de las y los particulares vinculados con la institución que incurran en faltas administrativas o hechos de corrupción.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA)

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) es el órgano jurisdiccional que conoce las faltas administrativas graves de particulares y de las personas servidoras públicas, ante acciones promovidas por la SFP, los OIC y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Este tribunal cuenta con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena

para fincar responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes (Cámara de Diputados, 2016b).

Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)

Esta ley tiene el propósito de distribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de las personas, servidoras públicas, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en los que incurran y las que correspondan a las y los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación (Cámara de Diputados, 2021c). Considerando que una falta administrativa son los actos u omisiones realizados por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que contravengan con las disposiciones legales, previstas en el artículo 51 de la LGRA. La sanción de las faltas administrativas catalogadas como graves corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas. De acuerdo con la LGRA las Faltas Administrativas Graves de personas servidoras públicas son el cohecho, el peculado, el desvío de recursos, la utilización indebida de información, el abuso de funciones, la actuación bajo conflicto de interés u ocultamiento, la contratación indebida, el enriquecimiento oculto, el encubrimiento, el desacato y la obstrucción de justicia (Cámara de Diputados, 2021c).

Código Penal Federal (CPF)

Para los efectos del combate a la corrupción, el CPF define en su Título Décimo la responsabilidad penal por delitos cometidos por servidores públicos y por aquellas personas que participen en este tipo de hechos. Tiene una aplicación a nivel nacional en el caso de delitos del orden federal.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)

Esta ley (Cámara de Diputados, 2021a), tiene el propósito de reglamentar el proceso de revisión y fiscalización de la cuenta pública; la aplicación, ministración y ejercicio de las participaciones federales; el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamiento contratado por los estados y municipios que cuenten con la garantía de la Federación; así como las situaciones irregulares que se denuncien respecto al ejercicio fiscal en

curso o anteriores. Faculta a la ASF como el órgano competente para fiscalizar la cuenta pública de los recursos federales.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP)

Esta ley (Cámara de Diputados, 2021b) tiene un impacto en el alcance de las medidas anticorrupción, ya que a través de su normatividad se obliga a todo ente público a documentar y transparentar el resultado de las funciones que desempeñan. Asimismo, establece las bases de funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia en el que participan todos los entes garantes de la transparencia y acceso a la información del país. La LGTAIP

Tabla 1 | Interrelación de normativa federal con el ejercicio de los recursos públicos municipales

Ley	Objeto	Participan	Alcances
LFRCF	La fiscalización de la Cuenta Pública. Evaluar los resultados de la gestión financiera y de la ejecución de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos para verificar la forma y términos en que los ingresos fueron recaudados, obtenidos, captados y administrados.	ASF	ASF podrá imponer multas a municipios sobre la rendición de cuentas. Fiscalización del cumplimiento de la <i>Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios</i> .
LFPRH	Establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.	ASF SHCP	Determina la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios municipales.
LCF	Establece la distribución de los recursos públicos federales entre los tres órdenes de gobierno, a partir de la recaudación federal participable.	SHCP	SHCP tiene la obligación de publicar en el DOF el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, el monto que recibirán las entidades federativas y municipios de las participaciones y aportaciones federales.

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2018, 2021a, 2022b).

establece obligaciones de transparencia comunes a todos los entes públicos, su propósito es poner a disposición pública y de manera actualizada la información de procesos clave de la gestión pública. Dentro de estos últimos se detectan riesgos de prácticas de corrupción o faltas administrativas con respecto a la información financiera y el ejercicio presupuestal, resultados sobre los procesos de adquisición, licitación, adjudicación directa, invitación restringida y concesiones, información sobre los gastos operativos y comisiones de personas servidoras públicas, entre otras (artículo 70).

Objeto social del FISM-DF

En 1997, a través de la adición de un capítulo v a la LFC, se crearon los fondos de *aportaciones federales* «como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación» (Cámara de Diputados, 2018: 25). Es decir, se trata de los llamados recursos «etiquetados», por lo cual no es aplicable lo establecido en la fracción IV del artículo 115 constitucional, respecto a la libertad de los municipios para manejar libremente su hacienda (Cámara de Diputados, 2022d). Dentro de los fondos mencionados se encuentra el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (FISE), en sus vertientes estatal y municipal. Para la mayor parte de los municipios en México, sobre todo para los pequeños y medianos, desde su creación este fondo se convirtió en la principal fuente de financiamiento para el desarrollo social municipal. De acuerdo al párrafo primero del artículo 33 de la LCF, las aportaciones federales que reciban los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con cargo a dicho Fondo:

se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria (Cámara de Diputados, 2018: 32).

De manera particular, el apartado A, fracción I, del mismo artículo establece que los recursos destinados para los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México constituyen el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de*

las *Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF)*, los cuales se destinarán específicamente para:

agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social (Cámara de Diputados, 2022a: 32).

En este sentido, el principal objeto social del FISM-DF es la reducción de la pobreza, pues sus principales rubros de aplicación —agua potable, drenaje, electrificación, infraestructura de salud y educativa—, son coincidentes con los indicadores de pobreza definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en su *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza* (Coneval, 2019) (ver tabla 2).

También debe destacarse el direccionamiento territorial de los recursos del FISM-DF, que en este caso deben aplicarse en localidades de alto y muy alto rezago social y en las llamadas *zonas de atención prioritaria*,¹ conforme al catálogo de acciones detalladas en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (Secretaría del Bienestar, 2023).

Resultados en la fiscalización de los recursos del FISM-DF

Consecuente con los mandatos de la LFRCF (Cámara de Diputados, 2021a), la LCF (Cámara de Diputados, 2018) y la LFPH (Cámara de Diputados, 2022a), la ASF fiscaliza anualmente los recursos federales aplicados por cualquier ente público, generando información pública al respecto a través de los *Informes del Resultado de la Cuenta Pública* de cada ejercicio fiscal. La acción de fiscalización de la ASF permite contrastar tanto la forma como los diferentes órdenes de gobierno ejercen los recursos públicos en relación con la

.....
¹ La información al respecto se encuentra en el *Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2023*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2022, disponible en www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672639&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0

Tabla 2 | Indicadores de pobreza del Coneval y rubros de atención del FISM-DF

Materia	Indicador de pobreza	Rubro de atención del FISM-DF
Agua potable	Carencia por servicios básicos en la vivienda: Acceso al agua	Agua potable
Drenaje	Carencia por servicios básicos en la vivienda: Servicio de drenaje	Drenaje
Energía eléctrica	Carencia por servicios básicos en la vivienda: Servicio de electricidad	Electrificación rural y de colonias pobres
Vivienda	Carencias por calidad y espacios de la vivienda	Mejoramiento de vivienda
Educación	Rezago educativo	Infraestructura básica del sector educativo
Salud	Carencia por acceso a los servicios de salud	Infraestructura básica del sector salud

Fuente: Elaboración con base en Cámara de Diputados (2018), y Coneval (2019).

normatividad establecida en las leyes aludidas y otras aplicables, como la manera que la propia ASF cumple con su mandato legal. La detección de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos invariablemente da lugar a la determinación de *observaciones* por parte de la ASF y, en su caso, al *fincamiento de responsabilidades*, y a la eventual instauración de *procedimientos administrativos resarcitorios* hacia las personas servidoras públicas responsables.

Más allá de las rutinas aplicadas por la ASF, a partir de protocolos de auditoría establecidos, para la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos; para el caso el FISM-DF es importante saber cuáles son esos resultados y en qué medida dicha actividad se acerca al propósito de conocer la rendición de cuentas por parte de los gobiernos municipales como ejecutores de ese fondo. De manera particular, dicha información puede obtenerse de los informes del resultado del *gasto federalizado*, es decir, de la fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y de éstas a los municipios, y ejercidos por éstos. En un ejercicio de revisión de estos informes del resultado de la cuentas públicas de 2016 a 2021 (ASF 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022), indica que la ASF no necesariamente fiscaliza al mismo tiempo todos los procesos relacionados con el FISM-DF, los cuales son:

- a) Transferencia del gobierno federal a las entidades federativas de los recursos del FISM-DF.
- b) Transferencia por parte de las entidades federativas de los recursos del FISM-DF a sus municipios.
- c) Ejercicio de los recursos del FISM-DF por parte de los municipios.

Como se puede apreciar en la tabla 3, para el primer caso —fiscalización de los recursos del FISM-DF transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas—, se realizó para los ejercicios de 2016 a 2020; para el segundo —fiscalización de las trans-

Tabla 3 | Procesos de fiscalización de la ASF a los recursos del FISM-DF 2016-2021

(Millones de pesos)

AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total FISM-DF			64 521.70	73 098.80	75 447.10	
Para fiscalización			64.5	73.10	75.4	
Para evaluación			32.3	0.00	0	
Fiscalización de los recursos transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas						
Total transferido	53 974.60	59 159.10	64 424.90	73 025.10	75 371.60	
Número de auditorías	1	1	1	1	1	
% Fiscalizado	100	100	100	100	100	
Observado	4.3		0	48.5	0	
Recuperado			0	44.6	0	
Por aclarar			0	3.9	0	
Fiscalización de los recursos transferidos por las entidades federativas a los municipios						
Total transferido	53 974.60	59 159.10	64 424.90		75 371.60	
Número de auditorías	32	32	32		32	
Muestra auditada	44 683.60	59 159.10	64 424.90		75 371.60	
Observado	3,407.00	14.6	48.8		25.8	
Recuperado	26.3	14.6	37.8		25.8	
Recuperaciones probables	2 655.60					
Por aclarar		0	11		0	

Fiscalización de los recursos ejercidos por los municipios

AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total ejercido	53 974.60	59 159.10	64 424.90			74 428.40
Número de auditorías	148	149	96			103
Monto asignado	15 056.55	13 216.10	11 058.00			12 544.4
Muestra auditada	11,902	10 682.70	9 126.10			10 531.9
Observado	1 228.90	1 031.60	1 763.00			826.20
Recuperado	48.6	13.3	54.7			6.6
Recuperaciones probables	3 120.30	994.2				
Por aclarar		24	1 708.30			819.5

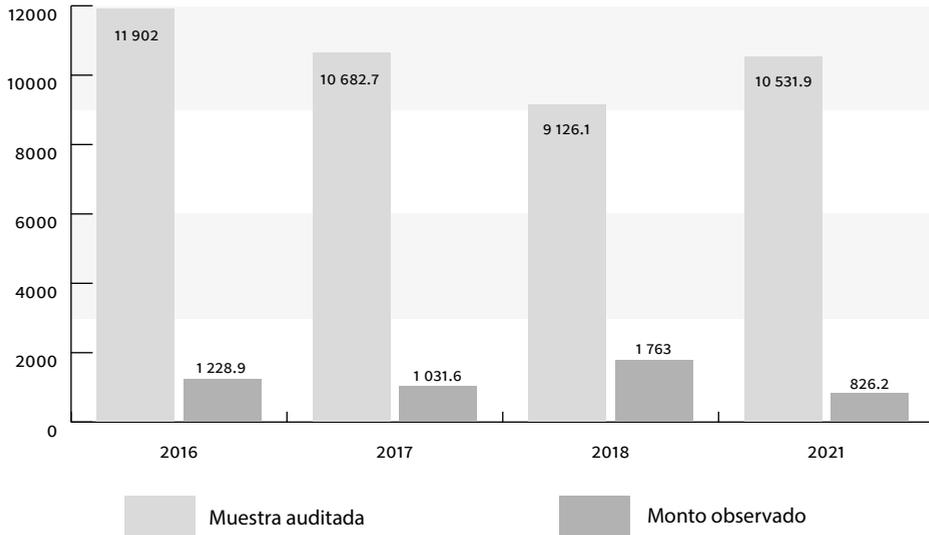
Fuente: Elaboración propia con base en ASF 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022.

ferencias del FISM-DF de las entidades federativas a los municipios—, se efectuó para los ejercicios 2016, 2017, 2018 y 2020. Y la fiscalización del ejercicio de los recursos del FISM-DF por parte de los municipios sólo se realizó para los años 2016, 2017, 2018 y 2021. Aunque por ley en todos los ejercicios hubo fiscalización, no en todos se ejecutó sobre el ejercicio de los recursos, que realmente es la parte sustantiva de todo proceso de fiscalización.

De la fiscalización al ejercicio de los recursos del FISM-DF por parte de la ASF (2017, 2028, 2019, 2020, 2021, 2022) se pueden resaltar algunos encuentros y conclusiones:

- a) El gobierno federal y de las entidades federativas regularmente cumplen con los montos, los tiempos y los procedimientos para transferir los recursos del FISM-DF a las entidades y municipios, por lo cual en estos procesos no existen observaciones de auditoría porque no hay ejercicio directo de recursos, sólo transferencias.
- b) Estos procesos de fiscalización son importantes; sin embargo, una revisión a los tipos de observaciones de auditorías por parte de la ASF es que en la medida que la fiscalización desciende al ejercicio directo de los recursos del FISM-DF por parte de los gobiernos municipales se encuentra una mayor cantidad de recursos observados (Véase gráfica 1). Esto indica que es deseable que la ASF priorice la fiscalización sobre los recursos ejercidos por los municipios, en lugar de la fiscalización de las transferencias del FISM-DF a las entidades federativas, y de éstas a los municipios.

Gráfica 1 | Ejercicio de recursos del FISM-DF por los municipios.
Comparativo entre la muestra auditada y el monto observado (millones de pesos)



Fuente: Elaboración con base en ASF (2017, 2018, 2019 y 2022)

c) Cuando se fiscaliza el ejercicio de los recursos ejercidos por los gobiernos municipales por parte de la ASF, es escasa la fiscalización en municipios muy pequeños, donde en términos relativos se concentra un mayor porcentaje de la población en situación de pobreza. Si consideramos la suma de los recursos ejercidos por estos municipios, la cantidad ejercida a nivel nacional podría ser considerable. Los informes de resultados de la ASF no arrojan información si esta fiscalización es realizada por convenio por las Entidades Estatales de Fiscalización.² Eso podría indicar un nivel insuficiente de fiscalización, al menos en el nivel general.

² De acuerdo al artículo 89, fracción XIX, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el Titular de la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para firmar convenios con los órganos de fiscalización de la entidades federativas «para hacer más eficiente la fiscalización» (Cámara de Diputados, 2021a: 33).

Tabla 4 | Ejercicio del FISM-DF: principales irregularidades en los gobiernos municipales

Irregularidad	2016	2018	2021
Bienes adquiridos no localizados.			√
Deducciones realizadas a las obras del 1 o 5 al millar por concepto de inspección y vigilancia no enterados a las instancias correspondientes.			√
Falta de amortización de los anticipos.	√		
Falta de documentación justificativa o comprobatoria del gasto.	√	√	√
Obra pagada no ejecutada o de mala calidad.	√		√
Obras y acciones que no benefician a la población condiciones de rezago social y pobreza extrema.			√
Obras que no cumplen con las especificaciones técnicas contratadas.			√
Obras terminadas que no se encuentran en operación		√	√
Obras y acciones que no se corresponden con el catálogo de los lineamientos generales del FAIS.	√	√	√
Pago de bienes con precios superiores a los contratados.			√
Pago de volúmenes en exceso en las obras y adquisiciones.	√		√
Penas convencionales no aplicadas	√		
Recursos o rendimientos financieros no comprometidos, no devengados o no pagados, sin ser reintegrados a la TESOFE.		√	√
Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias.			√

Fuente: Elaborado con base en ASF (2017, 2019, 2022).

d) Las auditorías realizadas por la ASF al ejercicio del gasto federalizado, específicamente al FISM-DF, no necesariamente son eficaces para combatir la corrupción en los municipios, porque de acuerdo a los Informes de Resultados de las Cuentas Públicas 2016, 2017, 2018 y 2021, se da énfasis a la revisión del cumplimiento de los procedimientos normativos y administrativos para el ejercicio de dichos fondos, de donde surgen las principales observaciones de auditoría.

La mayor parte de las observaciones de auditoría, resultado de la fiscalización de los recursos del FISM-DF, se trata de un incorrecto ejercicio de los fondos que en muchos casos es posible que se deba a un deficiente conocimiento de la normatividad asociada al FISM-DF y no necesariamente a actos de corrupción. Esto es así porque, independiente-

Tabla 5 | Causas raíz de las observaciones en las auditorías del FISM-DF en los municipios

Irregularidad	2018	2021
Cambios en las administraciones municipales.	√	√
Capacidad de gestión de las autoridades municipales.	√	
Debilidades en los Sistemas de Control Interno.	√	
Imprecisiones en la normativa que regula el gasto.	√	
Inoportunidad en la entrega de recursos de programas municipales.	√	
Presiones sociales para el uso de los recursos y compromisos de campaña.	√	

Fuente: Elaborado con base en ASF (2019, 2022).

mente de la filiación política, existe una alta rotación de personal en puestos directivos en los gobiernos municipales, debido a los cambios de administración (ASF, 2019, pág. 106); si bien a partir de 2018, ya se permite la reelección en los integrantes de los ayuntamientos. Las principales irregularidades detectadas por la ASF se pueden observar en la tabla siguiente:

Al menos para los Informes del Resultado de la Cuenta Pública de los ejercicios 2018 y 2021, la ASF (2019 y 2022), estableció las siguientes causas raíz de las irregularidades (véase tabla 5).

Revisión del cumplimiento de objeto social del FISM-DF

Evaluación de resultados

La creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), representa una descentralización en la implementación de la política social a través del ejercicio de dichos recursos por parte de los gobiernos locales, a través de sus vertientes estatales (FISE) y municipal (FISM-DF). En tal virtud, es deseable que la fiscalización de tales fondos por parte de la ASF, en consonancia con la LFRCF (Cámara de Diputados, 2021a), también revise el cumplimiento del objeto social del fondo. De otra forma resulta incompleta la fiscalización, pues deja de lado la revisión de la *rendición de cuentas* —a través de los resultados en la disminución de la pobreza—, que se supone es otro de los propósitos centrales de la ley homónima. Sin embargo, no existe suficiente evidencia de que la fiscalización del ejercicio de los recursos del FISM-DF a cargo de los municipios, por parte de la ASF o las Entidades Estatales de Fiscalización, se enfoque a revisar el cumplimiento

del objeto social de este fondo, particularmente respecto a su efectividad para disminuir la pobreza y los rezagos sociales. Subsanan este déficit en la fiscalización realmente puede constituir un instrumento para lograr una efectiva rendición de cuentas por parte de los gobiernos municipales en el ejercicio de los recursos del FISM-DF.

Las auditorías se abocan a revisar el cumplimiento de las normas y procedimientos legales en el ejercicio de dichos fondos. Desde la óptica de la ASF, su eficacia se mide en el porcentaje de recursos observados o en el monto de las recuperaciones. Una disminución en estos indicadores arrojaría que, aparentemente, los municipios ejercen de mejor forma los recursos asignados y que las auditorías funcionan como un acicate para que así sea. Las limitaciones de la fiscalización para detectar la corrupción o para ser una herramienta eficaz para la rendición de cuentas, podrían compensarse si la *evaluación del desempeño* —prevista en el párrafo cuarto del artículo 110 de la LFPRH (Cámara de Diputados, 2022a)—, se convierte en un mecanismo efectivo para medir el genuino cumplimiento del objeto social del ejercicio de los recursos del FISM-DF. Aunque un inconveniente al respecto es que hasta ahora no existen disposiciones expresas para que tales evaluaciones midan los resultados sobre el cumplimiento del objeto social del FISM-DF —disminución de la pobreza y los rezagos sociales—, más allá de la obligación legal de realizar las evaluaciones previstas en la Ley citada y en la LCF. Por otra parte, tampoco existe un mecanismo para que la información generada por las evaluaciones se convierta en un instrumento útil para la fiscalización y la rendición de cuentas. Es decir, que las evaluaciones sean el principal insumo de las auditorías para revisar el cumplimiento social del fondo. En otros términos, tanto la fiscalización y la evaluación del FISM-DF, y de otros recursos federalizados, se ejecutan como dos procesos separados, pero no complementarios.

A pesar que el artículo 49, fracción v, párrafo segundo, de la LCF, prevé que para realizar las evaluaciones se transfiera «el 0.05 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación...», al mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público» (Cámara de Diputados, 2018: 44), en los informes de resultados de la Cuenta Pública de los ejercicios 2019 y 2020 se evidencia que tales recursos no se ejercieron (ASF, 2020 y 2021). Es posible que esto ocurra porque dicha ley no señala explícitamente cuál sería el mecanismo o las instancias que realizarán las evaluaciones o ejercerán tales recursos,

transfiriendo la responsabilidad de su determinación a la Secretaría de Hacienda, lo que al parecer no se ha concretado.

Una interpretación del contenido, tanto del artículo 134 constitucional como de lo previsto en la LCF y la LFPRH, permite inferir que tales evaluaciones estarían a cargo de órganos especializados como lo son las entidades de fiscalización. Sin embargo, no existe evidencia que tales órganos estén desempeñando esa función de evaluación. El único elemento rescatable hasta ahora es la previsión del tercer párrafo del artículo 110 de la LFPRH de que «el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social» (Cámara de Diputados, 2022a: 66), por lo cual, de acuerdo con la información disponible, el Coneval ha establecido ciertos parámetros para tales evaluaciones que, en este caso, las realizan terceras personas. Sin embargo, tales parámetros no están enfocados directamente al cumplimiento del objeto del fondo medido a través de sus resultados en la disminución de la pobreza y los rezagos sociales, sino también al cumplimiento de normas legales y administrativas.

Indicadores contra la corrupción

Es un hecho que la ASF y las Entidades Estatales de Fiscalización cumplen con su función formal de revisar, auditar y fiscalizar los recursos federales que reciben para su ejercicio los gobiernos municipales, particularmente los provenientes del FISM-DF. Puede decirse que es una labor rutinaria que en cierta medida detecta casos del uso indebido de los recursos cuando son notoriamente evidentes, más allá de las observaciones por no cumplir con las leyes y normas respecto al uso de los recursos federales. Sin embargo, la fiscalización en sí misma no tiene la capacidad para detectar la corrupción *rutinaria*, esa mediante la cual las o los funcionarios públicos que deciden la contratación de obras y servicios, reciben un *diezmo*, regularmente en efectivo, que se encubre con sobrepuestos, ya que las auditorías no emplean parámetros para corroborar que no existan tales sobrepuestos en las obras, bienes o servicios contratados o adquiridos; pues es ahí donde posiblemente se anide la mayor corrupción en el ejercicio de estos recursos.

Las prácticas descritas escapan a la acción de las entidades de fiscalización porque no es detectable documentalmente; aunque un indicio de las mismas puede ser cuando la mayor parte de los contratos se asignan por adjudicación directa, si bien puede haber concursos o licitaciones con arreglos previos, para beneficiar un mismo proveedor, con-

tratista o empresa. Ciertamente es que ante tales casos es deseable cruzar la información con las declaraciones patrimoniales de las personas servidoras públicas, aunque por tratarse de operaciones en efectivo, regularmente no son registradas, salvo cuando también el enriquecimiento es evidente.

Ante este tipo de situaciones, es necesario emplear otras técnicas de auditoría basadas en herramientas que permitan detectar indicios acerca de probables actos de corrupción de los recursos públicos, particularmente de aquellos que tienen como destino la reducción de la pobreza y no el enriquecimiento de los funcionarios. En este sentido, existen al menos dos vertientes que es necesario afinar por parte de las entidades de fiscalización:

- I. Que la fiscalización revise, como procedimiento estándar, la calidad de los bienes y servicios adquiridos o prestados. Ciertamente esta valoración, sobre todo en el caso de la obra pública, requiere del empleo de técnicas constructivas. Pero también puede realizarse a través de un monitoreo de mercado sobre la calidad de los bienes y servicios adquiridos, comparado con productos similares, marcas o de mejor calidad. Aquí, incluso, es posible emplear información generada por la Procuraduría Federal del Consumidor. Vale decir que en un primer momento el aspecto de la calidad sólo es mencionado en los Informes de Resultado de la ASF como un área de mejora (ASF, 2019: 108), pero no como un rubro central en la fiscalización; y en un segundo momento las obras de mala calidad ya se mencionan como una irregularidad (ASF, 2022: 75).
- II. Establecimiento de un sistema de indicadores de costos de obras, bienes y servicios para determinados contextos, que sea la referencia para compararlos con los de las obras y servicios fiscalizados.³ De acuerdo con sus Informes de Resultados, hasta ahora la ASF sólo contempla como irregularidad que el pago de bienes no sea por precios superiores a los contratados (ASF, 2022: 75; ASF, 2018), pero no que sean superiores a los de mercado. Este sistema de indicadores se puede alimentar con la información generada por las diferentes entidades de fiscalización, de tal forma que se puedan generar bases de datos regionales sobre dichos costos que en cada proceso

.....
³ De acuerdo con sus Informes de Resultados, hasta ahora la ASF sólo contempla como irregularidad que el pago de bienes no sea por precios superiores a los contratados (ASF, 2022: 75; ASF, 2018), pero no que sean superiores a los de mercado.

de fiscalización sea una base de comparación y posibles indicios de corrupción. Vale decir que, suponiendo que no exista corrupción, tal sistema de información también servirá para un ejercicio más eficiente de los fondos públicos federales, que también permita ampliar las metas u objetivos.

Conclusión

En México, como propósito público se han construido institucionalidades para la fiscalización, la transparencia y la evaluación,⁴ algunas más eficaces que otras en función del cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas. Sin embargo, es necesario su conexión para superar las limitaciones internas, de tal forma que juntas puedan abonar a la construcción de un sistema para la rendición de cuentas. Aquí se han analizado algunos límites de la fiscalización efectuada por la ASF al ejercicio de los recursos del FISM-DF por parte de los gobiernos municipales, dado que no valora el cumplimiento del objeto social de dicho fondo como lo es la reducción de la pobreza. Por tal razón se plantea la necesidad que la evaluación de desempeño se convierta en una de resultados respecto a la disminución de la pobreza, como información relevante para el propio ejercicio de fiscalización. Al mismo tiempo, se plantean algunos elementos para hacer más eficaz la fiscalización a través del establecimiento de un sistema de indicadores anticorrupción. En este sentido, vale la pena reconocer los esfuerzos de investigación para aportar y concentrar información sobre el cumplimiento de las responsabilidades institucionales para el combate a la corrupción —como el *Informe País 2020*, sobre el combate a la corrupción (Merino, 2020). Ahora es necesario trabajar en la construcción de instrumentos específicos que de manera efectiva permitan tanto el combate a la corrupción como la rendición de cuentas.

Referencias

ASF (2017). *Gasto federalizado: Resultado de la fiscalización cuenta pública 2016. Segunda*

.....

⁴ Éstas se definen por el Sistema Nacional de Fiscalización, establecido por la LGSNA (Cámara de Diputados, 2022b); por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, mandado por la LGTIP (Cámara de Diputados, 2021b); y por el Sistema de Evaluación del Desempeño, instaurado por la LFPRH (Cámara de Diputados, 2022a); leyes en las cuáles se puede profundizar en el conocimiento de cada uno de estos sistemas.

- entrega*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Informes_Especiales/GASTO%20FEDERALIZADO_RESULTADOS%20DE%20LA%20FISCALIZACION%203%20N_CUENTA%20P%2033%20ABLICA%202016_a.pdf
- (2018). *Gasto Federalizado. Resultados de su fiscalización. Cuenta Pública 2017. Segunda entrega*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Informes_Especiales/Informes_Especiales_01.pdf
- (2019). *Gasto Federalizado: Resultados de su Fiscalización. Cuenta pública 2018. Segunda entrega*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Informes_Especiales/Resultados%20de%20su%20fiscalizaci%C3%B3n,%20CP%202018%20Segunda%20Entrega.pdf
- (2020). *Gasto Federalizado. Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019. Segunda entrega*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Informes_Especiales/2019_AEGF_a.pdf
- (2021). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020. Primer entrega y estrategia de fiscalización del gasto federalizado*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020a/index.html>
- (2022). *Fiscalización Superior del Gasto Federalizado de la Cuenta Pública 2021. Segunda entrega*. Obtenido de Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021a/index.html>
- Cámara de Diputados (18 de julio de 2016a). *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*. Ciudad de México.
- (18 de julio de 2016b). *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.
- (30 de enero de 2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. México.
- (11 de noviembre de 2021c). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Ciudad de México.
- (20 de mayo de 2021a). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. México.

- (20 de mayo de 2011b). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ciudad de México.
- (27 de febrero de 2022a). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México.
- (28 de abril de 2022b). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ciudad de México.
- (18 de noviembre de 2022d). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México.
- Coneval (2019). *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Merino, M. (2020). *Sobre el combate a la Corrupción. Informe país 2020*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Secretaría del Bienestar (12 de enero de 2023). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. México.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2021). Combate y control de la corrupción en el servicio público con enfoque presupuestal (Curso). Ciudad de México, México.

Combate a la corrupción: Inconsistencias en los registros de las sanciones por faltas administrativas y delitos de corrupción 2017-2021

VÍCTOR HUGO GARCÍA BENÍTEZ*

Recibido: 30 de abril de 2023. Aceptado: 30 de agosto de 2023.

Resumen. La corrupción es un problema multifacético y arraigado en la sociedad. En el caso de México, la corrupción ha sido un desafío persistente que ha minado la confianza de la población en las instituciones y ha obstaculizado el desarrollo del país. El objetivo de la investigación es analizar las sanciones administrativas y penales aplicadas a nivel federal durante el período de 2017 a 2021, partiendo de la siguiente pregunta ¿Qué están sancionando las autoridades en materia de corrupción en México? Entre los resultados destacan las inconsistencias y fallas en el registro, sistematización y divulgación de las sanciones por corrupción.

Palabras Clave: Corrupción; Sanciones por Corrupción; Sistema Nacional Anticorrupción; México; Servidores Públicos Sancionados.

Abstract. Corruption is a multifaceted and deeply rooted problem in society. In the case of Mexico, corruption has been a persistent challenge that has undermined the population's trust in institutions and hindered the country's development. The objective of the investigation is to analyze the administrative and criminal sanctions applied at the federal level during the period from 2017 to 2021 based on the following question: What are the authorities sanctioning in matters of corruption in Mexico? Among the results, the inconsistencies and failures in the registration, systematization, and disclosure of sanctions for corruption stand out.

.....
Doctorante en la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México (correo electrónico: victor.garciao440@alumnos.udg.mx | <https://orcid.org/0000-0002-6949-6900>).

Keywords: Corruption; Sanctions for Corruption; National Anti-Corruption System; Mexico; Sanctioned Public Servers.

Introducción

La preocupación por la corrupción tiene sus raíces desde los primeros tiempos del gobierno (Shah, 2007: 234). El concepto de «corrupción» se origina del verbo latino «corromper». La corrupción siempre es activa, ya que distorsiona y desordena el correcto funcionamiento de las cosas (Serrano, 2009: 202). En la actualidad, se destaca la idea de que la corrupción implica la subversión de los intereses públicos en favor de los intereses privados (Garriga, 2017: 24).

Existe una creciente preocupación por la corrupción en las instituciones públicas, lo cual es una característica común en la vida pública, según Di Mascio *et al.* (2020). Según Dye (2007: 303), la corrupción no tiene fronteras y ha afectado a países que antes eran considerados no corrompidos. La corrupción socava la confianza del público en las instituciones políticas, fomenta el desprecio por el estado de derecho, distorsiona la asignación de recursos y perjudica la competencia en el mercado. En última instancia, la corrupción tiene un efecto devastador en la inversión, el crecimiento y el desarrollo.

La corrupción se entiende como un abuso de poder que involucra sobornos y busca beneficios personales. Un servidor público corrupto actúa en beneficio de un tercero o de alguien externo para conseguir ciertos beneficios ofrecidos o para responder a ciertos beneficios recibidos (De Graaf *et al.*, 2018: 140). Shah (2007: 236) señala que los factores que provocan la corrupción son específicos de cada país y que es probable que los enfoques que aplican políticas y herramientas similares para países en los que la corrupción y la calidad de la gobernanza varían ampliamente fracasen. Los responsables de formular políticas deben entender las circunstancias locales que fomentan o permiten la corrupción tanto en el ámbito público como privado.

Entre los factores que contribuyen a un contexto que favorece las prácticas corruptas son la combinación de factores culturales que incluyen una baja confianza en las instituciones democráticas, una tolerancia relativamente alta hacia la violación de la ley y una cultura de clientelismo en la que los políticos y sus votantes tienen relaciones basadas en el intercambio de favores individuales (Maesschalck y Van de Walle, 2006: 1007). En un país específico, los riesgos y rumores de corrupción a los que se enfrentan los funciona-

rios públicos varían considerablemente según su posición y entorno laboral. Debido a su cargo, los funcionarios públicos se encuentran mucho más expuestos a ciertos tipos de corrupción que los ciudadanos comunes (Meyer-Sahling y Mikkelsen, 2016).

Numerosos países en el mundo se ven afectados por la corrupción sistémica. Este tipo de corrupción guarda similitudes con el crimen organizado, ya que los participantes no actúan de manera independiente, sino que colaboran entre sí para mantener un sistema que les permite obtener ganancias ilícitas y beneficiarse de ellas (Azfar, 2007: 260). La corrupción, sin importar sus formas, socava el desempeño de los servicios públicos y reduce la satisfacción que se tiene hacia ellos. La percepción de corrupción debilita el respeto público hacia el gobierno como proveedor de servicios y desilusiona a los ciudadanos, fomentando así el cinismo hacia el gobierno (Park y Blenkinsopp, 2011).

Aunque se reconoce ampliamente como un problema crítico que debe abordarse tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, no existe una única medida que pueda detener por sí sola la corrupción (Reichborn-Kjennerud *et al.*, 2019). Existe un creciente interés por parte de los legisladores en tomar la iniciativa para combatir el soborno, el fraude y la corrupción. Sin embargo, esto representa un desafío considerable, especialmente para aquellos legisladores que carecen del respaldo institucional, conocimientos y experiencia necesarios para establecer las condiciones adecuadas que promuevan la rendición de cuentas (Dye, 2007: 304).

La corrupción es un fenómeno complejo, sistémico, estructural, transversal y de múltiples causas, estrechamente vinculado al poder. En los últimos años, el caso de México ha sido destacado debido a los altos niveles de corrupción e impunidad percibidos (Bautista, 2018). La lucha contra la corrupción se ha convertido en una de las principales demandas de la sociedad mexicana, lo que obliga al nuevo gobierno a situarlo en el centro de la agenda pública (Santini *et al.*, 2019: 21). El caso de México puede considerarse uno de los más representativos en términos de la magnitud y las formas de corrupción (González y Sánchez, 2019: 1036).

Ante la comprensión de la magnitud y complejidad del problema, tanto el Estado como la sociedad mexicana han decidido afrontar la corrupción de manera integral, involucrando a las principales instituciones gubernamentales encargadas de la transparencia, vigilancia, control y fiscalización con el objetivo de establecer un marco institucional sólido y mecanismos preventivos y sancionatorios (Santini *et al.*, 2019: 21). No obstante, en

el estudio realizado por el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara se revela que la mayoría de los procedimientos de sanción no estuvieron relacionados con actos de corrupción, sino con asuntos administrativos de poca relevancia (Merino, 2022).

Entre los principales casos de corrupción en México se encuentran el caso de la «Estafa Maestra», el caso de la «Operación Safiro» y el caso del ex gobernador de Veracruz, Javier Duarte, en los cuales, tres servidores públicos se encuentran en juicio con vinculación a proceso y solamente dos funcionarios han sido sentenciados a prisión (Avedaño y Chávez, 2020). Mientras que casos por faltas administrativas encontramos bases de datos con cantidades considerables de servidores públicos sancionados.

No obstante, la corrupción tiene nexos con el lavado de dinero, el tráfico de influencias y el narcotráfico, lo cual implica que en los casos de corrupción se involucran líderes políticos, servidores públicos, narcotraficantes y empresarios (Nieto, 2019). Lo anterior implica que en los casos de corrupción señalados participaron más personas del sector público y privado a través de la simulación de contratos, desvío de recursos públicos y enriquecimiento ilícito (Avedaño y Chávez, 2020). En el caso mexicano se puede observar que las sanciones tanto a particulares como a servidores públicos siguen una lógica sancionar administrativamente y solo algunos siguen la vía penal.

Basándonos en lo expuesto anteriormente, esta investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué están sancionando las autoridades en materia de corrupción en México? Con el fin de abordar esta interrogante, se plantea el objetivo de establecer, cuantificar y analizar las sanciones administrativas y penales aplicadas a nivel federal durante el período de 2017 a 2021. Bajo la premisa de que las autoridades están sancionando en mayor proporción las faltas administrativas que los delitos por hechos de corrupción. Si bien es sabido que la gran mayoría de los delitos quedan impunes, resulta relevante cuestionarnos si la corrupción realmente recibe castigo. Por tanto, es necesario responder de manera precisa a esta pregunta mediante evidencia que nos permita evaluar el desempeño de las diversas autoridades involucradas en la lucha contra la corrupción (Giles, 2023).

El presente trabajo de investigación se desarrolla en cinco apartados. El primer apartado plantea la introducción al tema de investigación. El segundo apartado aborda la revisión de la literatura, en la cual se considera la conceptualización y elementos de la corrupción, así como un panorama general sobre la corrupción en México y la legislación

en materia de sanciones por faltas y delitos de corrupción. El tercer apartado establece la metodología para analizar las sanciones en materia de corrupción. El cuarto apartado corresponde a los resultados, en el cual se presenta el análisis de la información de las sanciones por faltas administrativas y delitos en materia de corrupción. Y en el quinto apartado se presentan los hallazgos y conclusiones de la investigación.

Revisión de la literatura

La palabra «corrupción» tiene su origen en el término latino «*corruptus*», el cual denota algo que está dañado, descompuesto o destruido. Por consiguiente, la corrupción se refiere a una actividad socioeconómica que se ve afectada por el soborno y/o la pérdida de integridad moral (González y Sánchez, 2019: 1034). La corrupción no solo conlleva a la ineficacia gubernamental y al desencanto democrático, sino que también es una consecuencia de los sistemas de captura que persisten a pesar de los esfuerzos por erradicarla (Merino, 2013: 136).

En este apartado se presenta una revisión de la literatura sobre la conceptualización, características y elementos que se encuentran alrededor del término de corrupción. Después se lleva a cabo una exploración a diversos trabajos e investigaciones para extraer un panorama general, con antecedentes e historia de la corrupción en México. Por último, se expone la legislación que existe en materia de sanciones por faltas administrativas y delitos de corrupción.

Corrupción

Es fundamental reconocer que la corrupción es un fenómeno complejo y persistente que ha estado presente a lo largo de la historia, en diferentes regímenes y bajo diversas circunstancias políticas. En la literatura, se emplean varios términos para describirla (Sour, 2017; Moya y Paillama, 2017; Castañeda, 2016). La palabra corrupción proviene del verbo latino «*corruptus*» que significa «romper», es decir, algo que está roto. En términos conceptuales, la corrupción es un comportamiento que va en contra de la ética, la moral, la ley, la tradición y la virtud cívica (Dye, 2007: 308). La corrupción es un fenómeno en el que un funcionario se desvía de sus deberes formales o actúa de manera diferente para obtener beneficios o ganancias privadas (Bleynat, 2017: 358; Moya y Paillama, 2017).

La corrupción no se limita a relaciones individuales aisladas, sino que es un fenóme-

no social complejo. El concepto de corrupción es una construcción social que refleja la manera en que una sociedad ha intentado establecer una clara y estricta separación entre lo público y lo privado en su normativa imaginaria (Gault, 2017). Se ha comprobado que la corrupción, entendida como el abuso del poder público en beneficio personal o de un grupo, tiene efectos perjudiciales en la sociedad, la democracia y la economía (Reichborn-Kjennerud *et al.*, 2019; Moya y Paillama, 2017).

La corrupción funciona como un sistema parasitario en el cual la élite sacia su insaciable deseo de poder y dinero a expensas del pueblo. Esta práctica corrupta se caracteriza por la naturalización de relaciones entre las partes involucradas, quienes son plenamente conscientes de los beneficios mutuos que obtienen, sin importar la legalidad, moralidad o consecuencias sociales de sus acciones (Harambour, 2017: 559). A pesar de los considerables recursos y esfuerzos invertidos por gobiernos y organismos de desarrollo en la lucha contra la corrupción en los últimos años, no está claro que se haya producido una disminución perceptible en su incidencia, especialmente en países con altos niveles de corrupción (Shah, 2007: 234).

Los actos de corrupción no sólo son tolerados por gran parte de la sociedad, sino que se reproducen de manera sistemática. No se trata de incidentes aislados o excepcionales, sino que forman parte de las interacciones cotidianas (Merino, 2015: 4). No obstante, los ciudadanos también pueden participar en la corrupción, ya sea como cómplices o como individuos que buscan activamente actos corruptos. Es decir, la corrupción puede manifestarse cuando un ciudadano, con el objetivo de agilizar un trámite o servicio, ofrece un pago a un funcionario a cambio de un favor (Sour, 2017; Moya y Paillama, 2017). El concepto mismo de corrupción implica complicidad, discreción y secretismo por parte de ciudadanos viciosos que, con sus acciones, alteran y descomponen el orden político establecido (Yankelevich, 2012: 435).

La corrupción en el sector público, como indicio de una gobernanza deficiente, está condicionada por numerosos factores, como la calidad de la gestión del sector público, la naturaleza de las relaciones de rendición de cuentas entre el gobierno y los ciudadanos, el marco legal y el grado de transparencia y divulgación de información en los procesos del sector público (Shah, 2007: 236). Para Dye (2007: 308), las causas de la corrupción varían de un país a otro. Entre los elementos que contribuyen se encuentran políticas gubernamentales y de desarrollo deficientes, programas mal concebidos y administrados, institu-

ciones fallidas, controles y equilibrios inadecuados, una sociedad civil subdesarrollada, un sistema de justicia débil y corrupto, remuneración insuficiente de los funcionarios públicos y falta de rendición de cuentas y transparencia.

En diversos sistemas corruptos, los altos funcionarios suelen vender sistemáticamente puestos de trabajo a cambio de pagos por adelantado, con el fin de adquirir dichos cargos y participar en sobornos previos. Esta práctica tiene una extensa y destacada trayectoria (Azfar, 2007: 258). La aceptación y reproducción de actos corruptos también se deben a la impunidad, es decir, a la falta de capacidad por parte de las instituciones y las normas legales para prevenir el abuso del poder en beneficio propio (Merino, 2015: 4). La corrupción afecta la calidad de la gobernabilidad, ya que obliga a los funcionarios a tomar decisiones que no benefician al interés público, sino que favorecen a personas corruptas. Además, la corrupción tiene el potencial de socavar la estabilidad política de un país, generando disturbios sociales y conflictos internos que pueden amenazar la estabilización macroeconómica (Purohit, 2007: 291).

El fenómeno de la corrupción es tan sigiloso que deja escasas pruebas documentales. Los casos de corrupción que salen a la luz rara vez son tomados en serio. En parte debido a esta razón, la sociedad ha ido adquiriendo gradualmente mayor tolerancia hacia la corrupción. La responsabilidad se carga sobre los individuos de menor rango, mientras que los responsables principales permanecen indemnes (Dye, 2007: 304). Mientras persista la creencia de que la corrupción es solo una causa secundaria de otros problemas y no una consecuencia que merece atención propia, seguiremos repitiendo los errores más comunes en la forma de abordarla (Merino, 2013: 136).

Corrupción en México

En los últimos tiempos, en México se ha observado un incremento en la implicación de políticos en escándalos de corrupción, a pesar de haber atravesado un proceso de transición hacia la democracia (Nieto, 2013: 127). A lo largo de varios años, México ha enfrentado y luchado contra el problema de la corrupción; sin embargo, este persiste (Sour, 2017). La corrupción presenta características particulares: por un lado, parece ser un fenómeno generalizado en todos los niveles de la sociedad; y, por otro lado, tiene implicaciones más profundas tanto en las formas de interacción social de los ciudadanos y sus representantes, como en las estructuras históricas del Estado Mexicano (Nieto, 2013: 128).

México continúa siendo ampliamente reconocido a nivel internacional por su problema de corrupción (Lindor, 2019: 103). La corrupción, como una violación a las normas jurídicas, tiene una larga trayectoria en la historia del país, algunos la sitúan desde la época colonial, otros la relacionan con la construcción del Estado porfirista, y otros más con el periodo posrevolucionario y contemporáneo. Lo innegable es que el fenómeno de la corrupción ha estado presente de manera constante en los diversos momentos de la historia de México (Nieto, 2013: 128).

El estudio realizado por Gómez (2016) aborda la problemática de la corrupción gubernamental en México durante el periodo comprendido entre 1920 y 1934. En dicho artículo se recopila información acerca de las prácticas corruptas llevadas a cabo por la élite del Estado, especialmente por los colaboradores de los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Los casos descritos son evidencia de la existencia de corrupción en diversos sectores y dependencias del gobierno. Por otro lado, el trabajo de Bleynt (2017: 357) presenta la historiografía sobre el sistema político mexicano en las décadas de 1940 y 1950, revelando que el Estado era más vulnerable de lo que se creía por parte de los historiadores y que la política era más controversial de lo esperado.

La corrupción ha sido un fenómeno persistente no solo durante la época colonial, sino también durante la Revolución y en el periodo posrevolucionario, donde se convirtió en una herramienta para consolidar el poder político (Nieto, 2013: 132). Según Morris y Klesner (2010: 1259), México ofrece un caso excelente para estudiar las reacciones individuales ante la corrupción. Estos autores señalan que durante el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la corrupción se volvió omnipresente y se hizo ampliamente conocida a través de escándalos impactantes que involucraron a personas cercanas a los presidentes José López Portillo y Carlos Salinas de Gortari. Concluyen que pocos mexicanos han logrado escapar de la famosa «mordida» o soborno, que ha enriquecido a muchos agentes de la ley y funcionarios públicos.

Como se ha mencionado anteriormente, la corrupción política ha estado presente a lo largo de los distintos periodos de la historia de México. Tanto durante los gobiernos del modelo de sustitución de importaciones como en aquellos surgidos de la liberación económica, la corrupción ha sido utilizada como una herramienta de gobierno (Nieto, 2013: 135). La falta de profesionalización en el servicio público y la persistencia de un sistema de administración federal que ha funcionado como un «sistema de botín» durante mucho

tiempo, son causas fundamentales del rezago, el burocratismo, la falta de transparencia y la corrupción en la gestión pública de México (Lindor, 2019: 74).

Las instituciones encargadas de combatir la corrupción en México se encuentran fragmentadas, lo que genera una multiplicidad de reglas para los funcionarios públicos (Merino, 2015: 6). La corrupción en México es casi institucionalizada, y los escándalos y fraudes administrativos son cada vez más frecuentes (Lindor, 2019: 83). A pesar de esto, hay algunas pruebas que sugieren que muchos ciudadanos se han resignado a la idea de la corrupción. Sin embargo, no está claro si la prevalencia de la corrupción y las normas informales que la apoyan conducen a un grado de tolerancia hacia ella (Sabet, 2013: 27).

La corrupción y la impunidad son fenómenos históricos en México y se han reforzado mutuamente en el régimen político actual, como lo señala Merino (2015: 3). Es importante tener en cuenta que la impunidad es un elemento clave que permite la existencia de la corrupción y su perpetuación en el tiempo. Para abordar la corrupción, es necesario contrarrestar la impunidad. Asimismo, hay una relación entre los niveles de corrupción y la capacidad de las organizaciones civiles para influir en las políticas públicas. La presencia de la corrupción obstaculiza la libertad de estas organizaciones y limita su capacidad para actuar como contrapeso al poder político (Lindor, 2019: 103).

La corrupción y el nepotismo son perjudiciales para los valores sociales y morales, lo que puede generar desconfianza en las instituciones y obstaculizar la satisfacción de las necesidades sociales (Lindor, 2019: 89). En México, la corrupción es un obstáculo importante para la justicia procesal, y es posible que los ciudadanos perciban una relación entre la corrupción y la inseguridad. De hecho, la corrupción podría ser una explicación creíble para la inseguridad (Sabet, 2013: 27).

La corrupción en la policía es un ejemplo evidente de este fenómeno, siendo la región de América Latina y el Caribe, incluyendo México, donde se registra el mayor grado de corrupción (Lindor, 2019: 105). En el caso de la policía mexicana, se han documentado diversas formas de corrupción, como el soborno para obtener empleo, anuncios y ascensos, la complicidad con el crimen organizado y la aceptación regular de sobornos (Sabet, 2013: 24). Por otro lado, en México, la mayoría de las personas tiende a responsabilizar a los políticos por la corrupción generalizada, lo que contribuye a justificar su propia participación en actos corruptos y genera apatía para tomar medidas al respecto (Morris y Klesner, 2010: 1278).

El desafío de combatir la corrupción en la Administración pública a través de una cultura de legalidad sigue siendo uno de los principales desafíos a nivel mundial, especialmente en México, debido a sus graves consecuencias en la economía nacional y el desarrollo social (Lindor, 2019: 89). En ese sentido, Nieto (2013: 143) indica que, en el contexto actual de México, se puede observar que el país se encuentra en una encrucijada, donde tiene que elegir entre dos caminos: uno que perpetúa la corrupción y, con ello, condena al país a vivir en la pobreza, impunidad y violencia; y otro que busca modificar los valores de ascenso social y los parámetros culturales, rechazando la corrupción y las formas ilícitas de enriquecimiento tanto en la sociedad como en las élites políticas. Este camino implica fortalecer los principios de meritocracia y movilidad social a través de la educación, el respeto a la ley, la transparencia y la rendición de cuentas.

Legislación en materia de sanciones por faltas y delitos de corrupción

En México, únicamente el dos por ciento de los delitos de corrupción son sancionados, y generalmente se trata de aquellos cometidos por funcionarios de rangos inferiores (Lindor, 2019: 89). Sin embargo, en mayo de 2015 se promulgó una de las reformas constitucionales más importantes para la lucha contra la corrupción y el castigo de los funcionarios públicos en México. Esta reforma creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que se define en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (Gutiérrez, 2017: 54).

El SNA fue un avance significativo en la búsqueda de prevenir la corrupción en la Administración pública, al considerar el servicio civil como elemento fundamental de dicho sistema y promover la cultura de la legalidad. No obstante, este problema plantea más desafíos que soluciones debido a su naturaleza multifactorial y multidimensional (Lindor, 2019: 103). El SNA tiene como objetivos principales la prevención, detección y combate a la corrupción, para lo cual requiere de la colaboración coordinada entre las diferentes instituciones involucradas en las labores de transparencia, fiscalización y sanción de delitos y actos de corrupción (Gutiérrez, 2017: 52).

La creación del SNA tiene como objetivo establecer un mecanismo que desincentive

y castigue las prácticas y comportamientos que van en contra de los valores del servicio público y debilitan la eficacia de las instituciones (Gutiérrez, 2017: 55). Como parte de sus responsabilidades, el SNA debe crear una Plataforma Digital Nacional, que comprenderá al menos seis sistemas electrónicos (Cantero y Hernández, 2019: 71):

1. Sistema de Evaluación Patrimonial, Declaración de Intereses y Certificación de Presentación de Declaración Fiscal.
2. Sistema de los Servidores Públicos involucrados en los Procedimientos de Contratación Pública.
3. Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados.
4. Sistema de Información y Comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.
5. Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción.
6. Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Es una responsabilidad garantizar que toda la información compartida en los seis sistemas de la Plataforma Digital Nacional esté disponible en formatos abiertos, de manera que sea accesible para aquellos que deseen dar seguimiento a los diversos procesos (Cantero y Hernández, 2019: 72). Los autores también mencionan que la información que se divulga a través de estos sistemas es de gran importancia, especialmente en el caso del Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados. Este sistema tiene como objetivo principal publicar las sanciones impuestas por cometer faltas administrativas y actos de corrupción, y permitir que tanto las autoridades como cualquier persona puedan consultar dichas sanciones. El marco jurídico mexicano señala que, en el caso de faltas administrativas graves, esta información será de conocimiento público y contendrá restricciones o inhabilitaciones para ser contratados como servidores públicos o proveedores de servicios y contratistas del sector público. Los registros de sanciones relacionadas con responsabilidades administrativas no graves se conservarán para posibles reincidencias, pero no serán públicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece en la sección cuarta las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado. Esta sección, compuesta por los artículos 108 al 114, define quiénes son considerados servidores públicos, establece que la comisión de delitos por parte de servidores públicos o par-

ticulares involucrados en actos de corrupción será castigada de acuerdo con la legislación penal aplicable y determina sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia, las cuales incluyen amonestaciones, suspensiones, destituciones, inhabilitaciones y sanciones económicas. Además, regula el juicio político y sienta las bases del SNA.

Basado en este apartado constitucional, específicamente en el artículo 109, fracciones II y III, el sistema jurídico nacional contempla dos vías para sancionar los actos de corrupción. La primera es la vía administrativa, mencionada en la fracción III del artículo 109 de la CPEUM y que se encuentra reglamentada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). La segunda vía es la vía penal, indicada en la fracción II del artículo 109 de la CPEUM y que está regulada por el Código Penal Federal. Es importante destacar que las sanciones administrativas y penales no son excluyentes, lo que significa que una persona puede ser sancionada tanto administrativa como penalmente a través de procesos diferentes en los que intervienen distintas autoridades (Giles. 2023).

En lo que respecta a la vía administrativa para sancionar la corrupción, no todas las infracciones cometidas por los servidores públicos pueden ser clasificadas como actos de corrupción (Giles, 2023). En el artículo 49 de la LGRA, se establece en primer lugar las faltas administrativas no graves. Estas incluyen infracciones menores como el incumplimiento de deberes, no presentar la declaración de situación patrimonial o no acatar las instrucciones de sus superiores. Para este tipo de faltas, la ley contempla en el artículo 75 como sanciones la amonestación pública o privada, la suspensión, la destitución y la inhabilitación temporal para ocupar cargos. La responsabilidad de aplicar estas sanciones recae en las secretarías y los órganos internos de control.

Mientras que en los artículos 51 al 64 Bis de la LGRA se establecen las faltas administrativas graves en donde se encuentran los actos de corrupción, como el cohecho, el peculado, el desvío de recursos públicos, la utilización indebida de información, el abuso de funciones, la actuación bajo conflicto de interés, la contratación indebida, el enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, el tráfico de influencias, el desacato, el nepotismo y las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana. Para este tipo de conductas, el artículo 78 de la LGRA estipula como sanciones la suspensión, destitución del empleo, sanciones económicas y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos. Estas sanciones son impuestas por el

Tribunal Federal de Justicia Administrativa o por los tribunales correspondientes en las entidades federativas.

Es importante destacar que la LGRA incluye un capítulo dedicado a sancionar las acciones de particulares relacionadas con faltas administrativas graves. En esta sección se abordan las conductas en las que los particulares pueden incurrir en relación con dichas faltas administrativas graves, que se encuentran en los artículos 66 al 70 de la LGRA. Estas conductas incluyen el soborno, la participación ilícita en procedimientos administrativos, el tráfico de influencias, el uso de información falsa y la colusión. La imposición de estas sanciones también está a cargo de los tribunales de justicia administrativa.

Con relación a la vía penal, los delitos de corrupción han experimentado cambios debido a las reformas realizadas por el Congreso. Una de las reformas más significativas fue la creación del SNA, en mayo de 2015, que redefinió los tipos penales asociados a este delito en el Código Penal Federal (CPF) (Giles, 2023). Los delitos por hechos de corrupción están contempladas en el Título Décimo del Libro Segundo del CPF, estableciendo 13 tipos penales para los actos de corrupción, que incluyen el ejercicio ilícito del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

La legislación en México establece mecanismos para la prevención, investigación, control y sanción de las responsabilidades administrativas. Entre los mecanismos se encuentran, la transparencia y la rendición de cuentas a través de instrumentos como la evolución patrimonial, las declaraciones de intereses, las declaraciones fiscales, los registros de servidores públicos que participan en contrataciones públicas.

No obstante, para que estos mecanismos e instrumentos funcionen, se requiere de una política de datos abiertos simple y transparente a través de sistemas de registros que permitan a las instituciones un eficaz y eficiente manejo de la información (Castillo, 2023). Toda vez que el control y monitoreo de las conductas y el castigo efectivo a los corruptos inhiben la corrupción (Chaparro *et al.*, 2021). Para ello, se requieren de sistemas eficientes para la vigilancia y seguimiento de los procesos de los servidores públicos sancionados.

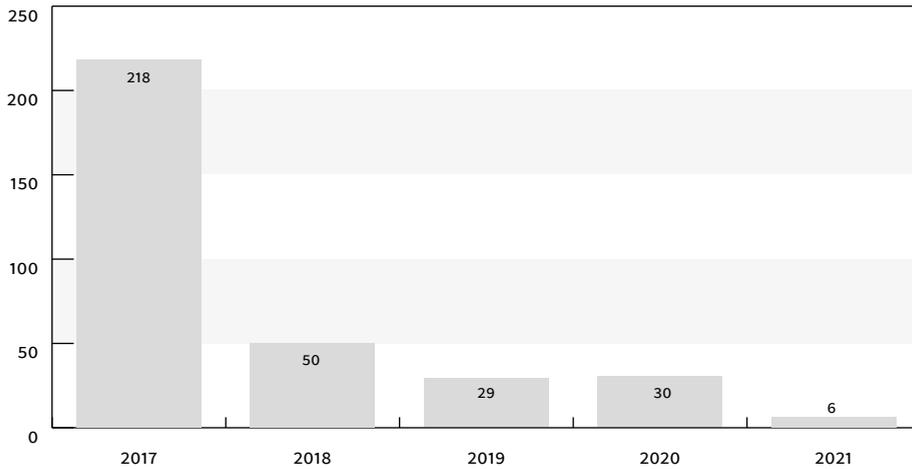
Metodología

En este estudio, se empleó una metodología que se basó en la revisión documental para investigar el fenómeno de la corrupción, enfocándose en identificar las sanciones correspondientes a las faltas administrativas no graves, las faltas administrativas graves y los delitos por hechos de corrupción. Se examinó un periodo específico que abarca desde el año 2017 hasta el 2021. Este lapso de tiempo corresponde a los primeros años de aplicación del marco legal anticorrupción establecido entre los años 2015 y 2016 (Santini *et al.*, 2019; 21; Giles, 2023). Se utilizaron diversas fuentes y técnicas para recolectar y recopilar los datos relacionados con las sanciones administrativas y penales, incluyendo las siguientes:

- Plataforma Digital Nacional (PDN). Esta plataforma cuenta con un Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados.
- Sistema de Consulta Pública de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública (SFP) (2023).
- Censos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023) en el marco del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia. Para el caso de las sanciones administrativas, se revisó el Censo Nacional del Gobierno Federal. Para el caso de las sanciones penales se revisaron el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal y el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal.
- Solicitudes de acceso a la información. Se utilizaron las que se llevaron a cabo en el reporte sobre combate a la corrupción en México (Merino, 2022). Este es uno de los recursos más utilizados por las organizaciones de la sociedad civil y la academia (Giles, 2023).

La estrategia metodológica es presentar los datos de las fuentes de información sobre las sanciones a servidores públicos de la administración pública federal en el periodo del 2017 al 2021, así como las causas, razones y hechos que motivaron la sanción. También se considera la división entre las sanciones administrativas y las sanciones penales. Esto con la finalidad de observar qué están sancionando las autoridades en materia de corrupción

Gráfica 1 | Servidores públicos sancionados (PDN)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Merino (2022).

en México a través de establecer, cuantificar y analizar las sanciones administrativas y penales aplicadas a nivel federal durante el período de análisis.

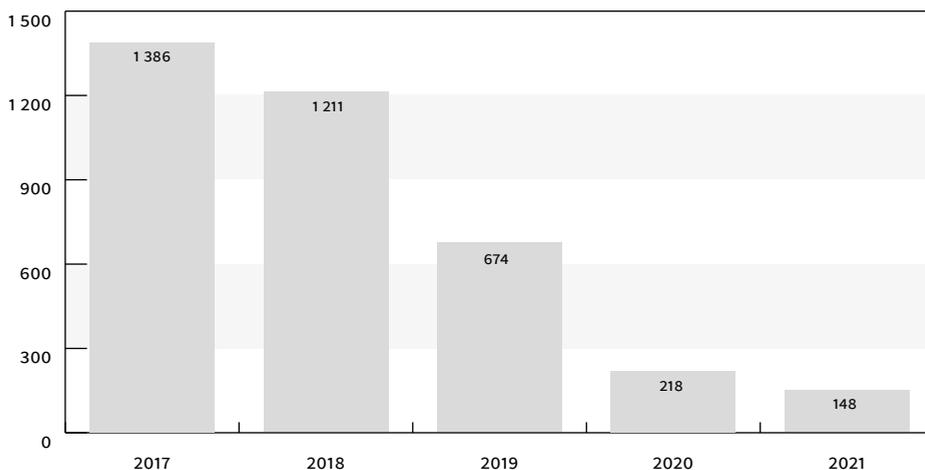
Resultados

El presente apartado presenta los resultados de datos relacionados con las sanciones administrativas y penales de la PDN, de la PNT, del Registro de Servidores Públicos Sancionados de la SFP (2023), de los Censos elaborados por el Inegi (2023) y las solicitudes de acceso a la información que se utilizaron en el informe de Merino (2022). Este apartado se divide en dos, la primera parte presenta las sanciones administrativas y la segunda parte presenta las sanciones penales.

Sanciones administrativas

De acuerdo con la información presentada en el informe «Sobre el combate a la corrupción en México» (Merino, 2022) la PDN señala que de acuerdo con el año en que se emitió la resolución definitiva se localizan en el periodo del 2017 al 2021 solo 333 servidores

Gráfica 2 | Servidores públicos sancionados (PNT)



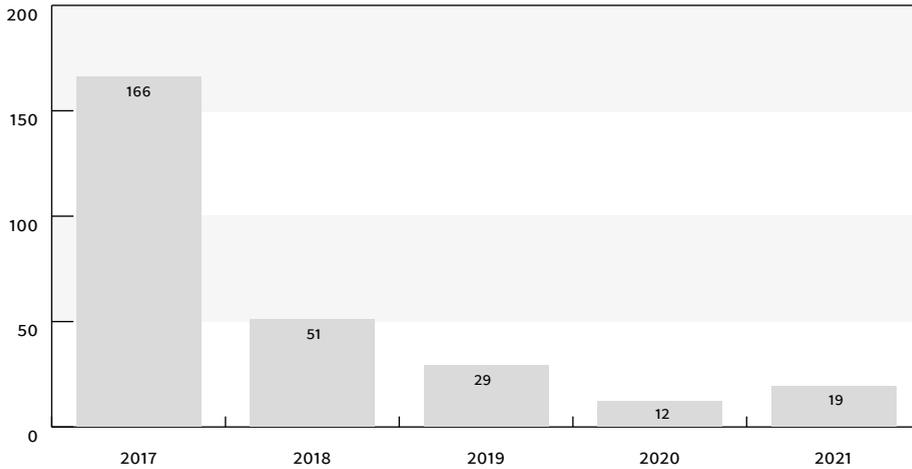
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Merino (2022).

públicos sancionados (ver gráfica 1). Cabe mencionar, según el informe se detectaron 91 registros que no cuentan con la información respecto al año en que se emitieron las resoluciones (Merino, 2022).

Respecto a las razones, causas o hechos que derivaron de las sanciones a servidores públicos de la administración pública federal, según la PDN los más recurrentes de los sancionados son por negligencia administrativa, seguida de abuso de autoridad, violaciones a leyes y normatividad presupuestal, cohecho, extorsión y violación de procedimientos de contratación (Merino, 2022). De los datos de los servidores públicos sancionados obtenidos de la Plataforma Digital Nacional, se puede inferir de la gráfica 1 que del año 2017 al 2018 se presenta una gran disminución en servidores públicos sancionados, esta disminución de sancionados continuó en menor proporción.

De acuerdo con los datos de la PNT del INAI a través del Sistema de Consulta Pública que se presentan en el informe de Merino (2022), se reportaron 3 637 registros de servidores públicos sancionados con resoluciones definitivas en el periodo del 2017 al 2021 (ver gráfica 2). En esta plataforma se identifica una heterogeneidad por parte de las autoridades

Gráfica 3 | Servidores públicos sancionados (SFP)



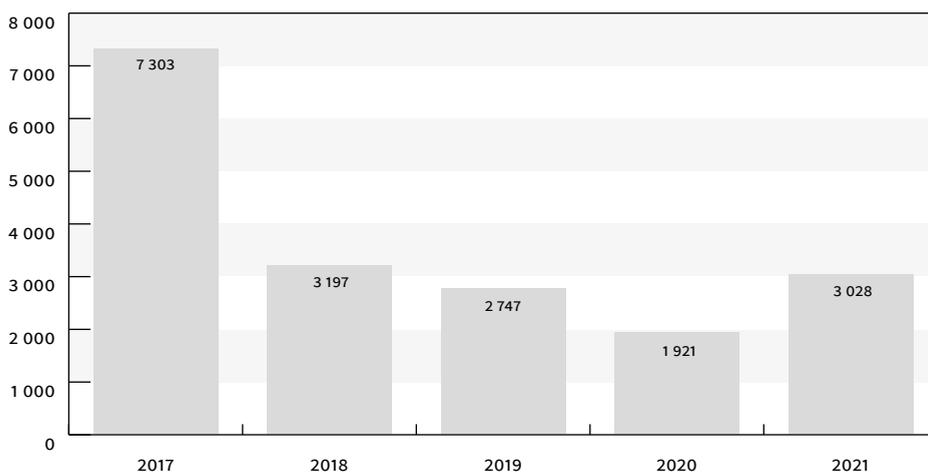
Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Servidores Públicos Sancionados de la SFP (2023).

des al señalar los motivos, razones y hechos sancionados. De la información obtenida de la PNT sobre los servidores públicos sancionados se infiere que existe una disminución en los sancionados, observando una caída considerada entre los años 2018 al 2019 y del 2019 al 2020. Esto se puede interpretar como el cambio que generó el SNA en la administración pública federal.

Respecto al Registro de Servidores Públicos Sancionados de la SFP (2023), se obtuvieron los registros de 277 de servidores públicos sancionados con resoluciones definitivas en el periodo del 2017 al 2021 (ver gráfica 3). Entre las causas de la sanción se observa que los más recurrentes son la negligencia administrativa, abuso de autoridad, violación de leyes y normatividad presupuestal e incumplimiento en declaración de situación patrimonial. De los datos obtenidos se puede inferir que se presenta una disminución de servidores públicos sancionados en el periodo del 2017 al 2020. No obstante, hay un aumento en los casos en 2021. Cabe mencionar que, se observa una notable disminución de los registros entre el año 2017 y 2018.

Según los registros de los Censos Nacionales del Gobierno Federal llevados a cabo

Gráfica 4 | Servidores públicos sancionados (Censos Nacionales del Gobierno Federal)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales del Gobierno Federal del INEGI (2023).

por el Inegi (2023), se han impuesto sanciones a 18 196 funcionarios públicos de la Administración Pública Federal por la comisión de faltas administrativas durante el período comprendido entre 2017 y 2021 (ver gráfica 4). La gran mayoría de estas sanciones correspondió a faltas administrativas no graves, tales como negligencias administrativas o no presentar a tiempo la declaración de situación patrimonial, entre otras faltas menores que no constituyen actos de corrupción. A partir de la información recopilada, se puede deducir que se ha registrado una disminución en el número de servidores públicos sancionados durante el período del 2017 al 2020. Sin embargo, se observa una marcada reducción en los registros entre los años 2017 y 2018. Así como un aumento en los casos en el 2021

De lo anteriormente expuesto se puede observar que entre las cuatro fuentes de información se observa un comportamiento similar en cuanto a los servidores públicos sancionados en el periodo del 2017 al 2021. Con ciertas diferencias, tales como que, en el caso de los servidores públicos sancionados según la PNT, no hay una disminución pronunciada entre 2017 y 2018, como sí pasa entre las demás fuentes. La otra diferencia es en el aumen-

Tabla 1. Determinaciones por delitos de corrupción (FEMCC)

Determinación	2019	2020	2021	Suma total
Abstención de Investigación	0	2	69	71
Acumulación a otra carpeta de investigación	4	16	35	55
Incompetencia	37	42	12	91
Judicialización	26	9	1	36
Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC)	15	4	4	23
No Ejercicio de la Acción Penal	42	56	4	102
No Ejercicio de la Acción Penal - Trámite	2	0	0	2
Trámite	354	491	568	1 413
Suma total	480	620	693	1 793

Fuente: Elaboración propia con datos de Merino (2022).

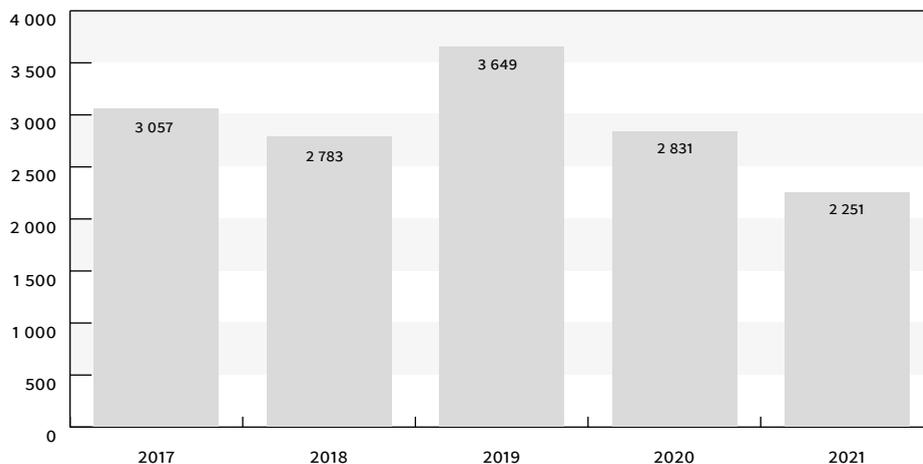
to de casos en 2021 en el caso de los Censos del Inegi (2023) y la SFP (2023). Mientras que en el caso de la PND y la PNT en el año 2021 sigue a la baja. Lo anterior corresponde a cuando se obtuvo la información en el informe de Merino (2022).

Sin embargo, la diferencia más relevante de estas cuatro fuentes de información es la cantidad de servidores públicos sancionados que indican cada una, ya que las diferencias entre la PDN, PNT y los Censos del Inegi son notablemente diferentes. Por ejemplo, en 2017 el Inegi menciona 7 303 sancionados, la PNT 1 386 sancionados, la PDN 218 sancionados y la SFP 166. Con ello se observa una notable inconsistencia entre las diferentes plataformas que cuentan con información sobre servidores públicos sancionados por faltas administrativas.

Sanciones penales

Respecto a los servidores públicos sancionados por la vía penal, se cuenta con la información obtenida en el informe de Merino (2022), en el que la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción (FEMCC) señala que cuenta con información a partir de

Gráfica 5 | Averiguaciones previas y carpetas de investigación por delitos de corrupción (FEMCC)



Fuente: Elaboración propia con datos de Merino (2022).

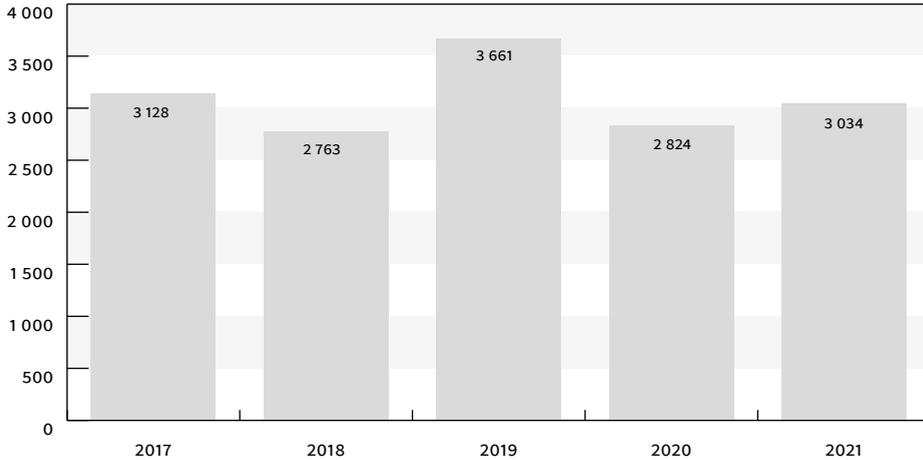
2017 hasta el mes de septiembre de 2021, esto derivado de cuando se realizó la solicitud e información y cuando se recibieron los datos (Merino, 2022).

En primer lugar, se consideran las averiguaciones previas y carpetas de investigación por delitos de corrupción, según la FEMCC en el periodo de 2017 al 2021 cuenta con 14 571 registros, de los cuales el 21% corresponden al 2017, el 19.1% al 2018, el 25% al 2019, el 19.4% al 2020 y 15.5% al 2021 (ver gráfica 5).¹ De acuerdo con estos datos, la tendencia del inicio de las averiguaciones previas y carpetas de investigación por delitos de corrupción va a la baja, con excepción del 2019, año en el que se presentó un aumento.

.....

¹ En el sistema judicial convencional, la averiguación previa es una investigación iniciada por el Ministerio Público para verificar si los hechos denunciados constituyen un delito y determinar la posible culpabilidad del acusado antes de proceder a la acción penal. En cambio, en el sistema acusatorio, la carpeta de investigación es una investigación iniciada por el Agente del Ministerio Público a partir de denuncias o quejas verbales o escritas, en las que se presume la participación de un acusado en la comisión de un delito.

Gráfica 6 | Averiguaciones previas y carpetas de investigación por delitos de corrupción (Censos Nacionales de Procuración de Justicia Federal)

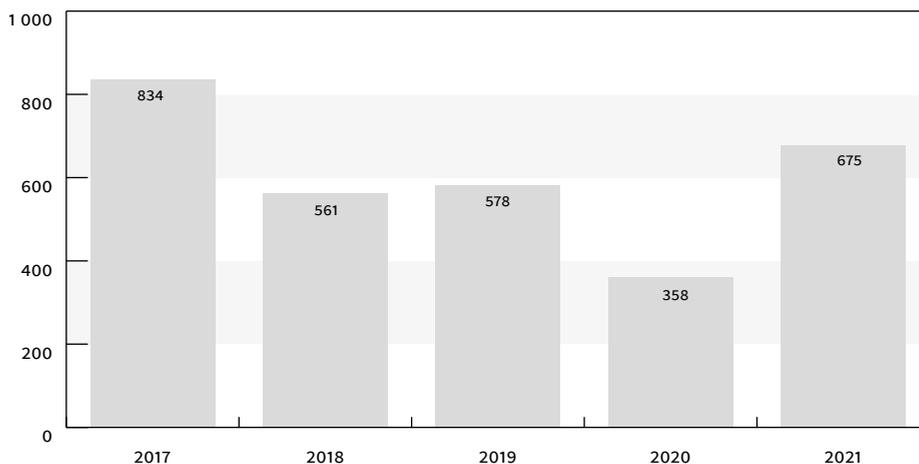


Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Federal del INEGI (2023) del periodo de 2017 al 2021.

En lo que respecta a las determinaciones de delitos de corrupción, de un total de 1 793 casos reportados por la FEMCC en el periodo de 2019 al mes de septiembre de 2021 (Merino, 2022), la gran mayoría (79%) se encontraba en proceso: 354 en 2019, 491 en 2020 y 568 en 2021. Por otro lado, sólo 36 casos, es decir, el 2% de ellos, habían llegado a la etapa judicial: 26 en 2019, 9 en 2020 y sólo 1 en 2021 (ver tabla 1). Lo anterior muestra que de las determinaciones la mayor parte de los casos se encuentran abiertos. Mientras que un bajo porcentaje de los casos han concluido. De acuerdo con el informe de Merino (2022) los delitos imputados en las carpetas de investigación sobre delitos de corrupción se observan que los principales delitos de corrupción en el periodo del 2019 al 2021 son el peculado, el uso ilícito de servicio público, ejercicio ilícito de servicio público, enriquecimiento ilícito y cohecho.

Respecto a la información del Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal del Inegi (2023), se tiene el registro de 15 410 averiguaciones previas y carpetas de investigación por delitos de corrupción, del periodo del 2017 al 2021. Del total en 2017 se tiene

Gráfica 7 | Delitos de corrupción ingresados en causas penales federales del 2017 al 2021
(Censos Nacionales de Impartición de Justicia Federal)

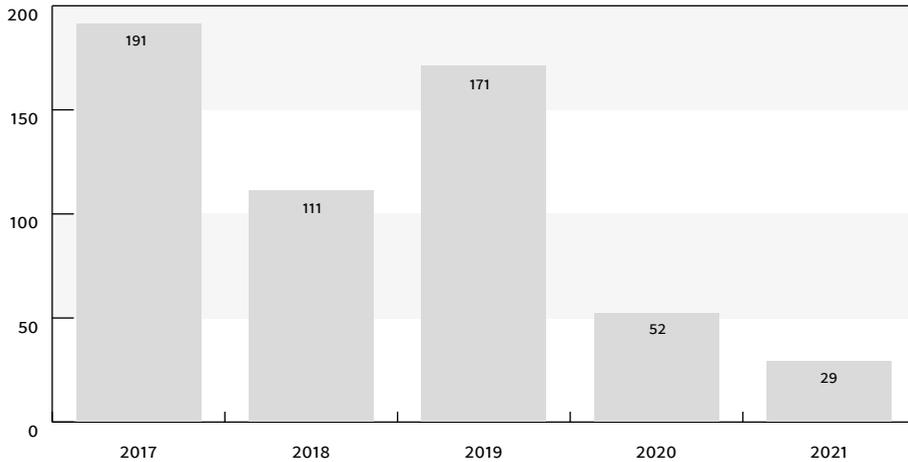


Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Federal del INEGI (2023) del periodo de 2017 al 2021.

registro de 3 128 casos, en 2018 se registraron 2 763 casos, en 2019 se iniciaron 3 661 casos, en 2020 se tiene registro de 2 824 casos y en 2021 se registraron 3 034 casos (ver gráfica 6). De estos datos se infiere una línea de tendencia a la baja de manera mínima, ya que en 2009 aumentaron más que en 2017, pero 2018, 2020 y 2021 disminuyeron respecto a 2017.

Respecto a los delitos de corrupción registrados en causas penales ingresadas en juzgados federales, los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Federal del Inegi (2023) del 2017 al 2021 cuentan con un total de 3 006 registros de delitos de corrupción en causas penales ingresadas en juzgados federales. Del total de registros para el año 2017 corresponde el 27.7% de los registros, para el año 2018 corresponde el 18.7%, para 2019 son el 19.2%, para 2020 son el 11.9% y para 2021 corresponden el 22.5% del total de los registros del periodo analizado (ver gráfica 7). De lo anterior se observa una línea de tendencia a la baja del 2017 al 2020, pero con un aumento significativo para el 2021. Cabe mencionar que los delitos con mayores registros en el periodo analizado son el abuso de autoridad, peculado, cohecho y ejercicio indebido del servicio público.

Gráfica 8 | Personas sentenciadas por delitos de corrupción por juzgados federales del 2017 al 2021 (Censos Nacionales de Impartición de Justicia Federal)

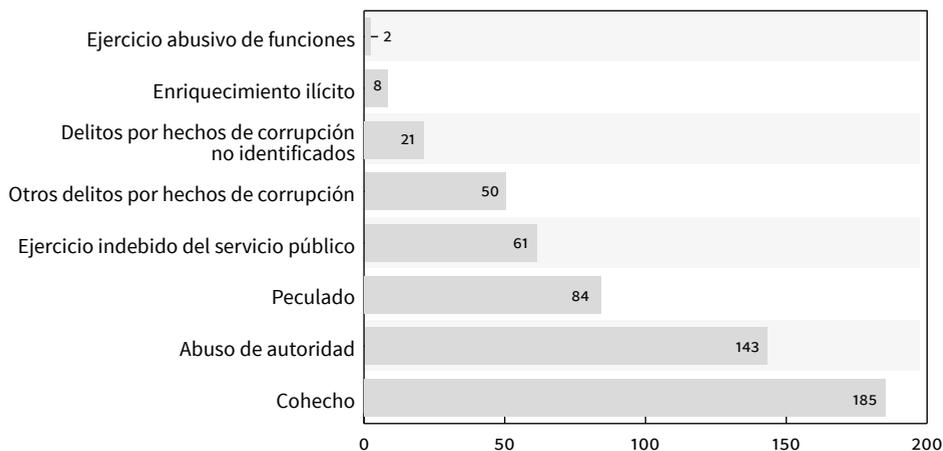


Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Federal del INEGI (2023) del periodo de 2017 al 2021.

Respecto a los delitos vinculados a los sentenciados registrados en las causas penales resueltas en los juzgados de distrito y centros de justicia penal federal, de los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Federal del INEGI (2023) en el periodo de 2017 al 2021, se advierte que 554 personas fueron sentenciadas por delitos de corrupción en el periodo analizado. Del total 191 corresponden al 2017, 111 corresponden al 2018, 171 corresponden al 2019, 52 corresponden al 2020 y 29 corresponden al 2021 (ver gráfica 8). De lo anterior se observa una línea de tendencia a la baja respecto a los sentenciados del 2017 al 2021, con la excepción del 2019 en el que hubo un aumento en los sentenciados.

Por último, de los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Federal del Inegi (2023) en el periodo de 2017 a 2021 se desprende que de los delitos vinculados a los sentenciados registrados en las causas penales resueltas en los juzgados de distrito y centros de justicia penal federal, sobre delitos de corrupción se observa que de las 554 personas que fueron sentenciadas por delitos de corrupción, por cohecho son 185 sentenciados, por abuso de autoridad son 143 sentenciados, por peculado son 84 sentenciados, por ejer-

Gráfica 9 | Sentencias por delitos de corrupción por juzgados federales del 2017 al 2021
(Censos Nacionales de Impartición de Justicia Federal)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Federal del INEGI (2023) del periodo de 2017 al 2021.

cicio indebido del servicio público son 61 sentenciados, por otros delitos por hechos de corrupción son 50 sentenciados, por delitos por hechos de corrupción no identificados son 21 sentenciados, por enriquecimiento ilícito son 8 sentenciados y por ejercicio abusivo de funciones son 2 sentenciados (ver gráfica 9).

De lo anteriormente expuesto se observa que en materia penal los delitos por hechos de corrupción en el periodo del 2017 al 2021 hay una tendencia por disminuir los casos que se ingresan tanto en investigación como en sanción por delitos de corrupción. Sin embargo, en el periodo analizado se visualiza la excepción del 2019, año en que se observa un aumento de los casos respecto a 2018. Por otra parte, los delitos principales de corrupción que se investigan y sancionan son el abuso de autoridad, el peculado, el cohecho y el ejercicio indebido del servicio público.

Hallazgos y conclusiones

En conclusión, en términos generales, todas las fuentes de información presentan un

comportamiento similar en cuanto a los servidores públicos sancionados durante el período de 2017 a 2021. No obstante, existen ciertas diferencias notables. Por ejemplo, en el caso de la PNT, no se observa una disminución significativa entre 2017 y 2018, a diferencia de lo que ocurre en las demás fuentes. Además, las cifras de casos sancionados presentadas por cada fuente varían considerablemente. En 2017, el Inegi informa de 7 303 sancionados, mientras que la PNT informa de 1 386, la PDN de 218 y la SFP de 166. En este sentido, es importante destacar que existe una gran inconsistencia entre las diferentes plataformas que recopilan información sobre los servidores públicos sancionados por faltas administrativas.

Sin embargo, la mayor diferencia entre estas cuatro fuentes de información se encuentra en la cantidad de servidores públicos sancionados que cada una indica, lo que sugiere una falta de homogeneidad en los datos presentados. En este sentido, es necesario realizar un análisis más profundo para determinar las posibles causas de estas discrepancias y mejorar la recopilación de información para futuras evaluaciones. Cabe destacar que estas diferencias se refieren únicamente a las faltas administrativas y no a los delitos de corrupción, lo que requiere un enfoque y una metodología de análisis diferentes.

Lo anterior concuerda con lo mencionado por Merino (2022) en cuanto a que no existe una política integrada y uniforme para registrar y dar seguimiento a los expedientes, lo que impide conocer el estado actual de los procedimientos abiertos por delitos de corrupción y faltas administrativas. Además, se han identificado inconsistencias y fallas en el registro, sistematización y divulgación de la información producida por los distintos procesos que buscan prevenir y sancionar la corrupción.

Estos datos demuestran la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de bloquear las causas que propician la corrupción y de perfeccionar el intercambio de información y pruebas para castigar a los culpables a lo largo de todo el proceso. Asimismo, se ha observado una fragmentación de los esfuerzos entre las instituciones que participan en el Sistema Nacional Anticorrupción (Merino, 2022).

Los resultados de la investigación muestran que las autoridades están investigando y sancionando una mayor cantidad de servidores públicos por faltas administrativas no graves y graves que establece la LGRA, comparado con las investigaciones y sanciones por delitos por hechos de corrupción que se establecen en el CPF. Esto corrobora la premisa

que se estableció respecto a que las autoridades están sancionando en mayor proporción las faltas administrativas que los delitos por hechos de corrupción.

Se requiere fortalecer los mecanismos para la prevención, investigación, control y sanción de las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción. Para ello se necesita una política de datos abiertos en la que, de forma coordinada, las autoridades registren de forma simple y transparente la información de los procesos que siguen las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción, para un manejo eficiente y eficaz de la información.

Por otra parte, en el ámbito penal se puede apreciar una disminución en los casos de delitos de corrupción que se han presentado para investigación y sanción en el período de 2017 a 2021. Sin embargo, en 2019 se observa un aumento en los casos en comparación con el año anterior, lo que es una excepción en la tendencia general de disminución. Asimismo, los delitos más comunes que se investigan y sancionan en materia de corrupción son el abuso de autoridad, el peculado, el cohecho y el ejercicio indebido del servicio público.

Esto indica que, aunque existe una tendencia general de disminución en los casos de corrupción que llegan a los tribunales, es necesario prestar atención a las excepciones y tomar medidas específicas para prevenir y castigar estos delitos en momentos en que se produce un aumento en su incidencia. Además, es importante seguir enfocando los esfuerzos en la prevención y sanción de los delitos de corrupción más comunes, para combatir efectivamente la corrupción en el ámbito público.

No obstante, es importante destacar que la falta de capacidad de las instituciones encargadas de supervisar y aplicar sanciones efectivas no solo socava la aplicación justa y equitativa de las leyes, sino que también genera un ambiente propicio para la negociabilidad y la discrecionalidad. Esto implica que el cumplimiento de las leyes no es universal ni igual para todos, sino que está sujeto a situaciones específicas y a la influencia de las personas involucradas en casos de abuso de poder. Esta situación, a su vez, perpetúa y fortalece la sistemática reproducción de estos casos (Merino, 2015: 4). Para abordar esta situación, es necesario fortalecer las capacidades de supervisión y sanción, así como garantizar la imparcialidad y la aplicación justa de la ley en todos los casos de abuso de poder.

Los gobiernos implementan diversas estrategias para combatir la corrupción, tales como el fortalecimiento del poder judicial, la existencia de defensores del pueblo y orga-

nismos de control, la creación de comisiones y comités legislativos dedicados a la rendición de cuentas (Azfar, 2007: 260). A partir de los resultados obtenidos en la investigación, una de las estrategias que debe implementar el gobierno de México es la unificación de la información sobre los procesos y sanciones por faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción. A través de la coordinación de las dependencias públicas para que en una sola plataforma se localice la información de forma completa y accesible.

En la lucha contra la corrupción, es esencial que los mecanismos de rendición de cuentas funcionen de manera independiente y efectiva. Sin embargo, en algunos países, estos instrumentos son cooptados por un gobierno que busca preservar su impunidad y perpetuar prácticas corruptas. Esta captura de los mecanismos de control y supervisión mina la confianza de la ciudadanía en las instituciones encargadas de garantizar la transparencia y el combate a la corrupción.

Es necesario adoptar medidas contundentes para prevenir y combatir la captura de estos mecanismos de rendición de cuentas por parte de gobiernos corruptos. Esto implica fortalecer la independencia de los poderes judiciales, garantizar la autonomía de los organismos de control y promover la participación ciudadana en la vigilancia y denuncia de actos de corrupción. Solo a través de la implementación efectiva de estos mecanismos se podrá avanzar hacia la construcción de sociedades más justas y libres de corrupción.

Erradicar la corrupción es una tarea que requiere tiempo y perseverancia. Los grupos poderosos, cuyos intereses se ven perjudicados, pueden obstaculizar los esfuerzos por combatirla. Sin embargo, permitir que la corrupción se arraigue aún más puede ser extremadamente peligroso. Las medidas políticas que deben implementarse para combatir este problema dependen del contexto social en general y de la actitud que la sociedad adopte frente a la corrupción (Purohit, 2007: 299). Es importante comprender que la lucha contra la corrupción no es un proceso rápido ni sencillo. Los grupos de poder que se benefician de prácticas corruptas pueden resistir y socavar los esfuerzos por combatirla. Sin embargo, ignorar este problema y permitir que persista solo aumenta los riesgos y las consecuencias negativas para la sociedad en su conjunto.

Aunque aún hay un largo camino por recorrer, es viable implementar el principio de cero tolerancia hacia la corrupción, siempre y cuando cada individuo tome conciencia de la importancia de construir una sociedad justa, inclusiva y próspera. Esto se fundamenta en el principio del mérito y en los valores éticos que deben regir nuestras acciones (Lindor,

2019: 89). Esto implica rechazar activamente cualquier forma de corrupción, ya sea en el ámbito público o privado, y actuar con integridad en todo momento.

La adopción de medidas políticas efectivas para combatir la corrupción debe ser adecuada a cada entorno social y cultural. Es esencial promover una actitud de rechazo hacia la corrupción en todos los niveles de la sociedad. Esto implica fomentar la transparencia, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y establecer sanciones adecuadas para aquellos que incurran en prácticas corruptas. Además, es necesario generar conciencia y educación sobre los perjuicios de la corrupción y el valor de la integridad. La sociedad en su conjunto debe participar activamente en la lucha contra la corrupción, respaldando medidas anticorrupción y ejerciendo responsabilidad a sus líderes y representantes.

La lucha contra la corrupción va más allá de simplemente detectar y perseguir a los corruptos, requiere un enfoque institucional que consista en la constante identificación y la deliberada modificación de las normas y los procesos que la propician (Merino, 2015: 18). Es fundamental adoptar una estrategia integral que no solo se centre en sancionar a los culpables, sino que también se enfoque en prevenir y erradicar las prácticas corruptas desde su raíz. Para ello se requiere contar con un sistema de control y monitoreo de los procesos y sanciones de los servidores públicos a través de una política de datos abiertos que propicie e inhiba la corrupción.

Es necesario que las instituciones establezcan mecanismos eficaces de monitoreo y control, así como la implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas. Esto permitirá identificar de manera temprana posibles casos de corrupción, evaluar los factores que los propician y emprender acciones para corregirlos. Además, es importante fomentar una cultura de integridad y ética tanto en el sector público como en el privado. Esto implica promover una mayor conciencia sobre las consecuencias negativas de la corrupción y fomentar valores como la honestidad, la responsabilidad y la probidad en todos los ámbitos de la sociedad.

Agradecimientos

Agradezco al Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) por permitirme colaborar en la elaboración del trabajo titulado «Sobre el combate a la corrupción. Informe País 2020». Lo cual me permitió contar con la información y mostrar en este trabajo el esfuerzo colectivo del que formé parte.

Referencias

- Avendaño, F., y Chávez, I. (2020). «El arte de la simulación: Casos emblemáticos de corrupción en México». *Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probabilidad y Transparencia. Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur ATN O/C 16465-RG*. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3936>
- Azfar, O. (2007). «Disrupting Corruption». En Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*, pp. 255-283. Washington: The World Bank. <https://elibrary.worldbank.org/doi/10.1596/978-0-8213-6941-8>
- Bautista, J. (2018). «La corrupción en México: cambios y alternativas». *Análisis Plural*, pp. 113-124. Tlaquepaque: ITESO, <http://hdl.handle.net/11117/5352>
- Bleynat, I. (2017). «The Business of Governing: Corruption and Informal Politics in Mexico City's Markets, 1946-1958». *Journal of Latin American Studies*, 50(2): 355-381. <https://doi.org/10.1017/S0022216X17000785>
- Cantero, C. P. y Hernández, A. (2019). «Los municipios frente a los retos de los sistemas de transparencia, anticorrupción y archivos». En M. Merino Huerta y J. Hernández Colorado. *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, pp. 61-80. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. <https://www.covid19.rendiciondecuentas.org.mx/documentos/Materiales-trabajo/MMerino-y-JHernandez2019.pdf>
- Castañeda, V. M. (2016). «Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(227): 103-135. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30023-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30023-X)
- Castillo, B. (2023). «Alternativas y Acciones Contra la Corrupción en México». *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, (17): 377-412. <https://doi.org/10.22201/ppd.26831783e.2022.17.341>
- Chaparro, H., Espinosa, A. y Páez, D. (2021). «Percepción de eficacia en el control de la corrupción y su relación con el clima socioemocional y la identidad nacional en el Perú: Un estudio experimental». *Revista de Psicología (PUCP)*, 39(2): 777-804. <https://dx.doi.org/10.18800/psico.202102.010>
- Código Penal Federal (CPF). *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 1931. <https://web.diputados.gob.mx/leyes?opcion=IVigentes>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. <https://web.diputados.gob.mx/leyes?opcion=IVigentes>
- De Graaf, G., Huberts, L. y Strüwer, T. (2018). «Integrity Violations and Corruption in Western Public Governance: Empirical Evidence and Reflection from the Netherlands». *Public Integrity*, 20(2): 131-149. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1350796>
- Di Mascio, F., Maggetti, M. y Natalini, A. (2020). «Exploring the Dynamics of Delegation over time: Insights from Italian Anti-Corruption Agencies (2003-2016)». *Policy Studies Journal*, 48(2): 367-400. <https://doi.org/10.1111/psj.12253>
- Dye, K. M. (2007). «Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions». En Anwar Shah. *Performance accountability and combating corruption*, pp. 303-322. Washington: The World Bank. <https://elibrary.worldbank.org/doi/10.1596/978-0-8213-6941-8>
- Encalada, C. A. (2019). «El Consejo Consultivo para el Presupuesto y Ejercicio del Gasto del Municipio de Mérida, un ejemplo del panoptismo social en la arquitectura institucional como mecanismo efectivo en el combate a la corrupción». En M. Merino Huerta y J. Hernández Colorado. *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, pp. 129-148. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. <https://www.covid19.rendiciondecuentas.org.mx/documentos/Materiales-trabajo/MMerino-y-JHern%C3%A1ndez2019.pdf>
- Garriga, C. (2017). ««Crime corruptions». Justicia y corrupción en la cultura del «ius commune» (Corona de Castilla, siglos XVI-XVII)». *Revista Complutense de Historia de América*, 43(0): 21-48. <http://dx.doi.org/10.5209/RCHA.56725>
- Gault, D. A. (2017). «Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción». *Contaduría y administración*, 62(3): 810-826. <https://doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>
- Giles, C. A. (2023). «¿Cómo se castiga la corrupción en México? Los resultados del combate a la corrupción a la luz de las sanciones administrativas y penales aplicadas a los servidores públicos 2013-2021». Cuaderno de Investigación, núm. 12. Dirección General de Difusión y Publicaciones, Instituto Belisario Domínguez Senado de la República. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5913>
- Gómez, J. A. (2016). «Elite de Estado y prácticas políticas. Una aproximación al estudio de

- la corrupción en México, 1920-1934». *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, (52): 52-68. <https://doi.org/10.1016/j.ehmcm.2016.09.002>
- González, J. M. y Sánchez, E. J. (2019). «Corrupción para los ricos y los pobres en México: ¿Quién la soporta aún más?». *El trimestre económico*, 86(344): 1033-1055. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i344.799>
- Gutiérrez, M. Á. (2017). «La auditoría superior de la federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción». *Cuestiones constitucionales*, (37): 51-83. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2017.37.11453>
- Harambour, A. R. (2017). «Soberanía y corrupción. La construcción del Estado y la propiedad en Patagonia austral (Argentina y Chile, 1840-1920)». *Historia (Santiago)*, 50(2): 555-596. <http://dx.doi.org/10.4067/s0717-71942017000200555>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2023). *Subsistema de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia*. <https://www.inegi.org.mx/programas/>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016. <https://web.diputados.gob.mx/leyes?opcion=IVigentes>
- Lindor, M. (2019). «Ética pública, profesionalización y corrupción en México. Análisis del efecto Chum». *Tla-melaua*, 13(47): 70-109. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s1870-69162019000200070&lng=es&tlng=es.
- Maeschalck, J. y Van de Walle, S. (2006). «Policy Failure and Corruption in Belgium: Is Federalism to Blame?». *West European Politics*, 29(5): 999-1017. <https://doi.org/10.1080/01402380600968877>
- Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(219): 135-156. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5054073.pdf>
- Merino, M. (2015). *México: la batalla contra la corrupción (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*. Wilson Center, Mexico Institute. https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/batalla_contra_la_corrupcion.pdf
- Merino, M. (2022). *Sobre el combate a la corrupción. Informe País, 2020*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara; Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA); Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la

- Corrupción. https://combatealacorrupcion.mx/wp-content/uploads/Sobre-el-combate-a-la-corrupcion-en-Mexico-2020_Reporte-completo-1.pdf
- Meyer-Sahling, J. H. y Mikkelsen, K. S. (2016). «Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries». *Public administration*, 94(4): 1105-1123. <https://doi.org/10.1111/padm.12276>
- Morris, S. D. y Klesner, J. L. (2010). «Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence from Mexico». *Comparative Political Studies*, 43(10): 1258-1285. <https://doi.org/10.1177/0010414010369072>
- Moya, E. y Paillama, D. (2017). «Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista». *Revista de Sociología e Política*, (25): 73-98. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256406>
- Nieto, N. (2013). «La corrupción política en México: del pasado a la transición democrática». *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 8(1): 127-145. <http://hdl.handle.net/10045/29240>
- Nieto, N. (2019). «La geopolítica de la corrupción en México». *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, (7): 329-350. <http://dx.doi.org/10.17951/al.2019.7.329-350>
- Park, H. y Blenkinsopp, J. (2011). «The Roles of Transparency and Trust in the Relationship Between Corruption and Citizen Satisfaction». *International Review of Administrative Sciences*, 77(2): 254-274. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852311399230>
- Purohit, M. C. (2007). «Corruption in tax administration». En Anwar Shah. *Performance accountability and combating corruption*, pp. 285-302. Washington: The World Bank. <https://elibrary.worldbank.org/doi/10.1596/978-0-8213-6941-8>
- Reichborn-Kjennerud, K., González-Díaz, B., Bracci, E., Carrington, T., Hathaway, J., Jeppesen, K. K. y Steccolini, I. (2019). «Sais Work Against Corruption in Scandinavian, South-European and African Countries: An Institutional Analysis». *The British Accounting Review*, 51(5), 100842. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.100842>
- Sabet, D. M. (2013). «Corruption or Insecurity? Understanding Dissatisfaction with Mexico's Police». *Latin American politics and society*, 55(1): 22-45. <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/corruption-or-insecu>

rity-understanding-dissatisfaction-with-mexicos-police/FE9245CA8D58109593B-6139D1EFBD8FC

Santini, F. J., Ordaz, A. y Garibay, S. (2019). «Combate a la corrupción en México: El reto del nuevo gobierno». *INVURNUS* 14(2): 20-28. <https://doi.org/10.46588/invurnus.v14i2.14>

Secretaría de la Función Pública (SFP) (2023). *Registro de Servidores Públicos Sancionados*. <http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>

Serrano, J. A. (2009). «La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión». *Andamios*, 6(12): 201-224. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s1870-00632009000300010&lng=es&tlng=es

Shah, A. (2007). «Tailoring the Fight Against Corruption to Country Circumstances». En Anwar Shah. *Performance accountability and combating corruption*, pp. 233-254. Washington: The World Bank. <https://elibrary.worldbank.org/doi/10.1596/978-0-8213-6941-8>

Sour, L. (2017). «Gobierno electrónico y corrupción en México (2005-2010)». *Innovar*, 27(66): 123-136. <https://doi.org/10.15446/innovar.v27n66.66807>

Yankelevich, P. (2012). «Corrupción y gestión migratoria en el México posrevolucionario». *Revista de Indias*, 72(255): 433-464. <https://doi.org/10.3989/revindias.2012.014>

Responsabilidad pública y restitución de la confianza en contextos de violencia

STEFANO FUMARULO*

Resumen. A principios de la década de los noventa, en Italia se registraron actos graves de corrupción y delincuencia organizada que se venían gestando dos décadas atrás. Por un lado, el agravamiento de la situación y, por otro lado, la presión de los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil hizo que las autoridades tomaran acción para combatir la mafia y la corrupción. El artículo narra la experiencia italiana en el combate a la corrupción y a la delincuencia organizada. Para ello, principal estrategia fue restituir la confianza de la ciudadanía en el gobierno dando resultados y tomando responsabilidad de los asuntos públicos.

Palabras clave: responsabilidad pública, mafia, corrupción, confianza, consecuencias.

.....
Conferencia celebrada en la Ciudad de México el 13 de octubre de 2015 en el marco del Seminario Internacional en Rendición de Cuentas organizado por la Red por la Rendición de Cuentas y aliados.

* En memoria de Stefano Fumarulo. Gerente Regional de la Agencia Antimafia de Bari, Puglia, Italia. Director de Seguridad Ciudadana, Políticas Migratorias y Antimafia. Estuvo involucrado en la lucha en contra de la contratación ilegal y por el cierre de los guetos en los que viven los trabajadores africanos en Bari, Italia. Fue consultor del presidente de la Comisión de Investigación del fenómeno de las mafias y otras asociaciones criminales en la Cámara de Diputados de Italia. Murió en marzo de 2017. Fue Gerente Regional de la Agencia Antimafia de Bari, Puglia, Italia (correo: rc.rendiciondecuentas@gmail.com).

Abstract. At the beginning of the 1990s, serious acts of corruption and organized crime were recorded in Italy, which began two decades before. On the one hand, the worsening of the situation and, on the other hand, pressure from the mass media and civil society made the authorities take action to combat the mafia and corruption. The document relates the Italian experience in the fight against corruption and organized crime. The main strategy was to restore the citizen's confidence in the government by delivering results and taking responsibility for public affairs.

Keywords: public responsibility, mafia, corruption, trust, consequences.

Introducción

Quiero empezar con una frase pronunciada por un ex presidente de la República Italiana, Sandro Pertini —Sandro Pertini creo que ha sido el presidente de la República Italiana con mayor sintonía hacia el pueblo italiano gracias a dos características principales: su honestidad y su sinceridad—, y esta frase que ya aparece sobre varias paredes de varias ciudades italianas creo que es una buena síntesis para empezar esta plática con ustedes: «La moralidad del hombre político consiste en el ejercicio del poder recibido a fin de perseguir el bien común». En mi opinión, tomando las palabras del presidente Pertini, esto debería ser la política: el objetivo de perseguir el bien común.

Me hubiera gustado hablar, bueno, me gustaría hablar de México, y luego lo haré; sin embargo, creo que es importante presentarles también algo que ha pasado en Italia y quiero compartir con ustedes lo que ha pasado en Italia, porque es el intercambio de experiencias e informaciones, es la base del objetivo de eventos como éste: salir ambas partes enriquecidas por el intercambio de lo que ha pasado.

En los años setenta y ochenta en Italia la política estaba sin frenos. Todos estaban felices, los ciudadanos estaban felices, el pueblo italiano estaba feliz, porque la política de hecho, a través de medidas totalmente absurdas, aumentando la deuda pública de manera descontrolada, había creado un sistema que no iba a durar y no duró. Era una política donde la corrupción era una de las características principales.

En los años noventa, en particular a principios de los años noventa, se registraron dos situaciones particulares, ambas las podemos resumir en una explosión de delincuencia organizada y corrupción. En 1992, en Italia se tuvieron las masacres más sangrientas operadas por la mafia: el juez Giovanni Falcone, su esposa, su escolta, y el juez Borsellino y su escolta fueron asesinados por la delincuencia organizada con actos de terrorismo un

mes y medio después. Casi al mismo tiempo, la Procuraduría de Milán empezó una investigación que llegó a ser histórica, la llamada *Operación Manos Limpias*, donde casi 60% del Parlamento Italiano quedó bajo investigación, detenido o procesado y condenado por delitos ligados a la corrupción, casi 60 por ciento. En esa fecha, en ese periodo, los italianos estábamos totalmente enamorados de los jueces y de los fiscales de la Procuraduría de Palermo, pues por fin alguien había hecho limpieza y fue una utopía porque no había leyes adecuadas.

Las investigaciones se llevaron a cabo, algunos fueron condenados y otros decidieron colaborar con la justicia y explicaron los mecanismos de corrupción de los más bajos hasta los más altos niveles. Sin embargo, ante la falta de una legislación eficaz, la mayoría de la gente quedó libre y eso permitió una operación que los libros de historia creo que interpretarán en las próximas décadas como una operación estratégicamente científica. Esto permitió que un hombre que llegaba aparentemente de un mundo totalmente diferente al mundo político —él llegaba del mundo empresarial—, Silvio Berlusconi, llegara 18 años al poder; 18 años de primer ministro de una persona que hasta canceló los delitos del Código Penal para los cuales estaba bajo investigación. En otras palabras, se puede decir que éramos un «Estado bananero» y a nivel internacional la gente hablaba de Italia como de un «no Estado de derecho», un Estado sin derecho; y hemos tenido que esperar 18 años hasta que, a través de algunas investigaciones con un historial y parecidas en las líneas a la de Al Capone, Berlusconi fue condenado por otros delitos y ahora está bajo proceso aun para delitos de corrupción.

La lucha contra la mafia y la corrupción

Las primeras décadas de los años 2000 para llegar a nuestros días, en particular en los primeros años de la segunda década de 2000, entre la crisis económica y la presión de la sociedad civil, Italia registra cambios relevantes, tanto en materia de transparencia como en materia de lucha contra la corrupción y de lucha contra la delincuencia organizada. Son varias las reacciones que se han tenido después de escándalos políticos o después de investigaciones sobre casos de corrupción. En eso, la sociedad civil y los medios de comunicación han jugado un papel fundamental.

Probablemente, Italia todavía estaría bajo el gobierno de Berlusconi sin una presión de la sociedad civil y sin una presión de los medios de comunicación; que han expresado

políticos, diputados y senadores que vienen del mundo de la sociedad civil y del mundo de los medios de comunicación, y que se hicieron voceros de los cambios solicitados por la sociedad italiana. De esta manera, se aprobaron leyes como, por ejemplo, la ley sobre la transparencia o una ley sobre corrupción con penas más duras y eficaces.

El tema de la legislación contra la corrupción es un ejemplo bastante interesante. Por parte de la sociedad civil se empezó una campaña que se llamó *Reparte el futuro*; en español sería *Reactivemos el futuro*. Se recolectaron más de un millón y medio de firmas para la aprobación de una ley, la aprobación de una propuesta popular de ley sobre lucha contra la corrupción. El resultado fue que el Parlamento estuvo obligado a votarla. La ley —por fin— permite a la Fiscalía, los jueces y a los policías llevar a cabo investigaciones que tendrán resultados, es decir, aunque no es la mejor del mundo, se tuvieron algunos cambios.

El tema central de este seminario es la restitución de la confianza. Nuestras sociedades, tanto la sociedad italiana como muchas otras sociedades europeas —pienso en Grecia, pienso en España, pienso en Portugal, pienso en Francia— y muchísimas sociedades latinoamericanas viven muchas diferencias sociales. Hay una pobreza que aumenta día a día, y la pobreza aumenta la desconfianza hacia los que nos gobiernan. El objetivo de la política es exactamente esto: debería reducir estas diferencias. Debería dar algún ejemplo: la clase política en ningún lugar del mundo puede sentirse superior a nadie; y la transparencia evidentemente debe ser la llave maestra, empezando con las elecciones. La Comisión Parlamentaria Antimafia aprobó en octubre de 2014 un Código Ético, un Código Ético que no es ley, los partidos políticos no están obligados a cumplir con las normas elaboradas y presentadas por este Código Ético.

Sin embargo, el Código Ético tiene un mecanismo que sí fue implementado. Antes de las elecciones los candidatos fueron monitoreados, se monitoreó si tenían antecedentes penales, si tenían condenas y fue publicada la lista de los candidatos inoportunos. Esto creó un temblor político en Italia el pasado mayo, dos días antes de las elecciones. Imagínense una operación de transparencia de este tipo y de este tamaño. Fue un primer paso, fue la primera vez que se hizo algo así y muchos candidatos perdieron muchos votos por esta elección, porque la gente tenía la posibilidad de ver quién era la persona que estaban votando.

¿Dónde se infiltra la corrupción? ¿Dónde empieza la corrupción? Obviamente, podríamos estar hablando aquí semanas sobre todo los sectores donde se infiltra la corrup-

ción, es evidente que un primer sector muy, muy sensible es el momento de la campaña electoral, es el momento en el que los candidatos están listos para hacer lo que sea con tal de que sean votados, por ejemplo, la compra-venta de votos.

En el avión, llegando a México, estaba leyendo algunos artículos sobre lo que pasaba en la antigua Roma. La corrupción no nace en nuestros días, estaba presente en la antigua Roma, estaba presente en la antigua Grecia y es interesante ver —que, bueno, leía en esta obra académica— que en la antigua Roma los votos se compraban a través de la oferta de banquetes, asientos a teatros y juegos de gladiadores. No veo muchas diferencias, aparte de los gladiadores que ya no tenemos, no veo mucha diferencia con lo que pasa en nuestros días en cualquier lugar del mundo, excepto en las dictaduras donde no es necesario comprar votos. Y la situación era tan grave que Cicerón hizo aprobar una ley que prohibía organizar juegos de gladiadores dos años antes de la candidatura a cualquier cargo. Imagínense el peso de una decisión de este tipo si se tomara en nuestros días en nuestras campañas electorales.

El otro ámbito, el otro sector increíblemente penetrable por la corrupción, por la delincuencia organizada, es el de las licitaciones, en particular en algunos ámbitos específicos: basura, acogida de migrantes en algunos países donde esto puede generar un *business*; y no es simplemente un sector, un procedimiento administrativo donde se infiltra la delincuencia organizada, sino también donde se infiltran los típicos delitos de cuello blanco.

Entonces, ¿cuál es la importancia de la transparencia y por qué ligamos transparencia a corrupción? Ayer en una plática que dimos en el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas en el CIDE, una persona me preguntó «¿Por qué en aquellos lugares donde hay más transparencia la percepción de la corrupción es más alta?». Porque la gente está acostumbrada a lo mejor, porque la gente tiene una base de datos para evaluar, para analizar. En mi ciudad, en Bari, hace unos años tuvimos un hito de victimización. En aquellas parte de la ciudad donde se registraban menos delitos había mayor percepción de inseguridad. ¿Por qué? Porque un robo creaba más preocupación.

Volviendo al tema de la transparencia y la corrupción, si la falta de transparencia es una de las condiciones básicas para el desarrollo de la corrupción, al mismo tiempo tenemos que decir y tener muy claro que la existencia de la transparencia no implica la ausencia de la corrupción. No es suficiente aprobar buenas leyes, no es suficiente firmar

y ratificar convenciones internacionales, no es suficiente subir las penas; el punto fundamental es aplicar las leyes, es aplicar las leyes por órganos que sean independientes de cualquier gobierno y de cualquier parlamento.

Dice el Papa Francisco «los pobres son aquellos que pagan la cuenta de la fiesta de los corruptos» y que la cuenta siempre les llega. Hablamos de confianza, de responsabilidad, pues el ciudadano siempre se pregunta y se preguntará si no cambian las cosas cuáles son las consecuencias: «a ver, he robado a través de mi cargo político, ¿cuál es la consecuencia? He escondido algo aprovechándome de mi cargo político, ¿cuál es la consecuencia?». Ésas son preguntas a las cuales el mundo institucional y el mundo político deben dar una respuesta, porque sin respuesta podemos olvidarnos de la confianza. Y no siempre la falta de transparencia implica corrupción y no siempre lo que pasa es penal; también hay una cuestión ética y de responsabilidad política que sí se debe tomar en cuenta.

En diciembre de 2014 se formalizó una investigación que ya llevaba unos años en Roma, en la capital de Italia. La investigación se llama *Mafia Capital*. A pesar de que la mayoría de los delitos habían sido cometidos durante el gobierno municipal anterior, se empezó un análisis de la sociedad civil y de los medios de comunicación sobre el actual alcalde, si había cambiado algo. Bueno, el resultado de esto es que en 2015 el alcalde Ignazio Marino tuvo que renunciar, fue obligado a renunciar y no por delitos cometidos —porque no cometió delitos—, no por una investigación —porque no se abrió ninguna investigación sobre él—, sino por no tener la capacidad de comprobar la razón de unos recibos de restaurantes. Tuvo que renunciar el alcalde de la capital.

Ésta es una cuestión de ética y, claro, es un escándalo que el alcalde de la capital de Italia tenga que renunciar, pero así debería ser y así debería ser con todos porque así es la democracia. No hay nadie arriba de los demás, no hay nadie que no tenga que respetar las leyes o que pueda sentirse sin responsabilidades.

Otra pregunta que se me hizo ayer varias veces fue por parte de los estudiantes del programa del CIDE acerca de ¿cómo impulsar la denuncia social? Las convenciones, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, firmada en Mérida en 2003, prevé la creación de autoridades independientes nacionales. Como en la mayoría de los casos de las convenciones internacionales, todos son felices y contentos de tomarse fotografías cuando firman, todos hacen una gran publicidad en su país diciendo «firmamos la Convención contra la Corrupción». Muchas veces la ratificación de la Con-

vención toma un promedio de cinco o 10 años para que piensen bien lo que han firmado, porque luego no implementan su propia legislación nacional.

¿Pero, el punto cuál es? Sería curioso conocer cuántos países tienen una autoridad nacional independiente contra la corrupción, independiente. Es importante entender quién controla, porque quien controla, no puede tener relaciones de ningún tipo. Es inimaginable que un alcalde pueda ser controlado por un secretario.

Hay figuras introducidas en Italia en 2003, después de 22 años de la Operación Manos Limpias, después de 60 años de corrupción política. Tuvimos que esperar 60 años, pero por fin logramos tener una autoridad nacional anticorrupción independiente que implica varias cosas, por ejemplo la elaboración de planes trienales contra la corrupción a nivel nacional, regional y municipal.

Cada nivel del Estado, cada municipio, cada región que aquí sería estado, cada secretaría tiene un responsable anticorrupción, que es una figura independiente, no es una figura que puede ser controlada o manejada, y hay estándares muy estrictos. Solamente de esta manera podemos pensar en actuar de manera eficaz porque si no, la transparencia, la lucha contra la corrupción, la lucha contra la delincuencia organizada se queda en palabras, se queda en el libro de los sueños, en el libro del mundo ideal, y no funciona así y no puede funcionar así.

Si hay un escándalo, sea político, sea institucional, hay que tener una autoridad independiente que monitoree, analice y traiga conclusiones. Amigos, compañeros de partido, compañeros de gobierno, no funciona así. Y también hay uso de los medios, tanto de los medios de comunicación como de los medios electrónicos. En Bari, en 2009, el entonces alcalde Miguel Emiliano, un ex fiscal antimafia, decidió abrir su cuenta en Facebook y comunicó a la ciudadanía: denuncien las cosas que no van. Fue un camino bastante largo, porque al principio la gente que le escribía en Facebook en la pantalla del alcalde era gente que denunciaba cosas que no existían. Luego empezaron a utilizarla de manera inteligente: «hay una luz pública que no funciona, te lo comunico», «hay una calle que se rompió, te lo comunico», «hay un servicio municipal que no funciona porque el empleado no se presenta, te lo comunico».

Cuando la ciudadanía se dio cuenta de que las denuncias no se quedaban como algo escrito, sino que tenían una reacción y tenían una solución empezaron a denunciar otras cosas, y ahí vamos con dos casos emblemáticos. Uno es lo de la Agencia para la Lucha no

Represiva de la Delincuencia Organizada de la ciudad de Bari y la otra es la Sección Seguridad del Ciudadano, políticas para migrantes y antimafia social de la región de Puria.

Buscamos el aumento de la confianza, nos preguntamos cómo aumentar las denuncias sociales, pues dando respuestas. La confianza de la ciudadanía aumentó a un nivel tan grande que pudimos denunciar a un secretario del gobierno. En Italia nunca ha pasado que un alcalde denuncie a un secretario de su gobierno. En Bari pasó. ¿Por qué? Porque había confianza. El presidente de una cooperativa fue acercado por este señor y este señor le dijo: «a ver, para esta licitación tú la vas a ganar si me consigues dos puestos de trabajo para dos personas».

El presidente de la cooperativa, sin una confianza hacia las instituciones, pudo decir: «está bien, a mí no me interesa quién trabaja; a mí me interesa el dinero de la licitación que voy a agarrar. El contrato público que voy a ganar». La confianza le permitió hacer un razonamiento, pensarlo y decir: «bueno, hoy me va a pedir dos puestos de trabajo y una vez que gane qué me va a pedir más». Entonces, vino a mi oficina, denunció y luego fuimos a denunciar a la Procuraduría de la República. El señor fue condenado.

También acabamos de tener un caso en el gobierno regional. El gobierno tenía tres meses de vida, dos meses de vida, muy poco. El secretario de Turismo tuvo que renunciar el mismo jueves, pues el jueves pasado en Italia fue el día de las renunciaciones de los cargos públicos. El secretario de Turismo tuvo que renunciar porque en una licitación de un valor económico muy bajo para el manejo de ocho eventos la empresa que ganó es la empresa de quien manejó los recursos de la campaña, de su campaña electoral.

El secretario no lo sabía. Fue una computadora, fue un sistema electrónico el que eligió a las empresas que tenían dichas características y ganó ésta. No hubo delito, no hubo control de la licitación. Sin embargo, el secretario de Turismo tuvo que renunciar por una cuestión de ética. La empresa de su amigo no tenía que participar o cuando él descubrió que había ganado la empresa de su amigo tenía que haberle dicho «por favor, renuncia».

No lo hizo, pagó su costo político y tuvo que renunciar a tres meses de empezar el mandato, y una persona honesta además, ¿eh?, una persona muy honesta. Ahí todo salió gracias a un artículo de un periódico. Los medios de comunicación independiente son fundamentales, pero subió el nivel de confianza de la gente también en este caso, el que la gente quiere ver consecuencias. Si yo, ciudadano cualquiera, me porto mal, voy a tener miles de problemas. Si un político se porta mal o un gobernante se porta mal,

¿cuál es su pena, cuál es la consecuencia que va a pagar? Ésa es la pregunta que tenemos que hacer.

Conclusiones

La primera, evidentemente, la historia de Italia, la historia de México, la historia de Argentina, la historia de Brasil, la historia de Rusia, la historia de España, la historia de Serbia, la historia de muchos países, nos hacen concluir que corrupción y delincuencia organizada son las dos caras de la misma moneda. No hay delincuencia organizada sin corrupción y no hay corrupción sin delincuencia organizada. Es un sistema de alimentación, es un circuito vicioso que se alimenta. Y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada es una lucha para que haya un país menos pobre y con menores diferencias sociales.

La Corte de Cuentas de Italia es un tribunal que hace un análisis de las cuentas italianas públicas. Desde hace unos años calcula los costos que Italia, que la sociedad italiana paga. Tenemos 350 millones de euros que perdemos cada año por corrupción, delincuencia organizada y evasión fiscal de impuestos: 100 millones de euros de gente que no paga los impuestos, 80 millones de euros de corrupción y lo demás de delincuencia organizada.

Ésos son costos que no se quedan así, ¿eh?, en al aire; los paga la ciudadanía. Italia tiene zonas subdesarrolladas por culpa de la delincuencia organizada y de la corrupción. México tiene zonas subdesarrolladas por culpa de la delincuencia organizada y de la corrupción. Cuando la gente supo que el costo de la corrupción era de 80 millones de euros dijo: «Ay, no, perdón, ya me siento mi bolsillo más ligero, más ligero de lo que ya estaba», y entonces ahí empezó la presión buena de la sociedad civil, una sociedad civil que tiene que ser responsable. Todos los ciudadanos se tienen que sentir corresponsables de cómo se maneja su país.

Segunda conclusión, el deber de la clase política no sólo es crear leyes, sino también crear una infraestructura nacional que funcione, que sea eficaz, que sea efectiva y que sea capaz de hacer un frente duro para evitar la penetración de la delincuencia organizada y la corrupción. Y también, es muy importante para la restitución de la confianza de la ciudadanía que la clase política deba asumir la responsabilidad no solamente de lo que hace, sino también de lo que dice. No quiero hacer críticas de políticos extranjeros, tenemos ya en Italia muchos políticos que criticar por lo que hacen y por lo que dicen. Sin embargo,

hablar al estómago de la gente en política puede ser bueno en el corto plazo, te garantiza muchos votos. En el largo plazo no y en el mediano menos.

Hay políticos en Italia o hay políticos italianos en el Parlamento Europeo que están creando incendios sociales contra los migrantes, contra la gente que huye de guerras como la de Siria, diciendo siempre las mismas mentiras: «nos roban el puesto de trabajo, nos roban las casas, nos roban, son malos, son terroristas porque son musulmanes». Afortunadamente, la sociedad italiana está dando prueba de ser más madura que esta gente que sí fue elegida, fue votada desafortunadamente, y que utiliza la palabra de más peligrosa de lo que hace, para no hacer casos específicos y para ligar también a discursos que se hacen en Italia.

Desde que tenemos al Papa Francisco como Papa —y lo digo no teniendo mucha relación con la religión, así que soy muy imparcial en esto—, desde que tenemos al Papa Francisco en el mundo todo le aplauden: habla contra la corrupción, aplausos; habla contra la pobreza, aplausos, aplausos, aplausos. Es el mejor Papa de siempre, qué bueno. Cuando el Papa Francisco estuvo en Estados Unidos hace unas semanas, en el Congreso de Estados Unidos después de recibir muchos aplausos hizo una declaración muy fuerte contra la pena de muerte. Un día después, en un estado americano, una señora fue condenada a muerte y fue asesinada. Los mismos que aplaudían el día anterior al Papa Francisco se olvidaron de esas palabras.

Hay una moratoria —no sé si se dice así— en Naciones Unidas contra la pena de muerte y yo creo que cualquier político que utilice el concepto de *pena de muerte*, sea en México, en Italia, en Rusia, en China o en Australia, es un político peligroso, es un político que en mi opinión no debería tener cargos. Ser coherentes es una de las mejores maneras para tener y recibir la confianza de la gente.

Hemos vivido en Italia periodos muy duros, los seguimos viviendo; Italia es el país donde nació la delincuencia organizada, una sola mafia. Nosotros tenemos esta mancha. En cualquier parte del mundo donde vamos somos italianos, que es el equivalente a pizza, mafia y una guitarra que se llama mandolina; aunque también somos el país donde nació la antimafia. No somos el mejor país del mundo, pero tenemos una experiencia.

Agradezco a los organizadores por haberme dado la posibilidad no solamente de escuchar las ponencias y las experiencias que se han tenido en estos días, sino también de haber tenido la posibilidad de expresarme para comunicarles lo que pasa y ha pasado en Italia. Muchas gracias.

.....
RESEÑA DE LIBROS

*The conundrum of corruption:
reform for Social Justice*

DAMIÁN LUGO GUTIÉRREZ*

Recibido: 5 de julio de 2023. Aceptado: 25 de septiembre de 2023

The conundrum of corruption: reform for social justice —publicado en 2021— representa una mirada crítica a los postulados y las estrategias del paradigma dominante del combate a la corrupción, basado en una aproximación técnica y aséptica a los factores sociopolíticos que influyen en el origen y desarrollo del fenómeno. Los autores, Michael Johnston —profesor emérito de la Universidad de Colgate y una de las voces más acreditadas y con mayor

.....

* Doctorante de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México (correo electrónico: damian.lugo7933@alumnos.udg.mx | <https://orcid.org/0009-0002-0174-2260>).

Agradezco los comentarios y observaciones de la Dra. Lourdes Morales a una primera versión de este texto.

experiencia en los estudios sobre corrupción— y Scott A. Fritzen —decano del *Boren College of International Studies* de la Universidad de Oklahoma—, explican las razones por las cuales los resultados del combate a la corrupción han sido infructuosos en los últimos treinta años; por qué, a pesar de esos resultados, continúan repitiéndose los mismos esfuerzos y planteándose las mismas alternativas de solución; y qué premisas o principios tendrían que considerar las reformas y estrategias anticorrupción para contribuir a modificar los desequilibrios del poder que actualmente permiten a unos pocos explotar o abusar de muchos. Así, proponen nuevas maneras de pensar la corrupción a partir de enfoques que consideren sus causas, complejidad y diversidad de manifestaciones.

El argumento central de la obra es que el actual paradigma dominante está basado en un consenso apolítico y tecnocrático que impide atender una de las principales causas de la corrupción: el desequilibrio en el ejercicio del poder en y entre los integrantes de las sociedades. Asimismo, los autores proporcionan una explicación general sobre cómo los esfuerzos anticorrupción cobraron fuerza en la agenda internacional a finales de siglo XX y cómo pasó de ser un movimiento plural y diverso para convertirse en una industria que goza del soporte de una estructura financiera e institucional que involucra programas académicos, organizaciones no gubernamentales, marcos jurídicos y normativos, programas de ayuda para el desarrollo, entre otros.

De acuerdo con los autores, los esfuerzos contra la corrupción han sido infructuosos debido a que carecen, principalmente, de teorías de cambio exhaustivas y de miradas amplias sobre el fenómeno que permitan interconectarlo con otros problemas como el acceso a la justicia y la equidad. Además, para Johnston y Fritzen, la industria anticorrupción se ha burocratizado: está más preocupada por la búsqueda de recursos económicos, políticos y de legitimación, que por el cambio o la modificación de las estructuras de poder

injustas que la favorecen y reproducen. En otras palabras, los autores señalan que los actuales esfuerzos anticorrupción reflejan las ideas, intereses y circunstancias que posicionaron el tema en la agenda global, pero que son esos mismos los que impiden el cambio en beneficio de aquellos que la sufren y padecen.

En la obra, Johnston y Fritzen detectan algunos problemas y limitaciones del paradigma dominante de la lucha contra la corrupción. Entre ellos destaca la noción de que la corrupción es y debe ser tratada como la desviación de estándares universales; el entendimiento del fenómeno como producto de actos individuales o grupos pequeños cuyos comportamientos y decisiones están basados en una lógica criminal y racional; el supuesto de que la corrupción es rampante y empeora rápidamente; la idea de que la corrupción debe ser una prioridad para todos los gobiernos; o el supuesto de que el fenómeno está ligado a sociedades en particular, mismas que deben emular o adoptar formas específicas de gobernar.

Así, los autores refieren sobre el problema de asociar y equiparar el fenómeno de la corrupción con la desviación o el incumplimiento de la ley, debido a que los marcos legales de los países son dinámicos, vagos e, incluso, contradictorios, por

lo que la ley representa un estándar impreciso. Y también advierten sobre la problemática de concebir a la corrupción como producto del atraso de los países, ya que implica caer en perspectivas etnocéntricas que la conciben, equivocadamente, como consecuencia de características inherentes de personas, grupos o naciones; o de enfoques dicotómicos (por ejemplo, pequeña *versus* grande) que solo contribuyen a simplificar o reducir la complejidad del fenómeno.

Igualmente, critican la tendencia del paradigma dominante de reducir las complejidades del fenómeno de la corrupción a partir de perspectivas monocromáticas, que generalmente están basadas en métricas o criterios cuantitativos. Señalan que esas perspectivas monocromáticas son problemáticas debido a que parten de ideas y remedios genéricos y estandarizados, sin profundizar en las variaciones y características locales del fenómeno y sin prestar la suficiente atención a sus fundamentos políticos e históricos. Asimismo, esas perspectivas, aunque fueron positivas para posicionar y visibilizar el tema en la agenda internacional, conciben a la corrupción a partir de aproximaciones abstractas (centradas en lo nacional, por ejemplo) que dificultan distinguir las diferencias cualitativas entre los tipos, cau-

sas y consecuencias de la corrupción, así como la variación de las características y manifestaciones del fenómeno al interior de los países. Señalan que la consecuencia de basar el combate a la corrupción en esas perspectivas monocromáticas es que contribuyen a limitar el debate y las posibilidades de acción, así como a excluir variables y dimensiones que son relevantes.

En ese sentido, Johnston y Fritzen señalan que las reformas anticorrupción han tenido la tendencia a ser poco realistas, monocausales, simplistas, descontextualizadas y con teorías de cambio que dejan de lado los aspectos políticos. La consecuencia de ese enfoque es, de acuerdo con los autores, que la corrupción puede volverse más perniciosa o simplemente que deja de poner atención en las preguntas o temas relevantes para su combate. Ejemplo de ello, refieren los autores, son las reformas y estrategias que contemplan la creación de agencias anticorrupción o la liberalización (por medio de la privatización y la descentralización) como vías inequívocas para combatir la corrupción. Así, los autores cuestionan la existencia de «narrativas mágicas» que no son completas ni reales, que carecen de una explicación clara de los mecanismos causales y que están basadas en supuestos erróneos del cambio, asumiéndolo desde una perspectiva lineal o

mecánica o a partir de una visión singular, unidireccional y evolutiva.

Así, para los autores el combate a la corrupción debe perseguir, más allá de la eficiencia y eficacia tecnocrática, la justicia; lo que implica modificar o alterar los actuales desbalances del poder que existen en y entre las sociedades. Al respecto, Johnston y Fritzen mencionan que su propósito no es generar un listado de nuevas cosas por hacer para combatir la corrupción, sino señalar la relevancia de poner atención a la política y la justicia para construir un sistema de gobierno justo, abierto y ampliamente beneficioso. En ese sentido, señalan que las reformas y estrategias anticorrupción tendrán que provenir desde adentro y desde abajo de la sociedad y no desde arriba o desde el exterior, y que las lecciones más importantes tienen que ver con planear y actuar para el largo plazo, partir de estrategias realistas que contemplen la naturaleza conflictiva y turbulenta del cambio, ser tolerantes al conflicto y a los retrocesos que puedan suceder (debido a las reacciones y respuestas que genera el combate a la corrupción). En ese sentido, el combate a la corrupción requiere, de acuerdo con los autores, otorgar más voz a la ciudadanía —en especial, a los grupos vulnerables o explotados— en las decisiones públicas que afectan sus vidas,

así como dotar de herramientas y medios a las personas para que puedan enfrentar los abusos de autoridad. Para ello, es necesario la conformación y el fortalecimiento de redes y organizaciones sociales, la construcción de liderazgos, la generación de confianza mutua entre las personas y colectivos y el desarrollo de habilidades y capacidades ciudadanas (que incluye cuestiones esenciales como la alfabetización).

En conclusión, *The conundrum of corruption: reform for social justice* es un libro que cuestiona los fundamentos, las premisas y las estrategias del actual paradigma dominante contra la corrupción y que, además, propone ideas y recomendaciones para su combate. Es una lectura necesaria para todas aquellas personas interesadas en el tema que permitirá cuestionar las propias miradas analíticas y considerar la complejidad del fenómeno, así como la diversidad de sus manifestaciones. Es un llamado para contrarrestar esos frenos que hoy explican los pobres resultados de las políticas de combate a la corrupción a nivel global.

.....

Michael Johnston, Scott A. Fritzen (2021), *The conundrum of corruption: reform for Social Justice*. Londres: Routledge.

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

El presupuesto que no fue:
retos en materia de rendición de cuentas
El caso del ramo defensa nacional

IRMA DEL CARMEN GUERRA OSORNO

Evaluación de resultados para el combate a la corrupción
y la rendición de cuentas en los municipios, ante las limitaciones
de la fiscalización al ejercicio de los recursos del FISM-DF

OSCAR LÓPEZ CHAN

SUSANA FRINÉ MOGUEL MARÍN

Combate a la corrupción: Inconsistencias
en los registros de las sanciones por faltas
administrativas y delitos de corrupción 2017-2021

VÍCTOR HUGO GARCÍA BENÍTEZ

CONFERENCIAS

Responsabilidad pública y restitución
de la confianza en contextos de violencia

STEFANO FUMARULO

RESEÑA DE LIBROS

The conundrum of corruption:
reform for Social Justice

DAMIÁN LUGO GUTIÉRREZ