

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 2 | NÚMERO 3 | ENERO-JUNIO DE 2024 | ISSN-e: 2992-7935

Presentación

MAURICIO MERINO

ARTÍCULOS

Micro-fundamentos de la corrupción: motivaciones individuales, racionalidad y comportamiento corrupto

RODOLFO SANSFIELD

Una propuesta democrática de control y rendición de cuentas en la gestión municipal

IGNACIO L. MOHENO

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

RICARDO UVALLE BERRONES

Transparencia activa y proactiva de las secretarías ejecutivas anticorrupción: situación actual y áreas de oportunidad.

LUIS EDUARDO RAMÍREZ SIRGO

VERÓNICA MIREYA MORENO RODRÍGUEZ

HÉCTOR RUIZ-LÓPEZ

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 2, NÚMERO 3, ENERO-JUNIO DE 2024, ISSN-e: 2992-7935



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

CUCEA
El mejor lugar para el talento



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.

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

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

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS, año 2, núm. 3, enero-junio 2024 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: 2992-7935, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de éste número: Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, CUCEA, Periférico Norte 799, Núcleo Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México, Marcela Rubí Aguilar Arévalo. Fecha de la última modificación 29 de febrero de 2024.

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 Micro-fundamentos de la corrupción: motivaciones individuales,
racionalidad y comportamiento corrupto
RODOLFO SANSFIELD
- 41 Una propuesta democrática de control
y rendición de cuentas en la gestión municipal
IGNACIO L. MOHENO
- 71 El control del poder en el Estado de derecho:
importancia de los datos en el combate a la corrupción
RICARDO UVALLE BERRONES
- 97 Transparencia activa y proactiva
de las secretarías ejecutivas anticorrupción:
situación actual y áreas de oportunidad
LUIS EDUARDO RAMÍREZ SIRGO
VERÓNICA MIREYA MORENO RODRÍGUEZ
HÉCTOR RUIZ-LÓPEZ

141 La captura de las designaciones de cargos públicos.
Un mapa conceptual y el problema de los partidos políticos
JESÚS IBARRA CÁRDENAS

165 Los *influencers* en las redes sociales:
una mirada desde la propaganda electoral
y política en veda electoral
SANDRA TIMAL LÓPEZ

187 Retos de la revocación de mandato
derivados de la experiencia del proceso
aplicable al mandato presidencial 2018-2024
MIGUEL ÁNGEL GUTIÉRREZ SALAZAR

CONFERENCIAS

223 Sistemas políticos frente a las autocracias
MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

RESEÑA DE LIBROS

239 *Métrica de Justicia Abierta 2023*
GREGORIO D. CASTILLO PORRAS

Presentación

MAURICIO MERINO

En este tercer número de la revista RC publicamos varias entradas teóricas que, con toda seguridad, abrirán nuevas rutas en la discusión sobre los procesos de rendición de cuentas y combate a la corrupción, escritas por autores que ya gozan de un amplio y merecido reconocimiento en nuestra comunidad intelectual. Nos alegra que hayan decidido someter sus textos a nuestro proceso editorial, porque se trata de contribuciones que ameritarán un lugar especial en nuestras bibliotecas.

De otro lado, también publicamos estudios empíricos sobre tres temas que han formado parte de la agenda de investigación de nuestro instituto, desde su fundación: la operación de las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción, la necia captura de los procesos de designaciones en cargos públicos y la influencia de las redes sociales y de los así llamados «influencers» en las decisiones políticas fundamentales.

El número abre con el artículo escrito por Rodolfo Sarsfield, sobre los «Micro-fundamentos de la corrupción: motivaciones individuales, racionalidad y comportamiento corrupto», en el que nos propone abrazar los enfoques interdisciplinarios en el estudio de la corrupción, para darle cabida a explicaciones más sofisticadas y más precisas, a un tiempo, sobre las causas que deben atenderse para enfrentar ese fenómeno universal, considerando las aportaciones de la psicología, de la economía del comportamiento y de la sociología. El autor observa que una de las principales razones del fracaso de las políticas de combate a la corrupción (en el mundo) es que se han basado en una visión supuestamente racional e institucional (axiomática, diría yo, según la cual una sola causa produce siempre un mismo efecto) que ha probado ser insuficiente. Sarsfield propone comprender

ese fenómeno desde distintas dimensiones y aproximaciones complementarias, que pongan el acento en las motivaciones que llevan a los individuos a participar —o a combatir o abstenerse— en actos de corrupción que dañan al conjunto de la sociedad.

En el segundo artículo seleccionado para este número, Ignacio L. Moheno ofrece un modelo teórico-conceptual de lo que significa la buena gobernanza en el ámbito municipal, a partir de sus estudios previos de filosofía política. Ese modelo se sostiene en cuatro variables y tres tipos de actores; que son: la presencia de elecciones periódicas; la disposición burocrática hacia la transparencia; la disponibilidad de información gubernamental y la disposición ciudadana a participar en los mecanismos de control y rendición de cuentas. Respecto a los actores, Moheno propone hacer una distinción entre: el burócrata, el ciudadano y el político. Con ese cuadro analítico, el autor revisa el entorno de los gobiernos municipales de México —con herramientas que pueden «viajar» a otros países, para usar la conocida expresión de Giovanni Sartori— y sugiere emplearlo para perfeccionar las normas y los procesos indispensables para afirmar la rendición de cuentas en los ámbitos locales.

En el mismo sentido, Ricardo Uvalle —uno de nuestros autores clásicos de administración pública— discute el uso de datos, fuentes de información e instrumentos de medición como herramientas indispensables —*sine qua non*—, para combatir la corrupción desde la trinchera del respeto a los derechos fundamentales. El acceso a la información no sólo como un conjunto de datos acumulados, sino como derecho a la verdad, para identificar y cortar las raíces de la corrupción y sus efectos dañinos en el espacio público. El autor sostiene que los datos no se vuelven información útil, sino cuando le dan sentido a un curso de acción del Estado, sobre la base del reconocimiento de la realidad y su comprensión analítica en un marco teórico coherente y efectivo.

Añadimos, en este número, la conferencia que dictó el doctor Manuel Alcántara en el XII Seminario Internacional de Rendición de Cuentas —convocado por nuestro instituto—, en la que ofreció una visión panorámica sobre la creciente amenaza a los sistemas políticos democráticos y la evolución de los regímenes autocráticos, cuyo expansión ha descansado, en buena medida, en la crítica enderezada contra las debilidades democracias y su incapacidad para erradicar la corrupción, pese a que, paradójicamente, los gobiernos autocráticos van minando cada vez más la eficacia del Estado de derecho y el sistema de contrapesos que es condición fundamental para conjurar la concentración excesiva y la discrecionalidad en el ejercicio de los poderes públicos.

Del lado de los estudios empíricos, Eduardo Ramírez Sirgo, Mireya Moreno y Héctor Ruiz hacen aquí una revisión del desempeño de las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción, sobre la base de la información que éstas presentan en sus páginas web y en sus redes sociales. Con la evidencia en la mano, los autores observan que la información proporcionada por las secretarías ejecutivas no responde a los mismos parámetros en todo el país, lo que dificulta su comparación en términos de eficacia y de resultados. Con razón, los autores proponen la construcción de un sistema de información articulado para todas (y entre todas) las entidades federativas, de modo que las y los ciudadanos puedan participar con mayor claridad y veracidad en los procesos de combate a la corrupción y no solo observarlos de manera pasiva.

A su vez, Jesús Ibarra escribe sobre la enorme relevancia de la captura en las designaciones de cargos públicos, a partir de las aportaciones teóricas de Luigi Ferrajoli respecto a la tipología de funcionarios. Con la certeza de que esas formas de captura constituyen una de las primeras y de las más potentes fuentes de corrupción en la gobernanza del sector público, revisa los incentivos perversos que la potencian y que no solo se arraigan en la búsqueda abusiva e ilegal de dinero público, sino en la gestión de la impunidad y en la obtención de ventajas electorales, creando un círculo vicioso que no puede seguir siendo ignorado.

En el artículo sobre «Los *influencers* en las redes sociales: una mirada desde la propaganda electoral y política en veda electoral», Sandra Timal hace un llamado al respeto de las leyes electorales por parte de los comunicadores de redes sociales, comúnmente llamados «*influencers*», pues si bien gozan de libertad de expresión, sus posicionamientos, mensajes y discursos pueden llegar a sesgar la competencia justa e imparcial de los candidatos y candidatas que compiten por la representación popular. Timal propone la implementación de lineamientos y/o reglas que regulen la difusión de mensajes en redes sociales, toda vez que el uso de esos instrumentos se ha convertido, indudable y contundentemente, en un factor crítico de la vida democrática en nuestros días.

Por último, Miguel Ángel Gutiérrez Salazar nos ofrece un análisis de los retos y áreas de oportunidad en el ejercicio de revocación de mandato como mecanismo de participación ciudadana. Para ello, toma como referencia el caso mexicano, de abril del 2022, cuando el presidente Andrés Manuel López Obrador se sometió a ese procedimiento que, sin embargo, transcurrió a través de decisiones y operaciones políticas contrarias al marco

constitucional. El artículo nos propone un potente ejemplo de cómo un instrumento destinado a garantizar la rendición de cuentas acaba convertido en un medio de propaganda política, anulando su propósito y su sentido.

En la sección de reseñas de libros, para este número publicamos la colaboración de Gregorio Castillo sobre la *Métrica de Justicia Abierta* en su edición 2023, que fue coeditada por nuestro instituto y que significó el primer ejercicio serio y riguroso de evaluación de las instituciones de impartición de justicia en México, en términos de transparencia y acceso a la información.

Por tercera ocasión, las y los lectores de RC encontrarán en estos materiales una oferta intelectual única que, a nuestro juicio, seguirá estimulando el diálogo y la investigación de una comunidad académica cada vez más consolidada, a cuyos integrantes les agradezco el interés por esta revista, que es suya.

Micro-fundamentos de la corrupción: motivaciones individuales, racionalidad y comportamiento corrupto

RODOLFO SARSFIELD

Recibido: 11 de septiembre de 2023. Aceptado: 06 de febrero de 2024.

Resumen. La teoría de la elección racional ha dominado durante mucho tiempo el estudio de la corrupción y el diseño de las políticas y prácticas anticorrupción. A pesar del auge, aceptación y difusión de este enfoque, muchos países, no obstante, no han logrado avances en la reducción del comportamiento corrupto (Heywood 2017; Marquette y Pfeiffer 2015; Mungiu-Pippidi, 2023; Persson, Rothstein y Teorell 2013; Rose-Ackermann y Palifka 2016). Una razón de tal fracaso podría ser que los supuestos de elección racional sobre las motivaciones de los individuos son demasiado simplistas. Una consecuencia que se desprende de tal estado de cosas es que, por lo tanto, el estudio de la lógica subyacente que lleva a los individuos al comportamiento corrupto sea un aspecto central para la agenda de investigación sobre la corrupción. Dentro de este panorama, este artículo busca presentar la discusión en la literatura sobre las motivaciones de los individuos que conducen (o lo alejan) de la conducta corrupta, poniendo especial énfasis en el debate entre el (nuevo) enfoque de la elección racional, la psicología cognitiva, la psicología política y la economía del comportamiento.

Palabras Clave: teoría de la elección racional, prácticas anti-corrupción, economía del comportamiento, psicología política.

.....

Agradezco los valiosos comentarios y observaciones de dos dictaminadores anónimos.

Rodolfo Sarsfield. Universidad Autónoma de Querétaro (correo electrónico: rodolfo.sarsfield@uaq.mx | <https://orcid.org/0000-0002-1935-0778>). Actualmente, es Becario de la Fundación Carolina y Profesor Visitante de la Universidad Complutense de Madrid.

Abstract. Rational choice theory has long dominated the study of corruption, policy approaches, and anti-corruption practice. Despite the rise and spread of this approach in the field of corruption research, however, many highly corrupt countries have made little progress on reducing corruption (Heywood 2017; Marquette and Pfeiffer 2015; Persson, Rothstein, and Teorell 2013; Rose-Ackermann and Palifka 2016). One reason of that failure might be that rational choice assumptions about individuals' motivations are too simplistic. Consequently, the study of the underlying logic that leads individuals to corrupt behavior is a core endeavor for the corruption research agenda. Thus, this paper seeks to present the state of art on the discussion about the individuals' motivations for corrupt behavior, putting special emphasis on the debate between rational choice (new) approach, psychology, political psychology, and behavioral economics.

Keywords: Rational choice theory, anti-corruption practice, behavioral economics, political psychology.

Los defensores de la teoría de la elección racional explican la corrupción a nivel individual según los principios generales del comportamiento humano (Becker, 1968; Becker y Stigler, 1974; Carlin y Sarsfield, 2012; Hibbs y Piculescu, 2010; McCarthy, 2002; McKenzie y Tullock, 1994; Mosquera, 2014; Opp, 1999; Sarsfield, 2013). La teoría de la elección racional asume que el comportamiento corrupto es el resultado de elecciones de los individuos que se basan en consideraciones económicas. Así, se parte del supuesto según el cual los individuos típicamente sopesan la utilidad esperada del comportamiento corrupto con el riesgo de ser sancionados y la severidad del castigo. Esta teoría asume que los individuos, dadas sus preferencias internas y sus limitaciones externas, son capaces de tomar decisiones racionales comparando eficazmente los costos y beneficios de cada opción a su alcance.

La teoría de la elección racional ha dominado durante mucho tiempo el estudio de la corrupción, los enfoques sobre políticas públicas y las prácticas gubernamentales anticorrupción. Sin embargo, a pesar del auge y la difusión de esta perspectiva en el campo de la investigación sobre la corrupción, muchos países altamente corruptos han avanzado poco en la reducción de sus niveles de corrupción (Heywood, 2017; Marquette y Pfeiffer, 2015; Mungui-Pippidi, 2023; Persson, Rothstein, y Teorell, 2013; Rose-Ackermann y Palifka, 2016). El fracaso de las políticas anticorrupción basadas en la elección racional ha influido en el campo de la investigación sobre el fenómeno. Tanto los académicos como

los policy-makers han tendido a buscar diferentes enfoques para comprender mejor los factores que impulsan el comportamiento corrupto a nivel individual. En ese sentido, Dupuy y Neset (2018) afirman que «se ha producido un giro hacia la exploración de los campos de la psicología y de la economía del comportamiento» para explicar la corrupción (p. 2).

Una de las razones del fracaso de las políticas anti-corrupción podría ser que los supuestos de la teoría de la elección racional sobre las motivaciones de los individuos son demasiado simplistas. Las ciencias del comportamiento han planteado serios desafíos teóricos y empíricos a aquella teoría (Hoffmann y Patel, 2017; Kahneman, 2011; Köbis, van Prooijen, Righetti y Van Lange, 2015; Weisel y Shalvi, 2015). En consecuencia, el estudio de la lógica subyacente que lleva a los individuos a comportarse de manera corrupta es una tarea central de la agenda de investigación sobre la corrupción. Comprender cómo las diferentes creencias entre los individuos (es decir, creencias positivas, creencias normativas, aversión (o búsqueda) del riesgo, racionalización, emociones) afectan sus actitudes hacia la corrupción es fundamental para formular nuevos enfoques de política pública y de prácticas anticorrupción. Por lo tanto, este artículo pretende presentar las teorías más recientes relativas a la discusión sobre las motivaciones de los individuos frente al comportamiento corrupto.

Los estudiosos sobre la corrupción han analizado diferentes dimensiones de lo que se conforma un concepto general, amplio —y a veces vago— como el de corrupción. La investigación existente sobre este fenómeno incluye una variedad de trabajos sobre diferentes manifestaciones empíricas de la corrupción, como los que van desde los estudios sociológicos de las élites políticas, sus redes y estructuras informales (Kostiuchenko, 2011, 2012) hasta las relaciones informales entre patrones y clientes en la esfera de la política (Fisun, 2015), así como las «operaciones en cadena de empresas multinacionales en lugares de alto riesgo y altamente corruptos» (Huss y Nesterenko, 2017, p. 47). Además, la investigación sobre la corrupción incluye estudios sobre el comportamiento poco ético, el soborno y la corrupción política de alto nivel.

Todas estas dimensiones son importantes y constituyen aspectos relevantes del polifacético concepto de corrupción, generalmente entendido como el abuso del poder público para el beneficio privado (Transparency International, 2008). En ese sentido, el objetivo de este trabajo no es concebir una nueva definición de la corrupción. Más bien,

es importante prestar atención a cómo la investigación empírica conceptualiza a la corrupción en estudios que utilizan diferentes conceptos, variables e indicadores, tales como el comportamiento corrupto, las prácticas corruptas, las actitudes hacia la corrupción, las nociones sobre corrupción en la opinión pública, los niveles percibidos de corrupción, y la propensión de los individuos a involucrarse en la corrupción o la propensión a castigar las acciones corruptas, por mencionar sólo algunos de los diferentes conceptos que en ocasiones se tratan como sinónimos o intercambiables. La amplitud analítica y empírica de la literatura dificulta la integración de las distintas teorías y hallazgos sobre los micro-fundamentos de la corrupción en un único concepto. Aunque un posible criterio de demarcación es distinguir las investigaciones que utilizan datos observacionales de las que emplean datos experimentales, el mapa conceptual sigue siendo muy amplio. Por ello, este trabajo revisa el estado del arte de los estudios sobre corrupción, centrándose en las investigaciones que tratan de identificar los mecanismos contextuales y psicológicos que llevan a los individuos a diferentes dimensiones de prácticas corruptas.

A continuación, propongo una revisión de la literatura sobre los micro-fundamentos de la corrupción, basándome en la investigación existente publicada principalmente en los campos de la ciencia política, la economía del comportamiento, la psicología y la sociología. Para ello, este artículo sigue una estructura que va desde los enfoques basados en la teoría de la elección racional hasta los enfoques críticos a dicha teoría. Estos enfoques difieren entre sí en muchos aspectos, que van desde la conceptualización misma de la corrupción (por ejemplo, aquellos trabajos que se inclinan por una definición universal de la corrupción frente a aquellos que propugnan por una definición de la corrupción en función del contexto) y que llegan hasta los métodos de investigación que utilizan (por ejemplo, entrevistas en profundidad, trabajo etnográfico, encuestas, o experimentos).

De este modo, este trabajo intenta ofrecer una reflexión crítica pero sistemática sobre las distintas teorías que han explorado los mecanismos situacionales e individuales de las prácticas corruptas. El estudio de los impulsores psicológicos de la corrupción es un campo emergente y, como tal, requiere de más investigación en varias direcciones. Por ello, este artículo busca además plantear algunas sugerencias sobre vías nuevas o innovadoras para las futuras investigaciones.

Teoría de la elección racional y comportamiento corrupto

¿Por qué los individuos habrían de obedecer la ley? Recreando la pregunta que Jack Goldstone (1994) planteara sobre la participación individual en las acciones revolucionarias, deberíamos preguntarnos, ¿es la obediencia a la ley individualmente racional? El problema de la obediencia «puede parecer extraño a un estudiante de leyes» porque «los abogados no se ocupan de la obediencia, sino de las obligaciones» (Troper, 2003, p. 94; Sansfield, 2013). La mayoría de los legisladores se basan principalmente en sanciones, en el sentido general tanto de castigos como de recompensas. Sin embargo, si ésta es la verdadera razón que explica la obediencia es algo que los abogados no pueden determinar. La cuestión de si los individuos pagan impuestos porque piensan que es un deber moral, porque temen a las sanciones, porque esperan ganar prestigio social o porque «tuvieron un sueño que les decía» que «ganarían en la lotería cien veces el importe de los impuestos» es absolutamente irrelevante para los abogados (Troper, 2003, p. 95).

En consecuencia, tales preguntas no tienen sentido para la teoría de la elección racional. El supuesto dominante es que los individuos pagan impuestos (o no) en función de las recompensas y los castigos —y de la probabilidad de obtenerlos— que implica el carácter vinculante de la ley. Este enfoque explica la corrupción como la función de un comportamiento calculado, estratégico e interesado. La teoría de la elección racional afirma que cuando las personas se enfrentan a varias opciones en condiciones de escasez, elegirán la opción que maximice su satisfacción individual. Los individuos tienen control sobre sí mismos y no se ven afectados por factores «irracionales», como las creencias o las emociones, por lo que saben qué es lo mejor para ellos.¹ Así, pues, la teoría de la elección racional se basa en el supuesto de que los individuos actúan racionalmente. El comportamiento racional es concebido como un proceso de toma de decisiones que se basa en la realización de elecciones que dan como resultado el nivel óptimo de utilidad para un individuo.

Por tanto, desde la investigación basada en la teoría de la elección racional, la corrupción se concibe como una decisión individual fruto de los cálculos de un actor racional que, ante una estructura de diferentes incentivos preexistentes, opta por un comporta-

.....

¹ Por ejemplo, lo que los individuos creen sobre lo que otros harían en la misma situación o las creencias normativas de los individuos sobre el contenido y la legitimidad de la ley es irrelevante para ese enfoque.

miento corrupto.² En particular, la inexistencia, la debilidad o el mal funcionamiento de los mecanismos de aplicación de la ley se han destacado desde hace tiempo como los determinantes institucionales que explican la elevada incidencia de la corrupción (Hibbs y Piculescu, 2010; Lambsdorff, 2015; McCarthy, 2002; Mungiu-Pippidi, 2015). Típicamente, los factores institucionales se incluyen en el cálculo que hacen los individuos en sus decisiones de incurrir en conductas corruptas en función del tamaño del castigo (diseño institucional) y la probabilidad percibida de ser sancionado (desempeño institucional).

En esta línea, la teoría de la elección racional afirma que las probabilidades percibidas de ser sancionado entre los individuos (nivel micro) suelen depender de las instituciones (nivel macro). La ley es individualmente costosa (Holmes y Sunstein, 1999) si no existen incentivos selectivos —o no se aplican— o si se vuelven difusos en grandes grupos de personas (Olson, 1965). El hecho de que los conflictos se procesen en el marco de la corrupción (y no en el de la ley) a nivel de las interacciones entre individuos depende de los incentivos institucionales preexistentes. Indagar sobre los micro-fundamentos equivale a indagar sobre los mecanismos que funcionan a nivel individual, aunque esto no excluye el análisis del proceso por el que estos mecanismos son desencadenados por el diseño de las instituciones o el desempeño institucional en un momento t_1 , generando, a su vez, un comportamiento corrupto en un momento t_2 (Gambetta, 1998).³

La teoría de la elección racional se utiliza tanto en la teoría de la decisión como en la teoría de los juegos. A diferencia de la teoría de la decisión, en la que sólo un actor, un

.....
² En ocasiones sólo se tiene en cuenta el diseño institucional. En este trabajo, el desempeño de una institución concreta también importa para explicar el comportamiento individual.

³ La idea de mecanismos —o mecanismos sociales— juegan un papel importante en las buenas explicaciones en ciencia política. Cuando se comparan los mecanismos con las teorías, con las leyes, con las correlaciones o con las cajas negras, «existe casi consenso sobre una jerarquía que propone a las meras correlaciones en la parte inferior, con las leyes en la parte superior» (Schelling, 1998, p. 32). Hay leyes que tienen cajas negras (lo que significa que son opacas en cuanto a su funcionamiento), como la propia ley de la gravedad. Aunque la ley de la gravedad es muy confiable en términos predictivos, no lo es tanto en términos explicativos: aún no está claro porque los objetos se atraen. Esta limitante de la ley de la gravedad es la que destaca la importancia de los mecanismos causales, los que constituyen las «tuercas y tornillos» (Elster, 2010) de una buena explicación.

conjunto de alternativas y un criterio de valoración permiten identificar la racionalidad del comportamiento, la teoría de los juegos introduce una dimensión estratégica entre los actores. Esto supone «pasar de un análisis de racionalidad individual al estudio de una racionalidad de anticipación entre jugadores, con un sistema de *payoffs* cuyo resultado final depende de las decisiones de ambos jugadores» (Mosquera, 2014, p. 4; véase también Axelrod, 2002). La teoría de juegos involucra algunas cuestiones de particular interés para el análisis de la corrupción, como la negociación, los modos de comunicación y la persuasión entre los actores y, en general, el estudio del proceso que lleva (o no) a un acuerdo corrupto.

Como una aproximación que forma parte de la corriente principal de la teoría de la acción racional, el nuevo institucionalismo de la elección racional implica la idea de que es especialmente probable que se produzca corrupción en situaciones de asimetría de poder, en las que algunos individuos (agentes) tienen poder sobre otros (principales; Klitgaard, 1988). Los modelos agente-principal suponen que «los intereses del principal y del agente divergen, que existe una asimetría de información que beneficia al agente, pero que el principal puede prescribir las reglas de pay-off en su relación» (Groenendijk, 1997, p. 208). El soborno puede ser una solución de equilibrio en un juego de información asimétrica de este tipo. Klitgaard (1988) ofrece un modelo de principal-agente en gran medida heurístico que abarca un principal, un agente corrupto y un cliente. Johnston (1996) observa que, aunque el enfoque principal-agente se adapta bien al análisis de la corrupción burocrática, otras formas más amplias de corrupción pueden difícilmente encajar en aquel marco o no encajar en absoluto (Groenendijk, 1997).

La teoría de la elección racional ha recibido importantes críticas. Una de las objeciones más importantes que se le han hecho es que «la búsqueda materialmente restringida de intereses y mentalidad individual está lejos de ser la única forma en que se puede concebir la racionalidad humana y, por lo tanto, la acción racional» (Manzo, 2012, p. 36; Searle, 2001). En la ciencia política, la sociología y otras ciencias sociales, este hecho queda bien reflejado por la variedad de formas que, a pesar de su etiqueta aparentemente unificadora, ha asumido a lo largo de los años la teoría de la elección racional (Goldthorpe, 1998). Esta variedad se observa en un cambio progresivo de las concepciones estrechas a las amplias de la acción racional. Según ésta última, se admiten como acción racional todo tipo de creencias, deseos y limitaciones, y se abandona el supuesto de información com-

pleta (Opp, 1999). Este alejamiento de las versiones restringidas de la teoría de la acción racional obedece en parte a la falta de sustento empírico a sus supuestos básicos a nivel individual y en parte a sus fallos explicativos (Manzo, 2012; Ostrom, 1998).

En este sentido, la investigación psicológica y la ciencia económica —especialmente en lo que se refiere al juicio humano y la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre— han demostrado que las personas son previsiblemente irracionales en formas que desafían la teoría de la elección racional. Los escépticos han llamado la atención sobre el hecho de que las personas no siempre toman decisiones racionales para maximizar su utilidad. Por ejemplo, el economista Richard Thaler, utilizando un nuevo modelo de comportamiento individual desarrollado a partir de un híbrido de psicología cognitiva y microeconomía, ha propuesto la idea de un «sesgo de contabilidad mental», que muestra cómo las personas se comportan de forma irracional, por ejemplo, dando más valor a unos dólares que a otros, aunque obviamente todos los dólares tengan el mismo valor (Thaler, 1985, 1999).⁴

Las fallas de la teoría de la elección racional han influido enormemente en el campo de la investigación del comportamiento humano, incluidos los estudios sobre la corrupción. En las próximas secciones, este trabajo revisará otros enfoques para explicar el comportamiento corrupto, que provienen desde los campos de la psicología y la economía del comportamiento hasta los relatos sociológicos y antropológicos.

Psicología cognitiva y comportamiento corrupto

Como ya se ha mencionado, las dificultades de la teoría de la elección racional a la hora de predecir el comportamiento humano han llevado a los estudiosos de muchas disciplinas a buscar otras perspectivas para explicar las decisiones individuales. Más concretamente, las deficiencias de las políticas y programas anticorrupción basados en la elección racional han influido en los estudios sobre la corrupción llevando a académicos y diseñadores de políticas públicas a buscar enfoques alternativos que contribuyan a comprender los factores individuales que impulsan los comportamientos corruptos.

.....

⁴ Por ejemplo, los hallazgos de Thaler muestran que los consumidores irán a otra tienda para ahorrarse 10 dólares en una compra de 20 dólares, pero no irá a otra tienda para ahorrarse 10 dólares en una compra de 200 dólares.

Los estudios en el campo de la psicología han demostrado que los seres humanos son susceptibles a una serie de sesgos situacionales y cognitivos que configuran su toma de decisiones y sus comportamientos de formas que no se ajustan a las predicciones del enfoque de la elección racional (véase Kahneman, 2003a). En este sentido, la literatura ha propuesto tanto determinantes sociales a nivel contextual como procesos mentales a nivel individual para explicar la inadecuación del modelo de elección racional. Entre los primeros, algunos estudiosos han propuesto, como determinantes contextuales del comportamiento corrupto, a los entornos institucionales, a las normas sociales y a la influencia del comportamiento dentro del grupo (Baez Camargo, 2017; Bicchieri y Ganegonda, 2016; Hoffmann y Patel, 2017; Köbis *et al.*, 2015; Kubbe y Engelbert, 2018; Wang y Sun, 2016; Weisel y Shalvi, 2015; Zaloznaya, 2017). Entre los segundos, otros autores han sugerido, como determinantes a nivel individual del comportamiento corrupto, a las creencias, las emociones, y el procesamiento de la información. Entre estos se encuentran aquellos estudiosos que sostiene que aceptar más el riesgo, experimentar menos culpa y vergüenza, sentir menos empatía por los demás son factores individuales que subyacen a las decisiones de actuar de forma corrupta (Dupuy y Neset, 2018; Guerrero y Rodríguez-Oreggia, 2008; Köbis, van Prooijen, Righetti y Van Lange 2016; Søreide, 2009).

En cuanto a los mecanismos contextuales, algunos autores recientemente se han centrado en el papel de las normas informales (es decir, las normas sociales) en la descripción, explicación, predicción y lucha contra la corrupción (Kubbe y Engelbert, 2018). En concreto, algunos académicos han analizado los supuestos teóricos y los hallazgos empíricos experimentales y comparativos sobre la influencia de las normas sociales en frenar (o, por el contrario, estimular) la aparición de la corrupción (Johnston, 2018; Kubbe, 2018b; Urinbojev y Svensson, 2018; Zakaria, 2018b). El estudio del rol de las normas sociales en disuadir o empujar al comportamiento corrupto es una empresa prometedora, un área que hasta ahora se ha descuidado en los estudios teóricos y empíricos de la corrupción, que se han centrado principalmente en las explicaciones formales-institucionales (Kubbe y Engelbert, 2018).⁵

.....

⁵ Cabe mencionar que la preocupación por las normas sociales se remonta a la propia obra de Nicolás Maquiavelo, quien había observado su importante influencia en la obediencia de las normas jurídicas. Maquiavelo analizaba abiertamente la posible incoherencia entre las instituciones formales

En ese sentido, las normas sociales pueden ser un factor clave para explicar los procesos de justificación psicológica —o de racionalización— de los comportamientos corruptos (Köbis, Irigorri-Carter y Starke, 2018). Los individuos racionalizan o justifican sus comportamientos para hacerlos aceptables para sí mismos y para los demás. Esto también es cierto en el caso del comportamiento corrupto. Llegados a este punto, merece la pena considerar dos tipos de normas —siguiendo la notable distinción de Cialdini (1991)— que desempeñan un papel importante en la explicación del comportamiento de los individuos: las normas descriptivas, es decir, las creencias de los individuos sobre lo que los demás suelen hacer en situaciones específicas, y las normas imperativas, es decir, las creencias de los individuos sobre cómo deberían comportarse (es decir, lo que es legítimo o deseable).⁶ Por tanto, «cuando la corrupción y el soborno simplemente forman parte de las normas sociales, y cuando «todo el mundo lo hace», las posibilidades de objeción moral son menores, por lo que es probable que los comportamientos corruptos continúen» (Richards, 2017, p. 9). Si una persona cree que la mayoría de la gente se comporta de forma corrupta (norma descriptiva), es poco probable que se distancie de las tentaciones de la corrupción. Si las normas sociales se oponen a las normas legales —por ejemplo, porque la gente considera que las leyes son ilegítimas o injustas (norma imperativa)— es probable que prevalezca la desobediencia a la ley y el comportamiento corrupto.

Además, algunos investigadores han propuesto la influencia de las normas sociales en el comportamiento corrupto basándose en la distinción entre el universalismo y el particularismo (Köbis, 2018, pp. 6-7; Mungiu-Pippidi, 2005, 2014, 2015). Esta tipología de normas distingue las sociedades en las que la norma es que todas las personas deben recibir el mismo trato (universalismo ético) de las sociedades en las que la norma es que, por ejemplo, los bienes se asignen en función del parentesco, la amistad o el clientelismo (particularismo). El particularismo como norma es un fenómeno que se observa en sociedades muy fragmentadas (por ejemplo, fragmentación étnica). Una sociedad frag-

.....
y las instituciones informales cuando notaba que “porque así como las buenas costumbres tienen necesidad de leyes para mantenerse, así también las leyes, para ser observadas, tienen necesidad de buenas costumbres» (Machiavelo, 2009, p. 49, citado en Mungiu-Pippidi, 2015, p. 61).

⁶ Estos conceptos también han sido denominados por Boudon (1996, 1998a, 1998b) creencias positivas (normas descriptivas) y creencias normativas (normas imperativas).

mentada en facciones crea más oportunidades para el comportamiento corrupto porque «la competencia entre grupos específicos» conduce al «particularismo basado en cualificaciones étnicas, religiosas o lingüísticas» (Mungiu-Pippidi, 2015, p. 85). Por lo tanto, el particularismo como norma repercute en una predisposición potencial de los individuos a utilizar medios corruptos.

En cuanto a los mecanismos que funcionan a nivel individual, los estudiosos se centran en el papel de las creencias, las emociones, el procesamiento de la información y la toma de decisiones como impulsores del comportamiento corrupto. Algunos autores han encontrado que rasgos psicológicos como el autocontrol, cierto desarrollo moral cognitivo y la presencia de emociones morales pueden orientar a los individuos a no actuar de forma corrupta (véase Dupuy y Neset, 2018). En un experimento, Trevino y Youngblood (1990) demostraron que los individuos con una mayor percepción de control son más propensos a hacer lo correcto.⁷ En un experimento de laboratorio, Reckers y Samuelson (2016) también hallaron pruebas de que los individuos con un locus de control más fuerte y un mayor sentido de la responsabilidad moral son menos propensos a actuar de forma poco ética. Abraham y Pane (2014) examinaron cómo las llamadas «emociones morales» influyen en el comportamiento corrupto entre los estudiantes de Indonesia. Los autores descubrieron que la emoción moral de la culpa se correlaciona con un fuerte sentido de la responsabilidad por el bienestar del grupo.

Por el contrario, es más probable que los individuos actúen de forma corrupta cuando «tienen un menor autocontrol, perciben que la corrupción solo causará un daño indirecto y cuando trabajan en organizaciones en las que el comportamiento poco ético queda impune» (Dupuy y Neset, 2018, p. 4). Además, el exceso de confianza que algunas personas tienen en sus propios valores morales puede dificultar que esos mismos individuos se den cuenta de que se están comportando de forma poco ética (Darley, 2005). Rusch (2016) denominó a este sesgo cognitivo el efecto de exceso de confianza y argumentó que dicho exceso de confianza puede llevar a los individuos a actuar de forma corrupta cuando la confianza subjetiva en sus propios juicios supera la valoración objetiva. El exceso de con-

.....

⁷ Cabe mencionar que la revisión de Dimant (2015) sobre las teorías psicológicas y su aplicación para explicar la corrupción en base al grado de autocontrol llega a la conclusión opuesta de Trevino y Youngblood (1990).

fianza se asocia normalmente con el sesgo de auto-confirmación, es decir, la inclinación a ignorar la información que entra en conflicto con las creencias y visiones del mundo propias.

A diferencia de lo que ocurre en el modelo de elección racional sobre la conducta corrupta, las creencias de los individuos sí desempeñan un papel importante en el modelo cognitivo sobre el comportamiento corrupto. Los defensores del modelo de elección racional sobre la corrupción argumentan que el mismo ciudadano A no ofrecerá un soborno para evitar una multa de tráfico en un país U , pero sí lo hará en otra nación M , si la probabilidad de ser sancionado es cercana a 1 en U y es cercana a 0 en M . La misma afirmación podría decirse sobre el monto del castigo. Cuanto mayor es la sanción, menos probable es el comportamiento corrupto. Ni las creencias positivas de los individuos (es decir, las percepciones sobre lo que hacen los demás con respecto a una multa de tráfico) ni las creencias normativas de las personas (es decir, las creencias de los individuos sobre cómo habría que comportarse en una situación como la descrita) importan para la explicación de la elección racional. Lo que sí importa es el cálculo costo-beneficio de actuar (o no) de acuerdo con las normas legales.

De modo distinto, el enfoque cognitivo sostiene que tanto las creencias positivas que los individuos tienen sobre lo que hacen los demás como las creencias normativas sobre cómo debería comportarse la gente, son factores fundamentales para explicar el comportamiento corrupto. A diferencia de la teoría de la elección racional, el modelo cognitivo presenta una visión más amplia de la conducta corrupta, teniendo en cuenta el enfoque basado en el interés propio (es decir, la teoría de la elección racional), pero incorporando también incentivos cognitivos a la explicación. Asimismo, los defensores del modelo cognitivo del comportamiento corrupto afirman que las creencias positivas y las creencias normativas adquieren mayor importancia cuando las probabilidades percibidas de ser sancionado p disminuyen por debajo del valor crítico p_c (es decir, cuando $p < p_c$), siendo otro factor explicativo la magnitud del castigo s : a mayor monto de la sanción, menor probabilidad de corrupción.

Economía conductual y comportamiento corrupto

La economía conductual es un método de análisis económico que aplica los conocimientos psicológicos del comportamiento humano para explicar las decisiones económicas.

Así pues, la economía del comportamiento, basándose tanto en la teoría psicológica como en la teoría económica busca dar cuenta de por qué los individuos en muchas ocasiones toman decisiones que suponen anomalías e incoherencias con el mercado y, por lo tanto, por qué sus comportamientos no siguen la principal predicción de la teoría de la elección racional, según la cual las personas son actores racionales que siempre deciden siguiendo el principio de maximizar su utilidad. La economía del comportamiento concibe a los responsables de las decisiones como individuos limitadamente racionales y ofrece un modelo en el que la maximización de la utilidad es sustituida por la idea de satisfacción (Kahneman, 2003b). En contraste con la visión estándar —o estrecha— de la economía convencional, los economistas conductuales conciben la racionalidad humana como limitada y sujeta a influencias individuales, situacionales y sociales. Este enfoque trata de obtener «un mapa de los sesgos sistemáticos que separan las creencias que tienen los individuos y las elecciones que hacen de las creencias y elecciones óptimas asumidas en la teoría de la elección racional» (Kahneman, 2003a, p. 1449).

En este sentido, la economía conductual se preocupa en entender cómo influyen diferentes sesgos u otras variables psicológicas sobre el comportamiento económico. A partir de los conceptos de racionalidad limitada (Simon, 1979) y de heurísticos (Newell, Shaw y Simon, 1958), se desarrollaría un amplio corpus de literatura psicológica y económica sobre la conducta que se utiliza desde entonces. Los heurísticos se definen como atajos cognitivos que adoptan los individuos cuando tienen que tomar una decisión (Goldstein, 2009). En economía, Kahneman y Tversky (1992) emplearon este concepto para demostrar que el razonamiento de los individuos es ampliamente sesgado y «que no se ajusta a la forma en que la teoría de la elección racional predice las decisiones humanas» (Manzo, 2012, p. 41; Kahneman, 2003a). Así pues, la economía conductual trabaja en concebir modelos psicológicamente plausibles del comportamiento económico para dar cuenta de una serie de anomalías en las decisiones.

Utilizando datos de muy distintos diseños metodológicos —que van desde experimentos de laboratorio hasta trabajo etnográfico de campo—, la economía conductual ha hallado un conjunto de heurísticos. Estos heurísticos incluyen atajos cognitivos tan diversos como la aversión a la pérdida, el descuento temporal, el efecto dotación y el efecto marco, entre otros. La aversión a la pérdida se define como la tendencia de los individuos a dar más valor a las pérdidas que a las ganancias, aunque sean de la misma magnitud.

El descuento temporal es la tendencia a preferir recompensas menores recibidas ahora que recompensas mayores obtenidas después. El efecto de dotación es la tendencia de las personas a dar a sus posesiones un valor mayor al que tienen en el mercado. Por último, el efecto marco se define como un sesgo cognitivo por el que las personas deciden sobre opciones en función de si éstas se presentan con una semántica positiva o una negativa.

Uno de los sesgos más poderosos es la aversión a la pérdida. Según los modelos de comportamiento de la teoría prospectiva (Kahneman, 2011; Kahneman y Tversky, 1979, 1992)⁸ es probable que los individuos tengan aversión al riesgo en situaciones que implican ganancias seguras, pero acepten el riesgo, o incluso lo busquen, en situaciones que implican pérdidas seguras. La idea clave que subyace a la noción de aversión a las pérdidas es que las personas reaccionan de forma diferente, respectivamente, ante los cambios positivos y negativos de su *status quo*: es probable que los individuos «sean más receptivos al riesgo para compensar las pérdidas y más reacios al riesgo para preservar las ganancias» (Dupuy y Neset, 2018, p. 4). Más concretamente, se dice que las pérdidas son dos veces más poderosas en comparación con ganancias equivalentes. El efecto marco también importa: los hallazgos sugieren que los individuos son propensos a tomar decisiones de aversión al riesgo en situaciones enmarcadas positivamente y a tomar decisiones de aceptación del riesgo en situaciones enmarcadas negativamente (Kahneman, 2011; Kahneman y Tversky, 1979, 1992; Prescott, 2012).

Ambos mecanismos de aceptación del riesgo para compensar las pérdidas y de aversión al riesgo para preservar las ganancias tienen importantes implicancias para los estudios sobre la corrupción. El comportamiento corrupto es una decisión potencialmente arriesgada, sobre todo si la probabilidad de ser descubierto y castigado es alta. Para evitar el costo de las pérdidas, la gente emprenderá acciones arriesgadas, mientras que, para conservar las ganancias, la gente renunciará a asumir riesgos. Lo mismo ocurre con el

.....
⁸ La teoría prospectiva se considera a veces como una teoría que pertenece al campo de la psicología cognitiva y a veces como un modelo de economía conductual. En este sentido, este trabajo considera que la teoría prospectiva forma parte de la economía conductual dado que ambos campos de estudio se interesan por el estudio de los efectos de los factores psicológicos, cognitivos, emocionales, culturales y sociales en las decisiones económicas de los individuos y de las instituciones y cómo tales decisiones varían de las que implica la teoría clásica (Lin, 2011).

comportamiento corrupto: cuando los individuos se encuentran en situaciones difíciles, son más propensos a tomar decisiones corruptas para evitar lo que perciben como un resultado costoso o una pérdida (Dupuy y Neset, 2018; Søreide, 2009).

Los economistas del comportamiento se han interesado mucho por identificar los determinantes contextuales e individuales del comportamiento corrupto. Para explorar los mecanismos situacionales y psicológicos que subyacen a la corrupción, los economistas del comportamiento han recurrido a un gran número y variedad de experimentos de laboratorio. Como ya se ha señalado, la teoría de la elección racional afirma que la razón por la que la gente actúa éticamente u obedece las normas legales es el resultado del cálculo de actores racionales que, enfrentados a una estructura de diferentes incentivos preexistentes (es decir, los costos y el riesgo de sanciones en caso de violación de las leyes), eligen obedecer o incumplir las normas sociales o legales. Sin embargo, Fehr y Fischbacher (2004), utilizando juegos de castigo de terceros en experimentos de laboratorio, descubrieron que las normas sociales —como las normas de distribución igualitaria y las normas de cooperación— entre segundas partes son aplicadas por terceros a pesar de que su retribución económica no se ve afectada por la violación de la norma, y de que la aplicación de las mismas es costosa para ellos. El supuesto de la teoría de la elección racional, según el cual los comportamientos de las personas son el resultado de decisiones individuales basadas en consideraciones económicas, parece no funcionar en este caso.

Otros trabajos en el campo de la economía del comportamiento permiten comparar empíricamente la influencia específica de las normas sociales frente a la influencia específica de las normas legales en el comportamiento corrupto. Así, utilizando un experimento natural, Fisman y Miguel (2007) desarrollaron un estudio empírico para evaluar el papel tanto de las normas sociales como de las normas legales en la corrupción estudiando las infracciones de aparcamiento entre los diplomáticos de las Naciones Unidas que viven en la ciudad de Nueva York. Hasta 2002, la inmunidad diplomática protegía a los diplomáticos de la ONU de las medidas de control del aparcamiento, por lo que las acciones de los diplomáticos se veían limitadas únicamente por las normas sociales. En sus principales resultados empíricos, Fisman y Miguel (2007) hallaron un fuerte efecto de las normas sociales (a la que llaman «la norma de la corrupción»): los diplomáticos de países con un alto nivel de aceptación de la corrupción (según los índices basados en encuestas existentes) acumulaban un número significativamente mayor de infracciones de aparcamiento

no pagadas. El experimento natural también permite comparar directamente los efectos de las normas con los de la aplicación de la ley, aprovechando un fuerte aumento de las sanciones legales por infracciones de aparcamiento que comenzó en noviembre de 2002. Las infracciones no pagadas disminuyeron drásticamente en respuesta al cambio legal. La principal implicación teórica de estos resultados, en conjunto, es que tanto las normas sociales como la aplicación de la ley desempeñan un papel clave en las decisiones de corrupción de los individuos. En otras palabras, “tanto las normas sociales como las legales son directamente relevantes para las causas de la corrupción y, por tanto, ambas son importantes para el cumplimiento de la ley». Por lo tanto, ambos tipos de normas «son una fuerte motivación para el comportamiento humano en la vida cotidiana» (Moriguchi, 2017, p. 64).

De forma similar, Cameron, Chaudhuri, Erkal y Gangadharan (2009) examinan las diferencias culturales en las actitudes hacia la corrupción a partir de experimentos realizados en Australia (Melbourne), India (Delhi), Indonesia (Yakarta) y Singapur. Los experimentos diferenciaban entre los incentivos para incurrir en conductas corruptas y los incentivos para castigar las conductas corruptas, lo que permitió a los investigadores explorar si, en entornos caracterizados por bajos niveles de corrupción, existe tanto una menor propensión a incurrir en conductas corruptas como una mayor propensión a castigar las conductas corruptas. Los resultados revelaron que los encuestados de Singapur eran más propensos a la corrupción que los de Australia. Los resultados también demostraron que los encuestados de la India mostraron una mayor tolerancia hacia la corrupción que los de Australia, mientras que los de Indonesia se comportan de forma similar a los de Australia. Estos resultados, tomados en conjunto, parecen indicar que la propensión a participar en comportamientos corruptos parece ser más similar en las cuatro culturas que la propensión a condenar los comportamientos corruptos. Curiosamente, estos resultados sugieren que habría más variación entre las culturas en la propensión a castigar los comportamientos corruptos que en la propensión a incurrir en ellos.

Por lo tanto, el uso de experimentos en «países con diferentes niveles de corrupción es particularmente prometedor porque nos permiten considerar y comparar contextos culturales con diferentes normas y percepciones de la corrupción» (Kubbe, 2018b, p. 36). Sin embargo, los resultados experimentales que comparan países con diferentes niveles de corrupción no siempre coinciden. Reclutando a 200 estudiantes holandeses e indonesios,

Aurelia, van Prooijen y van Lange (2018) encuentran que «los holandeses fueron quienes resultaron ser significativamente más permisivos, moral, social y legalmente, al observar casos de corrupción que los indonesios» (Kubbe, 2018a, p. 36; véase Aurelia, van Prooijen y van Lange, 2018). Los autores sugieren que esto ocurre porque los individuos que viven en un contexto de bajo comportamiento corrupto no están acostumbrados a la exposición a la corrupción; por lo tanto, no tienen una implicación emocional profunda ni una conciencia social muy desarrollada sobre la corrupción y sus consecuencias.

A diferencia de los estudios anteriores, Kubbe (2018b) utiliza un criterio diferente de selección de los casos y compara dos países con niveles similares de corrupción: Estados Unidos (California) y Alemania. Kubbe analiza la propensión a participar en comportamientos corruptos y a castigarlos en el contexto de un juego de tres personas de movimientos secuenciales en ambos países. Los resultados muestran que casi el 70% de los californianos ofrecieron y aceptaron un soborno, y que, en Alemania, casi el 50% de los participantes aprovecharon la oportunidad para ofrecer un soborno y que el 40% aceptaron uno. Una implicación teórica interesante de este estudio es que estos resultados no confirman la hipótesis de que, en entornos «caracterizados por menores niveles de corrupción, los individuos tienen una menor propensión a participar en acciones corruptas» (Kubbe, 2018b, p. 175).

Otros estudiosos se han interesado por explorar el vínculo entre las características sociodemográficas de los individuos y el comportamiento corrupto. Así, varios autores han examinado la influencia del género de un individuo (Frank, Lambsdorff y Boehm, 2011; Kubbe, 2018b; Rivas, 2013), la cuantía de los salarios (Azfar y Nelson, 2007; van Veldhuizen, 2011) y la religión que se profesa (Armantier y Boly, 2008; Rivas, 2013) sobre la corrupción. En particular, existe una gran tradición de estudios que han analizado la interacción entre el género y el comportamiento corrupto. En un estudio que investiga las diferencias de género en el comportamiento cuando tres personas se enfrentan a un problema común de soborno, Alatas, Cameron, Chaudhuri, Erkal y Gangadharan (2009), encuentran que las mujeres australianas son menos propensas a ofrecer sobornos y más propensas a castigar el comportamiento corrupto que los hombres en Australia. Matizando este hallazgo, en India, Indonesia y Singapur no se observan diferencias significativas entre hombres y mujeres. Alatas *et al.* concluyen que las diferencias de género eran más bien específicas de cada cultura que universales.

Otras investigaciones han aportado evidencia empírica a favor de que las mujeres tienen más aversión al riesgo que los hombres y de que están menos dispuestas que ellos a aceptar sobornos (Rocha Menocal *et al.*, 2015). Asimismo, las mujeres pueden también tener normas morales diferentes a las de los hombres, y «hay pruebas de que son más propensas a castigar el comportamiento egoísta en experimentos de laboratorio que los participantes masculinos» (Dupuy y Neset, 2018, p. 9), aunque los hallazgos al respecto son dispares. Las percepciones de riesgo pueden llevar a las mujeres a comportarse de manera diferente que los hombres cuando se trata de corrupción, pero esto está lejos de ser concluyente. Además, destacando el papel de las normas sociales, existe evidencia a favor de la idea de que las sociedades con una cultura igualitaria de género son menos propensas a la corrupción (Alexander, 2018). Otros trabajos experimentales, sin embargo, han aportado pruebas para reconsiderar el acuerdo sobre que las mujeres son más reacias al riesgo que los hombres (Filippin y Crosetto, 2014).

La investigación sociológica sobre la corrupción

En el campo de los estudios sobre la corrupción, existe una importante tradición de investigación sociológica. Este enfoque —conjuntamente con estudios antropológicos— está interesado en comprender la realidad social de la vida cotidiana desde la perspectiva de los actores (Berger y Luckmann, 1966), buscando explorar el sentido o significado que aquellos le asignan a las prácticas corruptas. Así, los relatos sociológicos se centran en las creencias de los individuos con respecto a lo que se entiende por prácticas corruptas. En ese sentido, los estudios sociológicos prestan especial atención a la discrepancia entre las interpretaciones o definiciones técnicas de la corrupción y las experiencias y percepciones de los actores sobre la corrupción. El enfoque sociológico —y el antropológico— no suele proponer una conceptualización universal de la corrupción, sino que ofrece un rico análisis de su definición en función del contexto (es decir, estudio de casos).⁹

La mayoría de los estudios sociológicos y antropológicos son cualitativos y, como

.....

⁹ Por ejemplo, buscando las nociones sobre la corrupción entre las personas en Guatemala, Chew encuentra que la impunidad es central en la definición de ese concepto entre los guatemaltecos porque el propósito de la corrupción en ese país es «menos la extracción de rentas que la garantía de estar libre de sanciones» (Wickberg, 2018, p. 24; véase Chew, 2018).

tales, conceden gran importancia a lo que denominan «actores en situación». Así, lo que distingue al enfoque sociológico es su énfasis en el contexto situacional y los procesos históricos que llevan a los individuos a la corrupción. Dar sentido a la corrupción significa comprender las causas contextuales y los entornos históricos que conducen a la desobediencia de la ley o a la violación de los estándares morales categorizados como corrupción. Moriguchi (2017) sintetiza el interés de esta perspectiva por el contexto, afirmando que «aunque el soborno en el sector público es, en términos formales, ilegal en todas partes, en algunos contextos locales, las formas de soborno se perciben como escandalosas, mientras que en otros contextos se consienten concebidos como prácticas rutinarias, o como de una baja prioridad de aplicación» (p. 66).

Desde este enfoque, los procesos históricos también importan. Los relatos sociológicos de la corrupción entienden la desobediencia a ciertas reglas formales como derivada de la resistencia contra ellas porque han sido impuestas por nuevos gobernantes o por cambios socioeconómicos y políticos como ocurrió con las reformas y transformaciones legales durante el proceso de democratización postcomunista de Europa del Este, a partir de principios de los años noventa y con los procesos de descolonización en ciertas regiones, como el sur de Asia y África (Moriguchi, 2017).

Dada la comprensión del valor de la socialización política, los estudios sociológicos tienden a explorar «cómo la experiencia histórica con partidos políticos o gobiernos corruptos puede influir en las generaciones pasadas y futuras con respecto a la percepción y aceptación de los comportamientos corruptos» (Wickberg, 2018, p. 27; Zakaria 2018a). Por ejemplo, en un trabajo reciente sobre el efecto de socialización de la corrupción, Zakaria (2018a) compara Croacia/Yugoslavia y México y muestra cómo los individuos bajo el gobierno socialista en Croacia/Yugoslavia fueron socializados para ver y tolerar la corrupción, y quizás lo más importante, cómo las generaciones comunistas difieren de sus contrapartes democráticas en el país, que fueron socializadas políticamente bajo el gobierno democrático en las décadas de 1990 y 2000. Con respecto a México, el autor ilustra cómo los individuos bajo el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fueron socializados para ver y aceptar a la corrupción (Zakaria, 2018a; véase Wickberg, 2018).

La socialización de los individuos se considera un factor clave para explicar las prácticas corruptas. Los estudios sociológicos se interesan por las implicancias de la socialización a nivel individual para la normalización de la corrupción en la sociedad (es decir,

la aceptación de la corrupción), siguiendo la tradición clásica de la sociología respecto a, por ejemplo, cómo la educación formal determina la internalización de las normas en una sociedad (Coleman, 1965; Dewey, 1966). En este sentido, los recorridos biográficos de los individuos desempeñan un papel importante en la aceptación de la corrupción. Por lo tanto, los agentes socializadores, como los profesores, los mayores y los padres, son factores clave para explicar las actitudes de los individuos hacia la corrupción. Así, la normalización/aceptación (o no) de la corrupción tiene que ver con el efecto inductor de las normas de la educación.

Vías para futuras investigaciones

Para concluir, este trabajo presenta algunas reflexiones sobre la agenda de investigación futura en relación con las motivaciones que subyacen al comportamiento corrupto. El primer tema a considerar es que se necesita más trabajo interdisciplinar para comprender mejor los motores de la corrupción. Las conclusiones de los distintos campos difieren entre sí según los métodos y técnicas que emplean sus investigadores. Así, los enfoques sociológicos y antropológicos suelen emplear entrevistas en profundidad y trabajos etnográficos, mientras que los politólogos, economistas y psicólogos cognitivos utilizan experimentos. Dado que las conclusiones que se extraen dependen en gran medida de los métodos de investigación utilizados, las conclusiones de los distintos campos deben considerarse complementarias en lugar de competitivas. De ahí que merezca la pena tener en cuenta el conocido problema metodológico de la ausencia de independencia de los hallazgos empíricos respecto a los modelos, y así evitar conclusiones erróneas, teorías frágiles e intervenciones políticas condenadas al fracaso. La investigación futura debería incluir la investigación multi-método de los determinantes individuales y situacionales de la corrupción lo que haría posible que abarquen diferentes disciplinas (por ejemplo, ciencia política, economía, psicología, sociología), y diferentes metodologías (por ejemplo, entrevistas en profundidad, trabajo etnográfico, encuestas, experimentos).

Otra cuestión metodológica que requiere más investigación es cómo evitar las consecuencias del denominado sesgo de deseabilidad social. Como afirma Köbis (2018), «debido a su naturaleza secreta y a menudo ilegal, obtener datos confiables sobre la corrupción plantea un gran desafío metodológico» (p. 5). Estudios anteriores sobre los juegos de corrupción en laboratorio no han podido encontrar pruebas consistentes sobre que factores

determinan que los sujetos tomen decisiones poco éticas. Una posible razón, y también una crítica metodológica a los juegos de corrupción de laboratorio, es que este tipo de experimento «podría no desencadenar el marco de inmoralidad [...] en las mentes de los participantes» tal como se pretende que aquellos hagan, lo que ha llevado a muchos estudiosos «a cuestionar la propia razón de ser» de tales experimentos (Banerjee, 2014, p. 1). Adicionalmente y como lo señala Kubbe (2018b), la respuesta de las personas en un experimento de laboratorio afirmando que dieron sobornos podría ser interpretada como que los participantes son actores recíprocos a los que les gusta jugar, y «que la mayoría de los estudiantes que dijeron que sobornaban lo hicieron porque sentían curiosidad por el procedimiento posterior del juego» (p. 175). Por otra parte, para iluminar las motivaciones de los participantes, los investigadores deberían mitigar el sesgo de deseabilidad social que subyace a sus respuestas: quienes responden en los experimentos que no sobornan, quizás lo hacen para evitar los costos de reputación de confesar que si lo hicieron.

Lo mismo puede decirse de la investigación que utiliza encuestas. Como señala Anders (2002) en su estudio sobre la corrupción en Malawi, «el rechazo general de la «corrupción» no implica un rechazo claro e inequívoco a las prácticas específicas consideradas como corruptas entre los malawianos medios» (p. 3). Este problema es importante para «los investigadores que tratan de interpretar las respuestas de los encuestados en relación con la corrupción» (Brandt y Eiró, 2017, p. 40). Dada la naturaleza moralmente cuestionable de la corrupción, un reto para futuras investigaciones es intensificar los esfuerzos para evitar que los sesgos de deseabilidad social influyan en los resultados empíricos.

Dos perspectivas prometedoras para alcanzar este objetivo son el uso de experimentos naturales y los métodos de investigación cualitativa. Por un lado, los experimentos naturales constituyen un diseño de investigación en el que los individuos están expuestos a condiciones de tratamiento y de control respectivamente, que se dan de modo espontáneo en la naturaleza y que están fuera del alcance de la participación de los investigadores. Los experimentos naturales evitan el desajuste entre el entorno artificial del laboratorio y las experiencias en la vida real de los sujetos. Por otro lado, los métodos de investigación cualitativa —como las entrevistas en profundidad o la observación participante— nos permiten comprender cómo afecta la corrupción a la vida cotidiana de las personas, proporcionando a los investigadores «datos ricos y únicos, que sitúan la investigación de la corrupción en el contexto local» (Varraich, 2017, p. 14). Ambos métodos pueden ayudar a

minimizar la presencia del sesgo de deseabilidad social en la investigación sobre prácticas corruptas.

Adicionalmente, es necesario seguir investigando para develar los mecanismos que subyacen a algunos hallazgos a nivel macro observados en los estudios sobre corrupción. Existen algunas correlaciones paradójicas al comparar el nivel macro con el nivel micro que requieren más investigación. Por ejemplo, el nivel medio de educación en un país reduce la corrupción (Uslaner y Rothstein, 2012). No obstante, la educación a nivel individual parece aumentar la probabilidad de participar en un intercambio corrupto. Asimismo, la corrupción también tiende a ser menor en los países de origen protestante (Treisman, 2000). El protestantismo a nivel individual, sin embargo, no tiene ningún efecto sobre la probabilidad de cometer un soborno en Europa, lo que sugiere que su efecto a nivel de país no depende de la moral y los valores individuales (Richards y Heath, 2016). Los modelos multinivel pueden proporcionar un medio para separar el nivel en el que se produce el efecto y así iluminar qué mecanismos están funcionando (Richards, 2017, p. 7).

Además, la interacción entre las características sociodemográficas de los individuos y la corrupción parece haber sido poco explorada. Aunque hay muchos estudios sobre las interacciones entre el género y el comportamiento corrupto, hay menos trabajos sobre el papel que desempeñan otras características sociodemográficas individuales (como, por ejemplo, los ingresos, la edad o el nivel de educación) como determinantes de las prácticas corruptas.¹⁰

Por último, se han realizado pocos trabajos empíricos que pongan a prueba el grado en que la teoría prospectiva influye en la probabilidad de actuar de forma corrupta. Es necesario seguir trabajando para comprender mejor cómo los individuos entienden y actúan en función de sus percepciones del riesgo y cómo esto influye en la probabilidad de actuar de forma corrupta. Se necesita más investigación para comprender mejor cómo los individuos comprenden el riesgo y, a su vez, cómo las percepciones de riesgo dan forma a los comportamientos (Dupuy y Neset, 2018). Además, la emoción es un componente importante pero poco estudiado y un motor de las creencias, las percepciones, la toma de

.....

¹⁰ Una excepción importante a esta regla general puede verse en Azfar y Nelson (2007), van Veldhuizen (2011), Armantier y Boly (2008), y Kostiuhenko (2018).

decisiones y las acciones (Kahneman, 2011; Mercer, 2010). Esto incluye el comportamiento corrupto (Dupuy y Neset, 2018, p. 12; Köbis *et al.*, 2016).

En conclusión, dado que el estudio de la lógica subyacente que lleva a los individuos a comportarse de forma corrupta es una tarea fundamental para formular enfoques políticos y prácticas anticorrupción, se necesitan más investigaciones que traten de identificar los factores contextuales y psicológicos que impulsan la corrupción. El diseño de estrategias que aminoren las conductas corruptas requiere de mayor conocimiento sobre los mecanismos que impulsan a las decisiones humanas. Sin este conocimiento, los esfuerzos gubernamentales podrían ser infructuosos. Disminuir la corrupción y los flagelos asociados a la misma requiere mayor investigación sobre sus micro-fundamentos.

Referencias

- Abraham, J. y M.M. Pane. (2014). Corruptive Tendencies, Conscientiousness, and Collectivism. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 153, 132-147.
- Alatas, V., Cameron, L., Chaudhuri, A., Erkal, N., y Gangadharan, L. (2009). Gender, culture, and corruption: Insights from an experimental analysis. *Southern Economic Journal*, 663-680.
- Alexander, A. C. (2018). Micro-perspectives on the Gender-Corruption Link. In I. Kubbe y A. Englebert (eds.), *Corruption and Norms. Why Informal Rules Matter* (pp. 53-68). Cham: Palgrave Macmillan.
- Anders, G. (2002). Like Chameleons. Civil Servants and Corruption in Malawi. *Bulletin de l'APAD* 23-24, 1-21
- Armantier, O. y Boly, A. (2008). *Can corruption be studied in the lab? Comparing a field and a lab experiment. Comparing a Field and a Lab Experiment*. Montreal: CIRANO-Scientific Publications.
- Aurelia, M. Z., van Prooijen, J. W. y van Lange, P. (2018) The Effect of Culture of Corruption on Moral Judgment and Emotions upon Corruption In A. K. Schwickerath (ed.), *How to conceptualize corruption?* (pp. 35-36). Conference Proceedings, Interdisciplinary Corruption Research Forum. June 2017, Paris.
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. Basic Books: Nueva York.
- Azfar, O. y Nelson, W. R. (2007). Transparency, wages, and the separation of powers: An experimental analysis of corruption. *Public Choice*, 130(3-4), 471-493.

- Baez Camargo, C. (2017). Can a Behavioural Approach Help Fight Corruption? Basel Institute on Governance, *Policy Brief* Number 1.
- Banerjee, R. (2014). *On the Interpretation of Bribery in a Laboratory Corruption Game: Moral Frames and Social Norms*. Economics Working Papers, Denmark: Aarhus University.
- Becker, G. S. y Stigler, G. J. (1974). Law Enforcement, Malfeasance and the Compensation of Enforcers. *Journal of Legal Studies*, 3(1), 1-18.
- Becker, G.S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- Berger, P. L. y Luckmann, T. (1991). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. London: Penguin.
- Bicchieri, C., y D. Ganegonda (2016). Determinants of Corruption: A Socio-Psychological Analysis. In P. Nichols y D. Robertson (eds.), *Thinking About Bribery: Neuroscience, Moral Cognition and the Psychology of Bribery* (pp. 179-205). Cambridge: Cambridge University Press.
- Boudon, R. (1996). The «Cognitivist Model». A Generalized «Rational-Choice Model». *Rationality and society*, 8(2), 123-150. doi: 10.1177/104346396008002001
- Boudon, R. (1998a). Limitations of rational choice theory. *American Journal of Sociology*, 104(3), 817-828.
- Boudon, R. (1998b). Social Mechanisms without black boxes. In Peter Hedström y Richard Swedberg (eds.), *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory* (pp. 172-203). Cambridge: Cambridge University Press
- Brandt, C. O. y Eiró, F. (2017). Qualitative Corruption Research Methods. In A. Schwickerath, A. Varraich y L. Smith (eds.) *How to research corruption?* (pp. 34-39) Conference Proceedings: Interdisciplinary Corruption Research Forum. June 2016, Amsterdam.
- Camerer, C. F. y Loewenstein, G. (2004). Behavioral Economics: Past, Present, Future. In Colin F. Camerer, George Loewenstein y Matthew Rabin (eds.), *Advances in Behavioral Economics* (pp. 3-51). Princeton: Princeton University Press.
- Cameron, L., Chaudhuri, A., Erkal, N., y Gangadharan, L. (2009). Propensities to Engage in and Punish Corrupt Behavior: Experimental Evidence from Australia, India, Indonesia and Singapore. *Journal of Public Economics*, 93(7-8): 843-851.

- Carlin, R. E. y Sarsfield, R. (2012). Rethinking the Rule of Law: Concepts, Measures, and Theory. *Justice System Journal* 33 (2), 125-131.
- Chew, A. (2018). Explaining corruption in Guatemala through the lens of history. In A. K. Schwickerath (ed.), *How to conceptualize corruption?* (pp. 24-25). Conference Proceedings, Interdisciplinary Corruption Research Forum. June 2017, Paris.
- Cialdini, R. B. (1991). Altruism or egoism? That is (still) the question. *Psychological Inquiry*, 2(2), 124-126.
- Coleman, J. (1965). *Education and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Darley, J.M. (2005). The Cognitive and Social Psychology of Contagious Organizational Corruption. *Brooklyn Law Review*, 70(4), 1177-1194.
- Dewey, J. (1966). *Democracy and Education*. Worcestershire: Read Books Ltd.
- Dimant, E. (2015). The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective. *Economics Discussion Papers*, 2013(59), 2-61.
- Dupuy, K. y Neset, S. (2018). The cognitive psychology of corruption. Micro-level explanations for unethical Behavior. *U4*, 2018:2.
- Elster, J. (1988). *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad*. Barcelona: Gedisa.
- Elster, J. (2010). *La explicación del comportamiento social: más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. México: Gedisa.
- Fehr, E. and Fischbacher, U. (2004) Third Party Punishment and Social Norms. *Evolution and Human Behavior*, 25(2), 63-87. doi: 10.1016/S1090-5138(04)00005-4
- Filippin, A., y Crosetto, P. (2014). *A reconsideration of gender differences in risk attitudes*. IZA Discussion Papers 8184. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Fisman, R. y Miguel, E. (2007). Corruption, norms, and legal enforcement: Evidence from diplomatic parking tickets. *Journal of Political Economy*, 115(6), 1020-1048.
- Fisun, Oleksandr (2015). *The Future of Ukraine's Neopatrimonial Democracy*. PONARS Eurasia, PONARS Eurasia Policy Memo, 394 (October).
- Frank, B., Lambsdorff, J. G. y Boehm, F. (2011). Gender and corruption: Lessons from laboratory corruption experiments. *The European Journal of Development Research*, 23(1), 59-71.
- Fürstenberg, A. (2018). The Impact of Organizational and Societal Cultures on Corrupt Acts of Corporate Employees in Russia and Germany. In A. K. Schwickerath (ed.),

- How to conceptualize corruption?* (pp. 51-52) Conference Proceedings. Interdisciplinary Corruption Research Forum. June 2017, Paris.
- Gambetta, D. (1998). Concatenations of mechanisms. In P. Hedström y R. Swedberg (eds.), *Social mechanisms: An analytical approach to social theory* (pp. 102-124). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gigerenzer, G. (2010). *Rationality for Mortals. How People Cope with Uncertainty*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldstein, D. (2009). Heuristics. In Peter Hedström y Peter Bearman (eds.), *The Oxford Handbook of Analytical Sociology* (pp. 140-167). Oxford: Oxford University Press.
- Goldstone, J. (1994). Is Revolution Individually Rational: Groups and Individuals in Revolutionary Collective Action. *Rationality and Society*, 6 (1), 139-166.
- Goldthorpe, J. (1998). Rational Action Theory for Sociology. *The British Journal of Sociology*, 49(2), 167-192. doi: 10.2307/591308
- Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law and Social Change*, 27(3-4), 207-229.
- Guerrero, M.A. y E. Rodríguez-Oreggia (2008). On the Individual Decisions to Commit Corruption: A Methodological Complement. *Journal of Economic Behavior y Organization*, 65, 357-372.
- Heywood, P. (2017). Rethinking Corruption: Hocus-pocus, Locus and Focus. *Slavonic and East European Review*, 95(1), 21-48. doi: 10.5699/slaveastorev2.95.1.0021
- Hibbs, D. A. y Piculescu, V. (2010). Tax Toleration and Tax Compliance: How Government Affects the Propensity of Firms to Enter the Unofficial Economy. *American Journal of Political Science*, 54 (1), 18-33.
- Hoffmann, L.K. y Patel, R.N. (2017). *Collective Action on Corruption in Nigeria: A Social Norms Approach to Connecting Society and Institutions*. London: Chatham House Report.
- Holmes, S. y Sunstein C. R. (1999). *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: Norton.
- Huss, O. y Nesterenko, O. (2017). Researching endemic corruption at the country level: The case of Ukraine. In A. Schwickerath, A. Varraich y L. Smith (eds.) *How to research corruption?* Conference Proceedings: Interdisciplinary Corruption Research Forum (pp. 44-58). June 2016, Amsterdam.

- Johnston, M. (1996). The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. *International Social Science Journal*, XLVIII, 321-335.
- Johnston, M. (2018). Democratic Norms, Political Money, and Corruption. The Deeper Roots of Political Malaise. In I. Kubbe y A. Englebert (eds.), *Corruption and Norms. Why Informal Rules Matter* (pp. 13-30). Cham: Palgrave Mcmillan.
- Kahneman, D. (2003a). Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. *American economic review*, 93(5), 1449-1475. doi: 10.1257/000282803322655392
- Kahneman, D. (2003b). A perspective on judgment and choice: mapping bounded rationality. *American Psychologist*, 58(9), 697-720.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin Books.
- Kahneman, D. y A. Tversky (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk. *Econometrica*, 47(2), 263-292.
- Kahneman, D. y Tversky, A. (1992). Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty* (5), 297-323.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Köbis, N. C. (2018). The role of data: How can indicators be useful for combatting corruption? In A. K. Schwickerath (ed.), *How to conceptualize corruption?* (pp. 4-8). Conference Proceedings, Interdisciplinary Corruption Research Forum. June 2017, Paris.
- Köbis, N. C., van Prooijen, J. W., Righetti, F. y Van Lange, P. A. (2015). «Who Doesn't?» The Impact of Descriptive Norms on Corruption. *PLoS One*, 10(6), 1-14.
- Köbis, N. C., van Prooijen, J. W., Righetti, F. y Van Lange, P. A. (2016). Prospection in individual and interpersonal corruption dilemmas. *Review of General Psychology*, 20(1), 71-85. doi: 10.1037/gpr0000069
- Köbis, N. C., Iragorri-Carter, D. y Starke, C. (2018). A social psychological view on the social norms of corruption. In I. Kubbe y A. Englebert (eds.), *Corruption and Norms. Why Informal Rules Matter* (pp. 31-52). Cham: Palgrave Macmillan.
- Kostiuchenko, T. (2011). Central actors and groups in political elite: advantages of network approach. *Polish Sociological Review*, 174(2), 195-204.
- Kostiuchenko, T. (2012). Elite continuity in Ukraine: when networks matter (?). *Historical Social Research*, 37(2), 14-25.
- Kostiuchenko, T. (2018). Corruption discourse anti-corruption Romania Ukraine. In A.

- K. Schwickerath (ed.), *How to conceptualize corruption?* (pp. 57-58). Conference Proceedings, Interdisciplinary Corruption Research Forum. June 2017, Paris.
- Kubbe, I. (2018a). The Importance of Social Norms in Designing Anti-Corruption Mechanisms. In A. K. Schwickerath (ed.), *How to conceptualize corruption?* (pp. 34-41). Conference Proceedings, Interdisciplinary Corruption Research Forum. June 2017, Paris.
- Kubbe, I. (2018b) Let's Play: Bribery Games in the US and Germany. In I. Kubbe y A. Englebert (Eds.) *Corruption and Norms. Why Informal Rules Matter* (pp. 153-186). Cham: Palgrave Mcmillan.
- Kubbe, I. y A. Englebert (2018) Introduction. In I. Kubbe y A. Englebert (eds.) *Corruption and Norms. Why Informal Rules Matter* (pp. 1-10). Cham: Palgrave Mcmillan
- Lambsdorff, J.G. (2015). Behavioural and Institutional Economics as an Inspiration to Anti-corruption: Some counterintuitive findings. In Paul M. Heywood (ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption*. London: Routledge.
- Lin, T.C. W. (2011). A Behavioral Framework for Securities Risk. *Seattle University of Law Review*, 34: 325-378.
- Machiavelli, N. (2009). *Discourses on Livy* (H. Mansfield y N. Tarcov, Trans.) Chicago: Chicago University Press.
- Manzo, G. (2012). Reason-based explanations and analytical sociology. A rejoinder to Boudon, *European Journal of Social Sciences*, 50(2), 35-65. doi: 10.5565/rev/papers.2125
- Marquette, H. y Peiffer, C. (2015). *Corruption and Collective Action. Developmental Leadership Programme Research Paper*. Birmingham: University of Birmingham.
- McCarthy, B. (2002). New Economics of Sociological Criminology. *Annual Review of Sociology*, 28, 417:442.
- McKenzie, R.B. y Tullock, G. (1994). *The New Word of Economics*. New York: McGraw Hill.
- Mercer, J. (2010). Emotional Beliefs. *International Organization*, 64(1), 1-31.
- Moriguchi, K. (2017). *The role of social and legal norms in fighting corruption*. In A. Schwickerath, A. Varrach y L. Smith (eds.) *How to research corruption?* (pp. 64-68) Conference Proceedings: Interdisciplinary Corruption Research Forum. June 2016, Amsterdam.

- Mosquera, M. (2014). *Negotiation Games in the Fight against Corruption*. Edmond J. Safra Working Papers, núm. 46, Edmond J. Safra Center for Ethics, Harvard University.
- Mungiu-Pippidi, A. (2005), Deconstructing Balkan Particularism: The Ambiguous social capital. *Southeast Europe, Southeast European and Black Sea Studies*, 5(1), 49-69.
- Mungiu-Pippidi, A. (2014). The transformative power of Europe revisited. *Journal of Democracy*, 25(1), 20-32.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest of Good Governance*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Mungiu-Pippidi, A. (2023). *Rethinking Corruption*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham
- Newell, A., Shaw, J. C. y Simon, H. A. (1958). Elements of a theory of human problem solving. *Psychological review*, 65(3), 151-166. doi: 10.1037/h0048495
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Opp, K-D. (1999). Contending Conception of the Theory of Rational Action. *Journal of Theoretical Politics*, 11(2),171-202. doi: 10.1177/0951692899011002002
- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *The American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3), 449-471.
- Prescott, R.E. (2012). *Applying Prospect Theory to Moral Decision-Making: The Heuristic Biases of Moral Decision-Making Under Risk* (Doctoral Dissertation. Minneapolis, MN: Walden University).
- Reckers, P. y Samuelson, M. (2016). Toward Resolving the Debate Surrounding Slippery Slope Versus Licensing Behavior: The Importance of Individual Differences in Accounting Ethical Decision Making. *Advances in Accounting*, 34, 1-16.
- Richards, L. (2017) Using Survey Methods to Research Corruption. In A. K. Schwickera-th, A. Varraich y L. L. Smith (eds.) *How to research corruption?* (pp. 4-12) Conference Proceedings Interdisciplinary Corruption Research Forum, June 2016 Amsterdam.
- Richards, L. y Heath, A. (2016). *Explaining the Incidence of Bribery in Europe:a Multi-level Analysis*. Centre for Social Investigation, CSI 2016-01. <http://csi.nuff.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/2016-01-Explaining-the-incidence-of-bribery-in-Europe.pdf>

- Rivas, M. F. (2013). An experiment on corruption and gender. *Bulletin of Economic Research*, 65(1), 10-42.
- Rocha Menocal, A., Taxell, N., Johnsen, J. S., Schmaljohann, M., Guillan Montero, A., De Simone, F., Dupuy, K. y Tobias, J. (2015). *Why corruption matters: Understanding causes, effects and how to address them*. Evidence Paper on Corruption. London: Overseas Development Institute. Department for International Development
- Rose-Ackerman, S. (1999). Political corruption and democracy. *Connecticut Journal International Law*, 14(2), 363-378.
- Rose-Ackerman, S. y Palifka, B. (2016). *Corruption and government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rusch, J. (2016, April). *The Social Psychology of Corruption*. Paper presented at the 2016 OECD Integrity Forum, Paris.
- Sarsfield, R. (2013). ¿Es racional, desde el punto de vista individual, obedecer la ley? Microfundamentos del estado de derecho. *Gestión y Política Pública*, 22 [Special Issue], 195-221.
- Schelling, T. C. (1998). Social mechanisms and social dynamics. In P. Hedström y R. Swedberg, *Social mechanisms: An analytical approach to Social Theory* (pp. 32-44). New York: Cambridge University Press.
- Schelling, T. (2006). *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W.W. Norton and Company.
- Searle, J. (2001) The Classical Model of Rationality and Its Weaknesses. In B. Brogaard y B. Smith (eds.), *Rationality and Irrationality*. Proceedings of the 23rd International Wittgenstein Symposium (pp. 311-324), Vienna.
- Shafir, E y LeBoeuf, R. A. (2002). Rationality. *Annual Review of Psychology*, 53(1), 491-517. doi : 10.1146/annurev.psych.53.100901.135213
- Simon, H. (1979). Rational decision making in business organizations. *American Economic Review*, 69(4), 493-513.
- Søreide, T. (2009). Too Risk Averse to Stay Honest? Business Corruption, Uncertainty and Attitudes Toward Risk. *International Review of Law and Economics*, 29, 388-395.
- Thaler, R. H. (1985). Mental accounting and consumer choice. *Marketing Science*, 4(3), 199-214.
- Thaler, R. H. (1999). Mental Accounting Matters. *Journal of Behavioral Decision Ma-*

- king, 12(3), 183-206. doi: 10.1002/(SICI)1099-0771(199909)12:3<183::AID-BD-M318>3.0.CO;2-F
- Transparency International (2008). *How do you define corruption? - frequently asked questions-*
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3): 399-457.
- Trevino, L. K. y Youngblood, S. A. (1990). Bad apples in bad barrels: A causal analysis of ethical decision-making behavior. *Journal of Applied psychology*, 75(4), 378.
- Troper, M. (2003). Obedience and Obligation in the Rechtsstaat. In A. Przeworski y J. M. Maravall (eds.), *Democracy and the Rule of Law* (pp. 94-108). New York: Cambridge University Press.
- Urinboyev, R. y Svensson, M. (2018). Corruption, Social Norms and Everyday Life in Uzbekistan. In I. Kubbe y A. Englebort (eds.) *Corruption and Norms. Why Informal Rules Matter* (pp. 187-210). Cham: Palgrave Mcmillan.
- Uslaner, E. M. y Rothstein, B. (2012). *Mass Education, State-Building and Equality: Searching for the Roots of Corruption*. QoG Working Paper Series, 2012(5).
- van Veldhuizen, R. (2011). *Bribery and the fair salary hypothesis in the lab*. Working Paper. Amsterdam: Tinbergen Institute.
- Varraich, A. (2017). Making Sense of Corruption through interviews. In A. Schwickerath, A. Varraich y L. Smith (eds.) *How to research corruption?* (pp. 13-20) Conference Proceedings: Interdisciplinary Corruption Research Forum. June 2016, Amsterdam.
- Wang, F. y Sun, X. (2016). Absolute Power Leads to Absolute Corruption? Impact of Power on Corruption Depending on the Concepts of Power One Holds. *European Journal of Social Psychology*, 46, 77-89.
- Weisel, O. y S. Shalvi. (2015) The collaborative roots of corruption. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(34), 10651-10656.
- Wickberg, S. (2018). Historical Roots of Corruption. In A. K. Schwickerath (ed.), *How to conceptualize corruption?* (pp. 23-28). Conference Proceedings, Interdisciplinary Corruption Research Forum. June 2017, Paris.
- Yap, A.J. (2013). *How Power and Powerlessness Corrupt* (Doctoral Dissertation. New York: Columbia University).
- Zakaria, P. (2018a). The role of socialization in tolerance of corruption. In A. K. Schwic-

kerath (ed.), *How to conceptualize corruption?* (pp. 27-28). Conference Proceedings, Interdisciplinary Corruption Research Forum. June 2017, Paris.

Zakaria, P. (2018b). Religiosity and Corruption. In I. Kubbe y A. Englebert (eds.), *Corruption and Norms. Why Informal Rules Matter* (pp. 69-90). Cham: Palgrave Mcmillan.

Zaloznaya, M. (2017). The Social Psychology of Corruption: Why It Does Not Exist and Why It Should. *Sociology Compass*, 8(2), 187-202.

Una propuesta democrática de control y rendición de cuentas en la gestión municipal

IGNACIO L. MOHENO

Recibido: 30 de junio de 2023. Aceptado: 17 de enero de 2024.

Resumen. Este ensayo aborda la cuestión del control y la rendición de cuentas municipal y propone un esquema de buena gobernanza que involucra cuatro variables: la presencia de elecciones periódicas; la disposición burocrática hacia la transparencia; la disponibilidad de información gubernamental, y la disposición ciudadana a participar en los mecanismos de control y rendición de cuentas. Procede luego a explicar las posibilidades y los problemas que el esquema entraña sobre la base de tres personas conceptuales: el burócrata, el ciudadano y el político, que pertenecen, respectivamente, a sendos modelos organizacionales de lo público: eficiencia, legitimidad y eficacia.

Palabras clave: control, rendición de cuentas, transparencia, burócrata, ciudadano, político, eficiencia, legitimidad, eficacia, ética pública.

Abstract. This essay addresses the issue of municipal control and accountability by proposing a good governance scheme that involves four variables: the presence of periodic elections; the bureaucratic disposition towards transparency; the availability of government information, and the citizen's willingness to participate in the control and accountability mechanisms. It then proceeds to explain the possibilities and problems that the scheme entails on the basis of three conceptual persons: the bureaucrat, the citizen and the politician, who belong, respectively, to three separate organizational models of the public: efficiency, legitimacy and effectiveness.

.....
Ignacio L. Moheno. Centro de Investigación y Docencia Económicas (correo electrónico: ignacio.lozano@cide.edu | <https://orcid.org/0000-0002-2297-1890>).

Key words: control, accountability, transparency, bureaucrat, citizen, politician, efficiency, legitimacy, effectiveness, public ethics.

Introducción

Le pedimos muchas cosas al municipio aun sin contar con todos los medios humanos, materiales y financieros para volverlas realidad. Las atribuciones que la Constitución le reserva son un abanico de servicios públicos que, en la práctica, a pesar de su elementalidad, exhibe deficiencias. Son éstas las que llaman, más que nunca, al control y la rendición de cuentas sobre el aparato administrativo que los materializa. Agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, limpia y disposición de desechos sólidos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles y vialidades, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito conforman el paquete de servicios amparado por la Constitución Política, además de la hucha de los buenos deseos: los servicios que determinen los congresos estatales, sin contar aquellos que los ayuntamientos con más iniciativa comprometen por ser de urgente atención, por concurrencia con los gobiernos estatal y federal o, simplemente, por moda. Asimismo, al municipio le corresponde todo lo relacionado con el desarrollo urbano en su territorio, con sus numerosas implicaciones en temas de planeación, reserva territorial, construcciones, vialidades, transporte público y reservas ecológicas. Todos esos servicios absorben recursos públicos que no necesariamente se multiplican en la medida en que se demanda su instrumentación más o menos eficiente, sin mencionar los conflictos sociales, así como los breves inter e intraburocráticos, de menor o mayor envergadura, que suelen acontecer y distraer recursos escasos. Todo ello reclama intervenciones inteligentes y apertura para que la ciudadanía participe en su vigilancia y control. En efecto, a todo ese espectro de atribuciones y obligaciones, que ya son objeto de control y evaluación institucional, es impostergable agregar el escrutinio ciudadano.

Muchas razones justificarían la participación de la ciudadanía en la vigilancia del gobierno. Una de ellas descansa en el «peso administrativo» (*administrative burden*) que los ciudadanos deben soportar, de formas diversas, en sus interacciones con el Estado. La provisión/recepción de servicios públicos en condiciones mínimas de calidad y cantidad supone cargas burocráticas que debe sobrellevar el ciudadano de a pie, que no tienen que ver con las regulaciones propias de la administración pública, sino con costos asociados: la carga del aprendizaje de trámites y programas (cómo funcionan), la del consentimiento

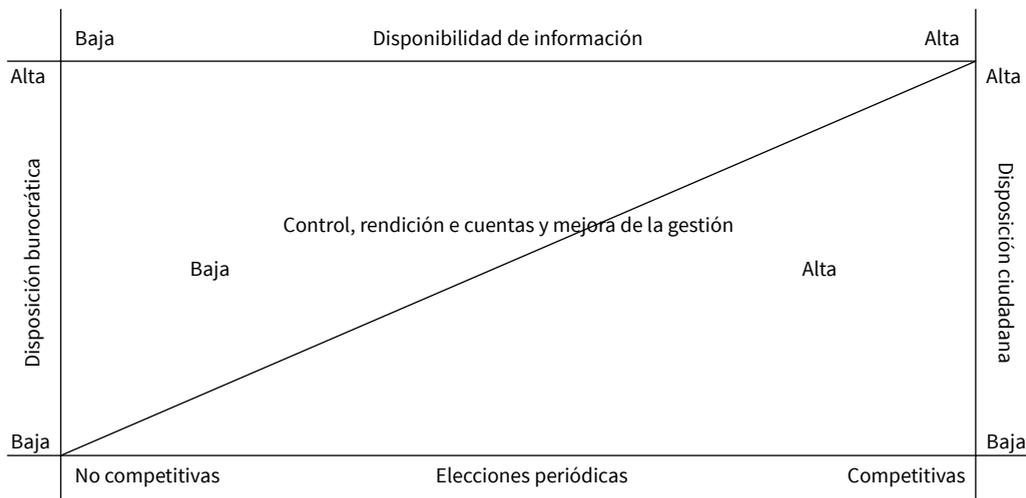
de requisitos, y la psicológica (Moynihan *et al.*, 2015). Pero la razón quizá más poderosa reside en la pedagogía cívica que se gana con la vigilancia desde abajo. De ese modo, se consume el círculo de la democracia misma hacia la mejora del gobierno, al «...[cambiar] la percepción de las personas y [volver] más humildes [a] quienes ejercen el poder, [de modo] que las semillas de una mayor responsabilidad pública [puedan] sembrarse en todas partes, desde la recámara del hogar y la sala de juntas hasta el campo de batalla» (Keane, 2018, p. 42).

Urge pasar de la democracia testimonial de los votos, tan fundamental como frágil —«En la actualidad, el retroceso democrático empieza en las urnas» (Levitsky y Ziblatt, 2019, p. 11)—, a una democracia abierta a la participación ciudadana en muchos frentes; pero por ahora, al menos, en la vigilancia de la administración pública. Se trata de arrojar luz sobre ésta en un esfuerzo por derrotar la venalidad administrativa en todas sus expresiones. Para ello, sugiero un modelo de buena gobernanza municipal en torno al control, la rendición de cuentas y la mejora de la gestión, tomando en cuenta dos fuerzas contrarias que podrían reconciliarse en espacios institucionales específicos en los cuales encontrarse creativamente. Una de esas fuerzas se mueve de arriba abajo y se compone de dos variables: disposición burocrática y disponibilidad de información; la otra tiene la dirección inversa, de abajo arriba, y la configuran también dos variables: disposición ciudadana y elecciones periódicas (como expresión de la democracia). Las cuatro variables del esquema 1 se explican por su baja o alta intensidad.

Dada su proximidad con el gobierno municipal, la participación de la ciudadanía puede ser más directa y vigorosa. Por participación, entiendo el involucramiento de los usuarios e interesados en la buena provisión de los servicios. Más allá de la necesaria transparencia que esto implica, cierta evidencia lo respalda: «Los individuos se preocupan tanto o más por el proceso de sus interacciones con el Estado que por el resultado. Esto implica que los procedimientos percibidos como consistentes, justos y equitativos son de fundamental importancia para los ciudadanos» (mi traducción) (Moynihan *et al.*, 2015). En principio, de las interacciones correspondientes sobrevendrá la mejora de la gestión en los servicios, siempre que también se dé cierta disposición de los funcionarios públicos. Así, disposición burocrática, voluntad ciudadana, disponibilidad de información pública y un contexto democrático con, por lo menos, elecciones periódicas libres, engendrarían algún grado de control y rendición de cuentas. En la medida en que los comportamientos

y las acciones en tales variables tiendan a la parte alta del espectro, esperaríamos que la curva positiva de control, rendición de cuentas y mejora de la gestión igualmente concentrara eventos de su parte media hacia el extremo nororiental.

Esquema 1 | Buena gobernanza municipal



Fuente: Elaboración propia.

El control interno de las actividades gubernamentales resulta asunto central de la democracia. Los antiguos griegos le llamaban *Euthyna* (enderezamiento) y consistía en la rendición de cuentas del funcionario al término de su encargo ante un comité de ciudadanos. Este procedimiento formaba parte de un entramado legal más amplio que incluía el escrutinio de los funcionarios antes de iniciar su encargo, la revisión periódica del mandato por la asamblea durante su ejercicio, imputación judicial con suspensión del cargo, revisión de cuentas financieras por funcionarios designados por la *Boulé* (una junta de entre 400 y 500 ciudadanos seleccionados por sorteo de todas las tribus), inspección final de cuentas por contadores independientes tras el término del cargo, evaluación general del comportamiento en el puesto por oficiales investidos por la *Boulé*. Con ese instrumental

se enderezaba lo que el oficial hubiera torcido en su desempeño y, sobre todo, se «[desalentaba] a un funcionario de amasar poder político a través de sus deberes públicos» (mi traducción). Tal andamiaje jurídico constituye uno de los últimos reductos ciudadanos para el control del gobierno (Efstathiou, 2007, pp. 114-116, 122-123), lo cual sólo puede suceder en la democracia. Pues, al contrario, como era evidente «en el pensamiento político griego, el poder tiránico se [caracterizaba] como *aneuthynos*, que en sentido amplio significa «no sujeto a procedimientos legales» o «sin control»» (Fröhlich, 2017, p. 1).

Con independencia de que la intervención directa de la ciudadanía se seguía, invariablemente, a través de procedimientos institucionales, no era concebible la democracia sin transparencia, sin control efectivo del gobierno. O, eludiendo un poco el dramatismo, sí podía haber democracia sin control efectivo, pero también corrupción sin castigo. Hoy como ayer, la impunidad en el ejercicio corrupto de cargos públicos pone en peligro la democracia. La transparencia y el control son aspectos de la rendición de cuentas que el gobierno y sus funcionarios le deben a la ciudadanía. De ahí que la realización periódica de ejercicios de control interno y rendición de cuentas sea un indicador fundamental de la calidad de la democracia.

Porque, en efecto, el corazón de la democracia está en lo que ocurre entre elecciones, en el ejercicio de gobierno. No quiere decir que las instituciones y los procedimientos electorales, el voto para decirlo en una palabra, no sean esenciales. Lo son, sin duda, porque dotan de legitimidad al gobierno al asegurar elecciones libres, imparciales, creíbles. Pero su objeto consiste en garantizar que la voluntad ciudadana sea respetada en cuanto a quiénes serán sus representantes y quiénes, los ocupantes de los cargos ejecutivos por elección. A partir de ahí, éstos y el aparato administrativo que encabezan sólo pueden hacer lo que la ley determine, es decir, lo que decida el congreso, que es la ciudadanía representada. Entiendo al representante como ciudadano representativo que, al converger con los otros, a la manera de Rousseau, ven todos por el bien del conjunto sin perder su individualidad política. Las decisiones tomadas por los representantes constituyen el mandato popular que el Ejecutivo debe convertir en hechos dentro de parámetros de calidad y cantidad. Y para asegurarse de que así suceda, los sistemas de control determinarán si, en efecto, el ejercicio de gobierno es de acuerdo con aquellos

mandatos. Cualquier desviación deberá advertirse y haber consecuencias ante la ciudadanía representada y las instancias creadas para ello, pero también ante el ciudadano de a pie. No hay nada más transparente que rendirles cuentas a quienes han confiado con su voto en el gobierno. He ahí la *Euthyna* que, es verdad, no es novedosa. Han irrumpido en la escena pública innúmeras formas de control y rendición de cuentas de la democracia desde y por la ciudadanía. John Keane le llama «democracia monitorizada» (2018, p. 39).

A continuación plantearé mis ideas en torno a tres personas conceptuales, con todo lo que ello implica en términos de las posibilidades y los problemas que entraña la instrumentación de un sistema de control y rendición de cuentas en el municipio: el burócrata, el ciudadano y el político, en ese orden. Estas personas conceptuales son de suyo figuras contrapuestas. Su accionar obedece a principios excluyentes entre sí que dan vida a sendos modelos de la organización pública: de eficiencia, de legitimidad y de eficacia. Asimismo, los entornos, por así decir, naturales en los que se mueven son distintos: las acciones del burócrata son las propias de la autoridad; las del ciudadano, de la democracia; las del político, de la política. Una cierta intuición más o menos desarrollada me exime de extenderme en más dilucidaciones. Baste decir, sin embargo, que pese a que los modelos y sus personas conceptuales son excluyentes y discordes entre sí, existen áreas de intersección mayores o menores, de contenidos imperdables y fronteras fluidas, como podemos imaginar según el esquema 2.

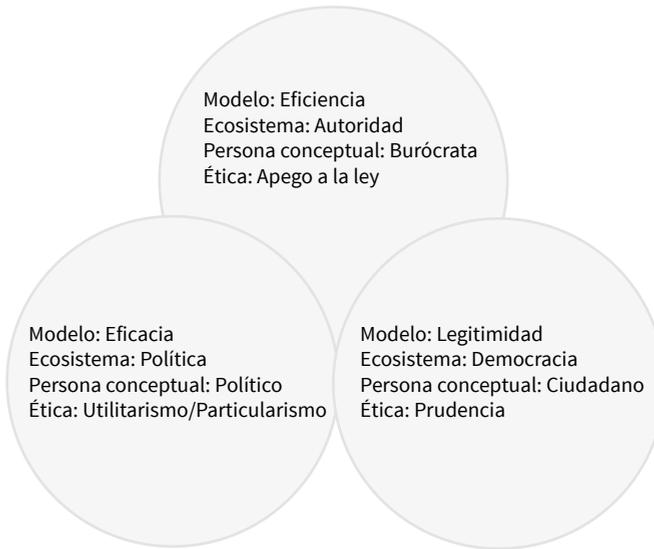
*El burócrata*¹

La eficiencia, premisa del desempeño del burócrata y a un tiempo conjunto de reglas y procedimientos, es el fundamento operante que justifica a la burocracia. Significa el uso de los recursos disponibles, que sabemos son escasos, de un modo que permita alcanzar los mejores resultados. Es decir, sólo pueden perseguirse los fines que permiten los medios económicos disponibles en un marco de reglas que, en teoría, garantizan este arreglo

.....

¹ Esta sección y las dos subsecuentes sobre las personas conceptuales, a su vez, expresión de sendos modelos organizacionales (eficiencia, legitimidad y eficacia) se basan, de manera muy apretada, en Moheno (2023).

Esquema 2 | Modelos de organización pública con personas conceptuales



Fuente: Elaboración propia.

eficiente. Contra lo que pudiera conjeturarse, las normas hacen posible la relación entre medios y fines, entre recursos finitos y resultados posibles. El propósito de las reglas y las instituciones es facilitar la eficiencia (Moheno, 2023, pp. 207 y ss.). Los mecanismos de vigilancia y control forman parte de esa regulación, si bien idealmente deben armonizar con el conjunto de normas e instituciones de la administración pública. Sin tal armonización sus resultados son escasos y de poco valor organizacional. Poco más puede decirse sobre sus efectos negativos en la calidad de un gobierno democrático. En el contexto general de manejo honesto de los recursos públicos, en cambio, control y rendición de cuentas serán herramientas muy efectivas para corregir desviaciones y, de ese modo, coadyuvar a una democracia saludablemente viable.

El burócrata opera mejor en un medio muy regulado. Funcionarios con amplia discrecionalidad, como algunos estudios muestran, son un factor que conduce a la ineficiencia y la corrupción (por ejemplo, Mungiu-Pippidi, 2015). Conviene, por lo tanto, que su campo de acción esté claramente ceñido al Derecho. Debe entenderse esta adhesión a la

ley en un ambiente constitucional democrático, en el que la ciudadanía goza de amplias libertades cívicas y existen restricciones claras a la acción del Estado. (Valga la aclaración porque las dictaduras también aman el Derecho, paramento de sus arbitrariedades [Gümplová, 2013].) Para el burócrata no hay nada más sano que atenerse estrictamente a las normas. Lo cual no es más que otra forma de citar la premisa del derecho público: el funcionario público sólo puede hacer lo que le esté expresamente mandatado en la ley. Traducido a términos kantianos, la ética del burócrata se resume en un imperativo categórico, reflexivamente asumido como ley universal válida para todos, por lo menos para todos sus colegas: adherir rigurosamente su proceder al derecho. Desde luego, hay valores que deben también exigirse, sobre todo cuando las reglas no alcanzan a proteger y orientar al funcionario público (véase Fierro y Otero, 2018).² Pero lo esencial descansa en ese imperativo. Sólo de esta manera es posible realizar la justicia que Sócrates tenía en mente, en quien hago descansar el modelo de eficiencia: que cada quien se dedique a lo suyo, a aquello que sabe, a desarrollar su función, de lo cual resulta la armonía del todo orgánico que llamamos Estado.

Esta adhesión fría, desaborida, a la ley es lo que nos hace reaccionar a veces de manera despectiva contra al burócrata profesional, pese a que tal conducta es mejor que cualquier opción antípoda: soborno, ineficiencia, dilación, abuso, extorsión... Una administración pública poblada de funcionarios éticamente sólidos se justifica por sí misma, más en un contexto organizacional donde escasean las normas de procedimiento y rutina. Si a esa disposición moral añadimos una estructura exhaustiva de reglas, incluidas las de control y rendición de cuentas, tenemos el ideal de la eficiencia.

Al fondo, podemos percibir el bien colectivo como resultado de la acción gubernamental. El burócrata, empero, no piensa en él todo el tiempo, concentrado como está

.....

² Los valores que el funcionario debe asumir, según los autores, son responsabilidad, objetividad, imparcialidad, razonabilidad, publicidad, solidaridad, prudencia, instrumentalidad. No pasa inadvertido que la honestidad desaparece en su análisis. La propuesta descubre a un superburócrata movido por valores que lo acercan a sus congéneres por cuyo bienestar trabaja, sin abandonar su (tácita) posición superior (como Sócrates querría). Tengo la impresión, empero, de que esos valores comulgan mejor con el gerente público, el héroe de la nueva gerencia pública (NGP), que opera en un ambiente mucho menos regulado.

en cumplir su papel en la trama de procedimientos y decisiones de que forma parte. El cumplimiento de todos los funcionarios en lo individual llevará al gobierno en su conjunto hacia buenos resultados materiales, tangibles, en términos del bienestar público. Al apegar su actuación a las normas, contribuyen a ese fin. Aquí aparece la noción de unidad orgánica del Estado, el derecho puesto en práctica: el Estado de derecho hecho valer por la actividad cotidiana del aparato burocrático en cuyo pináculo descansa la Autoridad, misma que se extiende, por delegación, a todo el aparato administrativo. Como autoridad, el funcionario público —versión moderna del socrático guardián-filósofo— procede sólo en función del derecho. La Autoridad es el ecosistema del burócrata articulado, de manera infinitesimal, por la mirada de reglas jurídicas que norma su comportamiento.

Síntoma de que el ejercicio de la autoridad ya no responde al derecho sino a los intereses privados de funcionarios corruptos, es la ausencia de organicidad, de armonía organizacional. Cuando con cada periodo gubernamental llegan oficiales a ocupar puestos por afinidades político-ideológicas con el nuevo gobernante y se les designa por lealtad personal, no podemos esperar otra cosa que sumisión burocrática, otra forma del viejo sistema de botín: en lugar de lealtad a las normas, lealtad al jefe. La relación de obediencia del funcionario se ha invertido. Las ocurrencias dibujan la dinámica administrativa. En un ambiente organizacional en el que, si existen, reglas y procedimientos formalmente instituidos se aplican en función de intereses personales o venales no puede haber eficiencia. Y lo peor: el control, que en principio ha de detectar y, en su caso, corregir las anomalías en la función pública, se enfrenta a ese cuadro, no con funcionarios de carrera sino, como acontece tantas veces, con funcionarios designados de la misma manera. Al final, vemos evaluaciones que a menudo dejan hacer, dejan pasar; que señalan, *ad libitum*, a funcionarios indeseados con el objeto de sancionarlos o premiar injustificadamente a los más fieles; que ocultan la corrupción bajo una montaña de documentos; que celebran resultados inanes...³

.....
³ Véase IIRCCC (2020: 7). Ahí se señala, respecto a los procedimientos administrativos de sanción, por ejemplo, que los expedientes de sanción no versan sobre actos serios de corrupción, son mal integrados por los órganos internos de control (OIC), las pruebas reunidas son ineficaces ante los jueces o, en general, vienen pobladas de fallas formales básicas. Todo ello condena el esfuerzo sancionatorio, último reducto de la vigilancia, al fracaso. Asimismo, la insuficiencia o ausencia de

Por otro lado, convertido inevitablemente en un conjunto de mecanismos técnicos, el control interno se ha deslavado como recurso de la democracia para garantizar que los funcionarios se comporten de acuerdo con la ley. Esta sofisticación técnica, necesaria por lo demás, hace difícil la rendición de cuentas como una práctica regular dirigida al cargo y a su concurrente manejo de recursos públicos. El control y la rendición de cuentas parecen olvidar su *raison d'être*: asegurar la responsabilidad de los funcionarios de cara a la ciudadanía. Hay un factor cardinal que ayuda a explicar el fenómeno: la consubstancial renuencia de la burocracia a la transparencia, incluso ahí donde podemos observar al funcionariado actuar impecablemente. La burocracia opera mejor en el entorno cerrado de sus oficinas. Su poder se sustenta en la información que genera, circula y archiva. Es reacia a la vigilancia y, más aún, a la publicidad, que Kant consideraba imprescindible, pues el gobierno de gentes y el derecho público no pueden desplegarse ni permanecer en secreto. El imperativo de eficiencia lo ha programado para seguir rutinas. Su encargo, que le exige atenerse sólo al Derecho, lo materializa a través de los protocolos que regulan su conducta y prescriben el modo en que han de usarse los recursos públicos.

Los sistemas de control, con sus mecanismos y agencias, buscan prevenir, disciplinar y, en su caso, castigar los abusos en el uso de los recursos públicos y someter el desempeño de los funcionarios a límites precisos. Hemos visto también que, en el mejor de los casos, este entramado regulatorio puede restringir el radio de movimiento de la administración pública y acotar sus alcances, y en el peor, que la insuficiencia de normas, la falta de profesionalización y las ocurrencias administrativas incuban la ineficiencia. De ahí que la burocracia siempre parezca quedar a deber a la ciudadanía. En ello reside lo que llamo la perplejidad del burócrata: por un lado, obligado a materializar el bienestar colectivo que le exige el mandato ciudadano y expresado en normas de derecho, debe hacerlo; por el otro, a través del mismo conjunto de normas que regula su conducta pero constriñe su operación. Y esto sin contar el cada vez mayor preciosismo de la función pública. Al final, todo este proceso engendra su propia némesis: un burócrata alienado, en busca del cumplimiento de metas que hablen a favor de él sin necesariamente conseguir el bien público.

.....

regulaciones hace que algunos procedimientos disciplinarios, cuando han llegado a la instancia judicial para resolución definitiva, igualmente naufraguen porque no se puede probar ante el juez que el funcionario debía hacer lo que supuestamente se negó a realizar o que ejecutó mal.

Efectivamente, metido en la maraña cotidiana de procedimientos operativos, el funcionario olvida que su trabajo debe repercutir en el bienestar público. Existe evidencia de la disminución en el acceso a los beneficios de programas sociales debido a reglas burocráticas o discrecionalidad administrativa (Moynihan *et al.*, 2015). Por otro lado, si el funcionario enfoca su esfuerzo más en conseguir el bienestar colectivo, corre el riesgo, por la urgencia política de obtener resultados, de apartarse de las normas. Más allá de que el político deba asumir la responsabilidad de las consecuencias de los actos del burócrata al alejarse éste de las reglas en aras del resultado anhelado por aquel, no hay, paradójicamente, otra forma de fortalecer la confianza ciudadana en la administración pública que por el apego burocrático a la ley. En este contexto, el control sobre la burocracia y su publicidad se erigen como factores ineludibles hacia esta confianza pública. Desde el mirador ciudadano, enterarse de cómo funciona la administración pública y, en su caso, conocer de actos ilegales y desviación de recursos de parte de los funcionarios públicos es fundamental en la construcción de certezas cívicas.

Cumplir las normas incide en la eficiencia de la administración en general y, en principio, también nos debe revelar los alcances sociales una vez agregados los factores involucrados. En otras palabras, el ejercicio de recursos públicos, habida cuenta de su empleo conforme la legalidad, debe tener efectos en el bien común. Si esto es cierto, entonces, conviene concederle a la ciudadanía alguna participación en la vigilancia de la burocracia. Es una forma de obligar a evaluar los impactos de su quehacer más allá de la observancia de la ley. Sin embargo, en un contexto de insuficiencia normativa en cada nivel y para cada puesto, y a falta de un sistema profesional de carrera, ¿cómo pueden el control y la rendición de cuentas operar y dar resultados, recordando que se efectúan *ex post facto* en un contexto *ex ante* de regulaciones insuficientes o, de plano, ausentes? El problema de la escasez regulatoria de la burocracia da pie a la subjetividad en la aplicación de los esquemas de control y rendición de cuentas. La objetividad sólo puede provenir de una estructura normativa que delimite infinitesimalmente las funciones de cada cargo público. Así, el burócrata podrá ejercer de mejor manera el tramo de autoridad que le corresponde en un entorno administrativo más eficiente.

El ciudadano

Enderezar, como supone la *Euthyna*, equivale a regresar al buen gobierno. Se trata de un

ejercicio ciudadano que busca proteger al gobierno de malos manejos, peligro que acecha a la democracia desde su nacimiento. El control interno y la rendición de cuentas pretenden devolverle a la democracia su funcionalidad y, sobre todo, su confiabilidad ante la ciudadanía.⁴ Tal vez la intervención ciudadana en ellas no sea recibida con beneplácito por los involucrados del lado del gobierno. En México, burócratas y políticos, por igual, prefieren eventos testimoniales y tantas veces abiertamente populares para celebrar lo bien que el gobierno trabaja por la felicidad del pueblo: aclamación en lugar de participación ciudadana. Pero no todos los funcionarios son reacios a esta intervención ni todo el tiempo. Un cierto tipo de burócratas y políticos estaría, sin duda, más dispuesto a interactuar con los usuarios de servicios públicos. Me temo que abunda el otro tipo, más en la tradición clientelar mexicana, que prefiere dejar las cosas como están, actitud muy conveniente a la involuntaria resistencia a participar de aquellos ciudadanos que han experimentado costos psicológicos (vergüenza, desempoderamiento, menosprecio, estigma...) en sus interacciones con el gobierno, las consideran engorrosas (costos de conformidad) (Moynihan *et al.*, 2015)⁵ o simple y llanamente las rechazan por desidia. A pesar de todo, nunca será suficiente subrayar la importancia de incorporar al ciudadano en los mecanismos de control y rendición de cuentas.

La legitimidad de un Estado democrático proviene, valga el pleonasma, de su democracia. Se trata de la democracia, ecosistema del ciudadano, que se desenvuelve sólo a través de instituciones y su contenido siempre es aristotélico: cuaja en la pluralidad de ideas e intereses divergentes, discutidos dentro de límites institucionales que favorecen el diálogo racional y el acuerdo. A su vez, el acuerdo resulta de todos abandonar sus intere-

.....

⁴ No omito la versión electoral de rendición de cuentas, pero ésta se reduce a negarle el voto a un mal oficial electo, cuando existe reelección, en los siguientes comicios, o negárselo a su partido, suponiendo que no haya fraudes ni compra de votos ni coacción sobre los electores (Barreda, 2014).

⁵ Conviene aclarar que Moynihan *et al.* (2015) analizan los intercambios de beneficiarios de programas sociales con el gobierno y no las relaciones con motivo de los ciudadanos para participar específicamente en el monitoreo de funcionarios. Sin embargo, es plausible pensar en los mismos costos y reparos de la gente a la hora de considerar su participación directa en mecanismos de control y rendición de cuentas. Esto invoca la posibilidad contrafáctica: un mejor trato hacia el público y trámites sencillos y razonables podrían concitar la participación ciudadana.

ses personales e ideológicos por lo que consideran beneficia al pueblo. El pueblo, en este sentido, es el conjunto de ciudadanos individuales que concurren al foro público directamente o por medio de representantes. Podemos apreciar ahí una concepción institucional de la democracia —la democracia es institucional o no es— que tiene en el ciudadano a su protagonista por sí mismo o por *interpósita* persona, el legislador: el representante-ciudadano o ciudadano representativo.

En la concepción de la democracia institucional, las decisiones se toman tras la discusión civilizada en la que imperan la prudencia y la razón objetiva, para llegar a conclusiones sobre la conducción del gobierno en términos, esencial aunque no exclusivamente, de política pública. Los acuerdos se plasman en leyes que, a su vez, se convierten en mandatos para la burocracia. Concepción muy práctica de la política, es decir, ética, esta democracia busca el bien común. Lo hace a través del diálogo acerca de temas concordantes en términos de su viabilidad y sus resultados en la búsqueda de la vida buena, apelando a la decencia, la civilidad, la recta razón. Se echa mano de recursos retóricos, siempre que eviten el vacío semántico, el sofisma, la sinrazón. En la democracia, los representantes están obligados a fomentar cierta pedagogía cívica, porque sus decisiones no sólo se transforman en política pública y leyes, también son una oportunidad de educar, de cultivar virtudes cívicas y valores democráticos; de ilustrar a la ciudadanía, buscando, de nuevo, la vida buena. Pero como las virtudes, más que enseñarse, se practican, los legisladores, además de discutir y actuar conforme a las reglas de la tolerancia y la moderación, dos condiciones no escritas de la democracia (Levitsky y Ziblatt, 2019, p. 14), deben abrir en las leyes ventanas de participación ciudadana para la vigilancia y la transparencia del quehacer gubernamental, mientras ellos mismos dan muestras voluntarias de transparencia. Y como no hay mejor pedagogía que el ejemplo, los representantes, y desde luego los funcionarios designados de alto nivel, tienen un enorme compromiso en transparentar, *motu proprio*, su propio quehacer.

¡Qué difícil, sin embargo! Más cuando se enfrenta el representante ciudadano a la burocracia. Ya habíamos planteado que, por un lado, exigimos burócratas adheridos estrictamente a los mandatos de su función y, por el otro, sensibles a las demandas ciudadanas. El antídoto al burocratismo descansa en la exigencia democrática de rendir cuentas ante las instancias de control y la ciudadanía; y la solución a la insensibilidad ante el público reside en insistir en la ética pública, en el ejemplo virtuoso frente a sus pares y los ciudadanos.

Una burocracia sin contrapesos democráticos se inclina al abuso; una democracia sin un aparato burocrático a través del cual llevar a cabo las decisiones se inclina al desarreglo y la ineficiencia. Hagámonos cargo de las implicaciones. Se trata de dos realidades, burocracia y democracia, repelentes entre sí, con escasos espacios de convergencia. Abrirlos y protegerlos al máximo es obligación primaria del gobierno; del lado ciudadano el compromiso es, sobre todo pero no exclusivamente, de los representantes ciudadanos. Esta labor nada cómoda porque del flanco gubernamental enfrentan al espíritu burocrático de cuerpo, y del extremo ciudadano, a los partidos políticos, que suelen oligarquizar sus intereses.

La salida de esta trampa está en apelar a la prudencia, de una parte, y al apego a la ley, de la otra, entendiendo que ambos, ciudadano y burócrata, buscan el bien común (Moheño, 2023, pp. 485 y ss.). Es inaplazable que los mismos funcionarios que representantes se comprometan y piensen en términos éticos, más allá de sus conocimientos técnicos y sus convicciones políticas. No se trata de que dediquen todo el tiempo a pensar, algo imposible porque ambos tipos de actores se caracterizan por hacer cosas, y cuando uno piensa deja de hacer cosas. Pero en momentos de duda, cuando las normas no alcanzan a decirles qué, cómo y cuándo llevar a cabo ciertas actividades, o las circunstancias los paralizan, más cuando entrañan consecuencias posiblemente negativas, es el momento de detenerse a pensar (Arendt, 1971). Es lo menos que podemos pedirles a burócratas y políticos por igual. Hay definitivamente momentos, cuando todo se ha dicho y hecho, que no queda más que detenerse a reflexionar buscando un juicio razonable y prudente.

Detenerse a pensar, luego deliberar, acordar y después actuar en consecuencia. En un régimen autoritario la regla es no pensar, seguir a ciegas al líder; en democracia es obligatorio. En momentos como los que vivimos hoy, en los que «[l]os mejores carecen de convicción, mientras que los peores/Están llenos de apasionada intensidad» (mi traducción) (Arendt, 1971, p. 445), pensar es urgentemente obligatorio. Y lo es porque pensar, ejercicio que uno realiza sobre lo general y funciona muy bien en el foro público, nos permite juzgar, ejercicio que uno realiza sobre las cosas particulares en el fuero interno para distinguir las cosas buenas de las malas (Arendt, 1971, p. 446), distinción útil en aras del acuerdo en el espacio público. Sólo alguien que se autoengaña y se encierra en su propio juicio está impedido de ver que vivimos un momento que nos exige pensar, juzgar y concordar.

A escala municipal, la posibilidad del diálogo inteligente y constructivo es real. Ahí se replica algo favorable al ejercicio democrático de gobierno. Inscrito en nuestro sistema

jurídico, el gobierno municipal se configura en el ayuntamiento, es decir, en la conjunción de un ejecutivo y un cuerpo legislativo (regulador): presidente municipal, de un lado, y síndicos y regidores, del otro, y todos elegidos democráticamente. Con las diferencias existentes de un municipio a otro y de una entidad federativa a otra, es imposible soslayar su carácter parlamentario. El cabildo, al cual pertenece el jefe del ejecutivo local, delibera y decide. Sin embargo, la tradición mexicana hace al cabildo una suerte de subordinado del presidente municipal, situación a la que contribuye el método electoral de planilla, que limita la pluralidad política de regidores y síndicos. Así, acontece lo mismo que con el sometimiento burocrático al jefe: sumisión política y, peor aún, capitulación intelectual a la ideología del partido. La pluralidad de ideas y opiniones, en general, y la pluralidad partidista, en particular, valga la tautología, tan esenciales en la democracia —«los partidos políticos son los guardianes de la democracia» (Levitsky y Ziblatt, 2019, p. 23)—, se desvanece cuando un solo partido manda sobre las decisiones de gobierno. Cuando todos están embarcados en empedrar su camino de ascensos políticos, pocos se atreven a discrepar del jefe o del partido. Termina la ideología única por asumirse como verdad, aun si un mínimo de cordura percibe las disonancias entre realidad y discurso. Tenemos a las instituciones en la forma; en la sustancia, un dominio político-ideológico que oculta corrupción y favoritismo, al tiempo que engendra desencanto y desempoderamiento ciudadano. De ahí que, debido a ese triple sometimiento (burocrático, político e ideológico) de que pueda gozar el presidente municipal, sean impostergables prácticas de control más participativas a ras de suelo, y un ejecutivo municipal y un cabildo más abiertos, comprometidos y responsables.

El aristotélico término medio, que en todo caso implica una posición ética a favor de la prudencia, no niega las tendencias a los extremos. Después de todo, en ello estriba la pluralidad política de la democracia. Implica la construcción de un campo de posible concordancia dentro del cual puedan hallarse los acuerdos necesarios, a sabiendas de que el resultado puede ser subóptimo desde el particular punto de vista de los actores políticos, pero cercano al óptimo desde el punto de vista de la comunidad. De la democracia así entendida emanan los procesos de legitimación del Estado. La democracia legitima al Estado y, en particular, pertinente a nuestro tema, a la burocracia. En ello, la rendición de cuentas debe ser un ejercicio institucional ante y por la ciudadanía, es decir, ante el parlamento (el cabildo) y, también, ante los ciudadanos ordinarios.

Lo anterior por cuanto corresponde a la obligación de la autoridad ante la ciudadanía. Aquí el papel de ésta es pasivo. Pero existen opciones en que el ciudadano es el agente, cuando éste realiza la vigilancia y el control. Está por verse qué tanto la participación cívica en la vigilancia sobre el burócrata incide en un verdadero control democrático, pero no podemos desdeñar su auxilio en ello y su contribución a la transparencia. Es más, el concurso de la gente en la hechura del presupuesto para obras decididas colectivamente puede ser la llave de intervenciones posteriores en el control y la vigilancia de las mismas. Hoy por hoy, empero, la rendición de cuentas parece responder con mayor efectividad a la lógica horizontal burocrática, basada en mecanismos de aplicación de la ley y en restricciones ejecutivas y políticas.⁶ Variables en la lógica vertical como la presencia de elecciones libres e imparciales, confianza en los partidos políticos, trabajo en temas de interés comunitario, discusiones políticas y manifestaciones tienen una menor incidencia en el control y la rendición de cuentas (Barreda, 2014, pp. 312-314).⁷ Entre el control horizontal y electoral, por un lado, y el social, por el otro, la vigilancia desde abajo presenta déficits considerables, en tanto el de carácter electoral está lejos de ser definitivo (con excepciones). De nuevo, pese a la evidencia desfavorable, o quizá precisamente por eso, a nivel municipal habría que poner en marcha con más ahínco mecanismos ciudadanos de control mientras se refuerzan los de carácter institucional.

En este punto es preciso aclarar que la pedagogía cívica considera al ciudadano tan racional como su representante, racionalidad que no es filosófica ni científica, sino más que nada *eudoxia*, buena opinión, juicio que se construye con rectitud lógica y trazas de filosofía, ciencia y ética. Por eso para que el ciudadano se haga un juicio más o menos sensato del desempeño burocrático, la información y los argumentos que hay detrás de las decisiones deben presentarse en los términos más amplios y comprensibles que se pueda. ¿De qué otro modo la democracia, en su práctica cotidiana, puede justificarse (Kosack y Fung, 2014, p. 67)? Aquí reaparece el problema de la sofisticación de la burocracia. Su

.....

⁶ También hay que incluir la libertad de prensa, aunque no constituye en sentido estricto un mecanismo horizontal.

⁷ Debe hacerse notar que Barreda (2014) no toma en cuenta el trabajo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que analizan y documentan la instrumentación y los resultados de varias políticas públicas, dando cuenta con ello del desempeño gubernamental en los sectores concernientes.

operación, sus procedimientos, sus decisiones, sus flujos de información y la información y los datos mismos han adquirido cada vez más complejidad. Para el funcionario no representa un problema porque para ello ha sido entrenado. Pero la democracia le exige también pedagogía, traducir a lenguaje llano la información objeto de control y examen, sobre todo porque la percepción ciudadana está lejos de ser uniforme. ¿De qué otro modo, para darle exactitud a la pregunta anterior, podría el ciudadano calibrar, con un mínimo de racionalidad, su opinión sobre el gobierno y desplegarse como «un hombre [...] que [piensa] sin llegar a ser un filósofo, un ciudadano entre ciudadanos, que no hace nada, que no reclama nada que, en su opinión, ningún ciudadano no debiera hacer y no tuviera derecho a reclamar?» (mi traducción) (Arendt, 1971, p. 427)?

La opinión y el voto tienen efectos que se subsumen al sistema de control como insumos evaluativos del desempeño que, eventualmente, se manifestarán en modificaciones a la política pública y los protocolos operativos. En una democracia funcional, el parecer ciudadano sobre los servicios y el trato que éste percibe obtiene del gobierno inciden en la evaluación del trabajo del burócrata.⁸ En una democracia aún en ciernes, no obstante, la transparencia presenta inconvenientes de mayor calado. Sin un sistema de carrera funcional, aun con la presencia de agencias, mecanismos y canales mediante los cuales el público puede acceder a la información gubernamental, la transparencia y el control sobre el gobierno son precarios o tienden a encerrarse en una burbuja a la vez técnica y burocrática dentro de la cual, además, cohabitan evaluador y evaluado. Al sumar a este cuadro la proverbial reticencia burocrática a la apertura informativa podemos ver el largo camino

.....
⁸ Moynihan *et al.* (2014) encuentran que «[s]i la economía del comportamiento aclara por qué las cargas [administrativas] pequeñas pueden ser un gran problema, la psicología social sugiere que violar las necesidades psicológicas básicas de autonomía y trato respetuoso exacerba las cargas. Estos conocimientos se alinean bien con la investigación observacional en los estudios de retroalimentación de políticas, que muestra cómo los ciudadanos valoran los procesos vistos como respetuosos y empoderadores, pero responden negativamente a los procesos que se ven como injustos y degradantes. Las comparaciones transnacionales de la confianza de los ciudadanos en el gobierno encuentran que los procesos justos y equitativos son más importantes que las evaluaciones del desempeño del gobierno» (mi traducción).

que nuestra democracia tiene aún por recorrer. Peor aún, el político electo y el político designado, que operan desde los altos niveles de la jerarquía, no tienen incentivos para abrir su desempeño al escrutinio público, y cuando lo hacen a menudo vemos actos que sólo celebran la autocomplacencia. Puede que el político gane en popularidad, mientras que las instituciones pierden en legitimidad, y con ello también el burócrata.

La legitimidad del Estado sólo proviene del complejo institucional democrático, en el que la confianza social funciona como un indicador de la calidad de las instituciones a través de las cuales el ciudadano interactúa con el Estado. En principio, donde la democracia es más o menos fuerte el público tendería a confiar en las instituciones y agencias de control horizontal como dispositivos eficaces de rendición de cuentas. Esto es más cierto en la medida en que la democracia, más allá de lo electoral, es decir, como diálogo, acuerdo y acción, es una realidad palpable en la ejecución de los mandatos emanados del legislativo por una burocracia profesional. Sin esta dimensión, la de las relaciones entre parlamento y administración, el control horizontal realizado por una agencia burocrática sobre otras pierde credibilidad ante la ciudadanía o pasa inadvertido. En este sentido, en «las sociedades con una más larga tradición democrática los ciudadanos tienen mayores incentivos para acudir a mecanismos formales de rendición de cuentas (horizontal tanto como electoral) que a mecanismos informales o sociales, y viceversa» [mi traducción] (Barreda, 2014, p. 321). Estamos ante esto pese a que México cuenta con instituciones de control y rendición de cuentas que, en alguna medida, han contribuido a transparentar el gobierno en sus tres niveles. El déficit en materia de transparencia sigue siendo alto. La promesa, no obstante, está ahí: por un lado, la democracia ofrece favorecer la rendición horizontal de cuentas; por el otro, el control desde abajo, desde la ciudadanía, debería complementar el control horizontal y electoral (Barreda, 2014, pp. 322-323).

Pero donde las instituciones desaparecen, la confianza languidece. Porque, ¿sobre qué la confianza pública se profesa sino sobre las instituciones mediante los mecanismos que provee la democracia? Lo demás es deleznable, lo que equivale a decir que la popularidad es desechable porque no depende de instituciones legítimas sino del carisma del líder. En efecto, los demagogos gozan de popularidad; las instituciones, de legitimidad. Y mientras la primera se gesta y desarrolla en las plazas, por aclamación, la segunda, en las instancias de la democracia. De modo que un país puede experimentar mucha desconfianza, pero las encuestas muestran una alta aceptación del líder popular. En trazos gruesos, México

experimenta hoy una gran desconfianza hacia el gobierno, que al parecer se explica por la polarización y las condiciones económicas de la población (Edelman, 2023; Lara *et al.*, 2015), desconfianza que incide en la pérdida de valor de la democracia. Es más, esta pérdida de valor, que no es otra cosa que pérdida de legitimidad, es proporcional al aumento de la popularidad del demagogo. En este contexto, desde el humilde reducto del municipio, el control y la rendición de cuentas con participación ciudadana ayudaría a robustecer la confianza en el gobierno, y con ella a su legitimación, ahí donde palpita el corazón de la democracia.

El político

Los casos exitosos de control de la corrupción y buena gobernanza en un régimen democrático tienen en común el compromiso personal de políticos en las altas esferas (Mungiu-Pippidi, 2015). Toda proporción guardada, el municipio, siempre que cumpla ciertas condiciones de urbanización, concentración demográfica y crecimiento económico, reúne en principio las condiciones para concitar tal compromiso. Pero echamos de menos a ese político dispuesto a emprender los cambios que permitan la transparencia y la rendición de cuentas. De acuerdo con el esquema de buena gobernanza municipal propuesto al inicio, hay que promover la participación ciudadana en el control y la evaluación, colocar los incentivos correctos para la apertura burocrática hacia el ejercicio y alentar la publicidad de la información gubernamental. Debe convertirse ese político en el paladín de la rendición de cuentas cueste lo que cueste. «Cueste lo que cueste» significa que es alguien dispuesto a todo, incluso a sacrificar su propio futuro político, para conseguir un propósito que cree, con convicción, benéfico para el estado o el municipio. Para ello, en materia de buena gobernanza, debe ir más allá que el burócrata, arriesgar su carrera, concitar alianzas (de entrada, con sectores de la ciudadanía y organizaciones sociales), conjurar sabotajes.

Este político es un defensor de las instituciones por encima de las personas, incluso de sí mismo. Hace sus acometidas en defensa de la institucionalidad. Los efectos acaso los veamos después, tal vez mucho después, si bien algunos podrían sorprendernos mañana mismo. En la lógica de Maquiavelo, la Historia es el jurado del verdadero político, no los tribunales humanos. Y sabremos si los resultados son buenos en términos del efecto positivo en el bienestar de la mayoría y, para decirlo con un dejo clásico, de la república, aun si en lograrlo unos cuantos quedan fuera o pagan los costos. Pero, ¿quién se atreve, hoy por

hoy, a cargar con la incertidumbre de los resultados de sus acciones, más cuando éstas no dan lustre inmediato ni arrancan las masivas? Los necesitamos para emprender compromisos de largo aliento, como la inserción paulatina pero firme de la vigilancia ciudadana sobre la burocracia.

El político maquiaveliano se rodea de expertos, aprovecha sus conocimientos, los deja trabajar; pero en los momentos decisivos, tras deliberar en su fuero interno, toma las decisiones, se lanza sin vacilar y asume las consecuencias. Sabe que el pueblo es su aliado, pero lejos del populismo; el pueblo para él es el cimiento de la república, un cuerpo actuante y decisivo cuya anuencia en la conducción de los asuntos públicos es vital. Quizá no aprecie en el pueblo a los ciudadanos que lo conforman individualmente. Antes bien, es consciente de su asimétrica posición superior. Y aunque no los ve exactamente como iguales, sabe que necesita su aquiescencia, no como respuesta celebratoria al bolo con el que otros pretenden apadrinarlo, sino por el tangible mejoramiento de sus condiciones de vida y, más relevante, porque en verdad cree que el pueblo ciudadano constituye la base de la república, el *vivere civile*, esa enérgica presencia de la vida cívica que constituye, a fin de cuentas, la soberanía (toda proporción guardada) (Mohen, 2023, pp. 313 y ss.).

Contrasta con ese político el político aristotélico, a quien también necesitamos. Para éste la responsable prudencia no es negociable. Hablamos de un ser humano ético en toda la extensión de la palabra. Tiene claro el bien y el mal, y sus certezas en este sentido las aplica en su quehacer político sin poner en riesgo la democracia. Este político no aparenta, es. Como se mueve con naturalidad en el terreno de la discusión plural, exhibe su compromiso con la democracia, es decir, se comporta responsablemente a favor de ella. La responsabilidad que este político exhibe se explica como compromiso consigo mismo y con valores compartidos, como dueño de una opinión propia y rectamente obtenida dispuesto a ventilarla en el foro deliberativo, como compromiso con el bien común en un contexto democrático plural de libertad igualitaria (Gümplová, 2013, p. 13).

Este político tiene su *alter ego* en el ciudadano-político, ese ciudadano que participa en las actividades de control y rendición de cuentas y del que esperamos también se comporte de manera prudentemente responsable. Porque en esos momentos de intervención directa en lo público gubernamental, el ciudadano debe tener claro que «su singularidad como agente moral va de la mano con su capacidad de ser igual [a los demás] en la esfera pública gobernada por normas de reciprocidad, simetría, igualdad y libertad» [mi traduc-

ción] (Gümplová, 2013, p. 13). Hablamos aquí del espacio público en su sentido clásico, que bien haríamos en sentir su relevancia: la comunidad política como ámbito de nexos inextricables, de amistad, como quiere Aristóteles, que producen certezas y nos adaptan para actuar en pos del bien colectivo, de la felicidad como un estado de plenitud humana, no por su abundancia material, sino por la realización ética y la medianía económica significada en una vida plena. El acto de participación cívica es humilde en lo inmediato, pero de consecuencias vastas en lo distante.

Ya se ve que el político-ciudadano se inclina y se siente mejor en un medio que favorece el vivir en el término medio. En comparación, el político maquiaveliano vive al filo de las decisiones. No significa que todo el tiempo ande a la conquista, sino que es capaz de tomarlas cuando, sin reparar en los costos, las circunstancias apremian y le exigen presteza. Su ecosistema es la política; su premisa, la eficacia; su objetivo, proteger las instituciones del Estado cuando las circunstancias lo exijan. No teme echar mano de los medios de violencia a su alcance, pero ni siquiera recurre a ellos como primer expediente. En realidad, detrás de cualquier referencia que Maquiavelo haga sobre el uso de la fuerza, la razón la precede, una razón que sólo puede entenderse políticamente: si lo que el político ha realizado y alcanzado tiene sentido en términos de Estado, si entronca con el fin más alto de asegurar su viabilidad. Este es el único fin que justifica los medios.

En los intercambios con el Estado, regresando a la pedagogía cívica, el político y el burócrata tienen la oportunidad de generar lecciones para el ciudadano en trámites y procedimientos eficientes. En el diseño o la reingeniería de los mismos, la opinión y experiencia misma del ciudadano pueden servir a esos propósitos. Recordemos que en la espesura procedimental del gobierno suelen agazaparse los nodos decisivos que proporcionan las oportunidades para desviar recursos, más donde la inexistencia de reglas deja al burócrata inerme ante decisiones superiores para beneficio personal o, también, libre para apropiarse de recursos públicos. De modo que el político debería prestar atención a estas aparentes minucias administrativas que hacen más por la protección de las instituciones que rutilantes obras públicas. Y, por supuesto, el político tiene la primera palabra en la instalación decisiva de un sistema burocrático de carrera, sin el cual el gobierno seguirá reinventándose cada tres años en una espiral progresiva de ineficiencia en la que los cargos públicos son botín político.

Necesitamos al político maquiaveliano por el valor de hacer todo con el fin de prote-

ger las instituciones públicas, aun si en ello compromete su futuro; y necesitamos al político de corte aristotélico por su sensibilidad con los intereses ciudadanos. La prudencia de éste, como sabiduría práctica que sólo los años dan y que sirven para una conducta parsimoniosa, moderada y dispuesta al compromiso con sus pares, contrasta con la prudencia del político maquiaveliano, quien ante circunstancias adversas que supo prever, las utiliza para ir hasta las últimas consecuencias. El arrojo y el republicanismo de éste son complementarios al compromiso democrático de aquel. Para el político aristotélico la responsable prudencia en el diálogo no es negociable, como sí lo es, según la situación, para el maquiaveliano. El primero es un ser humano ético íntegro, en lo público y lo privado; el segundo, nada más en lo público, de acuerdo, como se ha dicho, con las exigencias de cada situación. Acaso prefiramos al político-ciudadano, un hombre íntegro que ocupa un cargo público por su intachable conducta y no sólo por su preparación esmerada, comprometido con una ética pública de responsabilidad; acaso, alternativamente, deseemos al político maquiaveliano, defensor incólume de las instituciones, dispuesto incluso a ir más allá de éstas para defenderlas.

Conclusiones

Nada de lo dicho hasta aquí está escrito en piedra, pero me parece que el esquema de buena gobernanza municipal tiene méritos suficientes para intentar su instrumentación con las adecuaciones de cada caso. El énfasis reside en la participación ciudadana directa. En un régimen democrático debe estar abierta más de una vía para que intervengan los ciudadanos en la vigilancia del gobierno. La opacidad y el silencio burocráticos lo exigen. Vencerlos requiere, sin duda, disposición burocrática. Pero independientemente de ello, más allá del dilema de quién le pondrá el cascabel al gato, parece urgente darle a la ciudadanía la oportunidad, en los términos y con las condiciones más razonables, porque el entretejimiento de corrupción y democracia, con la fragilidad de ésta, constituye una amenaza para su florecimiento.

¿Cuánta disposición burocrática y política puede uno encontrar? En realidad, no se trata de que burócratas y políticos muestren su alegría ante la intervención ciudadana sobre su trabajo, sino de rutinizarla, normalizarla, en las regulaciones. La razón es simple: el burócrata tiene como imperativo categórico seguir al pie de la letra la ley. Si incorporamos la jerarquía y la asimetría funcional-organizacional en la que opera, podría entender-

se mejor: la adhesión a la norma no admite huecos ni fallas, so pena de sanciones y, con ellas, del debilitamiento de la organicidad del Estado, de su eficiencia. La organización pública se manifiesta como acción pública sobre la base del derecho. La burocracia lleva al efecto lo que el *demos* ha decidido en asamblea. Asimismo, su realización sólo es posible como actos de autoridad, de la Autoridad, para cuya existencia, como querría Weber, se envuelve a sí misma y al Derecho en un discurso autojustificatorio, una narrativa —el discurso oficial— de continuidad con el pasado donde se halla el origen de la comunidad política. La ética del burócrata se conjuga en verbo pretérito.

En el ciudadano la ética de la prudencia sólo es posible, desde luego, en democracia, donde la libertad igualitaria coloca en primer lugar la palabra, el diálogo, ese recurso indispensable para el acuerdo que llevará a la acción, manifestación ésta del poder, entendiendo que la puesta en hechos de las decisiones democráticas corresponde a la burocracia. El poder no es otra cosa que la capacidad de hacer, potencialidad que impulsa a realizar lo que es aún promesa para que mañana se vuelva realidad. Todo esto lo podemos imaginar sólo en un contexto de libertad e igualdad cívicas, donde el extremismo en los planteamientos políticos, que imposibilitan el acuerdo y anulan el poder que mana de la democracia misma, se ha desechado. La ética de la prudencia, fundamento de la legitimidad de las instituciones, no es imperativo categórico, sino más bien una invitación al diálogo civilizado, creativo, racional, moderado. La pluralidad política en la que florece impide atarse a una convicción de manera irreductible. Siempre debe haber espacio para ceder, negociar, entenderse, acordar: el término medio. La ética del ciudadano mira al futuro, donde se encuentra el bien común.

A Maquiavelo y su príncipe les precede la fama de inmorales. Sí lo es desde un punto de vista tradicional, pero no desde la modernidad política. El príncipe maquiaveliano, el político moderno, el verdadero hombre de Estado, tiene visión de Estado, en nombre de quien podemos entender la ética del príncipe. Su casi exclusiva preocupación se enfoca en preservarlo, entendido el Estado como la estructura jurídico-institucional que lo soporta, esa suerte de alcázar impenetrable que protege la existencia misma de la comunidad política. El político dedica su vida a ello aun a costa de su propia vida. Su ética es, en un sentido, utilitarista porque, mirando por el bien de la comunidad toda y de sus instituciones, no sólo algunos quedarán fuera de los beneficios, sino que las eventuales pérdidas materiales superarán los costos de obtenerlo. He ahí la eficacia. En otro sentido, su ética

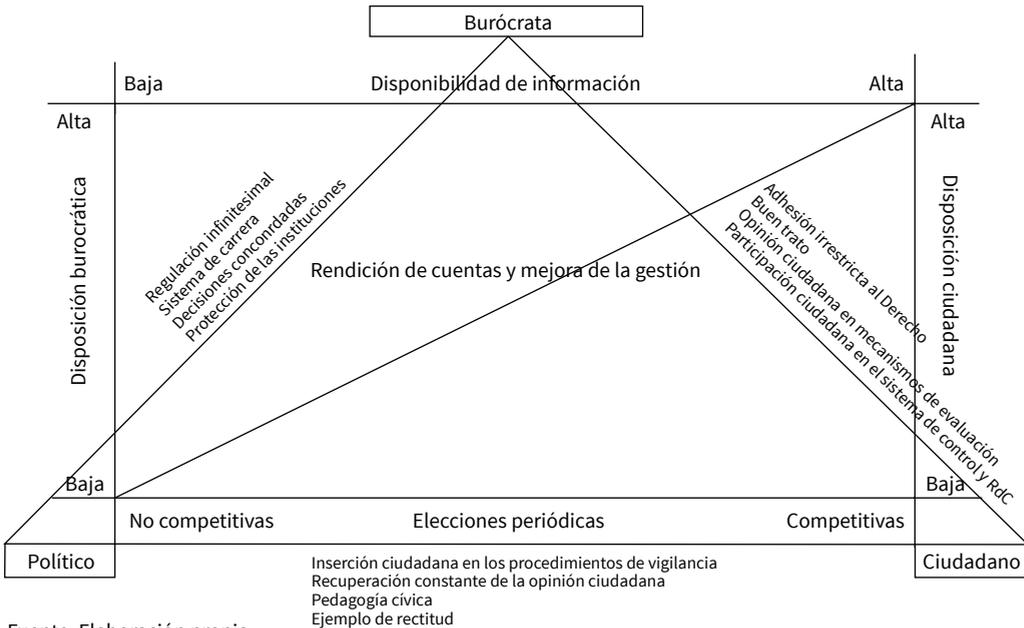
es particularista porque, siendo hombre de acción, cada situación demanda decisiones distintas que ameritan una justificación moral igualmente distinta. La ética del político vive en el presente, se alimenta del presente.

De lo anterior podemos colegir la natural aversión recíproca de las tres personas conceptuales, de los tres ámbitos en los que se desenvuelven, aun si hubiera la mejor de las disposiciones. No nos extraña, pues, la presencia de desavenencias y malentendidos. Lo que está prohibido en las relaciones entre burócrata, ciudadano y político es la irracionalidad. Su imperio cancelaría cualquier convergencia, indispensable para la viabilidad de la organización pública y la conquista del bien común. Apelar al bien colectivo en un entorno de irracionalidad, por no decir estupidez colectiva, ha sido estandarte de populistas de toda laya, esos redentores de la nación que, ahora sí, le regresarán al pueblo la felicidad históricamente arrebatada, alternativamente, por el enemigo anterior, el enemigo interior y el enemigo exterior. Su simpleza ideológica culpa a esos fantasmas de todos los males aun bien entrado el régimen en años, cuando ya resulta evidente que los fracasos sólo tienen como responsable al líder. No verlos es «connivencia ideológica» (Levitsky y Ziblatt, 2019, p. 61).⁹ La gesta heroica del demagogo suele terminar en tragedia, con instituciones destruidas, promesas incumplidas y una realidad peor que la deplorable realidad previa a su llegada al poder. Y lo peor, la democracia queda derrotada.

El control y la rendición de cuentas presentan déficits técnicos y éticos que debemos afrontar; algunos son producto de deficiencias normativas, y otros, de cierta actitud política intencional. Ante ello, el burócrata debe exhibir un mínimo de valores en su comportamiento. Aunque el repertorio puede ser más o menos amplio, recordemos los que antes se habían mencionado: responsabilidad, objetividad, imparcialidad, razonabilidad, publicidad, solidaridad, prudencia e instrumentalidad (Fierro y Otero, 2018). Es urgente su adopción, no sin un dejo de cándido optimismo, porque las prácticas de control y rendición de cuentas pueden hacer poco sin virtudes: «las instituciones funcionan de manera

.....
⁹ Los autores citan a Ivan Ermakoff, quien acuñó el término, y lo definen como una de las causas de la abdicación colectiva ante el líder populista que amenaza la democracia y a quien se le ha transferido toda autoridad para lograrlo, de modo que el programa del autócrata se «solapa lo suficiente con el de los políticos del sistema como para que la abdicación resulte deseable o, al menos, preferible a las alternativas».

Esquema 3 | Buena gobernanza municipal con interacción de las tres personas conceptuales



Fuente: Elaboración propia.

corrupta si la conforman personas corruptas, y funcionan de manera ética si las conforman personas con principios éticos sólidos» (Codina, 2018, p. 55).

Si la disposición del burócrata fuera suficientemente alta, parecería natural la colaboración con la ciudadanía en los sistemas de control y rendición de cuentas; en caso contrario, la confrontación. Ambos tipos convocan a estrategias opuestas de intervención ciudadana que podrían instrumentarse incluso de manera simultánea (Kosack y Fung, 2014, pp. 74-75). En un caso están a la orden reuniones cara a cara (o, por lo menos, grupos de enfoque), con agenda puntual, mediación competente y funcionarios capaces de ofrecer salidas viables; en el otro, encuestas que recojan detalles del problema público y las posibles soluciones, y cuyos resultados sean divulgados debidamente. Y en cualquier caso parecen imprescindibles las siguientes condiciones: disposición, no sólo de parte del burócrata, sino también y sobre todo del político, para llevar a efecto estas acciones; cohibir la particular ideología política del gobierno por un «universalismo ético»; eliminar la discrecionalidad (Mungiu-Pippidi, 2015). De hecho, si bien pueden efectuarse cambios hacia un control de

la corrupción más efectivo y una más amplia rendición de cuentas en la administración pública en el corto plazo, una mayor participación ciudadana en ello obliga a pensar en una estrategia consistente de más largo plazo. Es de Perogrullo, pero conviene señalar que, sin duda, estos cambios hacia la buena gobernanza tienen más chances de prosperar en un contexto democrático (Mungiu-Pippidi, 2015). Pero necesitamos un campeón dentro de la estructura gubernamental que encabece el esfuerzo en los niveles municipal y estatal, un político de corte maquiaveliano, mejor dispuesto a ir más allá para lograrlo.

Para salir de las trampas burocráticas, los conflictos de interés y la autocomplacencia, en que ciertas agencias y sus contralores vigilan, evalúan, controlan y sancionan a los funcionarios de otras agencias, y en que los indicadores de evaluación con frecuencia miden frivolidades, es necesario abrir efectivamente el control a la ciudadanía y darle más peso a la transparencia como un factor objetivo de mejoramiento de la función pública y no sólo como una obligación de la burocracia. Lo que nos lleva a la publicidad de los resultados de una forma que resulte comprensible para el grueso de la ciudadanía, para la que es difícil procesar la cantidad y el tipo de información que emerge de los mecanismos de control. No bastan las elecciones para hacerle saber a un gobierno que lo hizo bien o mal; ni el informe anual, usualmente autocelebratorio. Esto es muy limitado y su veracidad técnica dudosa. Hace falta, pues, comprobación cívica del ejercicio de gobierno mediante una publicidad adecuada.

A nivel municipal, resulta viable por dos razones: la obvia cercanía con la gente y, tal vez más importante, el conciso abanico de servicios que presta el gobierno local. Para ello, la gente necesita sentir que obtiene algo a cambio de su participación en los mecanismos de rendición de cuentas, fundamentalmente una mejora en los servicios que recibe del gobierno y, desde luego, en el trato. Estas cosas, aparentemente tan simples, son áreas donde la ciudadanía podría convertirse en un actor destacado en la evaluación del desempeño gubernamental y en la rendición de cuentas (Kosack y Fung, 2014, p. 69). Veamos, en particular, el papel que desempeñan en ello las tecnologías de la información. Han contribuido a mejorar la gestión y la entrega de servicios; pero no, paradójicamente, la transparencia ni la rendición de cuentas. En parte, se debe a que la focalización del trato desestimula la acción colectiva en torno a un servicio cuya calidad podría mejorar añadiendo el factor grupal y cara a cara en las interrelaciones gobierno-ciudadanía. Y es que, una vez obtenido el servicio solicitado, se atenúan los incentivos para que el usuario indi-

vidual agregue su energía al grupo en la obtención o mejoría del servicio. Pero confiemos en que el ejercicio constante a corto plazo de esas interrelaciones irá dejando enseñanzas a largo plazo para la mejora continua.

Con todo, confinemos nuestro entusiasmo, porque dos condiciones hacen falta: una tiene que ver con la inaplazable documentación detallada de las rutinas burocráticas; la otra, con la instalación en los municipios, de una vez por todas, de un servicio profesional de carrera que premie el mérito y galvanice la administración pública contra el amiguismo y el pago de favores electorales. Una base burocrática continua caracteriza a cualquier gobierno eficiente y probado. A su vez, el primer paso hacia esta condición radica en un compromiso público y abierto de todos los partidos políticos. Y aquí, sí, apelo a la buena voluntad que Kant creía precede a la acción ética (porque se requiere un talante definitivamente ético para establecer el sistema de carrera municipal). Sin un cuerpo profesional de funcionarios, el control y la rendición de cuentas siempre sufrirán de las intermitencias a que obligue la sucesión de partidos políticos en el gobierno, con su cauda de recursos públicos desperdiciados con cada nuevo ciclo. Los partidos políticos tienen un desafío ahí: lograr acuerdos en el congreso estatal a favor, no sólo de una ley del servicio profesional de carrera municipal de la mano de otro a nivel estatal, sino de un compromiso político serio y honesto por instrumentarla. Si, como es previsible, los partidos políticos desconfían de sus contrapartes, valdría la pena analizar la posibilidad de que la conducción del sistema de carrera quede en manos de un organismo autónomo. De veras, es imposible dar pasos seguros hacia la consolidación de una democracia funcional, y no se diga hacia una administración pública eficiente con sistemas efectivos de control y rendición de cuentas, sin un sistema burocrático profesional.

En suma, en el modelo de eficiencia el burócrata persigue, con su trabajo rutinario apegado indubitablemente a las normas, fines materiales inmediatos que impactan positivamente la calidad de vida de las personas. La provisión continua de servicios públicos consiste en eso y, más importante, así se construye el bien común, bienestar concebido materialmente. En el modelo de legitimidad, el ciudadano busca el bien común desde la prudencia y la racionalidad en el diálogo democrático, sabiendo que es necesario arribar al término medio entre las variadas posturas incrustadas en la pluralidad política. En este modelo todos ganan, pero no necesariamente maximizan sus utilidades debido a esa distribución moderada de la riqueza. Lo cual no es sino expresión del talante democrático

hacia el arribo de acuerdos en el foro público. En el modelo de eficacia, el político piensa en la preservación del Estado, el gobierno y la comunidad política al mismo tiempo, como defensa de las instituciones ante los embates de eventos impredecibles y como protección de la vida, la libertad y el patrimonio de la gente: sin importar los costos y bajo cualquier circunstancia.

Termino con el eslogan del periódico *The Washington Post*, «*Democracy dies in darkness* [La democracia muere en la obscuridad]», que ilustra a la perfección el tema. En las democracias modernas los medios masivos de comunicación desempeñan un papel fundamental en lograrlo. Por la estructura compleja que han adquirido los sistemas políticos, los medios de comunicación constituyen un poderoso protagonista en hacer visible el gobierno. Porque la burocracia, en efecto, opera mejor en la opacidad. Pero lo en verdad relevante del eslogan del *WP*, para nuestros efectos, debe leerse desde el reverso de la moneda: la democracia es transparente, opera naturalmente a la luz del sol. Lo cual nos lleva a la conclusión obvia: si la luz del control y la rendición de cuentas se apagara permanentemente, la democracia moriría. El control y la rendición de cuentas alumbran el ejercicio de gobierno ahí donde, entre un proceso electoral y otro, está el corazón de la democracia.

Referencias

- Arendt, H. (1971). Thinking and moral considerations: a lecture. *Social Research*, 38(3), 417-446. <https://www.jstor.org/stable/40970069>
- Barreda, M. (2014, junio). The quality of democratic accountability: a comparative view of Latin America. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 47(2), 307-326. doi:10.1017/S0008423914000432
- Codina, M. (2018). Virtudes cordiales. ¿En qué y para qué educar? En busca de una nueva ciudadanía. En Richart, A., García-Granero, M., Ortega-Esquembre, C. y De Tien-da-Palop, L. (eds.), *Juicio moral y democracia. Retos de la ética y la filosofía política*. Granada: Comares.
- Edelman Trust Barometer (2023). Global report 2023. <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2023-03/2023%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report%20FINAL.pdf>
- Efstathiou, A. (2007). Euthyna procedure in 4th c. Athens and the case on the false embassy. DIKE. *Rivista di Storia del Diritto Greco ed Ellenistico*, 10(2007), 113-135.

- Fierro, A. E. y Otero, A. (2018). Sobre los valores y los principios para la actuación de los servidores públicos. *Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, 18. <http://dx.doi.org/10.5209/FOIN.61508>
- Fröhlich, P. (2017, 22 de agosto). Officials, Greek, accountability of. *Oxford classical dictionary*. Publicado en línea. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199381135.013.8021>
- Gümplová, P. (2013). Morality as a political problema. file:///C:/Users/David%20Rodr%C3%ADGuez/Downloads/Morality_as_a_Political_Problem.pdf
- Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) (2020). *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe país*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Keane, J. (2018). *Vida y muerte de la democracia* (traducción de Guillermina del Carmen Cuevas Mesa et al.). México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional Electoral.
- Kosack, S. y Fung, A. (2014). Does transparency improve governance? *The Annual Review of Political Science*, 17, 65-87. doi: 10.1146/annurev-polisci-032210-144356
- Lara, G., Salmón, B., Flores-Thomas, C. y Robles, M. (2015). El mexicano hoy: nuevo retrato de un liberal salvaje. LEXIA Insights & Solutions. <https://lexia.cc/el-mexicano-hoy-nuevo-retrato-de-un-liberal-salvaje/?print=print>
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2019). *Cómo mueren las democracias* (traducción de Gemma Deza Gil). ePub r1.0, Titivillus 06.04.2019. https://www.onpi.org.ar/documentos/publicaciones/publicaciones-del-notariado-internacional/como_mueren_las_democracias.pdf
- Moheno, I. L. (2023). *Autoridad, política y democracia. Una teoría organizacional del Estado*. Barcelona: J.M. Bosch.
- Moynihan, D., Herd, P. y Hope, H. (2015). Administrative burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 25(1), 43-69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). The quest for good governance: how societies develop control of corruption. Reporte basado en los capítulos 5, 8 de *The quest for good governance. How societies develop control of corruption*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

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

RICARDO UVALLE BERRONES

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

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

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

Contexto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rendición de cuentas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Principal-agente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un sistema de vida perverso: la corrupción

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

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

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

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

Radiografía medible de la corrupción

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

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

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

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

Cuadro 1 | Dependencia de los imputados por delitos de corrupción

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

Fuente: Merino (2022).

Cuadro 2 | Delitos de corrupción imputados en carpetas de investigación

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

Fuente: Merino (2022).

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

- Aguilar-Villanueva, F. L. (2006). *Gestión pública y gobernanza*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar-Villanueva, F. L. (2013). *Gobierno y administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Americas Society/Council of the Americas (AS/COA) y Control Risks (2022). El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción 2022. https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc_reportaje_2022.pdf?la=en&hash=B-2180F87431502A9E88D271AFE4975BD902F16E4
- Atienza, M. (2017). El derecho como argumentación. En Atienza, M. y Ferrajoli, L., *Jurisprudencia y argumentación en el Estado constitucional de derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ayala-Espino, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En Bresser-Pereira, L. C. y Cunill, N. (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Paidós.
- Corporación Latinobarómetro (2021). *Informe 2021. Adiós a Macondo*. file:///C:/Users/52552/Downloads/F00011665-Latinobarometro_Informe_2021.pdf
- Cossío, J. R. (2008). Transparencia y Estado de derecho. En Ackerman, J. M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores.
- Elizondo, E. (2023, 24 de abril). Fallas y fallas. Glosas marginales. *Diario Reforma*.
- Elster, J. (1989). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.

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

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

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

Transparencia activa y proactiva de las secretarías ejecutivas anticorrupción: situación actual y áreas de oportunidad

LUIS EDUARDO RAMÍREZ SIRGO
VERÓNICA MIREYA MORENO RODRÍGUEZ
HÉCTOR RUIZ-LÓPEZ

Recibido: 24 de julio de 2023. Aceptado: 10 de enero de 2024

Resumen. El presente artículo tiene como objetivo analizar las páginas oficiales de las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción en el período comprendido de mayo de 2022 a febrero de 2023 para conocer, en el contexto de la transparencia activa y proactiva, información sobre sus actividades, su desempeño, los avances en sus plataformas estatales digitales y el establecimiento y seguimiento de indicadores y redes sociales. Se pudo evidenciar una falta de armonización de contenidos e información que limita a los usuarios en cuanto a contar con mayor conocimiento y socialización de los avances logrados en materia de políticas anticorrupción.

Palabras clave: transparencia activa, acceso a la información, sistemas estatales, plataformas, partes interesadas.

Abstract. This article aims to analyze the official pages of the executive secretariats of the state anti-corruption systems in the period from May 2022 to February 2023, in order to know, in the context of active and proactive transparency, information about their activities, performance, progress

.....
Luis Eduardo Ramírez Sirgo. Universidad Autónoma de Tamaulipas (correo electrónico: lsirgo@docentes.uat.edu.mx | <https://orcid.org/0000-0003-4511-7678>).

Verónica Mireya Moreno Rodríguez. Universidad Autónoma de Tamaulipas (correo electrónico: vmmoreno@docentes.uat.edu.mx | <https://orcid.org/0000-0003-4276-4271>).

Héctor Ruiz López. Universidad de Guadalajara (correo electrónico: hector.ruiz@academicos.udg.mx | <https://orcid.org/0000-0001-7807-5975>).

in their digital state platforms, and the establishment and monitoring of indicators and social networks. A lack of harmonization of content and information was evident, which limits users from having greater knowledge and socialization of the progress made in anti-corruption policies.

Key words: active transparency, information access, local systems, stakeholders, web pages.

Introducción

Con la integración del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) el 27 de mayo de 2015 empezó un esfuerzo interinstitucional de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en actividades de fiscalización y control de los recursos públicos (SNA, s.f.). Dicho sistema se compone de los siguientes elementos: 1) comité coordinador (CC); 2) comité de participación ciudadana (CPC); 3) comité rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y 4) los 32 sistemas estatales anticorrupción (SEA), que se vinculan y coordinan para el logro de sus objetivos; así como la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA).

En el mismo sentido, la fracción I del artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Cámara de Diputados, 2021a) establece que cada entidad federativa deberá poner en funcionamiento su respectivo sistema local anticorrupción, con una integración y un funcionamiento equivalentes al de la SESNA.

Las secretarías ejecutivas del sistema estatal anticorrupción (SESEA) y la SESNA desempeñan, de forma coordinada, un papel estratégico en la operación del SNA y los SEA, ya que cuentan con atribuciones orientadas al desarrollo de anteproyectos de propuestas y metodologías de aplicación nacional y estatal orientadas a la prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción desde una perspectiva sistémica e integral. Por lo tanto, destaca su papel estratégico en el desarrollo de anteproyectos de políticas anticorrupción de cada entidad federativa, modelos de seguimiento y evaluación, la administración de plataformas digitales y sistemas de información, así como en la articulación de distintos tipos de metodologías que generen inteligencia y evidencia que fortalezca el combate a la corrupción en México.

Dada la importancia de las SESEA, es de esperar que cuenten con esquemas de información, socialización y difusión que permitan a la ciudadanía y las partes interesadas conocer sus actividades, funciones y resultados de gestión. Esto con independencia de

los datos que, como sujetos obligados, deben presentar en sus páginas electrónicas y en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), en los términos previstos en las respectivas leyes de transparencia y acceso a la información pública vigentes en el ámbito de la transparencia activa.

Ante este panorama, en el presente artículo se establece como hipótesis de trabajo que la información pública presentada por las SESEA en las páginas electrónicas y redes sociales, en los ámbitos de la transparencia activa y proactiva, no permite a los usuarios —ciudadanía y partes interesadas— conocer de manera integral su desempeño ni sus funciones, actividades y resultados, a la vez que limita la socialización de su quehacer institucional.

A partir de lo anterior, se procedió a revisar los contenidos de las páginas electrónicas de las SESEA para conocer, en los ámbitos de la transparencia activa y proactiva, la información que presentan estas secretarías. Para este estudio se tomaron como parámetros de análisis la existencia de información sobre sus políticas estatales anticorrupción y sus programas de implementación, los avances en sus plataformas estatales digitales, sus planes de trabajo y seguimiento, el establecimiento y seguimiento de indicadores y la utilización de redes sociales. Con ello estaríamos en posibilidad de establecer la necesidad de contar con una estructura armonizada de presentación de información que permitiera a los ciudadanos y las partes interesadas un mayor conocimiento de las funciones, las actividades y sus resultados.

Para tal efecto se utiliza una metodología cualitativa mediante un análisis de contenido de los portales oficiales de las SESEA de las 32 entidades federativas, utilizando como categorías de análisis el contenido informativo, la facilidad de acceso al portal, la calidad de información y el tipo de datos adicionales que se integran, siguiendo las fases de búsqueda, evaluación, análisis y síntesis planteadas en la metodología SALSA (*search, appraisal, synthesis and analysis*), expuesta por Grant y Booth (2009) y retomada por Cordina (2018).

La primera fase del proceso de investigación se llevó a cabo en mayo de 2022 y estuvo centrada en la revisión de los portales oficiales de las SESEA. Con ello se tuvo el conocimiento de su estructura, contenido y alcance, incluyendo la existencia de reportes, informes o bases de datos adicionales de ellas. Asimismo, a partir del análisis de los portales oficiales, se consultaron las redes sociales de cada secretaría para conocer su

contenido, la actualización de su información, los seguidores y la interacción con sus usuarios.

En la segunda fase, efectuada en febrero de 2023 utilizando medios electrónicos, se hizo una búsqueda de información en las bases de datos Redalyc, Google Académico, ResearchGate y Scopus para el periodo 2015-2022 de fuentes en inglés y en español para elaborar un marco conceptual sobre la transparencia en sus dimensiones activa, pasiva y proactiva. Esto para determinar de qué manera presentan la información los sujetos obligados a hacerlo y saber si permite o no conocer a profundidad los resultados de las actividades realizadas por las SESEA. De igual forma, se consultaron de nuevo las páginas oficiales y las redes sociales ya referidas para ubicar cambios significativos en su contenido, actualización y seguidores; se compararon los nuevos con los hallazgos previos y se buscó ubicar áreas de oportunidad susceptibles de atención y mejora en caso de que existieran.

Además de la introducción, este artículo se integra con cuatro apartados y las conclusiones. En el primer apartado se hace un resumen de la creación, las funciones y la integración del SNA, los SEA y las SESEA, desde la perspectiva de su regulación normativa. En el segundo se exponen la alineación y vinculación del SNA a compromisos e instrumentos internacionales en materia de transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción. En el tercero se analiza el concepto de transparencia en sus dimensiones activa, pasiva y proactiva, y la manera como se contempla en la ley general vigente. El cuarto apartado corresponde a los resultados, y en él se presenta el análisis de la información recuperada de las páginas oficiales de las SESEA, la PNT y sus redes sociales. La principal conclusión que se obtiene es que no existe una armonización en los contenidos de las plataformas electrónicas, y, que la calidad, claridad e integración de la información limitan la manera como se socializa la función sustantiva de las SESEA y el conocimiento que pueden tener los usuarios de las actividades y los resultados logrados.

Creación de los sistemas anticorrupción nacional y estatales

De acuerdo con lo que establece el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Sistema Nacional Anticorrupción es «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» (Cámara de Di-

putados, 2023, p. 115). Otra forma de referirse al SNA es como el instrumento creado por la CPEUM para coordinar a las autoridades de todos los niveles de gobierno y los actores sociales a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción, así como aumentar la transparencia y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas (Secretaría de la Función Pública, 2023; SNA, s.f.).

En tal sentido, dicha instancia está integrada por diversas instituciones encargadas del control y la fiscalización de los recursos públicos, el acceso a la información y la prosecución y sanción de delitos. Asimismo, conforme al artículo 6 de la LGSNA, el SNA tiene por objeto «Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos» (Cámara de Diputados, 2021b, p. 3).

Al mismo tiempo, a través de su CC, el SNA busca establecer una plataforma digital que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos de información gubernamental útiles para el uso de datos estratégicos e inteligencia anticorrupción (artículo 9, fracción XIII de la LGSNA).

Sobre dicha base, el CC, de conformidad con el artículo 10 de la LGSNA, se integra por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el representante del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SNA, quien lo presidirá.

Como parte total de este sistema, conforme a lo previsto en el artículo 24 de la LGSNA, la SESNA es un organismo descentralizado que forma parte de la administración pública federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Asimismo, cuenta «con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines».

Esta instancia, de acuerdo con el artículo 25 de la LGSNA, funge «como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones». Asimismo, la fracción I del artículo 36 de la misma ley establece que cada entidad federa-

tiva deberá poner en funcionamiento su respectivo sistema local anticorrupción, con una integración y un funcionamiento equivalentes al de la SESNA.

Ahora bien, la SESNA, a través de sus distintos mecanismos de gobernanza, tiene la atribución de proponer políticas integrales en la materia, así como de elaborar anteproyectos de metodologías e indicadores para evaluar el fenómeno de la corrupción (artículo 35, fracción IV de la LGSNA).

En tal sentido, las SESEA y la SESNA tienen, de forma coordinada, un papel estratégico en el desarrollo de anteproyectos de políticas anticorrupción, así como de modelos de seguimiento y evaluación; la administración de plataformas digitales y sistemas de información (si la legislación local lo prevé) y en la articulación de distintos tipos de metodologías que generen inteligencia y evidencia que fortalezcan el combate a la corrupción en México. Todas estas actividades orientadas a la prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción desde una perspectiva sistémica e integral

Para mayor precisión, el artículo 35 de la LGSNA establece que las funciones más relevantes del Secretario Técnico (ST) de la secretaría Ejecutiva (SE), en el marco de los SEA como órganos de apoyo técnico e inteligencia a los CC, son:

- iv. Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador;
- v. Proponer a la Comisión Ejecutiva las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas integrales a que se refiere la fracción v del artículo 9 de esta Ley, y una vez aprobadas realizarlas; [...]
- ix. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos por acuerdo del Comité Coordinador;
- x. Administrar las plataformas digitales que establecerá el Comité Coordinador, en términos de esta Ley y asegurar el acceso a las mismas de los miembros del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva;
- xi. Integrar los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicas y reflejen los avances o retrocesos en la política nacional anticorrupción, y
- xii. Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas a que se refiere la presente Ley...

En este orden de ideas, para asegurar la coordinación de las acciones que realizan todos los entes públicos que integran este sistema, el involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad y el control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno, el CC aprobó el 29 de enero de 2020 la Política Nacional Anticorrupción (PNA¹), la cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2020.

La PNA se articula en cuatro ejes estratégicos: 1) combatir la corrupción y la impunidad; 2) combatir la arbitrariedad y el abuso de poder; 3) promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, y 4) involucrar a la sociedad y el sector privado. Estos ejes rectores se integran en su conjunto por 40 prioridades que buscan fortalecer las capacidades técnicas y sociales para controlar las condiciones que inciden en la persistencia del fenómeno de la corrupción en México (SNA, 2020b).

Para la articulación de estos ejes estratégicos se definieron cuatro principios transversales: 1) coordinación institucional, encaminada a fomentar la vinculación y el intercambio de información en las tareas de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción; 2) derechos humanos, dirigido a proponer esquemas de colaboración con organizaciones públicas y privadas especializadas en el tema con el objeto de abordar la relación que existe entre la prevalencia de actos de corrupción y la vulneración de estos derechos; 3) gobierno abierto y participación social partiendo de dos elementos esenciales, la transparencia gubernamental y la participación de la sociedad civil, que permitan la reducción de la asimetría en la información y los riesgos de corrupción, y 4) desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico, que contempla la estandarización, divulgación y uso de herramientas adecuadas para el acceso a la información pública.

Finalmente, con el objetivo de apoyar el diseño, la formulación y la implementación de las 32 políticas estatales anticorrupción, la SESNA desarrolló la *Guía de diseño de políticas estatales anticorrupción*, con recomendaciones para la contextualización y la alineación de las PEA a la PNA. Esto con el objetivo de lograr una alineación idónea entre los criterios nacionales y la realidad específica de cada entidad federativa. Por medio de la integración directa o indirecta de los contenidos de la PNA a los documentos estatales

.....

¹ Véase <https://www.sna.org.mx/2020/01/29/el-comite-coordinador-aprobo-por-unanimidad-la-politica-nacional-anticorrupcion/>

se facilita la implementación, la evaluación y el monitoreo de las políticas anticorrupción (SNA, 2020a).

Con lo anterior se buscó proveer a las SESEA los lineamientos necesarios para agilizar e impulsar la formulación de sus respectivas PEA estableciendo los procesos generales de recopilación de información, vinculación con los sectores social y privado y el diseño de la propuesta de la política.

Vinculación del SNA a los compromisos internacionales

en materia de transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción

La PNA representa una función del Estado que se busca desarrollar por medio de una amplia gama de actividades —principalmente en forma de políticas públicas—, pues contempla la colaboración de diversos actores estratégicos que intervienen al amparo de las facultades que les otorgan los ordenamientos legales que los rigen, a la par de disposiciones y lineamientos internacionales.

Esta serie de actividades anticorrupción deben guiarse por una estrategia que proporcione la ubicación organizacional de los mecanismos y las instituciones en el ámbito de la organización pública, así como la cooperación y coordinación de actores institucionales y políticos que permitan establecer acciones o entes de combate frontal a la corrupción (Martínez, 2018). Lo que conlleva, en este sentido, la justificación de la existencia del SNA como un ente que tendrá el liderazgo en dicha tarea.

Lo último implica plantear la corrupción como un asunto de la agenda nacional, lo cual obliga a pensar, diseñar e instrumentar su atención desde la acción pública. En esto la participación y actuación de los gobiernos e instituciones públicas no es suficiente, pues se requiere también la participación activa, responsable y comprometida de actores de los sectores privado y social, así como de la ciudadanía en general.

En este marco de gobernanza y de diseño de política pública, como parte del proceso de formulación de la PNA, se incorporaron las recomendaciones, los diagnósticos y estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones nacionales e internacionales en torno a la problemática de la corrupción.

En este orden de ideas, centrando el análisis en los ejes 3 (mejora de la gestión pública y puntos de contacto entre gobierno y sociedad) y 4 (involucrar a la sociedad y el sector privado) de la PNA mencionados en párrafos anteriores, éstos se alinean a otros instru-

mentos rectores, como la *Guía de apertura* de Bohórquez y García (2017), la Cumbre Anticorrupción de Londres 2016 y el Compromiso de Lima 2017.

En primer lugar, la *Guía de apertura* usando datos abiertos es un recurso que identifica datos prioritarios, estándares abiertos y casos de uso que los sectores público, social y privado pueden utilizar para hacer frente al fenómeno de la corrupción. Elaborada en 2015, se basa en seis principios sobre cómo deben los gobiernos publicar su información, a saber: 1) abierto por defecto; 2) oportuno y completo; 3) accesible y utilizable; 4) comparable e interoperable; 5) para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana, y 6) para el desarrollo inclusivo y la innovación.

En cuanto a promover un uso coherente de las tecnologías de la información en la lucha contra la corrupción, los ejes también se alinean con los compromisos derivados de la Cumbre Anticorrupción de Londres 2016 (Transparency International, 2016). Dichos compromisos incluyen la identificación y publicación de datos centrales para clarificar la infraestructura nacional de información asegurando que sean útiles para la ciudadanía y las organizaciones, así como el uso de los activos de datos, en el entendido de que los programas de información que generan los gobiernos deben mejorar la disponibilidad, la calidad y el uso de los datos oficiales, para que sea más fácil su uso apropiado y efectivo.

Finalmente, con referencia en el numeral 17 del Compromiso de Lima,² los Estados participantes se comprometieron a promover el uso de nuevas tecnologías que faciliten el gobierno digital con el objeto de impulsar la transparencia, la interacción de los ciudadanos y la rendición de cuentas por medio del desarrollo de herramientas de identificación, detección, sistematización y monitoreo de procedimientos gubernamentales (OEA, 2018).

En este contexto, en el caso del eje 3 de la PNA, el contenido de dichos documentos internacionales sirve como antecedente a diversas prioridades, principalmente la 21: colaboración institucional e intercambio de información para incrementar el contacto entre el gobierno y la sociedad; la 24: generación de un sistema único de integración de políticas sociales y padrón de beneficiarios, y la 28: implementación de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto para fortalecer la rendición de cuentas y la vigilancia social.

Por lo que respecta al eje 4, sirven de antecedentes a la prioridad 32: implementación de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto para promover la participación

.....
² Véase http://www.summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/LimaCommitment_es.pdf

ciudadana; la prioridad 34: fomento y desarrollo de mecanismos colaborativos digitales de participación ciudadana para la articulación de propuestas de combate a la corrupción, y la prioridad 38: adopción de políticas homogéneas de parlamento abierto en los poderes legislativos federal y estatales.

Teniendo en cuenta las agendas que se impulsaron en los niveles internacional y regional para combatir la corrupción, la formulación de la PNA consideró aquellos aspectos que tuvieran un efecto directo en la atención del fenómeno en México, y también con respecto a los compromisos que como país ha asumido. De esa manera, la PNA no se concentra en aspectos inherentes a la realidad y problemática de México, sino que se relaciona con agendas internacionales de atención a la problemática de la corrupción.

La transparencia: su concepto

Retomando el tema del apartado anterior, los instrumentos internacionales descritos tienen como elemento común el impulso a los mecanismos de transparencia para la disposición de datos e información oficial, haciendo especial énfasis en la colaboración con el sector social y la participación ciudadana.

Si bien es cierto que en la literatura especializada no existe una definición única de transparencia, en este artículo se toma como punto de partida la perspectiva de organismos internacionales especializados en el tema. Para Transparencia Internacional, se trata principalmente de la apertura que deben tener las instituciones a la revelación clara de su información como una directriz que sigan sus integrantes, quienes tienen el deber de actuar de forma visible, predecible y entendible para promover la participación y rendición de cuentas (Transparency International, 2009).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define la transparencia como un ambiente en el cual las agencias ponen a disposición del público de manera comprensible, accesible y oportuna la información relacionada con sus actividades y funciones propias (OCDE, 2008). Por su parte, el Centro de Investigación sobre la Corrupción U4 considera que la transparencia es la cualidad de ser abierto, comunicativo y responsable, así como el deber de actuar visiblemente y de forma entendible (U4 Anti-Corruption Resource Centre, s.f).

Al mismo tiempo, especialistas en el tema han acuñado sus propias definiciones de transparencia. Según Bauhr y Nasiritousi (2012), consiste en revelar información notable

para evaluar las instituciones. Ello requiere una actitud abierta sobre las acciones y decisiones que se han tomado, lo cual indica el grado en que el principal —el ciudadano, a nombre de quien el agente supuestamente actúa— puede monitorear y evaluar las acciones del agente.

Por lo tanto, la transparencia se basa en la existencia o no de información sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno (Fox, 2007), y en un compromiso que establece una organización gubernamental de dar a conocer al público la información existente sobre un asunto en particular, excepto la clasificada como confidencial (Vergara, 2008). De esta manera, la adopción de la transparencia deviene en la característica institucional de abrir su información al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la que produce el gobierno (Ugalde, 2002).

En un sentido más amplio, según Guerrero (2008) la transparencia se puede abordar de tres maneras, de acuerdo con la connotación que se le dé a la palabra: como cualidad de un objeto, como atributo de un sujeto o como un grupo o colección de sujetos.

Si se hace referencia a un objeto, es transparente cuando permite el paso de la luz y deja ver otros objetos que se encuentran alrededor; como atributo de un sujeto, se considera que es transparente si se muestra tal como es y nada oculta, es decir, franco o abierto. Finalmente, si se trata de un grupo o colección de sujetos —empresas, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas—, son transparentes cuando hacen pública la información sobre su funcionamiento, procedimientos internos, origen y aplicación de recursos, entre otros aspectos. En este último caso, una institución es transparente cuando personas internas o externas pueden acceder a la información que necesitan para formarse una opinión sobre el comportamiento del agente —por ejemplo, el gobierno—. Estos datos están disponibles para que el principal —el ciudadano— sea capaz de buscarla y consultarla (Lindstedt y Naurin, 2010).

Ahora bien, un elemento fundamental de la transparencia es la participación activa del principal, ya que la información que emiten las instituciones públicas no puede ser limitada a la mirada de los ciudadanos. Atento a ello, la transparencia no es en sí un asunto de trámites formales para conocer qué hace el Estado, sino que tiene como elemento de validez el derecho de los gobernados a controlar, vigilar y evaluar el ejercicio del poder público (Uvalle y García, 2011).

Conforme a lo anterior, la transparencia es «un instrumento limitado, acotado, específico para el mejoramiento de las relaciones y comunicaciones entre actores plurales, en un contexto democrático, es decir de disensos, pluralidad valorativa, racionalidad limitada» (Arellano, 2007: 37). Para las relaciones entre estos actores plurales, la transparencia es un sistema integrado por elementos de oferta y demanda que interactúan y se complementan entre ellos. En el primer caso, el oferente, que se identifica como el que produce genera y establece los procedimientos para proporcionar información pública, y en el segundo, el demandante, que incluye a los que solicitan el acceso a la información del gobierno y utilizan las plataformas de internet para obtenerla (Cejudo *et al.*, 2011).

Estos oferentes y demandantes pueden formar parte de dos estrategias para promover la difusión de datos públicos (Fox y Haight, 2014); la primera en el sentido de que mediante un marco normativo se obligue a instituciones públicas y privadas a mantener cierta información específica de manera estandarizada, y la segunda requiere que los ciudadanos tomen la iniciativa y hagan solicitudes de información, ya sea de manera individual o a través de organizaciones civiles que generan su propia información sobre el desempeño gubernamental.

Las estrategias a las que se hace referencia forman parte integral de las políticas o acciones gubernamentales destinadas a mantener un flujo constante de información pública oportuna, completa, relevante y verificable que permita conocer, entender y evaluar la acción gubernamental como una forma de reducir las probabilidades de corrupción e incrementar la confianza y cooperación tanto entre instituciones como con la sociedad (Arellano, 2007; Cejudo, 2019; López-Ayllón, 2017).

No obstante el cúmulo de definiciones anteriores, en este artículo se considera que la presentada por Grimmelikhuijsen y Welch (2012, p. 563) es la más exhaustiva. Para ellos, la transparencia es «la solicitud de información por una organización que permite a los actores externos monitorear y evaluar el funcionamiento y el desempeño interno».

Por lo tanto, la transparencia es una herramienta que se pone a disposición de los ciudadanos para que contribuyan a la disuasión frente a la corrupción (Puente, 2018), pues permite conocer la operación de los entes públicos por medio de la difusión periódica, ordenada, sistematizada y detallada de la información (Herrera *et al.*, 2017), por lo que debe ser un proceso sencillo para los ciudadanos, sin trámites formales (Uvalle y García, 2011).

Tipologías de la transparencia

Si bien la transparencia se relaciona con poner a disposición de los interesados la información que emana de los entes públicos a través de páginas o plataformas electrónicas o por cualquier otro medio, en cumplimiento de una obligación impuesta por ley, esto no implica que se logre obtener información trascendente o los datos oficiales de interés. Por el contrario, se ponen obstáculos a los interesados para que no puedan discernir fácilmente acerca de los resultados de la gestión pública, y se les obliga a recurrir a mecanismos de consulta para obtener dicha información en los lapsos y términos que esto conlleva.

Esto porque los datos que se generan a partir del quehacer de las instituciones públicas deben tener la cualidad de que permitan identificar, conocer, entender y evaluar la acción gubernamental (López-Ayllón, 2017). Asimismo, deben responder al deber ineludible de los mandatarios o gobernantes de llevar a cabo sus acciones de manera pública, lo que se convierte en un mecanismo de control del poder y da a las instituciones legitimidad democrática (Villanueva, 2008).

En este aspecto, aquí se abordan primeramente dos grandes dimensiones de la transparencia, la activa y la pasiva, tomando en cuenta el modo como la información oficial se pone a disposición de los interesados. Antes de analizar estas dimensiones cabe mencionar que algunos autores consideran que son similares la transparencia activa y la proactiva, cuando aluden a la revelación y difusión de información por parte de los sujetos obligados sin que medie una solicitud previa; empero, hay elementos que permiten diferenciar un tipo de transparencia del otro, lo cual depende del tipo de información que se presente, como se ve más adelante.

Mabillard y Zumofen (2016, p. 2) identifican la transparencia activa como la difusión voluntaria de información que proporciona el Estado, es decir, la comunicación de datos a una audiencia amplia en cumplimiento de una obligación (Mabillard y Zumofen, 2016, pp. 12-13) y que de manera proactiva el gobierno decide revelar por sí mismo.

Ferreiro considera que la transparencia activa es la difusión de información de carácter obligatorio, en los términos y la periodicidad que establece la ley acerca de la gestión pública (citado en Sosa, 2011). Para Fox (2007) la transparencia proactiva es la disseminación de información por parte del gobierno sobre sus funciones y desempeño. Darbshire (2010, p. 3) cree que la transparencia proactiva se logra por iniciativa del ente público, sin que medie una solicitud al respecto, utilizando medios de acceso general como radio,

televisión y páginas electrónicas oficiales, entre otros.³ Por su parte, Pérez *et al.* (2014) consideran que la transparencia proactiva es una extensión de información clave de los organismos, de cómo operan, sus políticas y cómo solicitar información. Finalmente, si bien Mendel (2003) no hace referencia expresa a los términos de transparencia «activa» o «proactiva», dice que los gobiernos deben publicar y difundir categorías clave de información incluso sin que medie una solicitud, y que tal información debe incrementarse a la par de los avances tecnológicos disponibles, así como procurar la apertura a la información de los entes públicos.

En este contexto, no puede omitirse la posición del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que define la transparencia activa como la «Publicación de información en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y en el sitio electrónico de las instituciones que corresponda en cumplimiento a las obligaciones de Transparencia» (INAI, 2022, p. 10), y la transparencia proactiva como:

Identificación, generación, publicación y difusión de información útil, adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), que permite la generación de conocimiento público que atiende necesidades específicas de un sector de la sociedad determinado (INAI, 2022, p. 10).

A partir de la revisión anterior, se podría decir que la transparencia activa se centra en el cumplimiento de los sujetos obligados de su obligación de presentar información como un imperativo de la ley. Y, como afirma Cejudo (2019), que esta modalidad incluye todas y cada una de las obligaciones previstas en los ordenamientos jurídicos, comúnmente conocidas como información pública de oficio. Empero, él mismo hace la distinción de la transparencia proactiva, a la que considera como un subconjunto de información que, aun cuando se pone a disposición de manera voluntaria —de forma activa—, no forma parte de las obligaciones que establece la ley (Cejudo, 2019, p. 358).

En lo que respecta a la transparencia pasiva, ocurre en el momento en que un ciuda-

.....
³ Darbshire (2010) dice que el término »proactivo» equivale a «activo» en Estados Unidos.

dano hace una solicitud de información (Mabillard y Zumofen, 2016: 3); cuando un individuo solicita y recibe información⁴ (Darbishire, 2010, p. 3); al cumplir con la obligación de entregar información a los ciudadanos que la requieran; cuando se tiene acceso oportuno a la información pública (Ferreiro, citado en Sosa, 2011), y si una institución cumple con el compromiso de responder a la solicitud de un ciudadano de un tipo específico de información a la que de otra manera no podría acceder⁵ (Fox, 2007).

Ahora bien, a nivel nacional e internacional la modalidad de transparencia activa se establece en diversos ordenamientos. En primer término, en las declaraciones conjuntas de los relatores para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) imponen a los Estados la obligación de suministrar al público la mayor cantidad posible de información en forma oficiosa de manera completa, accesible, comprensible y actualizada (OEA, 2010). La OEA precisa además que «las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público; y que se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación» (2010, p. 9).

Al mismo tiempo, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación establece en su numeral 8 del apartado II que «Toda autoridad pública deberá adoptar y diseminar de manera amplia, incluyendo la publicación a través de su página de Internet, un esquema de publicación aprobado por la Comisión de Información» (OEA, 2012: 15), y que «la autoridad deberá tomar en consideración el interés público [...] de divulgar información proactiva a los efectos de minimizar la necesidad de que los individuos presenten solicitudes de información» (OEA, 2012: 16).

En este sentido, la LGTAIP establece en su artículo 70 las obligaciones de transparencia comunes que los entes públicos y privados deben cumplir en sus respectivos medios electrónicos —transparencia activa—, mientras que en el diverso 56 de la misma ley se

.....
⁴ Darbishire (2010) se refiere a la transparencia pasiva como *reactive disclosure* o divulgación reactiva.

⁵ Fox identifica esta transparencia pasiva como *demand-driven*, o sea la impulsada por la demanda de un ciudadano.

menciona la emisión de políticas de transparencia proactiva para incentivar la publicación de información adicional a la contemplada en la ley de mérito (LGTAIP, 2022).

Conforme a lo ya dicho, y en relación con la hipótesis de trabajo planteada en este artículo, la revisión de las páginas oficiales de las SESEA no se limitó a la revelación de información de carácter obligatorio prevista en las respectivas leyes de transparencia —dimensión activa—, sino que incluyó datos, informes, estadísticas, reportes, planes y toda aquella información que pudiera ser de interés para la ciudadanía en general y que permita tener una visión más amplia de sus funciones, actividades, desempeño y resultados.

En concordancia con lo anterior, respecto de la información que se presenta en los portales oficiales de los sujetos obligados y en la PNT, si bien es resultado de las obligaciones de transparencia previstas en la ley y usan formatos prediseñados y estandarizados —transparencia activa—, esta información por sí misma no permite de manera sencilla saber si los programas, las políticas o los procedimientos han logrado paliar la necesidad social de mitigar o inhibir la corrupción y cumplir la función sustantiva encomendada.

De ahí la importancia de usar las plataformas electrónicas de las SESEA como un medio de difusión de sus resultados en el desempeño de su función institucional, las actividades de vinculación con partes interesadas como el sector privado, la academia y organizaciones sociales, así como el estado que guarda la formulación e instrumentación de políticas anticorrupción locales. Esto debido a que, una vez que han cumplido con las obligaciones de transparencia activa, las SESEA cuentan con plena libertad de revelar, presentar y difundir toda aquella información que consideren conveniente para los interesados, lo que podría equipararse a un «acceso intencional» de información gubernamental (Meijer *et al.*, 2012).

En este orden de ideas, la utilización de los portales de internet en los sistemas locales contribuye al cumplimiento de las prioridades que integran los ejes 3 y 4 de la PNA antes descritos, principalmente con la instrumentación de políticas de transparencia proactiva, tanto para fortalecer la rendición de cuentas como para la participación ciudadana, sin dejar de lado un mayor contacto entre el gobierno y la sociedad.

Antes de entrar en el análisis y la interpretación de los hallazgos de esta investigación, se debe destacar que tanto el SNA como los SEA son mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones que los integran, por lo que no son sujetos obligados en los términos de las respectivas leyes generales y estatales de transparencia y acceso a la información

pública. Por lo tanto, en razón del objetivo descrito en el preámbulo de este artículo, la consulta de información se encuadró en las páginas electrónicas de las SESEA y no en las páginas oficiales de sus respectivos integrantes.

Hallazgos identificados y resultados

Una vez establecidos el contexto de la génesis y los antecedentes generales de la PNA y su objetivo, en el período del 2 al 13 de mayo de 2022 se llevó a cabo una consulta en las páginas oficiales de las SESEA de las 32 entidades federativas del país centrada en datos estadísticos, informes y planes de trabajo, periódicos oficiales, redes sociales, plataformas digitales, así como mediante la solicitud de información por conducto de la PNT, en su carácter de sujeto obligado, para luego hacer una nueva consulta en febrero de 2023 con el fin de comparar la información obtenida y determinar avances, rezagos o retrocesos en relación con la previa.

A partir de lo anterior se pudieron establecer una serie de hallazgos que permiten conocer la forma en que las SESEA pretenden lograr —de manera activa y proactiva— la socialización de sus actividades y difundir los resultados de ellas. Estos hallazgos se concentraron en cinco dimensiones de análisis: 1) acceso y contenido de las páginas oficiales; 2) proyecto o avances en el programa de implementación (PI); 3) plataforma digital estatal (PDE); 4) establecimiento y seguimiento de indicadores, y 5) utilización de redes sociales como medio de difusión de actividades.

Acceso y contenido de las páginas oficiales

En la primera fase de la revisión de las páginas no se pudo tener acceso a la SESEA de Baja California (<https://www.seseabc.gob.mx/>), aunque tiene un dominio asignado y la página de transparencia del estado⁶ proporciona un enlace para ella; sin embargo, en su momento la página no existía. Y lo mismo ocurrió con las páginas de las secretarías ejecutivas de la Ciudad de México y el estado de Hidalgo, a las que no se pudo ubicar en la fecha de consulta; en febrero de 2023, la página de la Ciudad de México continuó en la misma situación y en la de Tamaulipas no había ningún tipo de información.

Cada una de las páginas consultadas tenía un contenido significativamente distinto,

.....

⁶ Se puede consultar en <http://www.transparenciabc.gob.mx/Areas/resultadoBusqueda/?id=60>

y también lo era el formato de su sitio web, especialmente en las opciones de la barra superior del menú —quienes somos, SEA, comité coordinador, PEA, PDE, normatividad, transparencia, repositorio, contacto, etcétera—, las imágenes y su contenido. En algunos estados con PEA o PI aprobados se pudo acceder al documento oficial e incluso a las actas de comité coordinador en que se aprueban y el periódico oficial del estado donde fueron publicadas. De manera resumida, las principales diferencias de contenido en las páginas oficiales fueron:

1. Menú de opciones: estructura de la SE y del comité coordinador, integrantes, actas de sesiones y calendarios, documentos oficiales, memoria documental, normativa y transparencia, entre otras.
2. Políticas estatales anticorrupción y, en su caso, programas de implementación aprobados: 11 PEA y PI aprobados, 15 PEA aprobadas, 3 PEA en retroalimentación y 3 PEA en proceso de elaboración.⁷ Sólo en el caso de Aguascalientes la PEA se tuvo que consultar en la página del Comité de Participación Ciudadana de la entidad, mientras que en el de Tabasco no se pudo encontrar el PI.
3. Acceso a los planes de trabajo, informes anuales de actividades y actas tanto del comité coordinador como de la secretaría ejecutiva.
4. Documentos, información o datos sobre mesas de trabajo, actividades, gestiones o instrumentos utilizados en la integración de la PEA o el PI.
5. Contador de visitas o descargas de documentos de la página; en los casos de Baja California, Baja California Sur, Estado de México, Tabasco y Jalisco, permiten conocer el número de visitas, y en el de San Luis Potosí, las descargas de su PEA.
6. Acceso directo a las redes sociales Facebook, Twitter (hoy X), Instagram o YouTube.
7. En el caso de Tamaulipas la información de la SESEA está contenida en un enlace de la página oficial del gobierno del estado,⁸ y los datos adicionales que contiene se limitan a programas de trabajo y la fundamentación legal de su función sustantiva.

Cabe mencionar que en la revisión algunas páginas no permitían el acceso a secciones como informes anuales de actividades, indicadores o plataforma digital estatal; y se

.....

⁷ Dato recuperado el 21 de febrero de 2023 de <https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>

⁸ Se puede consultar en <https://www.tamaulipas.gob.mx/seat/>

encontraron datos no actualizados respecto a la fecha de la consulta. La falta de una estructura armonizada en la presentación y los contenidos de las páginas dificultó establecer un mismo criterio de revisión y hacer la comparación entre las diversas SESEA.

Proyecto o avances en el programa de implementación (PI)

En relación con el avance y la aprobación de sus respectivos CC de los PI de su PEA, los estados de Baja California Sur, Campeche, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas ya cuentan con sus respectivos PI aprobados,⁹ mientras que en el resto de las entidades con PEA aprobada varía la información sobre su grado de avance, sus actividades o la situación de sus PI.¹⁰

En el resto de los estados las situaciones de los PI que se pudieron identificar fueron las que aparecen en el cuadro 1.

De acuerdo con los datos mostrados, mientras que en el lapso comprendido entre la primera revisión y la segunda los estados avanzaron en la formulación de metodologías y la realización de actividades para la integración de los PI, que en algunos casos concluyeron con su aprobación y publicación, en otros la situación en mayo de 2022 siguió siendo la misma e incluso no se encontraron datos que permitieran dilucidar la situación en febrero de 2023. Cabe mencionar que sólo un número reducido de SESEA incluyen en sus páginas oficiales información sobre las actividades de formulación, integración o difusión de los PI, incluyendo multimedia o documentos sobre mesas de trabajo e instrumentos aplicados.

Plataforma digital estatal

En lo que concierne al diseño de una Plataforma Digital Estatal (PDE) o el grado de interconexión con la Plataforma Digital Nacional (PDN), se encontró que la mayoría de los estados cuentan con avances. Dichas plataformas se integran por seis sistemas: 1) evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; 2) servidores públicos que intervienen en los procedimientos de contrataciones pú-

⁹ Véase <https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>

¹⁰ Dato recuperado el 21 de febrero de 2023 de <https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>

Cuadro 1 | Situación de los programas de implementación de los estados en mayo de 2022 y febrero de 2023

Entidad federativa	Situación de PI en mayo de 2022	Situación de PI en febrero de 2023
Aguascalientes	El plan de trabajo 2022 del comité coordinador (CC) (https://www.seaaguascalientes.org/documentos/PTA_CCE_2022.pdf) contempla como objetivo vigilar la implementación y el cumplimiento de la PEA.	Sin datos sobre el proceso o avance.
Baja California Sur	Cuenta con una presentación de la metodología para el programa de implementación de la PEABCS (https://drive.google.com/file/d/10-oamsrutu-Qacfpkxct6Dj-DxldIXIV5/view) y con un apartado en su página oficial para propuestas en el proceso de implementación (Se trató de tener acceso, pero la página no existe).	En enero de 2023 se publicó su PI en https://drive.google.com/file/d/1V0EKebSAf36WYr6ZH1R0rharrel-4tkp/view
Coahuila	Sin datos sobre el proceso o avances.	Conforme a la página 29 del informe de labores de 2022 (https://www.seacoahuila.org.mx/cc/informes/2022-informe-anual/InformeCC-2022.pdf), el programa de implementación se encuentra en proceso).
Durango	Sin datos sobre el proceso o avances.	El 17 de enero se reiniciaron los trabajos de elaboración del PI de la PEA (https://secretariaejecutivas-ladurango.gob.mx/wp/2023/01/18/seguimiento-a-programa-de-implementacion-de-la-pea/).

Entidad federativa	Situación de PI en mayo de 2022	Situación de PI en febrero de 2023
Guanajuato	En abril de 2022 se realizaron las mesas técnicas de implementación de la política estatal anticorrupción (https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfyj8fRu-vHjp_pODmmlzQDovGW76vqGuzW9Brc_zWY-jfo6ZA/closedform).	Publicada (https://drive.google.com/file/d/1n-FzZqxexjFvKp8bLfsy-q53lrcmaqab9/preview).
Jalisco	En el informe de actividades del CC de 2021 (https://www.sesaj.org/sites/default/files/2021/programa_trabajo/PTA_CC_2021-Docmento.pdf) se hace referencia a las actividades para la formulación del plan de implementación del PI (página 9).	Aprobado el 15 de diciembre de 2022 (https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-15-22-vii.pdf). El 11 de enero de 2023 se presentaron el plan de implementación y los lineamientos de la PEAJAL, que se encuentra en proceso (https://sesaj.org/COMUNICADO%2001/2023).
Michoacán	En el plan de trabajo anual 2022 de la SESEA se contempla la actividad 1. Elaboración de la metodología para el diseño del programa de implementación de la política estatal en la materia (https://sistemaanticorruption.michoacan.gob.mx/documentos/secretaria-ejecutiva/programas-informes/programas-trabajo/Programa%20Anual%20de%20Trabajo%202022%20SESEA.pdf).	Sin datos sobre el proceso o avances.
Nayarit	Por acuerdo CC-15/06/2021.05 del 15 de junio de 2021, se aprueba la metodología para el diseño del programa de implementación de la política estatal anticorrupción de Nayarit (https://www.seslan.gob.mx/Comite_Coordinador/COCC0062 →	Sin datos sobre el proceso o avances.

Entidad federativa	Situación de PI en mayo de 2022 → Metodología: https://www.seslan.gob.mx/Comite_Coordinador/coc0062).	Situación de PI en febrero de 2023
Oaxaca	Sin datos sobre el proceso o avances.	Por acta de la tercera sesión ordinaria del comité coordinador del 16 de agosto de 2022, se presentó (p. 7) el informe de avance de las gestiones de infraestructura para la implementación de la plataforma digital estatal.
Sinaloa	Se emite en marzo de 2021 la metodología para elaborar el programa de implementación de la política estatal anticorrupción de Sinaloa (https://www.seseasinaloa.gob.mx/_files/ugd/3052be_1b731a6a41da-48d68a186946b88c0c5c.pdf): Conforme a la calendarización, se planeó tener listo el PI en noviembre 2021. El programa de trabajo anual del cc 2021-2022 (p. 36) establece el análisis, la aprobación y publicación del programa de implementación de la PEA.	El 17 de febrero de 2023 se aprueba el PI de la PEA Sinaloa (https://www.seseasinaloa.gob.mx/post/se-aprueba-el-programa-de-implementaci%C3%B3n-de-la-pol%C3%A9tica-estatal-anticorrupci%C3%B3n-pipea).
Sonora	En el informe anual del comité coordinador 2020-2021 se incluye la «Propuesta de metodología para la elaboración del programa de implementación de la PEA del comité coordinador»; sólo prevé fases, no fechas.	Sin datos sobre el proceso o avances.
Tabasco	Para el ejercicio 2022 se prevé generar la metodología que sentará las bases para diseñar el Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción. →	Aprobada (https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2023/01/PI_PEA-TAB.pdf).

Entidad federativa	Situación de PI en mayo de 2022	Situación de PI en febrero de 2023
	<p>→ Ésta se basará en cuatro subprogramas (uno por cada eje estratégico) para definir las estrategias, líneas de acción e indicadores de desempeño para evaluar el proceso de implementación (p. 66 del informe anual del CC del SEA 2021). (https://drive.google.com/file/d/1JelKHU-fDmXX0a90n3MUmhs7DhFf1qPEG/view).</p>	
Tlaxcala	Sin datos sobre el proceso o avances.	La página 18 del informe anual de actividades del comité coordinador, en su punto 3.1 Programa de Implementación de la PEA del Estado de Tlaxcala, menciona las actividades realizadas hasta la fecha para el PI (https://saetlax.org/informeanual_cc_2022v4/).
Veracruz	El 16 de febrero de 2022 inician los trabajos para la integración del programa de implementación de la PEA Veracruz (http://seseav.veracruz.gob.mx/2022/02/16/inicio-a-los-trabajos-para-la-integracion-del-programa-de-implementacion-de-la-politica-estatal-anticorrupcion-de-veracruz/).	Aprobada (http://seseav.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/35/2022/06/PI_PEAV_Primer-Etapa_VF.pdf).
Zacatecas	Sin datos sobre el proceso o avances.	Aprobada (https://www.seseazacatecas.org/documento-pipea/).

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas oficiales de las SESEA de las entidades mencionadas.

blicas; 3) servidores públicos y particulares sancionados; 4) información y comunicación con el Sistema Nacional y el Sistema Nacional de Fiscalización; 5) denuncia pública de faltas administrativas y hechos de corrupción, y 6) información pública de contrataciones. El estado en que se encuentran las plataformas por entidad federativa se presenta en el cuadro 2.

En el cuadro 2 puede verse que la mayoría de los estados cuentan con avances en la integración de información en sus PDE, pues la mayor parte de los apartados previstos en las plataformas estatales permite el acceso a las opciones «Declaración de situación patrimonial y de intereses», «Servidores que intervienen en el proceso de contratación», «Sanciones» o «Denuncias», mientras que en otros casos la plataforma no existe o no hay un medio de interconexión con la PDN. Cabe aclarar que el análisis de este apartado se limitó a conocer el grado en que las SESEA han procurado integrar en sus páginas oficiales un portal digital con acceso para los interesados como una práctica de transparencia proactiva, pero no como una obligación impuesta por la legislación aplicable.

Establecimiento y seguimiento de indicadores

Por lo que respecta a establecer indicadores y el seguimiento, la primera situación percibida es que no todas las páginas de las SESEA tienen un apartado específico donde consultar obligaciones de transparencia, es decir, que sea propio e independiente de la PNT y permita acceder con mayor facilidad a dichos datos. Por eso fue necesario buscar la información directamente en la mencionada plataforma, en la cual se advirtieron cuatro situaciones:

1. No se encontró un criterio o una metodología uniforme para la construcción de indicadores de ninguna de las dimensiones. Además, ninguna página menciona el procedimiento con que se crearon los indicadores.
2. La mayor parte de los indicadores se centran en aspectos de gestión de las SESEA, pero no en los resultados de su función sustantiva.
3. Los ámbitos de medición de los indicadores varían notablemente entre las SESEA. Por ejemplo, Aguascalientes mide el porcentaje de la PEA; Baja California, el porcentaje de avance de mecanismos de prevención por faltas administrativas; Chiapas, el portal web actualizado; Guanajuato, el número de estudios realizados en materia de prevención, disuasión y detección de hechos de corrupción; Hidalgo, el porcentaje de productos técnicos en materia de combate a la corrupción realizados; Nuevo León,

Cuadro 2 | Situación de las plataformas digitales estatales en mayo de 2022 y febrero de 2023

Estado	Situación de PDE en mayo de 2022	Situación de PDE en febrero de 2023
Aguascalientes	Tiene habilitada las opciones de «Declaración de situación patrimonial y de intereses», «Servidores que intervienen en el proceso de contratación» y «Denuncias» (https://plataformadigitalestatal.org/Publica/index.html).	Se encuentran habilitadas las opciones «Servidores públicos y particulares sancionados» y «Contrataciones públicas», lo que proporciona cinco de seis opciones disponibles.
Baja California	No se tuvo acceso.	No se ubicó en la página información al respecto.
Baja California Sur	En la opción de «Soy ciudadano» sólo funcionan las opciones de la declaración patrimonial y de intereses (las opciones de servidores que intervienen en los procesos de contratación, servidores públicos y particulares sancionados, información de comunicación del SNF, denuncias y contrataciones públicas, se encuentran deshabilitados). En la opción «Soy funcionario» las opciones «Declaración de situación patrimonial y de intereses», «Servidores que intervienen en los procesos de contratación» y «Servidores públicos y particulares sancionados» están habilitados para acceder.	En la opción «Soy ciudadano» sólo funcionan las opciones de la declaración patrimonial y de intereses y la de servidores que intervienen en los procesos de contratación. En la opción «Soy funcionario» siguen habilitadas las mismas opciones.
Campeche	Sólo cuenta con una plataforma, dependiente de la contraloría gubernamental, para la declaración patrimonial y de intereses. No esta enlazada con la PDN (http://www.contraloria.campeche.gob.mx/index.php/programas-y-acciones/de →	Sin datos sobre el proceso o avances.

Estado	Situación de PDE en mayo de 2022	Situación de PDE en febrero de 2023
	<p>→ claracion-patrimonial).</p> <p>El informe de labores 2020 del CC menciona las actividades relacionadas con la plataforma digital. http://www.saecam-peche.org/wp-content/uploads/2021/07/Inf-Anual-CC-Rev.-final.pdf</p>	
Chiapas	<p>Implementa el Sistema Electrónico Estatal del Estado de Chiapas (SEE). (https://see.sesaech.gob.mx/).</p> <p>Los sistemas que la integran se encuentran habilitados, pero únicamente incluyen información general. Están pendientes la definición y la captura de información.</p>	<p>Habilitadas en su totalidad; sin embargo, los tres primeros módulos enlazan directamente con la PDN.</p>
Chihuahua	<p>Presenta avances de la Plataforma Digital Estatal e información sobre integración y funcionamiento. Enlaza a una página independiente (https://secretaria.anticorrupcion.org/plataforma-digital-estatal/).</p>	<p>Declara que «Esta página se encuentra mejorando constantemente sus funciones, por lo que se encuentra en versión Beta Solamente la sección referente a «Declaraciones» y «Servidores públicos en contrataciones» contiene datos reales». Las opciones «Sancionados», «Fiscalización», «Denuncias» y «Contrataciones» se encuentran habilitadas pero sin información.</p>
Coahuila	<p>La página cuenta con un apartado del Sistema Estatal de Información, identificado como «Sistema de inteligencia para construir integridad y combatir la corrupción, que creará valor para el gobierno y la sociedad, a partir de grandes cantidades →</p>	<p>Misma situación hasta la fecha de revisión.</p>

Estado	Situación de PDE en mayo de 2022	Situación de PDE en febrero de 2023
	<p>→ de datos (Fase Beta)». Pero al acceder manda directamente a la página de la PDN.</p>	
Colima	<p>No presenta en la página un apartado para la plataforma digital estatal; sin embargo, tiene una opción «Sistemas», que despliega una subopción «Cloud», que no despliega ninguna página. Cuenta con la publicación de las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Estatal (http://sesaecol-gob.mx/Archivos_Varios/comite_coordinador/Comite_Coordinador_Bases_para_el_funcionamiento_de_la_plataforma_digital_estatal.pdf).</p>	<p>Misma situación hasta la fecha de revisión.</p>
Durango	<p>Sin datos sobre el proceso o avances.</p>	<p>En la página https://secretariaejecutivasladurango.gob.mx/wp/sistema-estatal-de-informacion/ sólo se despliega información sobre el s2 – Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas. Muestra avances sobre la interconexión subnacional. Sistemas 1, 2 y 3.</p>
Guanajuato	<p>Cuenta con la Plataforma Digital Estatal Guanajuato, integrada por seis módulos, de los cuales están habilitadas los tres primeros (https://plataformadigital.guanajuato.gob.mx).</p>	<p>Continúa en la misma situación.</p>

Estado	Situación de PDE en mayo de 2022	Situación de PDE en febrero de 2023
Guerrero	Sin datos sobre el proceso o avances.	Cuenta con el Sistema Digital de Información Estatal (https://seseaguerrero.gob.mx/side/). De las seis opciones, sólo el Sistema 1 está habilitado, pero no contiene información (https://seseaguerrero.gob.mx/gismaps/mapa-seguimiento-declaraciones/)
Hidalgo	Sin datos sobre el proceso o avances.	Sin datos sobre el proceso o avances.
Jalisco	Cuenta con el SIDECLARA SESAJ (https://seajal.org/declaraciones/login/), que permite desarrollar el Sistema de Evolución Patrimonial, la declaración de intereses y la constancia de presentación de declaración fiscal, también conocida como SI SIDECLARA SESAJ, S1 o Sistema de Declaraciones, que es uno de los seis sistemas que se comunicarán con la PDN.	Se continúa con el uso del SIDECLARA SESAJ. Se avanza en la interconexión del estado con la Plataforma Digital Nacional (https://sesaj.org/tableroPDN).
Estado de México	Tiene habilitadas las opciones de I. Evolución patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; II. Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, y III. Servidores públicos y particulares sancionados (https://sesaemm.gob.mx/plataforma-digital-estatal/). Acceso directo: https://saemm.gob.mx/	Se adiciona como sistema habilitado el VI. Información pública de contrataciones.
Michoacán	Cuenta con los seis sistemas, pero sólo los tres primeros se encuentran habilitados →	A los sistemas habilitados en la primera revisión se suman el V.

Estado	Situación de PDE en mayo de 2022	Situación de PDE en febrero de 2023
	<p>→ (https://sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx/index.php/pde-v2 https://pdeanticorrupcion.michoacan.gob.mx/#/landing).</p>	<p>Sistema de denuncia pública de faltas administrativas y hechos de corrupción, y VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones. El primero en un 80% de implementación y el segundo en 85%.</p>
Morelos	<p>Cuenta con el apartado para la Plataforma Digital Estatal (https://www.saem.gob.mx/descripcion-de-los-sistemas/). No cuenta con sistemas habilitados, remite a la Plataforma Digital Nacional.</p>	<p>Misma situación que en la revisión inicial.</p>
Nayarit	<p>La plataforma se encuentra en proceso de construcción (https://www.seslan.gob.mx/pdl). Consta de los seis sistemas mencionados, pero hasta la fecha de la revisión ninguno está habilitado.</p>	<p>Misma situación que en la revisión inicial.</p>
Nuevo León	<p>En proceso de construcción (https://seseanl.gob.mx/sistema-estatal-de-informacion/).</p>	<p>Misma situación que en la revisión inicial.</p>
Oaxaca	<p>Sin datos sobre el proceso o avances.</p>	<p>Por acta de la tercera sesión ordinaria del comité coordinador, fechada el 16 de agosto de 2022, se presentó (p. 7) el informe de avance de las gestiones para la infraestructura de implementación de la Plataforma Digital Estatal.</p>
Puebla	<p>Tiene un apartado en la página oficial (https://seseap.puebla.gob.mx/pde), pero no contiene información. La PNT incluye un indicador de acciones de interconexión de la información institucional del estado →</p>	<p>Continúa en la misma situación.</p>

Estado	Situación de PDE en mayo de 2022 → de Puebla a la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción.	Situación de PDE en febrero de 2023
Querétaro	<p>El plan de trabajo anual 2021-2022 del comité coordinador contempla las actividades de implementación de la Plataforma Digital Estatal.</p> <p>Eje 4/A2. Fortalecimiento del Sistema Estatal Anticorrupción) https://www.sea-queretaro.org/files/SEA_Programas%20de%20Trabajo/plan%20de%20trabajo%20cc.pdf).</p>	Sin información al respecto.
Quintana Roo	<p>Se cuenta con el documento Análisis para la implementación y operación del Sistema Local de Información del SAEQROO (https://sesaeqroo.gob.mx/storage/adjuntos/R6FSLKO4nklqJZNMZSR7Z06Mrvzy-q0CmDg8p8w6F.pdf)</p>	<p>La página https://sli.sesaeqroo.gob.mx/ contiene el Sistema Local de Información del Sistema Anticorrupción de Quintana Roo, con avances de integración; sin embargo, no concuerda con la integración de los sistemas contemplados en la PDN.</p>
San Luis Potosí	<p>Cuenta con la Plataforma Digital Estatal San Luis Potosí (https://www.plataformadigitalestatalsp.org/Publica/index.html). Incluye información de la Plataforma Digital Estatal.</p> <p>s1. Declaraciones patrimoniales y de intereses, municipios adheridos, poderes/OCA adheridos.</p> <p>De acuerdo con información de la página, en abril se llevaron a cabo diversos talleres sobre el funcionamiento de los sistemas que integran la PDE.</p>	<p>De los seis sistemas incluidos en la PDE se encuentran habilitados: 1) Declaración de situación patrimonial y de intereses; 2) Servidores que intervienen en el proceso de contratación, y 3) Servidores públicos y particulares sancionados.</p>

Estado	Situación de PDE en mayo de 2022	Situación de PDE en febrero de 2023
Sinaloa	<p>En el POE del 15 de diciembre de 2021 se publicó el Mecanismo para que el Acceso a la Información del Sistema Estatal de Información del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (https://www.seseasinaloa.gob.mx/_files/ugd/3052be_8d47dc4707bf4953bca-6188fb02a4429.pdf). Entró en vigor al día siguiente de su publicación.</p> <p>El 11 de junio de 2021 se publicaron en el POE las Bases para el Funcionamiento del Sistema Estatal de Información del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa.</p>	<p>Se cuenta con un apartado para el sistema de información, sin embargo sólo despliega información de la integración del sistema, y no permite más acciones (https://www.seseasinaloa.gob.mx/general-4).</p>
Sonora	<p>Tiene habilitada la Plataforma Digital Estatal Sonora (https://plataformadigital-sonora.org/). De los seis módulos de que se compone, sólo está habilitado el que corresponde a sancionados.</p>	<p>Todos los sistemas están habilitados; sin embargo, remiten directamente a la PDN.</p>
Tabasco	<p>De conformidad con la información de la página oficial, se ha iniciado el proceso de integración del Sistema de Información Estatal anticorrupción (SISEA) (https://seseatabasco.org.mx/?page_id=1048).</p>	<p>Sin datos sobre el proceso o avances.</p>
Tlaxcala	<p>El informe del comité coordinador 2021 (p. 22) menciona la aprobación de las Bases de la Plataforma Digital del Estado de Tlaxcala (https://saetlax.org/informecomitecoordinador2021_v2/).</p>	<p>Se cuenta con una página de la PDE (https://pde.saetlax.org/Publica/index.html). Está habilitado el sistema de «Declaración de situación patrimonial y de intereses». No hay acceso a los demás sistemas.</p>

Estado	Situación de PDE en mayo de 2022	Situación de PDE en febrero de 2023
Veracruz	Tiene apartado en la página para la «Plataforma Digital Anticorrupción», pero no está habilitada, sólo contiene información (http://seseav.veracruz.gob.mx/pdav/).	Se cuenta con la página http://pda-veracruz.org/ Cuenta con los seis sistemas visibles, pero a ninguno se puede acceder.
Yucatán	En la página oficial no se pudo ubicar un apartado sobre la PDE; sin embargo, en la información de indicadores tiene dos: «Mide el porcentaje de avance de las actividades encaminadas a la integración del sistema local de información en relación a la homologación de información, procesos y datos de cada ente o entidad local» y «Porcentaje de avance de los programas de trabajo de la instalación del sistema local de información».	Sin datos sobre el proceso o avances.
Zacatecas	La plataforma digital estatal se encuentra en proceso de desarrollo (https://www.seseazacatecas.org/desarrollo_pde/). La PNT incluye un indicador sobre «Porcentaje de sistemas integradores de la PDE» (https://docs.google.com/spreadsheets/d/1-LCPw6pc7mBiq01v-rt7r-zlrpm_vitYG/edit#gid=1251243128). «Mide el grado de avance de las actividades contenidas en los lineamientos del sistema de la Plataforma Digital Estatal (PDE) alineado a la nacional».	Misma situación en el proceso de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas oficiales de las SESEA de los estados.

el número de convenios establecidos con instituciones, organizaciones y autoridades; Quintana Roo, la implementación por ley del sistema de información; Yucatán, el porcentaje de convenios de colaboración con la sociedad civil, y Zacatecas, el porcentaje de propuestas presentadas al comité coordinador y la comisión ejecutiva.

Indicadores no actualizados en los términos previstos por las leyes de transparencia, es decir, en la fecha de la primera revisión en mayo de 2022. La mayor parte de los indicadores se ubicaron en el tercero o cuarto trimestre de dicho año, y en la revisión de febrero de 2023 correspondieron a diciembre de 2022. Sin embargo, los resultados se encontraban en ceros, es decir, sin avances. En los casos de Baja California, Baja California Sur, Durango y Jalisco se encontraban actualizados al primero o segundo trimestre de 2022, mientras que en Coahuila, Guerrero, Morelos, Querétaro y San Luis Potosí no existen datos o las páginas no despliegan información.

En este contexto, en términos de la transparencia proactiva, es recomendable que en materia de indicadores las SESEA no se limiten a un aspecto de gestión y viren hacia los que permitan medir su capacidad de incidir en aspectos fundamentales del combate a la corrupción.

Es innegable que una situación que se encontró en el mayor número de páginas consultadas fue la falta de actualización de información sobre indicadores, pues si bien había fichas técnicas con información del nombre, la naturaleza y la forma de hacer el cálculo, no incluían datos cuantitativos, mucho menos líneas base o datos de comparación que permitieran la identificación, el seguimiento o tomar medidas correctivas.

Utilización de redes sociales como medio de difusión de actividades

En lo que respecta a la existencia de medios de difusión de las actividades de las SESEA dirigidos al público en general, es decir, a la utilización de redes sociales para dar a conocer a la ciudadanía y partes interesadas los resultados de la función sustantiva de las SESEA, en las revisiones los principales hallazgos se centraron en los siguientes aspectos:

Facebook:

- Excepto en las SE de la Ciudad de México y de Campeche, todas las demás cuentan con página en Facebook, pero no todas mantienen sus publicaciones actualizadas. En el caso de Baja California la última publicación fue en junio de 2021, y en Chihuahua en abril de 2022. En Tamaulipas la última publicación sobre la función sustantiva de

la SEA está fechada en diciembre de 2021, y en febrero de 2023 sólo se habían efectuado cambios de logotipo oficial.

- La SESEA de Durango cuenta con dos páginas, una como «sesla durango», sin seguidores y con su última publicación el 9 de febrero de 2023, y otra, de la «Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Durango», con 552 seguidores, y la última publicación fue el 13 de febrero de 2023.
- Los seguidores de los perfiles de la mayoría de las SESEA oscilan entre 3 000 y 1 500. Hasta la fecha de la segunda revisión, en febrero de 2023, los estados con más seguidores eran Aguascalientes (6 100), Estado de México (3 300), Hidalgo (2 100), Jalisco (2 400) y Querétaro (2 500), y las páginas con menos seguidores eran las de Sonora (256), Puebla (305), Morelos (545) y Tlaxcala (154). En todos los casos el incremento de seguidores entre mayo de 2022 y febrero de 2023 fue de entre el 5% y el 10%.
- La página oficial del estado de Colima remitió a una cuenta de perfil personal tanto en la revisión de mayo de 2022 como en la de febrero de 2022.

Twitter (actualmente x):

- En los estados el número de seguidores varía significativamente, a diferencia de lo que ocurre con las páginas de Facebook. En febrero de 2023 las entidades con más seguidores eran Jalisco (2 687), Estado de México (2 036) y Michoacán (1 800). En contraste, aquellos con menos seguidores eran Campeche (24) y Morelos (72).
- La mayor parte de las SESEA que utilizan un perfil de Facebook están enlazadas a las cuentas de Twitter, por lo que las publicaciones están actualizadas hasta enero o febrero de 2023. No obstante, otras cuentas presentan rezagos en sus publicaciones (*tweets*), entre ellas Campeche (octubre de 2019), Coahuila (noviembre de 2022), Hidalgo (junio de 2022), Nayarit (agosto de 2022), Nuevo León (diciembre de 2022), Tabasco (marzo de 2022) y Tamaulipas (enero de 2021).
- La Ciudad de México, Colima, Guerrero, Guanajuato, Michoacán y Yucatán no cuentan con perfil de Twitter, mientras que en Quintana Roo el ícono de la red social remite al Twitter del estado.

Instagram:

- El uso que hacen de esta red social las SESEA de los estados se reduce significativamente en comparación con las de Twitter y Facebook.
- Sólo Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo

León, Oaxaca y San Luis Potosí cuentan con una página. La SESEA de Chihuahua tiene el logotipo de Instagram en su página oficial, pero no existe en la plataforma.

- Nuevo León, Chiapas y Jalisco tienen el mayor número de seguidores con 306, 311 y 332, respectivamente; y los que tienen menos son Morelos con 8 y Oaxaca con 2.

YouTube:

- Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán utilizan YouTube en la difusión de sus actividades.
- Las cuentas de Aguascalientes (227), Jalisco (435) y el Estado de México (266) son las que tienen mayor número de seguidores, mientras que Chihuahua, Nuevo León, Tabasco, Tlaxcala y Oaxaca tienen menos con 10, 4, 13, 13 y 11, respectivamente.
- En lo que respecta a las fechas del último video que las SESEA han subido a su canal, varían en antigüedad: Baja California en noviembre de 2022, Baja California Sur (sin contenido), Coahuila en noviembre de 2022, Michoacán en diciembre de 2022, Nuevo León en febrero de 2022, Oaxaca en enero de 2022, Quintana Roo en diciembre de 2022, Tabasco en diciembre de 2022, Tlaxcala en diciembre de 2022 y Veracruz en febrero de 2022.

En la segunda revisión, en febrero de 2023, hubo un incremento significativo en el número de seguidores de todas las SESEA en las redes sociales, principalmente en Facebook y Twitter, pues todas las secretarías cuentan con ellas, mientras que en Instagram y YouTube el cambio de seguidores y suscriptores fue mínimo en comparación con la primera revisión.

Conclusiones

Entre los aspectos identificados como de mayor importancia se encontró que las páginas oficiales de las SESEA no cuentan con una estructura armonizada en cuanto a su integración y la clasificación de su información. Además, el nivel de contenido que se pone a disposición de los usuarios varía significativamente entre ellas, pues mientras que en unas páginas la información se encuentra ordenada por temas y es de fácil acceso, en otras no existe, no se encuentra actualizada o los enlaces no funcionan.

Las SESEA de Aguascalientes, Jalisco y el Estado de México se distinguen por la vastedad de su información sobre diversos temas que despliegan en sus respectivas páginas.

En cambio otras, como Baja California, Chihuahua, Colima y Tamaulipas, por mencionar algunas, muestran áreas de oportunidad para mejorar su contenido, accesibilidad e información.

Páginas con información oficial limitada o no actualizada impiden que los usuarios de ella —emanada desde una perspectiva de transparencia proactiva— no cuenten con los elementos necesarios para determinar si las actividades de las SESEA se están cumpliendo y están impactando en reducir la corrupción. Esto hace necesario acudir a otros medios, como la PNT, para solicitarla, con las dilaciones que ello conlleva.

Ahora bien, el uso de redes sociales permite poner a disposición de los ciudadanos información sobre las actividades propias de la SESEA y los avances en el combate a la corrupción y en la PEA; sin embargo, es necesario que las publicaciones sean periódicas, se impulse su seguimiento y se socialicen entre la ciudadanía.

Es conveniente que existan lineamientos generales que establezcan estructuras y proporcionen datos e información adicional a la establecida como obligatoria por las leyes de transparencia locales. Asimismo, una forma de presentarlos de manera más amigable a los diversos usuarios, para despertar su interés por conocer las funciones y los resultados de la función sustantiva de las SESEA.

Conforme a la información contenida en la PNT, la mayoría de los indicadores que se pudieron consultar en las distintas páginas electrónicas son de tipo gestión, y las más de ellas no contenían información o mostraban una falta de actualización de hasta un año respecto a la fecha de revisión.

En este orden de ideas, si bien el artículo 70 de la LGTAIP sólo menciona indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social (fracción V) y aquellos que permitan rendir cuentas de sus objetivos y resultados (fracción VI), sería deseable establecer como una buena práctica o un ejercicio generalizado de transparencia proactiva indicadores relativos a eficacia, eficiencia, calidad y economía, que pudieran ayudar a saber si las actividades de las SESEA influyen o no en los objetivos de las políticas públicas orientadas al combate a la corrupción, así como revisar la metodología para su formulación tanto en páginas oficiales como en la PNT.

Con lo anterior se confirma parcialmente la hipótesis formulada para este artículo, pues la falta de armonización de la estructura, el contenido y los datos que despliegan las páginas electrónicas de las SESEA —en el ámbito de la transparencia activa y proactiva—

no permiten conocer de manera integral sus funciones, actividades y los resultados de su desempeño, y esto limita la socialización de su quehacer institucional.

En este sentido, la tarea pendiente se centra, en primer lugar, en el aprovechamiento de la capacidad de almacenar, procesar y presentar información de las páginas de internet como medio idóneo para mantenerla actualizada, y en segundo, establecer una estructura de las páginas electrónicas de las SESEA con los elementos integradores del SEA previstos en las leyes de los sistemas anticorrupción de las entidades federativas mexicanas, que son el comité coordinador estatal, el comité estatal de participación ciudadana, la secretaría ejecutiva del sistema estatal anticorrupción y la comisión ejecutiva. A partir de ellos se pueden poner a disposición de las SESEA la información y los datos que se necesitan para conocer plenamente sus funciones, planes, informes y resultados, como un ejercicio de transparencia proactiva que permita un mayor flujo de información, lo cual ayudará a disminuir las solicitudes de ella, pues los usuarios la tendrán de primera mano en las páginas oficiales.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente si no se impulsan las actividades de vinculación y colaboración con el sector privado, los centros de investigación y las organizaciones de la sociedad civil, que deben trabajar al unísono con las instituciones públicas para fortalecer un sistema que avanza, continúa generando resultados y busca alejarse de discursos de ineficiencia y alto consumo de recursos públicos.

Referencias

- Arellano, D. (2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 14(45), 31-46.
- Bauhr, M. y Nasiritousi, N. (2012). Resisting transparency: corruption, legitimacy, and the quality of global environmental policies. *Global Environmental Politics*, 12(4), 9-29.
- Bohórquez, E. y García, R. (2017). *Guía de apertura: usar datos abiertos para combatir la corrupción*. Open Data Charter. https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/150.ustpdn.guia_apertura_datos_abiertos.pdf
- Cámara de Diputados (2021a, 20 de mayo). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIIP.pdf>.

- Cámara de Diputados (2021b, 20 de mayo). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Cámara de Diputados (2023, 6 de junio). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cejudo, G. (2019). *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. Ciudad de México: INAI.
- Cejudo, G., López-Ayllón, S. y Ríos, A. (2011). Assessing transparency across levels of government in México: rules, institutions, and practices. First Global Conference on Transparency Research. Newark, New Jersey, 18-20 de marzo.
- Codina, L. (2018). *Revisiones bibliográficas sistematizadas: procedimientos generales y framework para ciencias humanas y sociales*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra. <http://hdl.handle.net/10230/34497>
- Darbishire, H. (2010). *Proactive transparency: the future of the right to information*. Washington: The World Bank.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.
- Fox, J. y Haight, L. (2014). Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica. En Fox, J., Haight, L., Hofbauer, H. y Sánchez, T., *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas* (pp. 29-64). México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Grant, M. J. y Booth, A. (2009). A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information and Libraries Journal*, 26(2), 91-108. doi: 10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x. PMID: 19490148.
- Grimmelikhuijsen, S. y Welch, E. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public Administration Review*, 72(4), 562-571.
- Guerrero, E. (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra Ediciones.
- Herrera, H., Arias, D. y Colín, R. (2017). Transparencia municipal: método de cálculo de indicador condensado. Propuesta para los gobiernos locales de Michoacán, México. *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, xv(26), 37-66.
- Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI). (2022). *El*

- ABC de la transparencia proactiva. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoytransparencia/wp-content/uploads/2023/08/ABC_de-la-transparencia_1.pdf
- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301-322.
- López-Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. En Ibarra, F. y Salazar, P. (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (pp. 277-296). Ciudad de México: UNAM.
- Mabillard, V. y Zumofen, R. (2016). The complex relationship between transparency and accountability: a synthesis and contribution to existing frameworks. *Public Policy and Administration*, 32(2), 110-129.
- Martínez, E. (2018). *El desarrollo del combate a la corrupción y la agencia anticorrupción en México*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis. https://biblio.colsan.edu.mx/tesis/MAPPP_MartinezGaitanEnrique.pdf
- Meijer, A., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Mendel, T. (2003). *Freedom of information: a comparative legal survey*. Nueva Delhi: UNESCO.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2010). *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2012). *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2018). VIII Cumbre de las Américas. Compromiso de Lima. Gobernabilidad democrática frente a la corrupción. Lima, Perú. http://www.summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/LimaCommitment_es.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008). *OECD glossary of statistical terms*. París: OCDE.
- Pérez, J., Mas, M., Ponce, M. y Santangelo, G. (2014). *Índice de transparencia activa en línea 2013*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Puente, X. (2018). La transparencia y acceso a la información como herramienta contra la

- corrupción. En Salazar, P., Ibarra-Palafox, F. y Flores, I. B. (coords.), ¿Cómo combatir la corrupción? (pp. 107-118). Ciudad de México: UNAM.
- Secretaría de la Función Pública (2018). Sistema Nacional Anticorrupción. Acciones y programas. <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es>
- Secretaría de la Función Pública-Portal de Transparencia (2023). Sistema Nacional Anticorrupción. <https://portal-transparencia.funcionpublica.gob.mx/apertura-gubernamental/rendicion-de-cuentas-3/sistema-nacional-anticorrupcion-2/>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) (2020, 25 de febrero). Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587360&fecha=25/02/2020#gsc.tab=0
- Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (2020a). *Guía de diseño de políticas estatales anticorrupción*. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Guía-diseño-PEA.pdf>
- Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (2020b). Política Nacional Anticorrupción. [https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/#:~:text=La%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Anticorrupci%C3%B3n%20\(PNA,de%20la%20corrupci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico](https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/#:~:text=La%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20Anticorrupci%C3%B3n%20(PNA,de%20la%20corrupci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico)
- Sistema Nacional Anticorrupción (s.f). Sistema Nacional Anticorrupción. ¿Quiénes somos? <https://www.sna.org.mx/>
- Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (s.f). ¿Qué hacemos? <https://www.sna.org.mx/que-hacemos/>
- Sosa, J. (coord.) (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Siglo XXI Editores.
- Transparency International (2009). *The anti-corruption plain language guide*. Berlin: Transparency International.
- Transparency International (2016). 43 countries, 600 commitments: was the London Anti-Corruption Summit a success? <https://www.transparency.org/en/news/43-countries-600-commitments-was-the-london-anti-corruption-summit-a-success>
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (s.f). Glosary. <https://www.u4.no/terms>
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.

- Uvalle, R. y García, M. (2011). Visión conceptual, institucional y normativa de la transparencia. *Estudios Políticos*, 23, 99-124.
- Vergara, R. (2008). *La transparencia como problema*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Villanueva, E. (2008). *Transparencia y declaración patrimonial de los servidores públicos: alcances y límites del derecho a saber*. México: Editora Periodística y Análisis de Contenidos.

Páginas electrónicas

- Portal oficial del Sistema Nacional Anticorrupción. <https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. <https://www.seaaguascalientes.org>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California. <https://www.seseabc.gob.mx/>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur. <https://seseabcs.gob.mx/>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Campeche. <http://www.sae-campeche.org/>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Chiapas. <https://sesaech.gob.mx/>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Chihuahua. <https://secretaria.anticorrupcion.org/>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila. <https://www.sea-coahuila.org.mx/#>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Colima. <http://sesaecol-gob.mx/>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Durango: <https://secretariaejecutivasladurango.gob.mx/wp/>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato. <https://seseaguanajuato.org/>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero. <http://seseaguerrero.gob.mx/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo. <http://sistemaanticorrupcion.hidalgo.gob.mx/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. <https://sesaj.org/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México. <https://se-saemm.gob.mx/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán. <https://sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx/index.php/secretaria-ejecutiva>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Morelos. <https://www.saem.gob.mx/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Nayarit. <https://www.seslan.gob.mx>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León. <https://seseanl.gob.mx/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Oaxaca. <http://www.sesecc.oaxaca.gob.mx/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla. <http://seseap.puebla.gob.mx/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Querétaro. <https://wp.seaque-retaro.org/secretaria-ejecutiva-funciones/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Quintana Roo. <https://se-saeqroo.gob.mx/integrante/contenido/2>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí. <https://se-seaslp.org/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Sinaloa. <https://www.seseasinaloa.gob.mx/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora. <http://www.seseasonora.org/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Tabasco. <https://seseatabasco.org.mx>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Tamaulipas. <https://www.tamaulipas.gob.mx/seat/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Tlaxcala. <https://saetlax.org/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz. <http://seseav.veracruz.gob.mx/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán. <https://seay.org.mx/>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas. <https://www.sesearzacatecas.org/>

La captura de las designaciones de cargos públicos. Un mapa conceptual y el problema de los partidos políticos

JESÚS IBARRA CÁRDENAS

Recibido: 15 de septiembre de 2023. Aceptado: 22 de enero de 2024.

Resumen. El problema de la captura política de las designaciones de cargos públicos exige no sólo claridad conceptual en cuanto a su tipología y las amenazas que supone a los valores de la democracia y los elementos que configuran el modelo de Estado constitucional del derecho, además implica desvelar las influencias indebidas en los marcos institucionales por parte de gobiernos y partidos políticos tendientes a configurar tramas de corrupción y condiciones de impunidad. La emergencia del modelo de partido cartel en los sistemas políticos contemporáneos, caracterizado por su capacidad para integrarse en las instituciones del Estado y su empeño en concentrar poder y recursos en torno a sus liderazgos, representa un factor institucional que facilita la captura de puestos para fines partidistas.

Palabras clave: designaciones, cargos públicos, captura del Estado, partidos políticos, redes de corrupción.

Abstract. The issue of the capture of public appointments requires a clear conceptual understanding of the threats to democratic values and the components of the constitutional rule of law. It also involves exposing the undue influence of the government and political parties on institutional structures aimed at shaping corrupt systems and conditions of impunity. The emergence of the

.....
Jesús Ibarra Cárdenas. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (correo electrónico: jibarra@iteso.mx | <https://orcid.org/0000-0001-5470-8838>).

cartel party model in contemporary political systems, characterized by its ability to integrate into state institutions and its determination to concentrate power and resources around its leadership, represents an institutional factor that facilitates the capture of offices for partisan purposes.

Key words: appointments, public offices, state capture, political parties, corruption networks.

Introducción

En *El Antiguo Régimen* y la Revolución, Alexis de Tocqueville argumenta que la centralización administrativa del Estado francés tenía la capacidad de mantener el *statu quo* y así obstaculizar el cambio político. En opinión de Tocqueville, es en la administración donde reside el verdadero mecanismo de control social: «Un poder real muy centralizado y predominante que es el amo en todas las cosas importantes, que posee atribuciones mal definidas pero inmensas que de hecho ejerce» (Furet, 1980, p. 184). Incluso lanza la controversial hipótesis de que fue la administración pública la que aseguró la continuidad de fondo entre el antiguo y el nuevo régimen. En otras palabras, al no reformar la administración, la Revolución fortaleció el despotismo, primero como dictadura popular y luego como tiranía personalista.

Los primeros esfuerzos de la Revolución destruyeron la gran institución de la monarquía; fue restaurada en 1800. No fueron, como se ha dicho, los principios de 1789 en materia de administración pública los que salieron triunfantes en esa época y después, sino, muy al contrario, los del Antiguo Régimen, los que de nuevo fueron puestos en vigor, y aún continúan (Tocqueville, 2004, p. 115).

Más allá de la hipótesis de Tocqueville sobre el papel de la administración en la Revolución de 1789, es crucial reconocer la importancia que le otorga al poder burocrático en la aceleración o desaceleración de los cambios políticos. Aunque las circunstancias actuales difieren de las del siglo XIX, la burocracia y los altos cargos públicos siguen siendo un instrumento para lograr objetivos y proyectos de partidos políticos, a menudo comprometiendo la separación de poderes y favoreciendo intereses de facción. Se trata del problema de la captura de los cargos públicos por parte de la clase política, el cual se manifiesta en relaciones clientelistas, impunidad, intercambio de favores y otros comportamientos que benefician a los poderosos en turno, en detrimento del interés general.

Hoy en día son comunes las disputas partidistas en la designación de cargos en ins-

tituciones públicas encargadas de garantizar derechos y salvaguardar libertades, como en el poder judicial o en organismos autónomos responsables de supervisar a los gobiernos. Ejemplos de esto son las controversias en la conformación del Consejo de la Magistratura en Argentina, la renovación del Consejo General del Poder Judicial en España. En México, la ausencia de nombramientos en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que paralizaron a la institución, o en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) las críticas y presiones desde el Poder Ejecutivo, así como el nombramiento de perfiles vinculados directamente al proyecto político del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Establecer condiciones que prevengan el uso político de cargos públicos es esencial para la salud de las democracias, especialmente de aquellas que incorporan elementos propios de un Estado constitucional de derecho, entre otros: la separación de poderes, el control de legalidad y constitucionalidad de los poderes públicos o la protección de derechos fundamentales. Con la mira en tal objetivo, el presente trabajo se estructura en dos partes: la primera presenta un mapa conceptual que distingue entre los procesos de designación de diferentes tipos de funcionarios del Estado, a partir de una aguda distinción de Luigi Ferrajoli entre *funcionarios-comisarios* y *funcionarios-electos*. La segunda parte examina los incentivos institucionales que llevan a los partidos políticos a capturar cargos públicos, con el objetivo de acceder indebidamente a recursos del Estado, a potestades de autoridades o a escenarios que permitan gestionar condiciones de impunidad, entre otros comportamientos contrarios a los valores de la función pública.¹

El poder de designar: un mapa conceptual de la designación de cargos públicos

La historia revela un patrón recurrente: el abuso del poder, una realidad que permea en comunidades políticas de todo tipo. Montesquieu, en *El espíritu de las leyes* (1748), y los padres fundadores de Estados Unidos en *El federalista* (1788), propusieron marcos institucionales para sus respectivas naciones tendientes a proteger a las personas de los excesos de sus gobernantes. Ambas obras defienden la premisa de que el poder debe contrarrestar al poder —«*le pouvoir arrête le pouvoir*» (Montesquieu, 1748: libro XI, cap. IV)— mediante un sistema de frenos y contrapesos como fórmula para limitar su ejercicio. En este

.....
¹ Acerca del cumplimiento de responsabilidades de la función pública véase Lifante (2018).

marco, la captura de los cargos públicos es una modalidad de abuso de poder, especialmente porque vulnera el principio de separación de poderes y promueve relaciones de clientelismo que desplazan el mérito y la capacidad como principios rectores del ejercicio de la función pública.

El daño al principio de separación de poderes ocurre en su dimensión funcional debido a que, cuando se cuenta con la potestad de nombrar de forma discrecional a las personas que ocupan cargos en las instituciones, especialmente cuando el nombramiento privilegia un perfil no idóneo de la persona responsable o titular de un encargo público, es posible la influencia indebida en sus funciones y las del ente público que dirige. En un contexto como el descrito, a menudo la lealtad de la persona designada se alinea con los intereses de quien la nombra y no necesariamente con los marcos normativos establecidos. Si esto sucede, nos encontramos ante un desplazamiento indebido de funciones, competencias y, en ciertos casos, de recursos asignados a otras instancias públicas. De esta manera, sin alterar formalmente la distribución de competencias de ningún órgano, se concentran atribuciones y recursos en la persona que ejerce el poder de designar.²

Los incentivos para el control clientelar de las administraciones y el control político de los poderes públicos son especialmente atractivos para los funcionarios de elección por votación directa —de carácter representativo—, y no lo son tanto en el caso de funcionarios designados por nombramiento —de carácter profesional—. Los primeros cuentan con acceso a instrumentos que otorga el poder que representan para ejercer control político, entre otros: control del presupuesto, discrecionalidad para nombrar o remover funcionarios por nombramiento, iniciativa de creación de leyes o reformas legislativas e influencia o control del ejercicio de la acción penal. En otras palabras, este tipo de funcionarios pueden acceder a recursos de poder (información, presupuesto, nombramientos, privilegios y beneficios, entre otros) e intercambiarlos, como favores privados a cambio de apoyo político de todo tipo. Así inicia una relación entre patrón —el funcionario electo— y cliente —el funcionario nombrado— que reedita a los intereses privados a costa de bienes y recursos públicos.

El poder de los funcionarios electos mediante el sufragio aumenta en la medida en

.....

² Acerca de la provisión y venta de cargos por dinero en el Antiguo Régimen, véase el trabajo histórico de Andújar-Castillo y Felices de la Fuente (2011).

que acceden al ejercicio de recursos e instrumentos de control a través de los cuales pueden hacer crecer sus apoyos y clientelas y, muy importante, evadir los órganos de control y vigilancia, es decir, abstraerse de la sujeción a autoridades que podrían limitar su poder e influencia. Aunque buscar influencia es natural en la competencia política, en regímenes democráticos no es de recibo romper los límites al poder ni vulnerar los valores y objetivos institucionales diseñados para mantener el sistema de pesos y contrapesos.

Robert Wade hizo un estudio pionero sobre el tema, en el cual describe la operación de un mercado de cargos públicos a partir del padrinazgo político en nombramientos y promociones dentro de la administración. Su análisis muestra la importancia de la transparencia y rendición de cuentas en el sector público y los efectos nocivos de la arbitrariedad y el control político sobre los nombramientos y, en consecuencia, los incentivos de los funcionarios públicos (Wade, 1985). En México, Mauricio Merino ha sostenido que el «sistema de captura de puestos, supuestos y presupuestos» (Merino, 2013) es el origen de la corrupción sistémica en el ámbito de la política y el espacio público. Para evitar la captura propone un sistema profesional de carrera que garantice la competencia equitativa entre perfiles profesionales independiente del control político.

Las funciones que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, deben cumplir los entes públicos se realizan a través de sus titulares y el personal con responsabilidades de conducción y mando. Su nombramiento y remoción abarca un amplio haz de alternativas, que van desde la libertad discrecional de nombramiento hasta el condicionamiento de dicha atribución a que intervengan en ese proceso varias instancias, además de requisitos especiales del perfil en cuestión, pasando por el sufragio pasivo para ciertos cargos. El cuerpo de funcionarios públicos tiene como misión ejecutar las políticas y decisiones del Estado, guiados por el profesionalismo y la responsabilidad ante la ley. Ahora bien, dependiendo del objetivo institucional del ente público, su labor es guiada por un sentido administrativo, político/representativo o de control y vigilancia, una distinción imprescindible para entender el objeto y los valores que guían su función. De ahí la importancia de analizar las características del proceso de designación, sus criterios definitorios y el perfil requerido para los cargos.

De acuerdo con Luigi Ferrajoli, las designaciones de cargos públicos son un acto jurídico constitutivo. Esto significa que un funcionario determinado investido de ciertas competencias, luego de realizar las acciones que establece un procedimiento regulado ju-

rídicamente, puede dar lugar al resultado institucional consistente en designar a un funcionario público. Así lo define: «*Designación* es el acto constitutivo de la competencia de un funcionario hipotéticamente preconstituida por la norma de competencia del ente o del órgano representado por él» (Ferrajoli, 2007, p. 593).

Ferrajoli presenta una clasificación que distingue entre dos clases de designaciones (incluidas las remociones), según provengan de actos jurídicos de *nombramiento* o de *elección*. Los primeros comúnmente son realizados por un superior jerárquico del mismo ente público, quien en ejercicio de sus competencias decide acerca del perfil idóneo para ocupar un puesto en el escalafón de la institución que corresponda. Por su parte, las designaciones vía elección se efectúan mediante el sufragio popular, por lo cual son representativas de intereses sociales. Así lo señala Ferrajoli: «*Nombramiento* es la designación no electiva de un funcionario por obra de otro funcionario de la misma persona artificial o del mismo órgano» (2007, p. 593). Por su parte, «*Elección* es la designación del funcionario de una persona artificial o de uno de sus órganos, mediante votación llevada a cabo por el sujeto colectivo en cuyo interés están constituidos la persona artificial o el órgano» (Ferrajoli, 2007, p. 594).³

Designaciones vía nombramiento

Los actos jurídicos de nombramiento tienen como resultado institucional la investidura de *funcionarios-comisarios*. Son designados por otros funcionarios jerárquicamente superiores del mismo órgano (designación intraorgánica) y entre ellos se establece una relación de subordinación. Esta designación establece una jerarquía de subordinación y se basa en el ejercicio de poderes discrecionales por parte de una autoridad. Aquí aparece un problema fundamental: la lealtad del funcionario nombrado. ¿Debe fidelidad a la institución o a quien lo nombró? La respuesta a esta cuestión radica en la comprensión del concepto de potestad discrecional. Por un lado, puede verse como una libertad no regulada, sin estándares jurídicos que definan su validez y, por tanto, no sujeta a revisión

.....
³ Para esta última definición, Ferrajoli explica además los términos de voto y votación: «Votos, son los actos preceptivos instrumentales que en su conjunto forman una votación» y «Votación es todo acto preceptivo colectivo consistente en un conjunto de actos preceptivos instrumentales al mismo» (2007, p. 594).

judicial. Por otro, puede entenderse como una discrecionalidad centrada en la noción de responsabilidad, lo cual implica que el acto de nombramiento conlleva la delegación de un poder que obliga a maximizar los valores inherentes a la decisión y a cumplir con los objetivos institucionales de tal nombramiento. Esta perspectiva permite la revisión y potencial invalidación de dicho acto.

Desde luego, el segundo acercamiento resulta más favorable a la rendición de cuentas y el control de las autoridades. Isabel Lifante lo dice de la siguiente manera: «Este tipo de regulación genera una delegación de un poder de decisión al órgano jurídico destinatario de la norma, pasando a ser éste el responsable de la determinación o selección de los medios óptimos para alcanzar ciertos objetivos» (Lifante, 2012, p. 143). Es decir, poder discrecional no significa la ausencia de parámetros jurídicos que otorgarían una libertad ilimitada a quien se sirve de ellos, sino que:

...se trata de un tipo de regulación específica consistente en la presencia de normas que han de ser interpretadas como «mandatos de optimización» y que lo que hacen es marcar un fin u objetivo (sea «determinado» o en el sentido de que incorpora una medida de cumplimiento, o «indeterminado» en el sentido de que a lo que obliga es a la maximización de un fin) que debe perseguir la conducta, optimizando para ello los recursos disponibles para conseguirlo (Lifante, 2012, p. 143).

La propia definición de designación de Ferrajoli, mencionada previamente, le otorga razón a la perspectiva de Lifante al indicar que la potestad de nombrar es una competencia del ente público, no del superior jerárquico. Por tal razón, una vez nombrado, el funcionario representa al órgano al que está adscrito, no a la persona que lo nombró. Entendida así, bajo la noción de responsabilidad, es como se puede explicar correctamente la otra cara de la moneda de esta facultad: la remoción, la cual sólo puede ocurrir ante faltas a los marcos normativos de la administración y no por faltas a la esfera privada de un superior. José Roldán Xopa agrega algo a esta idea, según la cual el poder discrecional de nombramiento tiene raigambre normativa en la noción de responsabilidad y no en la de permiso irrestricto; en su opinión, el ejercicio de tal facultad es la base de la exigibilidad tanto política como jurídica.

El nombramiento y la remoción son facultades de los órganos administrativos, pero también finca

responsabilidad de quien las ejerce. Tales facultades hacen posible la responsabilidad «en la elección» (*in eligendo*), sea como base para la exigibilidad política de una buena administración, para la rendición de cuentas, o bien para extraer de la misma, consecuencias jurídicas tales como la responsabilidad extracontractual (Roldán, 2008, p. 219).

De esta manera, asumir la responsabilidad como principio rector de los nombramientos conlleva la promoción u optimización de ciertos valores o principios por parte del funcionario nombrado. Desde luego que no pueden ser otros que los contenidos en los ordenamientos normativos y las disposiciones ejecutivas superiores, todo lo cual depende del tipo de órgano público de que se trate y del proyecto político del gobierno en turno. Dicho de otra manera, en el marco del principio de legalidad, corresponde al desempeño de un funcionario en el gobierno o en alguna administración lograr el mayor cumplimiento del programa de trabajo del órgano público al cual se encuentra adscrito.

Luego de lo dicho, la subordinación a funcionarios superiores, la parcialidad en un programa de gobierno determinado y la dependencia de un órgano de la administración son principios implicados en el desempeño —en la responsabilidad— del funcionario nombrado.⁴ Si se aceptan las propiedades relevantes descritas hasta ahora, nos encontramos frente a lo que la doctrina denomina servicio civil de la administración pública, el cual se caracterizaría a partir de tres criterios relevantes que, de acuerdo con Luis Arturo Rivas Tovar y coautores, serían los siguientes: 1) los servidores civiles mantienen y refuerzan el poder del Estado; 2) la calificación y la competencia personal es el criterio orientador de la selección y promoción de funcionarios de carrera, y 3) su competencia se refiere al ámbito administrativo y no al político (Rivas *et al.*, 2013, p. 429).

Designaciones vía elección directa

Continuando con la clasificación de Ferrajoli, una segunda categoría agrupa a los *funcionarios-elegidos*, los cuales son designados por un órgano distinto de aquel en el que van a participar (designación extraorgánica), quienes tienen como cualidad principal su carác-

.....

⁴ En torno a las propiedades relevantes que caracterizan a la burocracia, Françoise Dreyfus (2012) desarrolla un profundo trabajo acerca del nacimiento y desarrollo de la racionalidad burocrática y la lucha por el control del ejercicio del poder mediante el control político de la función pública.

ter representativo tanto en el sentido político (mandato electoral) como en el jurídico (de representación legal de los órganos de los cuales son titulares). El acto jurídico de designarlos ocurre a través del voto ciudadano, es decir, mediante el ejercicio de una potestad autónoma fundamentada en derechos políticos o de autonomía privada (Ferrajoli, 2007, p. 593), situación que compromete la acción de representar políticamente. Es evidente que este tipo de designaciones no requieren de un perfil técnico dirigido a la administración, sino de uno atento a la política, es decir, que busque hacer vigentes intereses sociales y políticos, los negocie y comprometa su trabajo con el logro de cierto estado de cosas. Pero ¿qué significa representar políticamente?

Esta cuestión ha sido ampliamente debatida en la teoría política. Hanna F. Pitkin ofrece una de las teorías más sólidas para responderla. En *El concepto de representación* (1985) desarrolla un detenido análisis del lenguaje y las principales conceptualizaciones que a través de la historia han decantado los distintos significados del término. Como resultado, encuentra cinco variables diferenciadas agrupadas en dos categorías. La primera categoría es la formalista, en el sentido de que el criterio bajo el cual define la representación se sitúa al margen del contenido o la actividad de representar; significa simplemente estar autorizado para representar o ser fiscalizado como representante.

En la categoría formal, Pitkin incluye los primeros dos tipos de representación de su clasificación: 1) la representación como *autorización*, que trata de la concesión de autoridad sin rendir cuentas, y 2) la representación como *responsabilidad*, similar a la anterior aunque aquí sí existe rendición de cuentas por su actuar. Ambas son perspectivas formalistas en el sentido de que el criterio bajo el cual se determina la acción de representar no toma en cuenta lo que constituye la actividad representativa, queda totalmente sin definir el contenido sustantivo de la actividad del representante.

Por el contrario, la segunda categoría que presenta tiene carácter sustantivo ya que define qué es un representante o cómo debe ser, ya sea valorando el contenido de sus actos o bajo la expresión de ciertas cualidades. En esta segunda dimensión se encuentran tres tipos: 3) representación *descriptiva*, la cual se basa en expresar del modo más exacto posible la realidad social e implica « semejanza » o « reflejo » entre representantes y representados; 4) representación *simbólica*, centrada en la noción de suplir a través de un signo que exprese la entidad que se representa; el signo puede ser un líder, una bandera, un partido político, un escudo o un color, entre otros, y 5) representación como *actuación en favor*

del cuidado de intereses, en que el contenido sustantivo de la acción del representante se define sobre la base del interés del representado y significa, por tanto, desarrollar acciones de protección y promoción de los intereses del representado ya sea como sustituto o como tutor.

Con este menú de alternativas, la autora estadounidense defiende un enfoque sustantivo de la *representación en favor del cuidado de intereses*, siempre manteniendo el equilibrio entre los deseos de los representados y la independencia del representante. La clave está en que éste debe justificar sus actos cuando se alejen de las preferencias de sus representados. En este sentido, Pitkin expresa de la siguiente manera el significado de la representación política:

...actuar en interés de los representados de una manera sensible a ellos, no obstante, al mismo tiempo el representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento. Al representado se le debe concebir como capaz de juicio autónomo y no como necesitado de cuidado. En este sentido, no deben hallarse continuamente en disparidad los deseos de representantes y representados sin existir buenas razones en términos de los intereses de los representados (1985, p. 233).

No es este el lugar para discutir en torno a los alcances y la problemática que subyace al concepto de representación política; sin embargo, es de gran utilidad conocer la propuesta de Pitkin ya que nos muestra con toda claridad la importancia de que en la designación de este tipo de funcionariado prevalezca la parcialidad y defensa de intereses sociales como elemento central de la relación entre representante y representado. Este vínculo se institucionaliza en las sociedades contemporáneas a través de la figura de los partidos políticos, los cuales se analizan en el siguiente apartado.

Designaciones vía elección indirecta

En la categoría de *funcionarios-elegidos*, Luigi Ferrajoli no menciona —aunque se deduce de su clasificación— a un tipo de funcionario que es electo, pero de forma indirecta (elección de segundo piso e interorgánica). El objetivo institucional de este tipo de funcionario tiene que ver con el control y la vigilancia de los poderes públicos, esto es, con garantizar derechos y exigir rendición de cuentas a las autoridades. La libertad personal y la partici-

pación política dependen de estas instituciones «tan características del Estado de derecho, que sirven para proteger al individuo contra los arbitrarios ataques de los órganos estatales o de los partidos (Kelsen, 2002, p. 594).

Magistraturas, fiscales, auditores o titulares de organismos autónomos son designados usualmente por el poder legislativo, en ocasiones por el ejecutivo o por una combinación de procedimientos que involucra a ambos, incluso con la participación de comités ciudadanos o académicos. Guillermo O'Donnell, quien ha desarrollado el concepto de este tipo de instancias de contrapeso, a las que ha denominado «*accountability horizontal*», las define en los términos siguientes:

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'Donnell, 2001, p. 7).

Se trata de instituciones y funcionarios llamados a actuar con autonomía de las mayorías y del poder político; a mantener el «coto vedado» de los derechos, en palabras de Ernesto Garzón, o a salvaguardar la «esfera de lo indecible» por las mayorías, siguiendo al propio Ferrajoli. Mientras que los electos por el voto popular cumplen su misión representando, es decir, siendo *parciales* a ciertos intereses definidos en un programa político/partidista del cual depende su actuar, por el contrario, a los funcionarios-elegidos para garantizar derechos se les exige *imparcialidad*, pues su actuar es independiente de las fuerzas políticas y únicamente debe responder a lo establecido en las leyes y la constitución.

Ernesto Garzón muestra los límites de las competencias o potestades de estos funcionarios respecto al trabajo de los otros que integran los órganos de representación política. Así lo menciona: «Ella [la competencia] se reduce a aquellas disposiciones que afectan los principios y derechos de lo que suelo llamar «el coto vedado» [...] Éste se refiere a aquellos intereses y deseos primarios de las personas que no pueden ser afectados por los cambiantes deseos de las mayorías» (Garzón, 2003, p 32). De esta manera, los *funcionarios-elegidos* para ejercer control y vigilancia ejercen un control de la calidad democrática que se limita a cuestiones vinculadas con los derechos básicos de las personas. El coto vedado busca

atrincherar los elementos necesarios para hacer efectiva la autonomía de los individuos en su entorno social, gracias a la cual estén en condiciones de participar reflexivamente en la construcción del interés público de su comunidad.

Además, el coto vedado es el elemento clave para fundamentar la noción de *societad autónoma* propuesta por Cornelius Castoriadis, según la cual la autodeterminación democrática de personas libres e iguales sólo puede ser configurada y practicada si se reconocen y garantizan sus derechos básicos. Para él «la autonomía de la colectividad es inconcebible sin la autonomía efectiva de los individuos que la componen», de lo que se deriva «que la autonomía (la libertad) efectiva de todos en una democracia, es y debe ser una preocupación fundamental de cada uno». Si se acepta esto —escribe Castoriadis—, entonces no queda la menor duda de que «el despliegue y la realización de esa libertad presupone disposiciones institucionales precisas, incluidas algunas formales o procedimentales» (Castoriadis, 1996, pp. 50-58).

Un paso más a partir de la idea de *coto vedado* es el concepto de la *esfera de lo indecible* de Luigi Ferrajoli, ya que suma la noción de omisión. Basado también en el principio de poner un límite a las decisiones de los funcionarios de órganos representativos, el autor italiano agrega un elemento que distingue a ambos conceptos: «la esfera de lo indecible no sólo designa el espacio o el territorio prohibido, sino también lo que no puede dejar de ser decidido, o sea, lo que debe ser decidido». Así, Ferrajoli propone dos dimensiones: una, la de las prohibiciones a los funcionarios y órganos representativos para así garantizar los derechos de libertad; otra, la de las obligaciones, también impuestas a la representación para garantizar los derechos sociales. Ambas dimensiones —escribe Ferrajoli— equivalen al conjunto de las garantías de los derechos constitucionalmente establecidos y que configuran así la estructura de las actuales democracias constitucionales (Ferrajoli, 2008, pp. 102-109).

De esta manera, la legitimidad de los funcionarios responsables del control y la vigilancia de otros órganos o autoridades se encuentra en su carácter posibilitador de prácticas democráticas mediante la garantía de derechos fundamentales y la rendición de cuentas de las instituciones del Estado.⁵ El derecho de las personas a que se les imparta

.....
⁵ Dos libros que analizan ampliamente los poderes de control y vigilancia en los regímenes democráticos son el de Pierre Rosanvallon (2007) y el de Mark Tushnet (2021).

justicia desde el marco jurídico preestablecido se vulnera cuando no hay garantías de imparcialidad en su proceso. Una de las primeras garantías es la designación por mérito y capacidad de quienes llevarán la responsabilidad de juzgar o controlar a las autoridades del Estado.

En el cuadro se presenta una síntesis de las propiedades relevantes de las designaciones de cargos públicos, esquema útil para definir tanto la intención como la extensión del concepto, de acuerdo con la clasificación de Ferrajoli.

Cuadro 1 | Designación de cargos públicos

Acto jurídico	Características del acto jurídico	Tipo de funcionario	Objetivo institucional	Valores implicados
Nombramiento	<ul style="list-style-type: none"> • Intraorgánico. • Ejercicio de poderes discrecionales. • No electivo. 	Funcionario-comisario	<ul style="list-style-type: none"> • Administrativo, técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parcialidad, dependencia, jerarquía, mérito y capacidad.
	<ul style="list-style-type: none"> • Extraorgánico. • Ejercicio de derechos políticos. • Votación directa. 		<ul style="list-style-type: none"> • Político. Representación de intereses sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parcialidad a un programa político, dependencia, disciplina partidista.
Elección	<ul style="list-style-type: none"> • Interorgánico entre los poderes públicos. • Ejercicio de potestades legislativas o ejecutivas. • Votación indirecta. 	Funcionario-elegido	<ul style="list-style-type: none"> • Garantía de derechos. • Control y vigilancia de los poderes públicos y sus estructuras administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imparcialidad, independencia, autonomía, mérito, capacidad.

Fuente. Elaboración propia a partir de Ferrajoli (2007, pp. 592-595).

Partidos políticos y captura de las designaciones a cargos públicos

¿Cuál es el papel de los partidos políticos en la captura de cargos públicos? Dos funciones que desempeñan en el sistema político representativo los sitúan en el centro de esta problemática: 1) su constante aspiración a acceder al poder político y de conservarlo mediante recursos y cargos públicos del Estado, y 2) su influencia transversal en todas las fases de las designaciones, ya sea previamente, durante o después de que los funcionarios se integran al aparato gubernamental y los poderes públicos.

La literatura especializada en los partidos políticos (LaPalombara y Weiner, 1966; King, 1969; Sartori, 1987; Katz y Mair, 2018) ha identificado cuatro funciones esenciales que cabe esperar de estas organizaciones en regímenes democráticos: 1) integrar y movilizar a la ciudadanía; 2) articular y agregar intereses que posteriormente se traducen en políticas públicas; 3) reclutar y promover líderes políticos; 4) influir en la estructura de gobierno en los ámbitos parlamentario, ejecutivo y de las instituciones del Estado. Aunque útil, esta clasificación no es exhaustiva ni excluyente, es una caracterización que combina aspectos empíricos y normativos que se circunscribe especialmente al partido de masas.

El problema radica en que el partido de masas está prácticamente en vías de extinción, y las funciones de los partidos en la política actual han sufrido ajustes significativos. Según Peter Mair, «los datos apuntan a que se ha pasado de una época en la que los partidos sí reunían la función representativa y procedimental a otra en la que dan más importancia a las funciones procedimentales» (Mair, 2015, p. 100). Es decir, han ido alejándose de su base popular y acercándose a los núcleos de poder estatal. Antaño la integración y movilización de ciudadanos en la esfera pública era una función crucial de los partidos, especialmente cuando el voto dejó de ser determinado por diferencias socioeconómicas. Sin embargo, en la actualidad individuos, comunidades o grupos —ya sean marginados u organizados— no requieren de partidos para presentar sus demandas ante las autoridades.

Por otra parte, la función de articular y consolidar intereses sociales tampoco es exclusiva de los partidos. Incluso en la época de los partidos de masas, otras entidades como sindicatos, iglesias y organizaciones civiles habían logrado posicionar con éxito demandas políticas. En cuanto al proceso de consolidación de intereses de grupos sociales, hoy en día no se efectúa durante el proceso electoral a través de las plataformas y propuestas de los partidos, «la agregación ahora se lleva a cabo después de las elecciones, en la formula-

ción de política pública y en el propio gobierno» (Mair, 2015, p. 103). Paradójicamente, las funciones representativas hasta aquí señaladas no son las predominantes en la actividad de los partidos políticos contemporáneos.

Por otro lado, las funciones que han persistido, e incluso se han intensificado, no son de carácter representativo, sino procedimentales, orientadas a ampliar la influencia y el poder de los partidos. El reclutamiento de líderes políticos y la ocupación de cargos públicos es una de ellas. Esta función, desafortunadamente, ha evolucionado a través de mecanismos de clientelismo político que intercambian lealtad a líderes partidistas por cargos públicos, ya sean de elección directa, indirecta o por nombramiento. La captura de cargos públicos se ha convertido en un incentivo institucionalmente regulado en beneficio de las organizaciones partidistas, especialmente en ausencia de herramientas como el servicio profesional de carrera, metodologías de designación por mérito y capacidad o asambleas abiertas a la militancia para seleccionar candidaturas a cargos de elección por voto popular. Por si esto no fuera suficiente, en términos de concentración de poder y control, en última instancia, la afiliación a un partido es condición necesaria para competir con posibilidades de acceder a un cargo de elección, y tal monopolio es exclusivo de partidos políticos.

Ahora bien, para ser designado en un alto cargo (de elección indirecta) en la función judicial, organismos reguladores o autónomos son imprescindibles la mediación y las negociaciones que realizan los partidos en el congreso, además del titular del ejecutivo. En un contexto de baja exigencia ciudadana y rendición de cuentas limitada, los partidos y gobiernos optarán por perfiles que favorezcan sus propios intereses o los de sus clientelas, en detrimento del interés público; además, intentarán eludir, debilitar o capturar las entidades de control y supervisión de sus acciones. Por si fuera poco, otra parte de este fenómeno, de acuerdo con Mair, es que «las élites políticas en retirada se refugian en el mundo oficial: el mundo de los cargos públicos» (2015, p. 107), situación que desplaza al mérito y la capacidad como criterio de corrección para cubrir vacantes en los puestos públicos. Aunque este no es el espacio adecuado para analizar las transformaciones de los partidos políticos, desde el partido de élites original, pasando por el partido de masas, el *catch-all*, hasta el partido cartel, Katz y Mair (2018) han examinado estos cambios y, en particular, denominan al fenómeno del abandono de sus funciones representativas y su apetito por los recursos estatales como la «cartelización de los partidos políticos».

Hoy en día, en regímenes con un Estado de derecho débil,⁶ la competencia electoral implica el control de las nominaciones de candidaturas y la gestión de compras gubernamentales, con lo cual, una vez en el poder, se recompensa el financiamiento de benefactores a través de contratos públicos otorgados burlando la regulación en materia de compras públicas. Todo esto ocurre bajo una normativa muy laxa en cuanto a democracia interna de los partidos y la fiscalización de los recursos públicos en la política. Así, el triunfo electoral se comprende como botín del grupo político, que busca apoderarse del mayor número de recursos posible no sólo para implementar o imponer su programa de gobierno, sino también para debilitar a opositores y críticos. María Amparo Casar ya lo señalaba en el caso mexicano desde el siglo pasado: «La variable que explica el hiperpresidencialismo es la existencia de un partido y un sistema de partidos hegemónicos que han permitido al ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición sino su comportamiento» (Casar, 1996, p. 62).

Además, una vez obtenida la mayoría legislativa requerida o el cargo ejecutivo correspondiente tras ganar una elección, el grupo político en el poder también intentará ocupar espacios de intervención e influencia en órganos de control y supervisión, para así neutralizar límites a sus poderes ejecutivos y, en algunos casos, utilizarlos como arma política contra opositores o para gestionar condiciones de impunidad.

Órganos jurisdiccionales, contralorías, auditorías, así como fiscalías y organismos reguladores, serían las instituciones estratégicas por capturar. La manera de hacerlo es estableciendo relaciones interinstitucionales basadas en la jerarquía y discrecionalidad en torno al partido político en el poder. Roldán Xopa menciona siete instrumentos que soportan y dan fuerza a ese control jerárquico y patrimonialista de las instituciones mediante los siguientes poderes: mando, nombramientos, vigilancia, revisión, disciplinario, presupuestario y resolución de conflictos de competencia (2008, p. 217). El ejercicio de estos poderes es propio de la administración pública centralizada; sin embargo, cuando desde el poder ejecutivo se utilizan para capturar y controlar instancias como las mencionadas

.....

⁶ En el sentido en que lo ha conceptualizado Oscar Vilhena Vieira: «en sociedades con niveles extremos de desigualdad —donde los recursos y poder de las personas y los grupos son marcadamente desiguales—, el Estado tiende a ser menos capaz de proteger a los pobres y de lograr que los poderosos respondan ante la ley» (Vilhena, 2011, p. 29).

se vulnera flagrantemente el principio de separación de poderes. Así se establece un ciclo que inicia con la nominación de candidaturas dentro de los partidos, continúa con el ejercicio del gobierno que corresponda, sigue con la captura y centralización de instituciones y recursos públicos, para luego regresar a las candidaturas y sus campañas.

Desde luego, las instituciones que se niegan a ser capturadas reciben todo tipo de presiones desde el poder, suaves en algunos casos e incluso violentas en otros. En México, el presidente López Obrador critica a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cada vez que sus proyectos son rechazados por ser inconstitucionales, incluso amenazando, a través de su mayoría parlamentaria, con iniciar un juicio político en contra de los ministros. De manera similar, en Argentina, el expresidente Alberto Fernández solicitó un juicio político en contra de cuatro miembros de la Corte Suprema por sus «interpretaciones jurisprudenciales insólitas que permiten al Poder Judicial interferir en las decisiones del Congreso Nacional». Quizás el caso más extremo sea la captura del sistema de justicia en El Salvador en mayo de 2021, con un evidente golpe autoritario contra la Sala de lo Constitucional y el Fiscal General por parte del presidente Nayib Bukele.

Cada nación posee una historia y un contexto social únicos. Sin embargo, más allá de estas diferencias particulares, se observa una tendencia creciente al uso de métodos sofisticados que, aunque no transgreden abiertamente los principios democráticos, los simulan de manera superficial. Para comprender mejor estas prácticas es crucial hacer estudios empíricos en cada país que destaquen sus particularidades, matices y su intensidad.

Un ejemplo notable de esta dinámica es el acuerdo electoral entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para las elecciones locales del estado de Coahuila, México, en junio de 2023. Este pacto, denominado Acuerdo Político Electoral Coahuila 2023-2024, no se presentó ante ninguna autoridad electoral y sólo se hizo público en enero de 2024, tras las quejas de Marko Cortés, presidente del PAN, sobre el incumplimiento de incluir a miembros de su partido en cargos gubernamentales y en las candidaturas para las elecciones de 2024. Según el acuerdo, el PRI gestionaría los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila, mientras que el PAN se encargaría de la presidencia de la República y de la Ciudad de México en 2024. Además, el pacto estipula la asignación de cargos en la administración pública de Coahuila para los miembros del PAN y la nominación de candidatos para 14 presidencias municipales en el

proceso electoral de 2024 (Castillo, 2024). Este acuerdo muestra el nivel de pragmatismo en el reparto de posiciones entre partidos políticos y gobiernos en ejercicio.

En 2019, María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde publicaron el libro *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, en el que analizan dos factores sistémicos necesarios para la supervivencia de las aspiraciones políticas de candidatos, funcionarios electos y la estabilidad de la burocracia. Desafortunadamente, también se ha documentado la intervención financiera del crimen organizado (Feldmann y Luna, 2022).

El primer factor está relacionado con la necesidad de contar con recursos para ganar elecciones, y también para el enriquecimiento personal. En un contexto de mayor competencia y pluralismo, los candidatos de los partidos políticos requieren más recursos para ser competitivos. Hoy en día es esencial contar con encuestas, asesores, estudios especializados sobre intenciones de voto y, lo que es más importante, establecer relaciones clientelistas, especialmente para movilizar brigadas de promoción del voto y a los propios votantes el día de las elecciones. También es común que las campañas políticas sirvan para enriquecer a los candidatos. Sergi Castillo Prats, en sus libros *Tierra de saqueo* y *Yonquis del dinero*, ha documentado ampliamente la corrupción entre candidatos, políticos y empresarios en Valencia, España. Además de la necesidad de competitividad electoral, existe una lógica empresarial para financiar ilegalmente a políticos. A través de donaciones privadas ilegales a campañas políticas, los empresarios buscan acceder a un trato preferencial para obtener contratos, permisos, licencias y obras públicas, entre otros beneficios que operan a través de redes de corrupción. Por tanto, hay oferentes que se acercan a aquellas candidaturas que pueden ser una buena inversión en el futuro inmediato después de las elecciones.

El segundo factor que motiva la captura de cargos públicos está relacionado con la gestión política de la impunidad. La impunidad al servicio de la política se construye mediante el uso de recursos institucionales y potestades inherentes al poder público. No sólo a través de marcos normativos débiles o formalismos excesivos, sino especialmente por medio de cargos públicos que pueden otorgar espacios de *inmunidad* de manera discrecional (Ibarra, 2022), como jueces, fiscales, contralorías, auditorías y defensores de derechos humanos (*Ombudsperson*), entre otros titulares de este tipo de instituciones que pueden, discrecionalmente, omitir e incluso dificultar acciones de control, vigilancia y

sanciones. Sólo mediante la neutralización o apropiación de sus competencias es posible hacer un uso político de la justicia y el Estado de derecho.

Bajo esta lógica de simulaciones, donde la corrupción y la captura de cargos y competencias de las instituciones gubernamentales son herramientas de la competencia partidista, como ya se dijo, especialmente en regímenes con una baja institucionalidad, es evidente que el vínculo representativo entre votantes y autoridades electas se encuentra roto. Esta creciente brecha entre la agenda de los partidos y las demandas ciudadanas ha terminado por convertir el modelo de democracia representativa en una ficción. En palabras de Peter Mair:

Los partidos están fracasando a consecuencia de un proceso de retraimiento o abandono recíproco, en virtud del cual los ciudadanos se retiran a su vida privada o a formas de representación más especializadas y con frecuencia *ad hoc*, mientras que los líderes de los partidos se retiran a las instituciones y sus términos de referencia cada vez más son sus roles como gobernantes o cargos públicos (2015, p 22).

Consideraciones finales

La designación de titulares de instituciones y a cargos públicos en el ámbito de la burocracia es un tema que frecuentemente se trata con poca rigurosidad empírica y conceptual, lo que genera todo tipo de confusiones. De ahí la necesidad de dar cobertura teórica a los diferentes tipos de designaciones (elección y nombramiento), los objetivos institucionales que persiguen y los valores implicados en un fenómeno que corroe especialmente a las democracias con baja institucionalidad. Comprender los procesos de designación es crucial para analizar los factores que inciden en el desarrollo y la calidad del ejercicio gubernamental.

Lo que está en juego en la designación de un cargo público es el desempeño de éste conforme a la ley y la garantía de los derechos inherentes a su gestión. Esta responsabilidad otorga al cargo una dimensión colectiva y de interés público. Por tanto, en un sistema democrático no es aceptable que el poder de designación se utilice para satisfacer intereses privados. La apropiación patrimonialista de los cargos públicos atenta contra la igualdad (isonomía) de las personas, en menoscabo de su igual valor y dignidad frente al espacio público.

La triple clasificación propuesta por Luigi Ferrajoli, que distingue entre *funcionarios*

electos mediante sufragio directo, funcionarios electos de manera indirecta y funcionarios comisarios por nombramiento, es esencial para identificar los problemas y valores comprometidos cuando se abusa del poder de designación. La falta de una distinción clara entre estas categorías impide establecer un criterio de corrección efectivo, necesario para comprender las motivaciones subyacentes y, por ende, las posibles soluciones que podrían implementarse para alinear los objetivos institucionales de cada tipo de funcionario en un contexto democrático.

El criterio que orienta las acciones de los distintos tipos de funcionarios radica en la tensión entre la representación de intereses y la necesidad de independencia para garantizar derechos. Mientras que la *representación implica una actuación parcial* a favor de un programa político específico y, por ende, la implementación de acciones para su realización, la *independencia* requerida para la salvaguarda de derechos *exige imparcialidad* en el ejercicio de las acciones del funcionario, como señala Aguiló (2019, p. 93). En este sentido, se espera que un funcionario electo por sufragio popular muestre compromiso con el programa político que representa. Por el contrario, se demanda autonomía y un estricto cumplimiento de los marcos normativos a los funcionarios judiciales o los encargados del control y la supervisión de los poderes públicos.

Sin garantías institucionales que aseguren los principios de independencia e imparcialidad resulta supererogatorio para las autoridades llamadas a actuar como contrapeso —jurisdiccionales o fiscalizadoras— el desempeño correcto de sus funciones. En contextos donde falta autonomía financiera o enfrentan presiones políticas, especialmente en gobiernos de tendencia populista, las autoridades se vuelven vulnerables y tienen que ceder ante la amenaza de conflictos, el tráfico de influencias o las ventajas que implican mantener un perfil bajo o incluso de complicidad con los factores de poder.

En cuanto a los funcionarios que operan en la burocracia de los poderes públicos, su evaluación debe basarse en los principios del mérito y la capacidad para desempeñar las funciones técnicas asignadas. Por ello es esencial disponer de modelos de servicio profesional de carrera que, a diferencia de otros sistemas, definan claramente los criterios para el ingreso, la remoción o la promoción dentro del aparato burocrático del Estado. La ausencia de un servicio profesional de carrera sólido y bien estructurado conduce a que la nómina de las administraciones públicas se convierta en un botín político para el partido ganador en las elecciones correspondientes.

La emergencia del modelo de partido cartel en los sistemas políticos, caracterizado por su capacidad de integrarse en las instituciones del Estado y su empeño en concentrar poder y recursos en torno a sus liderazgos, es un factor institucional que facilita la apropiación de lo público y amenaza con la captura de puestos para fines partidistas.

En democracias con baja institucionalidad y un Estado de derecho vulnerable, la captura de cargos públicos se ha transformado en una herramienta política fundamental en la lucha entre partidos. La apropiación clientelar de estos cargos no sólo aumenta la competitividad de sus campañas y refuerza su capacidad de negociación con otros grupos de poder, sino que también representa un riesgo mayor: la gestión patrimonialista de las instituciones y sus recursos se convierte en un requisito esencial para establecer redes de corrupción que desvían fondos públicos y fomentan la impunidad. En síntesis, la captura de las designaciones de cargos públicos expande considerablemente el capital político de los partidos, que acumulan poderes normativos, presupuestarios y competencias que de otra manera estarían fuera de su alcance.

Referencias

- Aguiló-Regla, J. (2019). En defensa del Estado constitucional de derecho. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 42, 85-100.
- Andújar-Castillo, F. y Felices de la Fuente, M. (eds.) (2011). *El poder del dinero. Ventas de cargos y honores en el Antiguo Régimen*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Casar, M. A. (1996). Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. *Política y Gobierno*, 111(1), 61-92.
- Casar, M. A. y Ugalde, L. C. (2019). *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. México: Grijalbo.
- Castillo-Jiménez, E. (1924, 9 de enero). El reparto de candidaturas en Coahuila pone en jaque a la coalición entre el PAN y el PRI. *Diario El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-01-09/el-reparto-de-candidaturas-en-coahuila-pone-en-jaque-a-la-coalicion-entre-el-pan-y-el-pri.html#?rel=mas>
- Castillo-Prats, S. (2013). *Tierra de saqueo. La trama valenciana de Gürtel*. Barcelona: Ediciones Lectio.
- Castillo-Prats, S. (2016). *Yonquis del dinero. Las diez grandes historias de la corrupción valenciana*. Barcelona: Ediciones Lectio.

- Castoriadis, C. (1996). La democracia como procedimiento y como régimen. *Jueces para la Democracia*, 26, 50-59.
- Dreyfus, F. (2012). *La invención de la burocracia: servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX*. Buenos Aires: Biblos.
- Feldmann, A. E. y Luna, J. P. (2022). Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos contemporáneos. *Annual Review of Sociology*, 48, S-1-S-23.
- Ferrajoli, L. (2007). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2008). La esfera de lo indecible y la división de poderes. En Carbonell, M. (ed.), *Democracia y garantismo*. Madrid: Trotta.
- Furet, F. (1980). *Pensar la revolución*. Barcelona: Ediciones Petrel.
- Garzón-Valdés, E. (2003). El papel del poder judicial en la transición a la democracia. *Isonomía*, 18, 27-46.
- Ibarra-Cárdenas, J. (2022). La dimensión política de la impunidad. En Ibarra-Cárdenas, J. (coord.), *Corrupción y derechos humanos*. México: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ).
- Katz, R. y Mair, P. (2018). *Democracy and the cartelization of political parties*. Oxford: Oxford University Press.
- Kelsen, H. (2002). *Teoría general del Estado*. Granada: Comares.
- King, A. (1969). Political parties in Western democracies: some sceptical reflections. *Polity*, 2, 111-141.
- LaPalombara, J. y Weiner, M. (eds.) (1966). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press.
- Lifante-Vidal, I. (2012). Poderes discrecionales. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2, 139-144.
- Lifante-Vidal, I. (2018). *Representación y responsabilidad*. México: Fontamara.
- Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.
- Montesquieu, C. (2018). *Del espíritu de las leyes*. México: Editorial Porrúa.
- O'Donnell, G. (2001). *Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política*. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 14, 7-31.

- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación* (trad. Ricardo Montoro). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rivas-Tovar, L. A., Trujillo-Flores, M., Lámbarry-Vilchis, F., Chávez, A. y Chávez-Espejel, J. A. (2013). Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México. *Estudios Gerenciales*, 29, 428-438.
- Roldán-Xopa, J. (2008). *Derecho administrativo*. México: Oxford University Press.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Sartori, G. (1987). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tocqueville, A. (2004). *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Tushnet, M. (2021). *The new fourth branch: institutions for protecting constitutional democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vilhena-Vieira, O. (2011). Desigualdad estructural y Estado de derecho. En Rodríguez-Garavito, C. (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Wade, R. (1985). The market for public office: why the Indian state is not better at development. *World Development*, 13, 467-497.

Los *influencers* en las redes sociales: una mirada desde la propaganda electoral y política en veda electoral

SANDRA TIMAL LÓPEZ

Enviado: 30 de abril de 2023. Aceptado: 16 de julio de 2023.

Resumen. En los últimos procesos electorales de México se han presentado situaciones en las que personajes con un alto número de seguidores en redes sociales invitan a las personas a votar por determinadas candidaturas en tiempos de veda electoral, situación que merece ser regularizada legislativamente en el país. Este artículo retoma conceptos en torno a la propaganda electoral y política y la libertad de expresión, con el objetivo de contextualizar al lector en el escenario político y reconocer sus exigencias. Para su desarrollo se empleó investigación documental con el uso del método inductivo, y se retomaron casos representativos y juicios que sientan precedentes respecto al objeto de estudio.

Palabras clave: campaña, comunicación, elecciones, influencers, política.

Abstract. In recent electoral processes in Mexico, there have been situations in which people with a high number of followers on social networks invite people to vote for certain candidacies during closed elections, a situation that deserves to be legislatively regularized in the country. This article takes up concepts around electoral and political propaganda and freedom of expression, with the aim of contextualizing the reader in the political arena and recognizing their demands. For its development documentary research was used the inductive method that takes representative cases and judgments that set precedent with respect to the object of study.

.....
Sandra Timal López. (correo electrónico: timalsandy@outlook.com | <https://orcid.org/0000-0002-4654-5095>).

Key words: campaign, communication, elections, propaganda, influencers, politics.

Introducción

La libertad de expresión se sitúa en una línea muy controversial cuando se le relaciona con un contexto político-electoral. Es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la existencia y el respeto a la libre manifestación de las ideas; sin embargo, cuando existe un proceso de votación para cargos de elección popular es necesario cumplir con lo previsto en las legislaciones electorales. El escenario anterior no implica una contradicción de leyes, pues lo que hace es delimitar los tiempos en que, en materia electoral, pueden difundirse mensajes que inviten a votar o abstenerse de hacerlo.

Hay un problema latente en los procesos electorales que lleva a las personas a confundir el derecho que tienen a expresar sus ideas y el respeto al tiempo en que éstas se pueden convertir en mensajes y difundir. Desde el inicio de este artículo se afirma categóricamente que las legislaciones en materia electoral de ninguna manera limitan la libertad de expresión, sino que regulan la difusión de mensajes —que se conviertan en propaganda— con invitaciones a adherirse a una postura política, vigilando que se hagan en los tiempos permitidos en una campaña electoral.

Ahora bien, en este contexto cobran importancia, por su actividad, los *influencers*, que se han vuelto de lo más controvertidos en la dinámica de la sociedad actual. Se habla mucho del impacto positivo o negativo que pudieran tener las publicaciones de las personas que «influyen» en la toma de decisiones de otras. Tal vez cuando el escenario se ubica en un ámbito de mercadotecnia, que deriva en la venta de algún producto o servicio, el impacto se refleja en la o las personas persuadidas de hacer la compra; sin embargo, cuando la actividad de un *influencer* trastoca terrenos de la vida política y electoral de un país tiene resultados de alto impacto que merecen ser atendidos, dada la gravedad que puede traer aparejada.

Un comentario, una publicación en imagen, un video o un *retweet* con un mensaje que invite a votar o no hacerlo —que promueva el abstencionismo— son actos que merecen un estudio en torno a quiénes lo hacen, con qué fin y qué ganan con hacerlo. En función de lo anterior se desarrolla este artículo, el cual tiene como objetivo más importante demostrar que la libertad de expresión no debe usarse como una bandera blanca o símbo-

lo de paz; y que tampoco se puede recurrir al argumento de que las personas son libres de manifestarse, pues se debe tener presente que el derecho de una persona termina donde empieza el de otra, y en la esfera de la libertad de expresión el límite puede estar marcado por trastocar datos personales o sensibles de quien expresa una idea u opinión. En el caso que nos ocupa el límite es la prohibición de difundir mensajes que inviten a votar por un determinado partido político o un candidato.

Influencers. ¿Quiénes son y por qué no acatan la veda electoral?

Como se apuntó en la introducción, la pregunta que se busca responder es ¿quién genera influencia? Y la respuesta, un tanto reiterativa, es los *influencers*. El término *influencer*, que parece estar de moda, alude al «oficio» de una persona que desea convertirse en «influyente», que su imagen y voz impacten en la vida de la gente y su actividad le genere ingresos económicos.

Uno de los grandes conflictos en torno a la propaganda electoral en tiempos no permitidos por la legislación de la materia es que la persona que la hace se considera justamente *influencer*. Pero ¿quién lo es realmente? ¿Cuántos seguidores en redes sociales debe tener para ser considerada como tal? Y, sobre todo, ¿están facultados los *influencers* para difundir mensajes de índole política?

Una definición de *influencer* es la siguiente:

Un *influencer* es una persona o personaje que cuenta con cierta credibilidad sobre un tema determinado y que, dada su capacidad de convencimiento o llegada a sus seguidores, sin tener en consideración necesariamente el número de éstos, puede convertirse en un componente determinante en las decisiones que los consumidores realizan en el mercado (Aramayo, 2019, p. 25).

El primer concepto que se tiene de un *influencer* explica que se trata de una persona con cierta «credibilidad» en un tema; sin embargo, cuando se piensa en los escándalos en torno a la propaganda política que hace un *influencer*, la idea de éste remite de inmediato a personas de la farándula o los deportes como actores, actrices, jugadores, conductoras y conductores de programas; en general, a gente del espectáculo televisivo, que no tienen precisamente la formación ni el perfil para opinar o hacer análisis político, sino que pareciera que se les busca en función del nivel de aceptación que tienen del pú-

blico, es decir, de qué tan popular es un personaje para incidir en la toma de decisiones de un votante.

Puede ser aceptable trabajar con la hipótesis de «si uso este producto o adquiero tal servicio luciré como un personaje determinado de la farándula» en un contexto de compra-venta de bienes y servicios; pero replicar esta misma hipótesis en un contexto electoral y político es inaceptable porque se traduce en extremos como «si voto por tal partido político o candidatura tendré un nivel de vida como tal personaje». Y esta situación merece ser estudiada para no permitir que se sigan suscitando tales actos en la vida política de México.

Ahora bien, en el contexto de la materia político-electoral se debe considerar que se deben cuidar los mensajes que se transmiten, pues podrían influir de manera importante en la votación de una persona. También deben tomarse en cuenta los tiempos permitidos para la transmisión y difusión de un mensaje de carácter electoral. Dicho de otra forma, es necesario cuidar las formalidades que establece la veda electoral.

En este orden de ideas, es pertinente conocer qué se entiende por dicho término, y al respecto se puede decir que la veda «Es el conjunto de medidas que tienen el objetivo de generar condiciones para que la ciudadanía reflexione el sentido de su voto en libertad. Comprende el periodo de reflexión desde los 3 días previos a la jornada electoral, la jornada electoral misma, hasta la clausura de las casillas» (Central Electoral, 2022, p. 1). Una vez conocido el concepto de veda electoral, es pertinente plantear la pregunta ¿a qué se refieren las autoridades con los medios oficiales radio y televisión? Y se podría contestar que «Es el tiempo aire en las estaciones de radio y canales de televisión abierta que tiene el Estado para sus transmisiones» (INE, 2017, p. 40).

El impacto que tienen las redes sociales está vinculado a que es uno de los principales medios que utilizan las personas actualmente para allegarse información, sin que les importe si la fuente es o no fidedigna. Como dice un autor: «La innovadora forma de interacción de las redes sociales, comparada con la investigación de tan sólo unos años y combinada con los nuevos formatos digitales —que nutren un ambiente descentralizado y no jerárquico dirigido por los nuevos usuarios— hacen que el uso de internet haya adquirido nuevas dimensiones y metas» (Caldevilla, 2010, p. 15).

Hace falta reflexionar en torno a la diferencia —que debería señalarse— entre emplear las redes sociales como un simple mecanismo de distracción y eliminación de fron-

teras entre las personas y usarlas como caminos que conducen a ámbitos más complejos que, por su naturaleza, demandan un trabajo mucho más elaborado que el simple hecho de compartir información o manifestar un *like*.

La política necesita esclarecer sus proyectos, responder concretamente a las necesidades de los ciudadanos y satisfacer las exigencias crecientes de los actores internacionales que, por su parte, también están analizando el desarrollo de los países. Por eso es tan importante la comunicación política permanente, la comunicación rápida, con contenidos acertados. [...] Los políticos se están apurando para seguirle el paso a esta tendencia. Pero ¿en qué medida saben aprovechar de la mejor manera el *ciberactivismo*, sobre todo durante las campañas electorales? ¿Qué espacio queda desaprovechado y dónde se hacen usos contrarios a las exigencias democráticas? (Fernández, 2009, p. 87).

La tendencia de la democracia y la política mexicana demanda que se establezcan reglas para el uso de las redes sociales o abstenerse de usarlas con fines de difusión, ya que no se puede impedir que las personas expresen sus opiniones por los medios que el propio Estado les permite emplear. Pero es necesario que haya normas claras que establezcan las permisiones, prohibiciones y sanciones en los casos en que se desvirtúe el sentido de su contenido. Debe subsanarse la falta de una legislación clara sobre el uso de redes sociales en México; tiene que haber una que permita saber si se está vulnerando un derecho en plena veda electoral o se está ejerciendo el derecho a la libertad de expresión.

Una vez identificados los medios oficiales para difundir los mensajes con información relativa a un proceso electoral en curso, ésta sería la base para trabajar en elaborar la legislación pertinente; pero antes hace falta conocer las prohibiciones que pudieran existir en cuanto a la difusión de dichos mensajes. En relación con lo anterior, y para saber qué tipo de acciones no se deben realizar durante una veda electoral, se dice que «Durante la veda están prohibidos: actos de campaña y proselitismo electoral, todo tipo de propaganda electoral, propaganda gubernamental (excepto campañas de servicios educativos, de salud, o protección civil), difusión y publicación de resultados en encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales» (Central Electoral, 2022, p. 1).

Es importante señalar que «El Instituto Nacional Electoral (INE) funge como administrador único de estos tiempos» (INE, 2017, p. 41); sin embargo, para un seguimiento más puntual y constante de los tiempos permitidos en los medios de comunicación, se ha

constituido el Comité de Radio y Televisión del INE, que monitorea y vigila que se respeten los minutos establecidos para la difusión de mensajes que se permitan a los diferentes partidos políticos en una contienda electoral.

Para asegurar a los partidos políticos y candidatos independientes la debida participación en la materia, se constituye el Comité de Radio y Televisión del Instituto. El Comité será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva competente (INE, 2022, p. 1).

El número de minutos que se concede a un partido político en medios de comunicación garantiza la equidad en la contienda, es decir, da la certeza de que se participa en una competencia leal con candidaturas en igualdad de circunstancias en cuanto al terreno que las conduce a la victoria o la derrota.

Hasta aquí se ha hecho hincapié en que los medios oficiales son la radio y la televisión. Pero en ningún lado figuran las redes sociales aun cuando ellas y los *influencers* han tenido una participación altamente dinámica que incide en la vida democrática de México y el mundo.

Uno de los grandes debates alrededor de los influenciadores se centra en su derecho a la libertad de expresión y en los casos en los que éste se deba ver limitado en aras de prevenir la vulneración del orden público.

Esto, teniendo en cuenta que cuando hablamos de influenciadores hablamos de personas que tienen plataformas de miles y hasta millones de personas. Desde el momento en el que un *influenciador* sube una publicación de cualquier tipo, existen implicaciones legales, ya que este contenido es una manifestación de su libertad de expresión (Visbal, 2022, p. 1).

En la libertad de expresión deben considerarse límites, siempre que sean establecidos mediante ordenamiento legal o se infieran a partir de la redacción del mismo, como sucede en el caso de la veda electoral mencionada arriba.

En el mismo orden de ideas, merece la pena detenerse a pensar qué tipo de acciones serán consideradas como actos de propaganda —de manera genérica— por parte de los *influencers*. Al respecto se pueden mencionar los siguientes: «*Unboxings*: compartir en redes sociales el proceso de desempaquetar y/o revelar productos, servicios y/o experiencias

que ofrece la marca/anunciante y que han sido enviados por este último a un *influencer*, en el marco de una estrategia publicitaria» (Aramayo, 2019, p. 7).

Si bien es cierto que los *unboxings* no son la única forma de efectuar un acto de propaganda, también lo es que esta figura es la mejor para hacer publicidad u ofrecer una estrategia de propaganda a un partido político. Asimismo, existen la figura de los «canjes», que ocurren cuando una persona difunde una determinada información a cambio de un pago, y las «etiquetas», que permiten difundir una imagen a varias personas simultáneamente. Tales etiquetas permiten a la vez «compartir» el contenido, lo cual se traduce en una réplica inmediata de la información y es una manera de difundirla en tiempo récord.

El problema que se desprende de compartir —de origen o replicándose— un determinado contenido mediante el perfil de una persona es que los mensajes se disfrazan con el velo de la «libertad de expresión». Ella manifiesta que lo que escribe o réplica en su perfil es de su propiedad, lo cual hasta cierto punto tiene sentido; sin embargo, es bien sabido que el derecho de quien escribe en su perfil de redes sociales termina cuando se violenta el derecho de terceros. En el caso del contexto que nos ocupa el límite a tales publicaciones está en el respeto a los linderos que establece la legislación electoral.

Esta problemática es acompañada de una situación adicional, la de las noticias falsas (*fake news*), que abundan en redes sociales y tienen un impacto grave en el público que sigue perfiles o canales dedicados a su difusión. «Lanzar» una noticia falsa en el contexto de una contienda electoral puede significar el fin de la reputación de una candidatura, lo que podría terminar con la declaración de triunfo de su contraparte en la contienda. De ahí la necesidad de legislar sobre el tema y que la difusión se refiera no sólo a los mensajes transmitidos por la radio o la televisión, sino también por las redes sociales. Esto debido a que «Las noticias falsas persiguen dos objetivos principales: captar la atención para ganar dinero con publicidad y ejercer influencia política. Esto tiene un efecto político porque la función de las noticias en las redes sociales es distinta de lo que suele suponerse: no se trata tanto de difundir información, sino de cómo generar comunidad» (Lobo, 2017, p. 1).

Cabe hacer la pregunta siguiente: si se sabe que hay noticias falsas que suelen difundirse indiscriminadamente en redes sociales, ¿qué acciones se realizan para impedirlo? En respuesta a lo anterior, una red social manifiesta que «si Facebook considera que se están infringiendo sus reglas comunitarias se podrá reservar el derecho de eliminar publicaciones, enviar sanciones al usuario o bien eliminar la cuenta» (Infobae, 2022, p. 1).

Respecto a las ideas planteadas en la cita anterior, es oportuno reflexionar que si se pone una frase ofensiva o un comentario que se considere un ataque en las redes sociales contra una figura pública —incluidos servidores o servidoras y funcionarias o funcionarios públicos—, se aplica una sanción al propietario del perfil, que normalmente consiste en inhabilitarlo por un tiempo determinado, y en casos más graves se cierra el perfil. Entonces, ¿por qué no regular con precisión y sin necesidad de interpretaciones la difusión de mensajes en tiempos de veda electoral?

Una vez planteado el panorama de esta manera, ¿por qué no actuar en forma parecida contra los perfiles que difundan mensajes que tengan contenido político o democrático durante la veda electoral? O, mejor aún ¿por qué no poner candados que —de manera preventiva— ni siquiera les permitan caer en tal supuesto?

Muchas veces, tanto en la vida privada como en la pública, se crean perfiles con identidades falsas evidentemente porque no se desea proporcionar los datos reales de quien está detrás de las publicaciones. En consecuencia, es muy difícil fincar responsabilidades a una persona que ha tergiversado su identidad. Es usual que alguien que pretende ocultar su identidad lo haga consciente de que aquello que va a publicar puede ser «mal visto» y desaprobado por el público al que va dirigido. Ahora bien, en cuanto al contexto de las responsabilidades en el ámbito electoral con el uso de redes sociales, es pertinente tener en cuenta que:

En materia de redes sociales, serán responsables conforme a los presentes criterios y la normatividad aplicable: a) Los administradores de todas las páginas y cuentas que sean abiertas a nombre del Instituto o con direcciones de correo electrónico pertenecientes al dominio ine.mx; y b) Los servidores públicos del Instituto que utilicen cuentas de correo electrónico con el dominio ine.mx (S/A, 2022, p. 1).

De esta cita se infiere que uno de los medios que existen para detectar la identidad de la persona y la procedencia de una publicación se reduce al uso de correos electrónicos que estén bajo el dominio del Instituto Nacional Electoral (INE). Sin embargo, en la vida política y democrática real de México los correos, servidores y perfiles desde los que suelen difundirse mensajes no permitidos en redes sociales durante la veda electoral corresponden a figuras públicas, por lo que, de acuerdo con lo establecido en la cita, no

sería posible fincar una responsabilidad, toda vez que no se configura el supuesto de que se emiten mensajes desde correos y servidores del INE.

Las publicaciones realizadas en las páginas y cuentas personales de las y los Consejeros Electorales nacionales, las y los Consejeros Electorales de los Consejos Locales y Distritales y demás servidores del Instituto Nacional Electoral serán responsabilidad exclusiva de ellos. Salvo las cuentas personales, todas las cuentas de redes sociales abiertas por el Instituto, operadas y relacionadas directamente con sus funciones institucionales, son consideradas como instrumentos de trabajo, por lo que cualquier uso indebido o fuera de las normas, lineamientos, políticas y principios rectores de la función electoral a los que debe apegarse el Instituto, será investigado y sancionado de conformidad con lo previsto en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal del Instituto Nacional Electoral sin perjuicio de otras responsabilidades que pudieran derivarse de dichos actos (s/A, 2022, p. 1).

El estatuto al que hace referencia la cita anterior se limita a establecer que se pueden investigar y fincar responsabilidades a las personas que trabajan en el INE; pero no incluye a figuras públicas ni a personajes de la farándula en papel de *influencers*, quienes suelen involucrarse en la difusión de mensajes no permitidos durante la veda electoral.

Ahora bien, en el caso de la red social x, antes Twitter, los *tweets* que más se comparten se vuelven *trending topics*, es decir, se convierten en tendencia en ella. Esto se traduce en que el número de réplicas que un mensaje o una imagen ha tenido es tan alto que la red cataloga esto como una «tendencia». Y vaya que usar tal término en un contexto electoral da en qué pensar, ya que en sentido estricto la «tendencia» es «Una propensión o inclinación en las personas y en las cosas hacia determinados fines» (*Diccionario de la lengua española*, 2014, p. 326). Pero una tendencia electoral se contextualiza en el ámbito de las encuestas electorales, y éstas son una herramienta de investigación que permite recolectar datos tales como opiniones y actitudes mediante un cuestionario que se aplica a un grupo reducido de personas, a una población denominada muestra. «El secreto de las encuestas es que gracias a ellas podemos convertir datos cualitativos en datos cuantitativos, para finalmente transformarlos en decisiones que impacten en la percepción de las personas respecto a algún candidato, partido o elemento relacionado a la política y elecciones» (Question Pro, s.f.).

Volverse tendencia en x es situarse en terreno peligroso pues, como bien apunta la definición del *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, la tendencia genera una propensión a realizar una determinada acción, y cuando una persona con poca experiencia en el ámbito electoral, como suele ser el caso de los *influencers*, tiene la osadía de opinar a cambio de una remuneración económica en un proceso electoral, se debe frenar esta tendencia.

Vale la pena preguntarse si un «influenciador» en redes sociales tiene autoridad para opinar en materia política o electoral. En este orden de ideas, es pertinente retomar las palabras de Katz y Lazarsfeld, quienes concebían al líder de opinión como «una figura central para la transmisión de la información» (1995, p. 356). Las palabras de estos autores datan de hace más de cincuenta años, pero siguen siendo vigentes y deberían ser tomadas en cuenta en la realidad que se vive en el contexto de las redes sociales, ya que actualmente cualquier persona no especialista en la materia opina y se vuelve «líder de opinión» sólo por ser popular. Lo grave del asunto radica en que las figuras populares suelen ser actores, actrices, cantantes, conductores de medios de comunicación, modelos o desempeñar una profesión alejada del conocimiento serio en temas democráticos. Ellos y ellas usan su popularidad como medio para influir en las ideas y la toma de decisiones en una elección a cargos públicos. «En México se ha encontrado que el uso de internet favorece las probabilidades de votar e incluso la mayoría de los internautas declara haber votado en las elecciones de 2019 y 2012; de igual manera se ha constatado que la transmisión de mensajes a través de internet impacta en la participación cívica y política» (Guerrero *et al.*, 2014).

Probablemente el referente que nos ofrece la cita anterior respecto a México no sea el mejor, en términos de la rigurosidad que debería exigirnos la materia electoral, pues debe trabajarse en la construcción y el fortalecimiento de una cultura que lleve a las personas a consultar fuentes fidedignas para que pueda corroborar la veracidad de la información de índole política que recibe, ya que no es conveniente que la decisión que tome la ciudadanía al votar esté basada en imágenes o mensajes de las redes sociales.

Propaganda electoral versus propaganda política

Es necesario definir aquí lo que debe entenderse por propaganda electoral, pues no todos los mensajes que tienen contenido electoral y se difunden encuadran en dicho supuesto. Para conocer la diferencia entre un término y otro es oportuno hacer referencia al SUP-

RAP-13/2004, en el que la Sala Superior estipuló cuáles son los elementos de la propaganda electoral, y el SUP-RAP-201/2009, donde se determinó cuáles son las diferencias entre la propaganda política y la electoral.

El asunto SUP-RAP-201/2009 versó sobre las multas impuestas por el Consejo General del IFE (Instituto Federal Electoral) al PVEM (Partido Verde Ecologista de México), Editorial Televisa y Telemex, por haber transmitido los *spots* relacionados con la revista *TVyNovelas* [...].

La parte más importante de la *litis* fue la determinación de si los promocionales relacionados con la difusión de la revista *TVyNovelas*, en los que se hace mención a las entrevistas hechas a Raúl Araiza y Maite Perroni donde expresan las razones por las que apoyarán las propuestas del PVEM, y en los cuales aparecen inserciones propagandísticas en las que se aprecia el logotipo del partido y frases relacionadas con sus propuestas de campaña, constituyen infracciones a la normatividad electoral (Gilas, 2022, p. 1).

Más allá de ser un tema de multas de carácter económico y sobre los atropellos cometidos por personas que trabajan en televisoras y tienen cierta popularidad e influencia en el público que ve sus programas, el hecho de difundir mensajes que inviten a emitir un voto en pro de un partido político o una candidatura en un tiempo en que están prohibidos por la legislación electoral, es el verdadero tema central de estudio.

La propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas; en tanto que la propaganda electoral no es otra cosa que publicidad política, que busca colocar en las preferencias electorales a un partido (candidato), un programa o unas ideas. Es decir, en términos generales, es propaganda política la que se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, en tanto que la propaganda electoral es la que se encuentra íntimamente ligada a la campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en el proceso para aspirar al poder (Gilas, 2022, p. 1).

La propaganda política tiene el objetivo de incidir en la toma de decisiones en la vida democrática mediante la formulación de «etiquetas» para los candidatos y partidos políticos en competencia. Una vez diseñada la propaganda y posteriormente, cuando se difunde, es posible identificar su calidad y, por tanto, el impacto que pudiera llegar a tener,

es decir, desde ese momento se le califica con cierto grado de calidad y un objetivo; hay propaganda de alta calidad que se distingue a simple vista e incluso determina al posible ganador. Por otra parte, hay propaganda que tiene el objetivo de menoscabar la imagen del opositor y, lejos de ser propositiva, se vuelve destructiva, pues con los mensajes subliminales o directos que usa disminuye severamente el número de votos que un candidato pudiera obtener en la elección.

...existen redes sociales que se crean con fines electorales, es decir, aquellas que tienen como finalidad promocionar, difundir, posicionar o dar a conocer una plataforma, un partido político, un candidato o candidata, propuestas de campaña, ideologías, difundir propaganda calumniosa, que ataque los derechos de terceros, o para desalentar la preferencia de algún candidato o candidata contrincante, con la intención de obtener el voto el día de la elección (Jacinto, 2022, p 1).

Es justo aquí donde debe prestarse atención en la regulación de este tipo de perfiles, que se encargan de generar mensajes con el objetivo de que incidan en la toma de decisiones de los votantes; sin embargo, cuando las personas físicas, desde perfiles individuales, son quienes hacen dicha difusión, existe una laguna en torno a su regulación y posible sanción.

El Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, aprobado mediante la resolución número 306-2020-INE, define la propaganda electoral en redes sociales de la siguiente manera:

Las redes sociales maximizan el ejercicio de la libertad de expresión para emitir un voto informado y razonado, a fin de procurar que no exista inequidad en la contienda [...] El uso de las redes sociales tiene la ventaja adicional de que no se necesita permiso o concesión, y no genera costo alguno, excepto en casos de publicidad contratada [...] Sólo cuando existan condiciones que atenten contra los valores fundamentales de la democracia, como puede ser la inequidad, se deben aplicar los límites necesarios a su ejercicio (González, 2022, p. 21).

La ventaja a la que alude González parece ser una forma de inequidad en la contienda, pues no debe pasarse por alto el hecho de que las personas que deciden participar en una contienda electoral deben sujetarse a las reglas de un escenario, con el objetivo de que haya igualdad de condiciones y la competencia sea legal y legítima.

Las redes sociales subsisten en el contexto de internet, hoy las personas acuden al buscador para encontrar temas diversos, muchos de ellos contruidos adecuadamente; pero otros elaborados desde la mentira. Nadie se encarga de poner un límite a las falsedades o información maquillada con el afán de «comunicar mal», y mientras más se siga recurriendo a internet, muchos más riesgos se correrán en la difusión de sus contenidos, y más áreas de oportunidad existirán para la regulación de las lagunas que se van abriendo a su paso. En ese orden de ideas, es pertinente describir que el *Big Data* se puede resumir, con cuatro uves:

«Volumen» (la cantidad almacenable es prácticamente infinita), «Velocidad» (pueden emplearse datos almacenados previamente pero también generarse y emplearse datos a tiempo real), «Variedad» (orientación sexual, gustos culinarios, inclinaciones políticas [...] todo puede ser convenientemente tratado, clasificado y reutilizado); y, finalmente, la «Veracidad» (González de la Garza, 2018, pp. 262-263).

Es necesario abordar en este apartado lo relativo al Acuerdo del Consejo General del INE mediante el cual se reitera y refuerza la difusión de las normas y los procedimientos que garantizan la integridad de los procesos electorales locales 2021-2022, INE/CG 389/2022, en el que el INE se refiere a las redes sociales como un medio para difundir y promover la participación ciudadana en un proceso electoral, es decir, las menciona como un medio por el cual se puede invitar a las personas a ejercer su voto de manera libre, tal y como ocurre con los mensajes que se difunden en radio y televisión con los mismos fines; sin embargo, en ningún momento alude a conceder permisiones a personajes con el objetivo de que divulguen o inviten a la ciudadanía a inclinarse por una u otra propuesta dentro del proceso electoral.

Respecto de la información relativa a las conductas que se consideran delitos electorales y la pedagogía relativa al voto libre y secreto, es preciso señalar que el INE la ha difundido ampliamente y lo seguirá haciendo a través de las campañas y de las actividades inherentes a la educación cívica y promoción de la participación ciudadana. Para ello, desde el primer bimestre de 2022, está activa la difusión sobre los temas en cuestión, tanto en radio y televisión, como en las redes sociales institucionales y en medios digitales, para promover e informar a la ciudadanía (*Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2022, p. 2).

Si se toma en consideración la teoría de la agenda-*setting*, creada por McCombs y Shaw, la cual afirma que «los medios tienen poder en la medida en la que son ellos los que muestran los temas sobre los cuales se va a hablar» (1976, p. 183), es pertinente retomar la frase de Cohen, citada por Rodríguez (2022, p. 2), quien dice que «los medios no tienen mucho éxito en decirnos cómo pensar pero sí sobre qué pensar». El gran impacto que tienen las redes sociales es que, como bien dice la cita anterior, les están dando a las personas los temas sobre los cuales tienen que hablar, pues lo que publican en perfiles —independientemente de que tengan una identidad real o ficticia— coloca un «chip mental» a las personas que les da tema de conversación e incide en su día a día. Por lo anterior, es necesario que se frenen tales actos en materia electoral, pues la declaratoria de un ganador o una ganadora se traduce en una victoria para una presidencia, gubernatura, diputación o cualquier otro cargo de elección popular que significa poder.

Sanciones en los casos de propaganda indebida

En seguida es pertinente describir los casos para los cuales se han establecido sanciones por la difusión de propaganda indebida en un proceso electoral, ya que ello es un botón de muestra de que existen antecedentes en torno al establecimiento de límites y castigos que frenen y prevengan la comisión de tales actos.

Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura y candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, p. 31).

Las sanciones que suelen establecerse para estos casos son monetarias, y probablemente no sean éstas la mejor manera de castigar a los infractores, pues se traducen en un tipo de sanción administrativa que, una vez subsanada, no deja secuelas. En tal sentido, aquí se puede afirmar que se trata de un área de oportunidad en la legislación electoral, la cual podría ser más severa y trascendente en el establecimiento de sanciones a personas y partidos políticos que realicen acciones o cometan omisiones que se encuadren en el

supuesto de que se emplean las redes sociales personales con fines de índole política.

Para profundizar en las ideas en torno a esta parte del artículo, es altamente oportuno recurrir a la siguiente cita: «El premio de la victoria electoral es tan redituable, la posibilidad de ser descubierto tan improbable y las sanciones en la eventualidad de ser descubierto tan laxas e indirectas, que los candidatos y sus partidos normalmente están dispuestos a hacer todo lo que sea necesario para alcanzar los puestos de elección popular» (Flores, 2014, p. 315).

Trabajar detrás de una campaña política, enfatizar en la obtención del triunfo, hacer lo posible e incluso lo imposible por obtenerlo, es una tarea que vale mucho la pena para quienes intervienen en ella, pues los beneficios que otorga el poder son tan generosos que conviene competir; sin embargo, no se debe olvidar que en toda competencia hay reglas, hay tiempos que observar y cumplir porque, de lo contrario, se traducirán en la eliminación en la contienda.

Es importante no jugar a la simulación en ningún contexto; pero en el electoral esto es especialmente peligroso, ya que la elección puede implicar la derrota o anulación de la victoria, que técnicamente es lo mismo. No se debe ni se puede navegar con la bandera de «promocionar» a los amigos y familiares en redes sociales en tiempo de veda electoral con el argumento de hacerles propaganda por un vínculo sanguíneo o de afinidad; y mucho menos es válido disfrazar el hecho con el discurso de que se está ejerciendo «la libertad de expresión».

Partido Verde Ecologista de México: el caso de los influencers y los actos anticipados de campaña

En este apartado se describen algunos actos *incorrectos* en que ha incurrido el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), en el contexto de la difusión de mensajes o la ejecución de acciones que rebasan los límites de la legislación electoral. Se eligió el PVEM para este apartado porque es señalado públicamente por cometer actos que se encuadran en el desacato a las reglas establecidas para una contienda electoral. Para empezar, se refiere lo sucedido en cuanto a la difusión de mensajes hecha por personajes en distintas redes sociales en tiempo en que no se permitía la divulgación del PVEM.

...se ordenó a los titulares de las cuentas de la red social *Instagram* suspendan de forma inmediata

la difusión de los mensajes alusivos al PVEM, o algunos otros similares en los que se haga referencia a dicho instituto político en cualquier modalidad y se abstengan de emitir ese tipo de comunicaciones en los periodos prohibidos por la ley. Se vinculó a *Facebook Inc.*, para que, de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de tres horas, retire las publicaciones realizadas en las URLS denunciadas (INE, 2022, p. 2).

El problema que se describe en la cita anterior se suscitó en un contexto de veda electoral, en el que 76 *influencers* la violaron los días 5 y 6 de junio de 2021 con mensajes de apoyo al PVEM. Ahora bien, respecto a la sanción a los *influencers*, se optó porque la misma fuera de carácter pecuniario, en función de:

...acreditar su responsabilidad directa en la difusión de mensajes en apoyo a ese partido. La personalidad a la que se le aplicó la sanción más alta fue al actor Gabriel Soto, quien deberá pagar 133 437.62 pesos. [...] Para determinar el monto de las sanciones, la Sala Especializada tomó en cuenta una capacidad económica «razonable y suficiente», es decir, un porcentaje de los ingresos anuales de los *influencers* (Vallejo, 2022, p. 1).

El PVEM no sólo ha protagonizado acciones en que participaron *influencers*, también se ha ganado los reflectores por actos anticipados de campaña, como cuando distribuyó boletos de cine gratuitos en 2015:

El 5 de abril de 2015, el representante de Morena ante el Consejo General del INE presentó una queja en contra del PVEM, por actos anticipados de campaña, otros que consideró trastocaban el modelo de comunicación política y unos más que involucraban promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, así como por la aparente entrega de boletos para asistir a funciones en salas de cine de la cadena CINEMEX y por la distribución del libro electrónico denominado *Mi primer libro de ecología*; este último mediante un sistema de mensajes de telefonía celular (Caba-llero, 2017, p. 182).

Un representante de Morena dio cuenta de las actividades indebidas en las que estaba incurriendo el PVEM al entregar una dádiva —un boleto de cine—, con el mensaje subliminal de que este partido estaba fungiendo como patrocinador.

El expediente se robusteció con las denuncias de otros actores y se resolvió mediante la sentencia SRE-PSC-77/2015. Esta instancia sólo acreditó la infracción atribuida al PVEM por lo que hace a la entrega de boletos de cine, la cual estimó como un beneficio directo, inmediato y en especie, en razón de que los ciudadanos que contaban con ellos ahorran el costo de su compra. La falta fue valorada como de mediana gravedad y sancionada con una multa económica tasada en \$5 052 629.79 pesos (Caballero, 2017).

Ahora bien, ¿qué se puede rescatar de la cita anterior? Que finalmente la sanción al PVEM fue de tipo económico, y una sanción de tal naturaleza no causa mayor conflicto, es decir, no tiene tanta trascendencia para el partido político castigado toda vez que, como se vio en la descripción del caso de los *influencers*, el mismo PVEM incurrió en una falta que viola las reglas de la veda electoral.

Se pone énfasis en el hecho de que no se trata de un señalamiento directo al PVEM porque sea el único partido político que encuadra sus conductas en acciones u omisiones que violentan las reglas de la contienda electoral, sino como botón de muestra para dar cuenta de que pese a las sanciones económicas que se les imponen a los partidos, éstos siguen incurriendo en faltas que, viciosamente, vuelven a caer en el mismo supuesto de sancionar económicamente, y parece que nunca terminan de aprender la lección.

Explicados tales aspectos, en menester trabajar en pro de reglas que sean más severas y con sanciones que cumplan con el objetivo de la prevención, es decir, que no sólo se trabaje en sancionar para corregir, sino también en sancionar para prevenir y evitar que los actos indebidos se repitan indefinidamente.

Conclusiones

En cualquier ámbito, las reglas sirven para fijar límites a las acciones de los sujetos que pueden intervenir en un determinado escenario. En el contexto electoral los sujetos son diversos, pues se incluyen candidatas y candidatos a cargos de elección popular, representaciones de partidos políticos, militantes, servidoras y servidores y funcionarias y funcionarios públicos de los diferentes organismos e instituciones electorales, la ciudadanía y las personas que controlan y difunden información en torno al tema electoral, lo cual incluye a los *influencers*.

Si bien es cierto que las personas gozan de libertad de expresión, también lo es que el

respeto a la veda electoral poco o nada tiene que ver con garantizar tal derecho, pues los límites establecidos en la veda son claros y nadie, con ningún discurso disfrazado, puede ni debe pasarlos por alto. En este orden de ideas, es necesario que en materia electoral se regule desde a quién se considerará «comunicador oficial» de las campañas electorales en redes sociales hasta el establecimiento de reglas que permitan —como en radio y televisión actualmente— contar con plazos y términos oportunos para la difusión de mensajes de índole electoral.

El desacato a las reglas de difusión de propaganda electoral en el juego político sin duda merece una sanción; pero es necesario que ésta cumpla tanto una función correctiva como una preventiva para que no se vuelva a incurrir en un círculo que implique la repetición de actos indebidos que simple y llanamente sean sancionados con una multa.

Debe tenerse presente que no son los medios de comunicación los que por sí mismos pueden transformar a la sociedad, sino que es el uso que ésta les dé para incidir en la vida personal o profesional de las personas. En esta tesitura, si lo que hoy impera en la difusión de mensajes de índole electoral son las redes sociales, es urgente legislar minuciosamente en torno a ello y dejar de tratar el tema de manera aislada, pues mucho tiene que ver el contexto electoral con el uso de las redes sociales en la actualidad.

Referencias

- Aramayo, A. (2019). *Guía de publicidad para influencers*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).
- Caballero, R. (2017). Propaganda electoral y comunicación política: algunos casos del Partido Verde Ecologista de México resueltos por la sala regional especializada en las elecciones federales de 2015. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 17(1), 175-197.
- Caldevilla, D. (2010). Las redes sociales. Tipología, uso y consumo de las redes 2.0 en la sociedad digital actual. *Documentación de las Ciencias de la Información*, 33, 45-68.
- Cámara de Diputados (2014, 23 de mayo). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación*.
- Central Electoral, Instituto Nacional Electoral (2022, 5 de junio). ¿Qué es la veda electoral? <https://centralector.ine.mx/2018/06/27/que-es-la-veda-electoral/>
- Fernández, A. (2009). Desafección política juvenil: desconfianza, desinterés y abstencionismo. *Casa del Tiempo*, 2(18), 83-89.

- Flores, I. B. (2014). Ganar con trampas: el problema de la presunta (in)validez de la elección presidencial. En Báez-Silva, C. y Ríos-Vega, L. E. (coords.), *La elección presidencial en México* (2012). *Memoria del V Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y Tirant Lo Blanch.
- Gilas, K. M. (2022). *Propaganda en materia electoral. Criterios relevantes*. México: Centro de Capacitación Judicial Electoral-Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral. https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Propaganda_electoral.pdf
- González de la Garza, L. M. (2018). La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnología de la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el *microtargeting* y el *Big Data*. *Revista de Derecho Político*, 13(2), 257-302.
- González, E. (2022, 1 de junio). *Redes sociales y procesos electorales: el avance de las e-campañas electorales en México. Solución estratégica empresarial*. Tesis de maestría, Infotec Posgrados. Infotec, Ciudad de México. https://infotec.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1027/481/1/INFOTEC_MDETIC_EGD_19042021.pdf
- Guerrero, M. A., Rodríguez-Oreggia, E. y Machuca, C. (2014). Consumo informativo y culturas cívicas: el papel de internet y las audiencias proactivas. En Meixueiro, G. y Moreno, A. (eds.), *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012. Análisis del proyecto comparativo de las elecciones nacionales (CNEP)*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Infobae (2021, 7 de enero). ¿Por qué motivos Facebook puede bloquear o eliminar tu cuenta definitivamente? <https://www.infobae.com/america/tecno/2021/01/08/porque-motivos-facebook-puede-bloquear-o-eliminar-tu-cuenta-definitivamente/>
- Instituto Electoral del Estado de México (2022, 5 de abril). Criterios para el uso de redes sociales en internet del Instituto Electoral del Estado de México. <https://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/fraccionI/criterios/Criterios%20de%20redes%20sociales%20del%20IEEM.pdf>
- Instituto Nacional Electoral-Comité de Radio y Televisión (s.f.). ¿Qué es lo que hacemos? <https://www.ine.mx/actores-politicos/administracion-tiempos-estado/comite-radio-television/>

- Instituto Nacional Electoral (INE) (2017). *La administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión para fines electorales*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2021, 6 de junio). El INE ordena retirar la campaña de propaganda del PVEM a través de «influencers». <https://centralectoral.ine.mx/2021/06/06/el-ine-ordena-retirar-la-campana-de-propaganda-del-pvem-a-traves-de-influencers/>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2022, 25 de mayo). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el cual se reitera y refuerza la difusión de las normas y procedimientos que garantizan la integridad de los procesos electorales locales 2021-2022. INE/CG 389/2022. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5654068&fecha=02/06/2022&print=true
- Jacinto-Bravo, R. A. (2022, 9 de junio). Libertad de expresión en las redes sociales. ¿Cómo regular las redes sociales en materia electoral sin trastocar la libertad de expresión? https://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/nombramientos/magistrados/EDOMEX/RAJB/anexo_5.pdf
- Katz, E. y Lazarsfeld, P. (1995). *Personal influence*. New York: Routledge.
- Lobo, S. (2017). Cómo influyen las redes sociales en las elecciones. *Nuso*, 69(1). <https://nuso.org/articulo/como-influyen-las-redes-sociales-en-las-elecciones/>
- McCombs, M. y Shaw, D. (1976). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187.
- Question Pro (s.f.). Encuestas electorales. <https://www.questionpro.com/es/encuestas-electorales.html>
- Real Academia de la Lengua Española (2014). Tendencia. *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/tendencia>
- Rodríguez-Díaz, R. (2022). *Teoría de la agenda-setting: aplicación a la enseñanza universitaria*. España: A. F. Alaminos. http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/2297/1/Agenda_Setting.pdf
- Vallejo, G. (2022, 22 de junio). Tribunal Electoral: ‘influencers’ y PVEM deben pagar multas por más de 118 mdp. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/elecciones/2022/06/22/el-tribunal-electoral-ratifica-multa-al-pvem-por-influencers>
- Visbal-Vergara, M. A. (2022, 21 de mayo). Influencers: regulación actual y nuevos retos

en materia legal. <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/influencers-regulacion-actual-y-nuevos-retos-en-materia-legal-3367680>

Retos de la revocación de mandato derivados de la experiencia del proceso aplicable al mandato presidencial 2018-2024

MIGUEL ÁNGEL GUTIÉRREZ SALAZAR

Enviado: 30 de abril de 2023 Aceptado: 31 de agosto de 2023.

Resumen. Recientemente el gobierno federal de México reconoció la revocación de mandato como un instrumento para evaluar la gestión de quien detenta la titularidad del Poder Ejecutivo como un mecanismo de su rendición de cuentas. Sin embargo, la apresurada expedición de la norma secundaria a nivel federal condujo a que el primer procedimiento de revocación de mandato, realizado en abril de 2022, estuviera lleno de vicios de inconstitucionalidad, así como de excesos y defectos que afectaron el desarrollo de esta nueva figura en el país. En el presente ensayo se analizan las controversias que se suscitaron en el proceso correspondiente al presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, que incidieron en la eficacia de este dispositivo de participación ciudadana en México, a efecto de identificar las áreas de oportunidad en su regulación y formular las propuestas necesarias para asegurar su éxito en la siguiente convocatoria.

Palabras clave: revocación de mandato, periodo presidencial 2018-2024, rendición de cuentas, democracia participativa.

Abstract. Recently, Mexico recognized in the federal constitution the revocation of mandate as an evaluation instrument. However, the secondary regulation at the federal level was full of unconstitutionality defects, as well as excesses and defects that affected the development of this new legal figure of the Mexican legal order. Therefore, in this essay we will analyze the controversies that

.....
Miguel Ángel Gutiérrez Salazar. *Universidad Nacional Autónoma de México* (correo electrónico: zelda600@hotmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-4650-7179>).

arose in the process of revocation of the mandate of the President of the Republic, Andrés Manuel López Obrador, that affected the effectiveness of this mechanism of citizen participation in the country, for the purpose of identify areas of opportunity in its regulation and formulate the corresponding proposals to ensure success in the next process.

Key words: revocation of mandate, presidential term 2018-2024, accountability, participatory democracy.

Introducción

El 10 de abril de 2022 se evaluó por primera vez el desempeño de un presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador, mediante la institución jurídica denominada revocación de mandato (RM). Este es un derecho de la ciudadanía a decidir —a través de su voto libre, secreto y directo— si el mandatario del país conserva su puesto o, en su caso, se le retira la confianza de continuar desempeñando la titularidad de la presidencia de la nación.

En palabras del especialista Daniel Zovatto, «la RM es un mecanismo que otorga a la población la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso también popular» (2010, p. 6).

Esta forma de participación, calificada como semidirecta,¹ también ha sido reconocida en naciones como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, por citar algunas.² Incluso en estados de México, la figura de la RM tuvo un amplio desarrollo legislativo previo a su reconocimiento a nivel federal. Actualmente 18 entidades federativas regulan este mecanismo de participación ciudadana.³

.....
¹ Constituye la combinación entre democracia directa y democracia representativa, sin que se contrapongan; posibilita una mayor intervención del pueblo en los asuntos de interés general. La democracia semidirecta dio lugar a diferentes instituciones que permiten la participación ciudadana, y mediante estas instituciones los ciudadanos se organizan, deciden y presentan peticiones al Estado en forma directa y conforme a los requisitos que determinen las leyes.

² Para mayor información consúltese Eberhardt (2016).

³ Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelia, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Esta figura jurídica se incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 20 de diciembre de 2019. Sin embargo, desde que fue discutido en el seno del Poder Legislativo estuvo sujeto a interpretaciones sobre lo que constituiría el procedimiento de RM, ya que en un principio se consideró que con él se permitiría la ratificación de la persona que detenta la Presidencia de la República más allá del mandato constitucionalmente establecido, es decir, los seis años de gobierno.⁴ Esto derivó —en buena medida— en que el primer ejercicio de RM, efectuado en abril de 2022, tuviera una baja participación, que se reflejó en la abstención de quienes no estaban contentos con el desempeño del presidente de la República, pues consideraban que si ejercían este derecho se podría ratificar al mandatario federal en sus funciones ilimitadamente. En este primer ejercicio participaron 16 502 636 personas, lo que representó el 17.77% de las inscritas en la lista nominal (INE, 2022). Este porcentaje se encuentra muy por debajo del 40% del padrón de electores que exige la Constitución federal para que el proceso sea válido (CPEUM, artículo 35, fracción IX, numeral 4o.).

Ello generó una crítica importante por el alto costo económico que implicó para el Estado mexicano este ejercicio participativo, en particular si tomamos en cuenta que el INE «contó con un presupuesto de 1 692 millones 500 mil pesos y dado que hubo 16 millones 502 mil 636 votos, el precio de cada voto fue de 102.50 pesos, incluso se reconoció que el precio está muy por encima de los productos de la canasta básica» (De la Rosa, 2022).

Al respecto, nos parece que los mecanismos de participación ciudadana están orientados a fortalecer la gestión gubernamental, transparentar la actuación de las personas que están en el servicio público y fomentar la rendición de cuentas. Sin embargo, para garantizar la efectividad de este tipo de mecanismos se requiere una regulación clara, especí-

.....
⁴ Véanse las intervenciones de los senadores Eunice Renata Romo Molina, del Partido Encuentro Social; Higinio Martínez Miranda, del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena); Noé Castañón, de Movimiento Ciudadano (MC); Claudia Ruiz Massieu Salinas, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y Julen Rementería del Puerto, del Partido Acción Nacional (PAN), en la segunda sesión del 2 de septiembre de 2021 al discutir el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, con el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM).

fica y detallada, así como procedimientos precisos y transparentes, para que la ciudadanía conozca y ejerza efectivamente sus derechos.

En este sentido, en el presente artículo partiremos del argumento central consistente en reconocer que, si bien dicha figura reviste una importancia fundamental para la democracia mexicana, su regulación fue apresurada y deficiente, lo cual condujo a que el proceso de abril de 2022 estuviera sujeto a diversas impugnaciones y problemáticas. Por lo tanto, analizaremos —con una metodología teórica, explicativa y conceptual— las controversias que se suscitaron en el primer proceso de RM, aplicable al mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador, a efecto de identificar las áreas de oportunidad en su regulación y formular las propuestas correspondientes en términos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

La revocación de mandato como ejercicio de rendición de cuentas

De acuerdo con Andreas Schedler, la rendición de cuentas constituye «la obligación de las autoridades por la cual los políticos y funcionarios deben informar sobre sus decisiones y justificarlas». Un segundo aspecto de la rendición de cuenta es la sanción a «servidores públicos y políticos que hayan violado sus deberes públicos» (2004, p. 11).

En este aspecto, la rendición de cuentas implica cuatro momentos: 1) la responsabilidad de actuar respecto a los compromisos adquiridos; 2) la responsabilidad de informar sobre dichas acciones y de justificarlas; 3) la posibilidad real de sanción en el caso de que las acciones emprendidas no correspondan a las obligaciones, y 4) la responsabilidad de institucionalizar medidas de prevención que aseguren que, en casos de abusos, éstos no se puedan repetir (Olvera e Isunza, 2010, p. 30).

Ahora bien, para que un sistema político sea responsable, «los votantes deben ser capaces de influir en la forma del gobierno, lo cual comprende la posibilidad de retirar del poder al partido gobernante cuando no haya cumplido con su mandato» (ACE, 1998).

En este orden de ideas, la rendición de cuentas abarca tres dimensiones aceptadas por la literatura. En primer lugar, los controles electorales, que se ejecutan esporádicamente para premiar o castigar el desempeño de los gobernantes; se les denomina rendición de cuentas vertical indirecta. En segundo, los controles horizontales o rendición de cuentas horizontal, que corresponde al sistema de pesos y contrapesos entre un órgano o agencia del Estado y otro cuerpo estatal en el marco de la tradición republicana del equilibrio de

los poderes públicos. Finalmente, los controles sociales o rendición de cuentas societarias, los cuales parten de la idea de que los ciudadanos disponemos de otros medios de influencia política, no necesariamente electorales, para forzar el cumplimiento y la responsabilidad de los funcionarios públicos (Flores, 2018, p. 27).

En otro aspecto, es fundamental que los gobernantes rindan cuentas de sus acciones con la finalidad de legitimar las decisiones que tomen durante sus mandatos. El problema de la legitimación «ha ocupado al gobierno desde el surgimiento del Estado, porque siempre se ha buscado una justificación para el ejercicio del poder público y ello ha conducido a que muchas de las decisiones de los gobernantes sean tomadas únicamente para conservar el poder y mantener un *status quo* ya establecido» (Martínez, 2021, pp. 85-88).

En este contexto, el desgaste de la democracia representativa ha abierto la puerta a la incorporación de diversos mecanismos que permiten la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos con el objetivo de legitimar las instituciones representativas. Así, de acuerdo con David Altman, «Por democracia directa se entiende un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas. En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal» (citado en Breuer, 2011, p. 79).

De acuerdo con Lissidini (2014), existen tres tipos de dimensiones de democracia directa que favorecen o posibilitan una mayor participación ciudadana:

1. «Los mecanismos proactivos, es decir, aquellos recursos con los que cuenta la ciudadanía para proponer leyes [...] y proponer una consulta popular» (Lissidini, 2014, p. 142). Estos mecanismos pueden promover un mayor involucramiento y compromiso de los ciudadanos en las decisiones públicas y una democratización de la agenda política, aunque requieren organización, conocimiento y recursos materiales que no siempre están al alcance de los ciudadanos.
2. Los mecanismos reactivos tales como «la derogación de una ley [...] y la revocatoria de mandato (*recall*), que puede ser de todos los cargos electos o de algunos de ellos» (Lissidini, 2014, p. 143). En este caso son mecanismos de defensa del ciudadano frente a la aprobación de leyes impopulares y para impedir que sigan en su cargo funcionarios públicos cuestionados por algún motivo.
3. «La consulta obligada [...] es decir aquellas reformas que exigen ser ratificadas por los ciudadanos a través de una consulta» (Lissidini, 2014, p. 144).

Al tenor de lo expuesto, podemos colegir que la RM se instituye como un mecanismo de rendición de cuentas que complementa los instrumentos de participación social y control ciudadano —limitados y cada vez más constreñidos desde la esfera de atribuciones gubernamental— en un contexto ávido de que servidores públicos y gobierno cumplan con su deber y lo hagan responsablemente, ya que la ciudadanía deposita su confianza en las instituciones mediante el voto directo, libre y secreto, y de la actuación de las personas electas para integrar otros poderes y órganos del Estado.

Una vez en el cargo público, la transparencia y la rendición de cuentas se vuelven un aspecto fundamental para que la ciudadanía conozca cómo toma las decisiones el gobierno para analizar y decidir si está de acuerdo o no con ellas. En este aspecto, la RM cobra gran relevancia porque permite remover a un servidor público electo popularmente antes de la conclusión de su encargo cuando, a juicio de la sociedad, su desempeño no ha sido satisfactorio.

De acuerdo con Cárdenas (2019), este mecanismo de participación ciudadana tiene las siguientes características:

- a) Es un derecho político reconocido a los ciudadanos, previsto constitucional y legalmente en algunos países.
- b) Tiene por objeto la destitución de un servidor público de elección popular antes de que expire el periodo de su mandato.
- c) Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores que participan en el proceso revocatorio en el porcentaje que establezca cada Constitución y exige un porcentaje de ciudadanos para iniciarlo.
- d) Su carácter vinculante depende de la determinación de la propia Constitución.
- e) Puede promoverse con expresión de causa o sin determinación de ella, con pruebas o sin ellas. Las causas y las pruebas no son importantes. Se trata de una decisión ciudadana.
- f) No debe confundirse con el *impeachment* o juicio político ni con ningún otro procedimiento de responsabilidad de carácter jurídico.
- g) Es un procedimiento eminentemente político, en el sentido de que los ciudadanos tienen el derecho, en ejercicio de su soberanía, de deponer a sus gobernantes electos a través de una consulta organizada para ese fin.

La RM vigente para nuestro país se fundamenta en el artículo 39 de la CPEUM, el cual

determina que «todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste». En consecuencia, si la ciudadanía considera que un gobierno no le aporta beneficios podrá retirarle la confianza que le otorgó en las urnas.

Cabe mencionar que hay quienes consideran que la RM puede ser un instrumento delicado para la estabilidad gubernativa.⁵ Por ello, para garantizar la gobernabilidad democrática, la regulación de una figura como la RM debe sentar las bases adecuadas para su pleno ejercicio y evitar así que se convierta en una herramienta de malversación de la popularidad de los gobernadores de los estados y del presidente de la República Mexicana.

En palabras de Welp y Rey:

Idealmente, la relación entre la revocatoria del mandato y la democracia puede verse a través de un doble prisma: por un lado, el hecho de que una revocatoria tenga lugar sería un indicio del buen funcionamiento de la democracia. Esto ocurriría porque —cumplidos los requisitos legales— las autoridades no quieren o no pueden activar mecanismos *ad hoc* para evitar un proceso en su contra, demostrando la fortaleza de un andamiaje institucional que permite el uso de un mecanismo directo de control ciudadano. Por otro lado, en contextos de crisis y polarización, la revocatoria podría aportar una solución institucional al conflicto, garantizando la supervivencia de la democracia y evitando el deterioro de las reglas del juego político. Es decir, la revocatoria podría funcionar a consecuencia del buen desempeño de la democracia y, a la vez, podría operar como un mecanismo capaz de fortalecerla, o al menos preservarla en contextos de crisis (2014, p. 190).

Como ya se señaló, esta figura jurídica no es ajena a nuestro orden jurídico pues, como muchas otras, su evolución comenzó en el ámbito local. El estado de Yucatán fue el primero en regularla en 1938, y le siguieron Chihuahua en 1997, Zacatecas en 1998, Oaxaca en 2011, Morelos en 2013, Guerrero y Aguascalientes en 2014 y Nuevo León en 2016. Sin embargo, el máximo tribunal constitucional de nuestro país consideró en 2013 a esta figura de democracia semidirecta como violatoria de lo dispuesto en la CPEUM, en virtud de que «se introduce como un nuevo sistema de responsabilidades de los funcionarios electos popularmente que el propio texto fundamental no reconoce» (SCJN, P/J. 28/2013).

No obstante:

.....

⁵ Véase Coparmex (2019).

...a través del cambio de paradigma democrático en el país que surge por la llegada de la 4 t a la administración pública federal esta figura ha cobrado gran importancia porque promueve la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y el rumbo de una nación aprovechando de este modo la experiencia y conocimiento de todas las personas en beneficio de un propósito común a la par que favorece tanto la rendición de cuentas como el control social de la gestión pública (Monreal, 2021, p. 1).

Alfredo Ramírez Nárdiz señala que la RM puede tener efectos positivos. Entre ellos se encuentran los siguientes:

1. Aumento del control de los ciudadanos sobre sus gobernantes: derivado de la posibilidad de revocar su mandato en el caso de que se considere que su gestión no ha sido adecuada.
2. Acercamiento de los ciudadanos a la vida pública: al dotárseles de un mecanismo que les permite una mayor participación e implicación en el gobierno de su comunidad, con el consiguiente fortalecimiento de la democracia.
3. Mayor formación política de los ciudadanos: el ciudadano que participa más en la vida pública tiende a interesarse más en ella, adquiriendo conocimientos que de otro modo no habría adquirido y posiblemente ni siquiera le hubiera interesado.
4. Aumento de la identificación del ciudadano con su comunidad: el ciudadano que percibe que junto con sus iguales forma parte de un todo capacitado para actuar y tomar decisiones políticas tiene más posibilidades de no verse como un sujeto aislado en una sociedad desestructurada, sino como un miembro de una comunidad activa con la que se identifica.
5. Disminución de la corrupción y de las prácticas políticas ilícitas: hipotéticamente, los gobernantes verán aumentadas sus motivaciones para no caer en ningún tipo de actividad ilegal si saben que los ciudadanos descontentos disponen en la revocatoria de un instrumento para cesarles sin necesidad de acudir a un proceso judicial (cuya tramitación sea, posiblemente, más larga y compleja) (Ramírez, 2016, pp. 143-144).

Por ende, la RM requiere —a fin de potenciar sus efectos positivos— una regulación adecuada y oportuna, así como una implementación armónica y eficaz, acorde a las necesidades de nuestra democracia participativa.

En este contexto, para efectos del presente trabajo y por su relevancia para la temática estudiada, es importante conocer algunos de los principales criterios técnico-jurídicos planteados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver la Acción de inconstitucionalidad 151/2021 presentada en contra de la legislación que dio origen a la RM en nuestro país, como se ilustra en el cuadro 1.

Cuadro 1 | Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la revocación del mandato. Acción de inconstitucionalidad 151/2021

—La decisión ciudadana de revocar un mandato no es en sentido estricto una cuestión de naturaleza electoral; estos mecanismos deben diseñarse de tal forma que no impacten en la equidad de procesos electorales ni afecten negativamente el pluralismo político y los principios democráticos.

—Cada ciudadano puede ejercer su derecho a evaluar determinada gestión gubernamental y, a la vez, en ejercicio de su derecho a la libre expresión, compartir su propia opinión con otros ciudadanos, como vía para encontrar coincidencia con otras percepciones ciudadanas que permitan, en su caso, sumar voluntades para detonar un ejercicio de revocación del mandato a partir de la recopilación de las firmas necesarias para la formalización de la solicitud.

—No es propósito del mecanismo de revocación de mandato construir un proceso de ratificación, re-frendo o renovación del nombramiento de quien detenta un cargo público, sino que lisa y llanamente debe tratarse de un ejercicio democrático destinado a remover del cargo a determinado funcionario, cuando así lo decide la voluntad popular.

—La voluntad ciudadana de iniciar un ejercicio de revocación de mandato conduce a la reflexión sobre la gestión gubernamental, que implica evaluar si un determinado servidor público debe o no ser removido del cargo para el que fue elegido; y en ello, sin duda, la valoración de su actuar al frente de ese cargo puede ser determinante para la pérdida de la confianza.

—De acuerdo con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a razón de lo dispuesto en el artículo 23.1.a) y b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a solicitar y participar en un procedimiento revocatorio se considera un derecho político protegido por la Convención. Este tipo de ejercicios debe garantizar la debida e informada participación de la ciudadanía en la adopción de la decisión que determine o no la terminación anticipada de un cargo público; pero, a la vez, de que exista la certeza de que estos ejercicios no incidirán de manera negativa en los principios democráticos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Acción de inconstitucionalidad 151/2021.

La decisión ciudadana de revocar un mandato no es en sentido estricto una cuestión de naturaleza electoral; estos mecanismos deben diseñarse de tal forma que no impacten en la equidad de procesos electorales ni afecten negativamente el pluralismo político y los principios democráticos.

Cada ciudadano puede ejercer su derecho a evaluar determinada gestión gubernamental y, a la vez, en ejercicio de su derecho a la libre expresión, compartir su propia opinión con otros ciudadanos, como vía para encontrar coincidencia con otras percepciones ciudadanas que permitan, en su caso, sumar voluntades para detonar un ejercicio de revocación del mandato a partir de la recopilación de las firmas necesarias para la formalización de la solicitud.

No es propósito del mecanismo de revocación de mandato construir un proceso de ratificación, refrendo o renovación del nombramiento de quien detenta un cargo público, sino que lisa y llanamente debe tratarse de un ejercicio democrático destinado a remover del cargo a determinado funcionario, cuando así lo decide la voluntad popular.

La voluntad ciudadana de iniciar un ejercicio de revocación de mandato conduce a la reflexión sobre la gestión gubernamental, que implica evaluar si un determinado servidor público debe o no ser removido del cargo para el que fue elegido; y en ello, sin duda, la valoración de su actuar al frente de ese cargo puede ser determinante para la pérdida de la confianza.

De acuerdo con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a razón de lo dispuesto en el artículo 23.1.a) y b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a solicitar y participar en un procedimiento revocatorio se considera un derecho político protegido por la Convención. Este tipo de ejercicios debe garantizar la debida e informada participación de la ciudadanía en la adopción de la decisión que determine o no la terminación anticipada de un cargo público; pero, a la vez, de que exista la certeza de que estos ejercicios no incidirán de manera negativa en los principios democráticos.

Los criterios descritos nos permiten reiterar la relevancia que tiene para nuestro país el contar con un marco normativo que regule la RM de manera pulcra y exenta de falencias e inconsistencias, para posibilitar la participación ciudadana en este tipo de ejercicios democráticos y afianzarla en su vertiente de mecanismo de rendición de cuentas.

En apartados subsecuentes analizaremos la forma en que se reguló e instrumentó la

RM en México y podremos apreciar que no todos los efectos fueron necesariamente positivos, sino que existen áreas de oportunidad cuya atención y remedio son imprescindibles para garantizar que esta figura jurídica efectivamente constituya un eslabón eficaz para la rendición de cuentas.

Regulación de la revocación de mandato a nivel federal en México

Después de que los partidos Morena, PRI y MC presentaran diversas iniciativas para reconocer en el texto fundamental la RM, los integrantes del Congreso de la Unión advirtieron la necesidad de regular este mecanismo de participación ciudadana con el fin de que la ciudadanía pudiera ejercer de manera directa un control sobre la actuación de los mandatarios. Así, a través del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 20 de diciembre de 2019 se estableció en la CPEUM el derecho de la ciudadanía a participar en los procesos de RM para el titular del Ejecutivo federal, gobernadores de estados y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México (CPEUM, artículo 35, fracción IX).

De acuerdo con las bases del artículo 35 de la CPEUM, el proceso de RM del presidente de la República se rige por las siguientes bases:

- Se requiere que la ciudadanía haga una solicitud expresa de activación de este mecanismo. El texto constitucional solicita que dicha petición sea suscrita por un número equivalente, al menos, al 3% de los inscritos en la lista nominal de electores.
- Para el año 2022, de acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral (INE), la lista nominal de electores estaba conformada por 91 940 907 personas, por lo que deberían suscribir la solicitud al menos 2 758 227. Para la solicitud de 2022 se alcanzó el apoyo de 3 451 843, lo que representó el 125%, sobre el requisito exigido por la Constitución (INE, 2022, p. 2).
- La ciudadanía que solicite la inscripción deberá pertenecer a por lo menos 17 entidades federativas, y se debe contar con el respaldo del 3% de la lista nominal de electores de cada una de ellas. Para el periodo de RM de 2022 se obtuvieron solicitudes de las 32 entidades federativas (INE, 2022, p. 2).
- La solicitud se puede realizar, en una única ocasión, durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional para el que fue electo el presidente de la República. Para el ejercicio de 2022, el INE determinó que el periodo de captación de firmas iniciaría el primero de noviembre de 2021 y estaría vigente

hasta diciembre del mismo año (INE, 2021, p. 11). Es decir, en esta ocasión no se cubrieron los tres meses que señala el texto constitucional para la captación de firmas, debiéndose precisar que para el siguiente mandato presidencial, el de 2024-2029, la solicitud deberá presentarse entre el primero de octubre y el 31 de diciembre de 2027. Ello tomando en consideración que la reforma del 10 de febrero de 2014 al artículo 83 de la CPEUM modificó el inicio del encargo del presidente de la República del primero de diciembre al primero de octubre.

- La ciudadanía podrá recabar firmas para realizar la solicitud de RM al INE durante el mes previo al plazo previsto para la presentación de la solicitud. En el caso de un nuevo ejercicio de RM, se deberá realizar durante el mes de septiembre de 2027.
- Este derecho se ejercerá a través del voto libre, directo y secreto el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales federal o locales.
- Para que la RM se convierta en un mecanismo vinculante se deberá cumplir el requisito del 40% de participación de la ciudadanía, lo que representaba en 2022 la participación de 37 129 286 ciudadanos, pero se recibieron apenas 16 502 636 votos.⁶
- La RM procederá cuando se presente la mayoría absoluta.
- En este proceso el INE estará facultado para:
 - ▷ Verificar, en los 30 días posteriores a que se reciba la solicitud, que ésta se encuentre respaldada por el 3% de los ciudadanos de la lista nominal de electores de por lo menos 17 entidades federativas.
 - ▷ Emitir la convocatoria para el proceso de RM.
 - ▷ Efectuar la promoción y difusión de la RM.
 - ▷ Realizar la organización, el desarrollo y la votación del proceso de RM.
 - ▷ Emitir los resultados de los procesos de RM.
- Una vez concluida la votación de la RM, la Sala Superior (SS) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tendrá a su cargo el conteo final del proceso de RM y, en caso de obtener un resultado vinculatorio, de emitir la declaratoria de revocación. En caso de que se hayan presentado medios de impugnación en contra

.....
⁶ De los cuales se emitieron 15 159 323 votos por el sí, 1 063 209 por la revocación y 280 104 fueron votos nulos.

del proceso de RM, la declaratoria se emitirá cuando estén resueltas todas las impugnaciones.

- Se prohíbe el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda, relacionados con los procesos de RM.
- Se prohíbe la contratación de propaganda en radio o televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía por cualquier persona física o moral, ya sea a título propio o por cuenta de terceros.
- Durante el tiempo que comprende el proceso de RM, desde la convocatoria hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquiera de los órdenes de gobierno.
- Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y las entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

El régimen transitorio del decreto de reforma constitucional determinó que este mecanismo de participación ciudadana podría ser implementado para el mandato del presidente de la República 2018-2024⁷ en los términos que se muestran en el diagrama 1 (página siguiente).

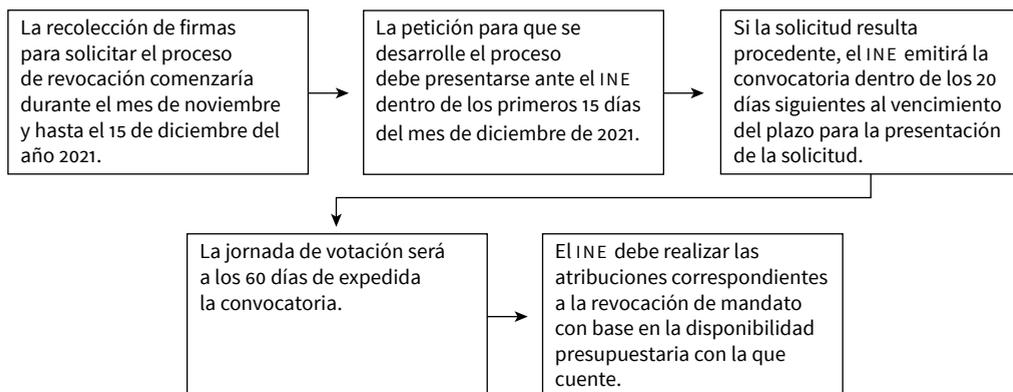
En tal sentido, el régimen transitorio del decreto determinó que «el Congreso de la Unión dentro de los 180 días siguientes a la publicación de la reforma constitucional debería expedir la Ley reglamentaria». Esto es, el 18 de junio de 2020 el Poder Legislativo tendría que haber aprobado una Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM). Una vez que se emitiera dicha norma, el INE, en ejercicio de su facultad reglamentaria, podría emitir las disposiciones administrativas para su regulación específica.⁸

Sin duda, la regulación de una nueva figura jurídica como la RM no es una cuestión

.....
⁷ La revocación de mandato constituyó una de las principales promesas del titular del Ejecutivo federal, Andrés Manuel López Obrador, quien al asumir la Presidencia de la República anunció que a mitad de su sexenio se realizaría una consulta pública para que los ciudadanos evaluaran su administración.

⁸ En caso de que la norma se emitiera a la fecha de vencimiento de la *vacatio legis*, el INE contaba con un año y medio para la emisión de la normativa correspondiente, tomando en consideración

Diagrama 1. Proceso de revocación de mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador



Fuente: Elaboración propia con información del decreto de reforma constitucional en materia de revocación de mandato.

sencilla, pues requiere un entramado jurídico específico que regule las bases constitucionales y especifique las reglas para recabar las firmas de la petición, emitir la convocatoria, así como la organización, el desarrollo y el cómputo de la votación.

Al vencimiento del plazo para la emisión de la LFRM, ninguna de las cámaras del Congreso de la Unión había emitido dictamen alguno al respecto. Incluso año y medio después de la publicación de la reforma constitucional no existía pronunciamiento del Poder Legislativo federal para aprobar la ley correspondiente. Por lo anterior, el INE aprobó los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato⁹ con el objeto de dar plena efectividad a esta figura jurídica y llenar el vacío normativo existente ante la inminente realización de la jornada de RM en marzo de 2022.

A partir de entonces, la regulación de este mecanismo de participación ciudadana tuvo una serie de impugnaciones e interpretaciones que ocasionaron que su reglamentación fuera atropellada. En primer lugar, fue impugnada la omisión legislativa del Con-

.....
que el texto fundamental señaló que éste iniciaría con la recolección de firmas en noviembre de 2021.

⁹ El 27 de agosto de 2021, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG 1444/2021.

greso de la Unión ante el TEPJF por una organización civil¹⁰ mediante un juicio ciudadano,¹¹ así como el recurso de apelación presentado por el representante de Morena ante el Consejo General del INE en contra de la probable aprobación de los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato, que también se refirió a la omisión del Poder Legislativo Federal de emitir la norma secundaria.¹²

En ambos asuntos la ss declaró que existía una omisión legislativa absoluta que afectó directamente el derecho político-electoral de la ciudadanía a participar en este mecanismo, por lo que se ordenó al Poder Legislativo federal «llevar a cabo los actos tendentes a la emisión de la norma dentro de los 30 días naturales contados a partir del 1° de septiembre de 2021» (SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021, acumulados, 31).

Para dar cumplimiento a dicho mandato, el Congreso de la Unión analizó y aprobó la LFRM¹³ en un plazo de 22 días.¹⁴ Esta norma consta de 61 artículos, divididos en ocho capítulos, como se muestra en el cuadro 2 (página siguiente).

En consecuencia, la LFRM también fue impugnada ante la SCJN por vicios de inconstitucionalidad, lo que derivó en la declaración de invalidez de diversos artículos y el pronunciamiento sobre la omisión legislativa del Congreso de la Unión de regular adecuadamente los medios de impugnación relativos a la RM, el régimen sancionatorio y la

.....
¹⁰ El Consejo Nacional de Litigio Estratégico, A.C., es una organización sin fines de lucro conformada en su mayoría por abogados con el objetivo de preservar el Estado de derecho en México y defender las instituciones utilizando las herramientas de acceso a la justicia.

¹¹ Dicho expediente quedó registrado con el número SUP-JDC-1127/2021.

¹² El expediente quedó registrado con el número SUP-RAP-391/2021. No obstante, la parte correspondiente al análisis de la omisión legislativa fue reencausado a juicio electoral por ser la vía idónea y quedó registrado con el número SUP-JE-219/2021.

¹³ En la fecha que se ordenó al Poder Legislativo la emisión de la LFRM faltaban tres meses para que iniciara el proceso de revocación de mandato, en términos de lo dispuesto por el decreto de reforma constitucional en la materia.

¹⁴ El dictamen de las comisiones del Senado de la República fue aprobado el 16 de agosto de 2021 y validado por el pleno de la Cámara de Senadores el 2 de septiembre, mientras que el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la minuta sin turnarla a comisiones el 7 de septiembre de 2021, es decir, el mismo día de su recepción.

Cuadro 2 | Integración de la Ley Federal de Revocación de Mandato

Capítulo I. Disposiciones generales	Artículos del 1 a 6
Capítulo II. De la petición del proceso de revocación de mandato	
Sección primera. De los sujetos	Artículos del 7 a 10
Sección segunda. De la fase previa	Artículos del 11 a 14
Sección tercera. Del inicio del proceso de revocación de mandato	Artículos del 15 a 18
Sección cuarta. De la convocatoria	Artículos del 19 a 20
Capítulo III. De las atribuciones del Instituto Nacional Electoral en materia de revocación de mandato.	
Sección primera. De la verificación del apoyo ciudadano	Artículos del 21 a 26
Sección segunda. De la organización de la revocación de mandato	Artículos del 27 a 31
Sección tercera. De la difusión del proceso de revocación de mandato	Artículos del 32 a 35
Sección cuarta. De los actos previos a la jornada de revocación de mandato	Artículos del 36 a 39
Sección quinta. De la jornada de revocación de mandato	Artículos del 40 a 51
Sección sexta. De los resultados	Artículos del 52 a 54
Capítulo IV. De las atribuciones del Tribunal Electoral en materia de revocación de mandato	Artículos del 55 a 57
Capítulo V. De la vinculatoriedad y seguimiento	Artículo 58
Capítulo VI. De los medios de impugnación	Artículo 59
Capítulo VII. De la separación del cargo	Artículo 60
Capítulo VIII. Régimen de sanciones	Artículo 61

Fuente: Elaboración propia con información de la LFRM.

previsión presupuestaria aplicable (Acción de inconstitucionalidad 151/2021).

A nuestra consideración, ello refleja que el proceso legislativo de dicha norma fue apresurado, incompleto y ambiguo.¹⁵ Esto puso en riesgo la integridad del proceso, en primer lugar, porque se expidió una norma que no reguló exhaustivamente los preceptos

.....
¹⁵ Si bien la revocación de mandato no es *per se* una ley electoral ni le es aplicable la disposición constitucional que ordena que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse, el Congreso de la Unión tiene la responsabilidad de elaborar normas claras y efectivas que garanticen los derechos de la ciudadanía; más tratándose de un proceso democrático, como lo es la revocación de mandato.

constitucionales; en segundo, debido a que incluyó disposiciones contrarias a lo previsto en la propia CPEUM, y finalmente, ya que en su creación se omitió realizar una armonización legislativa en cuanto a las demás disposiciones aplicables a este mecanismo de participación ciudadana. Todo ello en demérito de la certeza y precisión que ameritaba socialmente esta figura de nuestra democracia.

Proceso de revocación de mandato de abril de 2022

Además de las deficiencias legislativas, el proceso de RM realizado en abril de 2022 enfrentó una serie de controversias que mermaron la confianza de la ciudadanía.

El problema presupuestal fue el principal obstáculo que enfrentó el INE en la organización y el desarrollo del proceso de RM. En el Acuerdo INE/CG 1445/2021 el órgano autónomo solicitó para el ejercicio fiscal de 2022 un presupuesto de 24 649 593 972 pesos, de los cuales 5 743 573 799 se destinarían a los mecanismos de democracia directa;¹⁶ sin embargo, al publicarse el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2022 en el DOF se advirtió que los recursos presupuestales asignados al INE ascendían a 19 736 593 972 pesos, es decir, 20% menos de lo solicitado (PEF, 2022).

Ante esta situación, el INE acusó ante la SCJN que la disminución de su presupuesto representaba una violación a su autonomía constitucional y la transgresión del principio de división de poderes. Al mismo tiempo, aprobó el acuerdo INE/CG 1796/2021, por el que determinó posponer temporalmente el proceso de revocación de mandato en virtud de dicha reducción presupuestal. Como reacción, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal impugnaron vía controversia constitucional el citado acuerdo, y la SCJN otorgó la suspensión a efecto de que el proceso continuara¹⁷ (INE, 2021, p. 76).

De igual manera, este acuerdo fue impugnado ante la SS, la cual, al resolver el expediente SUP-JE-282/2021 y sus acumulados, determinó que:

.....

¹⁶ Para revocación de mandato 3 830 448 091 pesos y para consulta popular 1 913 125 708.

¹⁷ Controversias constitucionales registradas con los números 224/2021 y 226/2021. En ellas se dictó un incidente de suspensión por el que se determinó que el INE debería continuar con la organización del proceso de revocación de mandato al concederse la suspensión inmediata del acuerdo impugnado.

...el Consejo General del INE no tiene atribuciones para posponer el proceso de revocación de mandato, ya que no se habían agotado todos los medios a su disposición para cumplir con su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, incluida la implementación de las medidas y los ajustes presupuestales necesarios para que, en caso de cumplirse los requisitos constitucionales y legales, se continúe con dicho mecanismo de participación política, así como, realizar una solicitud de la ampliación presupuestaria correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En tal sentido, señaló que «la supuesta insuficiencia presupuestaria manifestada no actualiza la presencia de una situación de fuerza mayor que justifique la posposición del proceso de revocación de mandato» y decretó la revocación del acuerdo de referencia (SUP-JE-282/2021 y sus acumulados).

Como respuesta a las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, el INE emitió el acuerdo INE/CG1798/2021, en el que determinó continuar con la organización del proceso de RM con diversas adecuaciones presupuestales y solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una ampliación presupuestal por 1 738 947 155 pesos. No obstante, ésta fue denegada, por lo que el INE determinó que para el proceso de RM se instalaría un número menor de casillas que el aprobado para el último proceso electoral.¹⁸

Si tomamos como referencia que, de acuerdo con la información del INE para el proceso electoral de 2021, el más grande de la historia de nuestro país, se instalaron un total de 162 248 casillas¹⁹ y para el proceso de RM se instalaron 56 465 (INE, 2023), se concluye que para este ejercicio de participación ciudadana se instaló sólo el 34% de las instaladas para el último proceso electoral, con lo que se incumplió lo dispuesto por la LFRM, que expresamente señala que «El Instituto deberá habilitar la misma cantidad de las casillas que fueron determinadas para la jornada del proceso electoral anterior, teniendo en cuenta la actualización que corresponda al listado nominal» (LFRM, artículo 41, párrafo 2).

Si bien el INE intentó autorizar 2 000 boletas para casillas especiales y un 10% adicional en lugares donde existían condiciones para su atención, no cubrió la disponibilidad de boletas para la emisión del voto para el proceso de RM. Sin duda, esto constituyó un

.....

¹⁸ Acuerdo INE/CG51/2022.

¹⁹ Casillas básicas: 68 534, contiguas: 83 825, extraordinarias: 9 014 y especiales: 875.

impedimento para que la ciudadanía ejerciera plenamente sus derechos y es evidente la necesidad de que en ejercicios posteriores la autoridad electoral provea los medios suficientes para su ejercicio efectivo.

Otra gran dificultad en el ejercicio de la RM fue su difusión, derivada de la suspensión y el eventual cambio de fecha de la jornada de revocación de mandato del 27 de marzo al 10 de abril de 2022. De acuerdo con el artículo 32 de la LFRM, el «Instituto deberá iniciar la difusión de la consulta al día siguiente de la publicación de la Convocatoria en el *Diario Oficial de la Federación*, la cual concluirá hasta tres días previos a la fecha de la jornada».

En este sentido, la convocatoria al proceso de RM del presidente Andrés Manuel López Obrador fue publicada en el DOF el 7 de febrero de 2022, por lo cual el periodo de difusión fue de sólo 30 días. Este periodo, a diferencia de las elecciones de 2021, representa la mitad del plazo previsto para las campañas para diputaciones y candidaturas independientes; sin embargo, si se compara con la difusión realizada para la consulta popular, que fue de 13 días (del 15 al 28 de julio de 2021), ésta representa más del doble (INE, 2021). No obstante, esto pudo constituir un impedimento para que la ciudadanía participara activamente, en virtud que se trataba de un mecanismo novedoso que probablemente requiriese una mayor difusión a fin de asegurar la participación de la población.

Áreas de oportunidad en la LFRM y en el proceso de revocación del mandato

A continuación se exponen algunas de las áreas de oportunidad identificadas en el marco normativo que regula la RM, así como las obtenidas de la experiencia y los aprendizajes derivados del proceso de RM desarrollado en México en 2022. Temáticamente podemos clasificar dichas áreas de oportunidad de la manera siguiente:

1. Recolección de firmas.
2. Modificación de la pregunta de revocación de mandato.
3. Registro y acreditación de representantes de partidos políticos.
4. Difusión del proceso de revocación de mandato.
5. Regulación más detallada para la designación del mandatario sustituto en caso de que se revoque el mandato del presidente de la República electo.
6. Adecuaciones al capítulo de medios de impugnación.
7. Regulación del régimen sancionatorio de la revocación de mandato.
8. Ahorro en la adquisición de los materiales electorales.

Recolección de firmas

De acuerdo con la LFRM, en la fase previa al proceso, que comprende el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de la persona que funge como presidente de la República, la ciudadanía debe llevar a cabo acciones para recabar firmas de apoyo con el objeto de solicitar al INE el inicio del proceso correspondiente.

Sin embargo, la normatividad es omisa en establecer las reglas a las que debe sujetarse la recolección de firmas para allegarse el apoyo ciudadano, pues únicamente señala que se realizará en términos de lo previsto por los artículos 369, numeral 1, y 370 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), artículos que determinan las bases del apoyo ciudadano a los candidatos independientes.

Respecto a este punto, parece equivocado que el legislador aplique las mismas reglas de una figura electoral a un mecanismo de participación ciudadana, porque remitir a las reglas de apoyo ciudadano de candidaturas independientes no parece tener relación con la RM en virtud de que se determinan diversos plazos, lo cual puede causar confusión a la ciudadanía que no conoce la materia electoral. En dicha norma se definen como actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano «el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, que realizan los aspirantes con el objeto de obtener el apoyo ciudadano para satisfacer el requisito impuesto por la Ley» (LGIFE, artículo 370, numeral 1). Sin embargo, de nuevo encontramos ambigüedad porque no se refiere específicamente al proceso de RM.

Esta falta de regulación en el proceso de RM pasado originó que diversos actos realizados por la ciudadanía en la fase previa al proceso fueran impugnados ante el INE y el TEPJF por considerar que con ellos se hacía promoción al servidor público sujeto a la revocación de mandato en virtud de que se utilizaron materiales con la imagen del presidente de la República y diseños con colores y tipología análoga a la imagen institucional del gobierno federal.

Al respecto la ss determinó que:

...la promoción del proceso que se realice durante esta etapa por parte de personas físicas o morales, aun cuando éstas contengan imágenes del Presidente de la República, se identifiquen con colores similares a los utilizados por el Gobierno Federal o exista una invitación a la ratificación del Presidente de la República, no constituye una vulneración a la normativa en materia de RM ya

que sostener lo contrario, implicaría una trasgresión y limitación a los derechos constitucionales de libertad de expresión y libre asociación que goza la ciudadanía.

Ello en virtud de que se realizaron en la fase previa, esto es, entre el aviso de intención y la recolección de firmas, momentos en los que, por la temporalidad, no existía restricción alguna. En ese sentido —de acuerdo con lo resuelto— no se vulneró el principio de equidad y neutralidad en la contienda porque no se trató de un proceso electoral²⁰ (SUP-REP-28/2022, 9-14).

En consecuencia, desde nuestra óptica, es importante que la Ley defina los límites a los que debe sujetarse la ciudadanía en esta etapa a efecto de no vulnerar derechos fundamentales y evitar que cualquier acto ciudadano termine en revisión ante las autoridades federales.

Modificación de la pregunta de revocación de mandato

El artículo 19 de la LFRM determina los requisitos que debe contener la convocatoria correspondiente. Define en su fracción v que la pregunta del proceso será: «¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?».

Sin embargo, a través de la Acción de inconstitucionalidad 151/2021, la SCJN determinó que la pregunta contenida en el artículo 19 de la LFRM, en la porción normativa «o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo», desnaturaliza el ejercicio de revocación de mandato diseñado por el Constituyente Permanente. Esto:

...dado que lo único que debe cuestionarse a la ciudadanía es si desea que determinado cargo público conferido a una persona determinada, concluya o no de manera anticipada; por lo que prever que el Presidente de la República continúe en su encargo contiene cierto sesgo o tendencia

²⁰ Lo anterior debido a que la RM es un instrumento de participación creado para que la ciudadanía se apropie de él, le imprima movimiento y fuerza, desde la petición para convocarlo y en cada una de sus etapas. En este caso el INE sólo desempeña un papel en la organización, el desarrollo, el cómputo de votos y la promoción, entre sus actividades más destacables, y al servicio público se le instruye que se mantenga al margen (SER-PSL-6/2022, 14).

que llevaría a interpretar el mecanismo no sólo como uno de RM, sino también como un ejercicio o consulta sobre la permanencia en el cargo o la ratificación del mismo, lo que desnaturaliza el mecanismo en perjuicio del pluralismo político y los valores de la democracia representativa y directa (Acción de inconstitucionalidad 151/2021).

Debido al plazo tan corto que tuvo el INE para organizar el procedimiento de RM, la pregunta declarada inconstitucional fue impresa en las boletas en virtud de que el INE no pudo realizar la adecuación correspondiente, lo que pudo generar confusión en la emisión del voto de la ciudadanía.

En consecuencia, resulta imperativo que el legislador ordinario realice la reforma a la LFRM para modificar la pregunta contenida en la fracción V del artículo 19 para superar la inconstitucionalidad decretada por el Máximo Tribunal y con ello otorgar certeza jurídica a la ciudadanía respecto a este mecanismo de participación ciudadana.

Registro y acreditación de representantes de partidos políticos

El texto fundamental que regula la RM en ningún momento previó la participación de los partidos políticos en este tipo de procesos, en virtud de que es un ejercicio ciudadano que no debe politizarse. No obstante, el legislador ordinario reguló en la LFRM que «los partidos políticos podrían promover la participación ciudadana, absteniéndose de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía» (LFRM, artículo 32, párrafo 3).

Sin embargo, la SCJN señaló que:

...la participación de los partidos políticos no tiene cabida en este mecanismo de democracia directa, dado que es un ejercicio en el que los propios ciudadanos advierten la necesidad de proponer que, en este caso, al Presidente de la República le sea revocado el mandato que le fue conferido popularmente y por ende, que deje de desempeñarlo, debiendo entonces encomendarse tal ejercicio a una persona diversa, por lo que la participación de los partidos desvirtúa la finalidad constitucional de que el ejercicio de RM sea un mecanismo de participación democrática exclusivamente ciudadana (Acción de inconstitucionalidad 151/2021).

Ello cobra relevancia por tratarse de un ejercicio en que la ciudadanía «puede determinar con libertad y sin influencia alguna si quiere que alguna persona que gobierna deje su cargo antes del periodo para el que se eligió» (SER-PSL-4/2022, 18). En consecuencia, es importante garantizar que este tipo de organizaciones políticas se abstengan de intervenir o incidir en el desarrollo de la RM como mecanismo de participación ciudadana.

Difusión del proceso de revocación de mandato

La CPEUM dispone una limitación temporal absoluta para la difusión de toda la propaganda gubernamental en este tipo de procedimientos de participación ciudadana. Dicho límite tiene como objetivo evitar un impacto en la apreciación de las personas consultadas, ya que lo trascendente es «impedir que se pueda incidir de manera positiva o negativa en el resultado de la jornada de votación, tomando en cuenta que los entes públicos deben conducirse con total imparcialidad, a fin de que dicha propaganda no se convierta en un instrumento que pueda provocar un desequilibrio» (SUP-RAP-24/2022, 11).

Este tema ha sido el más controvertido ante las instancias electorales, en primer lugar, porque la norma no especifica reglas precisas respecto a los límites de la propaganda gubernamental y aquella que realizan los servidores públicos y la ciudadanía, en virtud de que la Ley únicamente replicó las disposiciones constitucionales. En segundo lugar porque, ante la falta de regulación, el propio Congreso de la Unión, en ejercicio de su facultad de interpretación auténtica, emitió un decreto mediante el cual definió la propaganda gubernamental como:

...el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas, bajo cualquier modalidad de comunicación social, con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, por un ente público, con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines, o información de interés público referida al bienestar de la población, cuyas características deberán ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo de la CPEUM (DOF, 2022).

Asimismo, determinó que «no constituyen propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas ni la información de interés público, en términos del artículo 3, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

Pública,²¹ que debe ser difundida bajo cualquier formato por las personas servidoras públicas» (DOF, 2022).

Dicho decreto fue una reacción del Poder Legislativo ante la interpretación que realizó la SS en el expediente SUP-REP-37/2022, a través del cual definió como propaganda gubernamental «cualquier forma de comunicación que hacen los entes gubernamentales de sus actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, expresiones y proyecciones, que llevan a cabo las servidoras o los servidores o entidades públicas de todos los niveles de gobierno, que tenga como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno». Ello en virtud de que el legislador ordinario consideró que «la propaganda gubernamental se encuentra estrechamente vinculada a la erogación de recursos públicos para que se configure» (DOF, 2022).

Al respecto, es importante señalar que:

...si bien la RM no es un procedimiento de característica electoral, resultan aplicables a dicho procedimiento los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, en ese sentido, la prohibición constitucional se dirige a impedir la exposición de información ajena a la que difunde el INE, para que no incida en la decisión de la ciudadanía y garantizarle las condiciones para que cuente con elementos objetivos e imparciales para reflexionar el sentido de su voto (SUP-REP-37/2022, 31).

Lo anterior cobra relevancia ante las nuevas formas de comunicación existentes, como las redes sociales,²² pues son mecanismos de difusión que no se encuentran regula-

.....
²¹ La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información define la información de interés público como aquella que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.

²² La SS del TEPJF ha determinado que el hecho de que las redes sociales no estén expresamente reguladas en materia de RM no implica que las manifestaciones que realizan las servidoras y los servidores públicos, así como los entes de gobierno, no puedan ser analizadas para determinar su posible grado de incidencia en el proceso de revocación de mandato, lo cual no implica dejar de tomar en cuenta sus particularidades.

dos en el orden jurídico mexicano y hoy en día constituyen una de las principales formas de difundir información por parte de las personas servidoras públicas y entes políticos. En este punto es importante distinguir entre la libertad de expresión y el deber de quienes ejercen el servicio público de no vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

Al respecto, «las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado, atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar, dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y la jerarquía que tiene cada servidor público bajo la condicionante respecto al elemento de temporalidad previsto en la norma constitucional» (SUP-REP-68/2022, 31). Es decir, que «basta con acreditarse la difusión dentro del periodo comprendido entre la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, sin que se exija la presencia de alusiones vinculadas con el proceso de RM, ni se requiera de algún otro elemento adicional, como sería la intención del mensaje de incidir en el ánimo de la ciudadanía» (SUP-REP-37/2022, 34).

Es importante destacar que el TEPJF ha estipulado que:

...la libertad de expresión de los servidores públicos debe entenderse como un deber para comunicarle a la ciudadanía cuestiones de interés público, e implica que tengan la posibilidad de emitir opiniones en contextos electorales, o como es el caso, ante un ejercicio de participación ciudadana, como la RM, siempre que con ello no se realice promoción personalizada, se vulneren o se pongan en riesgo los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y neutralidad en la contienda (SUP-REP-455/2022 y acumulados).

No se omite señalar que la SS tiene una línea jurisprudencial amplia en los casos de publicaciones en las redes sociales, la cual ha sido permisiva y procura garantizar la libre expresión del servidor público. Además, ha considerado que:

...las publicaciones en las redes sociales no implican el uso indebido de recursos públicos siempre y cuando: se trate de mensajes espontáneos; no se advierta alguna sistematicidad en los mensajes; en el mensaje o en el uso general que se le da a la cuenta no se resalten elementos propios de la función pública que permitan advertir que se trata de una cuenta oficial y no personal; y, no se

coaccione el voto a favor o en contra de alguna opción política valiéndose de su cargo público (SUP-REP-193/2022, 25).

Asimismo, ha determinado que «los servidores públicos deben tener un especial deber de cuidado, pues la libertad de expresión como derecho humano no es absoluta, ya que una de las limitantes es que su ejercicio no puede derivar en el incumplimiento a una norma ni afectar derechos de terceros» (SUP-REP-68/2022).

También ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores como «un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser atendido por cada persona del servicio público» (SUP-REP-201/2022, 45-46).

De lo anterior se deriva que sería deseable que la LFRM contenga reglas específicas sobre qué constituye propaganda para los efectos del proceso de RM, con el fin de otorgar certeza jurídica a los actores políticos, las personas servidoras públicas y la ciudadanía en general. También con el fin de que el legislador desarrolle un régimen sancionatorio del proceso de RM, en virtud de que el artículo 61 de la LFRM únicamente prevé que corresponde al INE vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la norma en términos de la LGIPE. Esta disposición jurídica, además de ser ambigua, deja en estado de indefensión a las personas ciudadanas y servidoras públicas respecto a las conductas que podrían considerarse infractoras en el contexto de la RM.

Regulación más detallada para la designación del mandatario sustituto cuando se revoque el mandato del presidente de la República electo

De conformidad con el artículo 58 de la LFRM, «el TEPJF deberá notificar de inmediato los resultados del proceso de RM al titular de la Presidencia de la República, al Congreso de la Unión, a la SCJN y al INE, para los efectos constitucionales correspondientes».²³ En caso de que proceda la RM, se entenderá que la persona titular de la Presidencia de la República quedará separada definitivamente del cargo cuando el TEPJF emita la declaratoria

.....

²³ Es importante señalar que el TEPJF hizo el cómputo final y emitió la declaratoria de conclusión del proceso de RM del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024 el 27 de abril de 2022, es decir, 17 días después de la jornada de RM.

de revocación. En este caso asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso de la Unión. En consecuencia, dentro de los 30 días siguientes, el propio Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional (LFRM, artículo 60).

Destaca que no se determina para qué efectos se deberá notificar a la SCJN, ni la intervención que tendrá el Máximo Tribunal en la etapa de cómputo final del proceso de RM.²⁴ Tampoco se especifica el plazo con el que contará el TEPJF para emitir la declaratoria de revocación y el plazo para su notificación al Ejecutivo federal. Ello cobra relevancia a la luz de la fracción II del artículo 55 de la LFRM, el cual ordena que el TEPJF «deberá realizar el cómputo final de la votación del proceso de RM, una vez resueltas todas las impugnaciones que se hubieren interpuesto».

De igual forma, se advierte que en el pasado proceso de RM la SS emitió el cómputo final y la declaratoria de conclusión del proceso de RM sin resolver todos los medios de impugnación, en virtud de que determinó que los que estaban pendientes no controvertían los resultados del proceso (TEPJF, 2022, 26). En tal sentido, esta excepción debería introducirse en el texto legal para otorgar certeza y seguridad jurídica a las decisiones de la SS.

Adecuaciones al capítulo de medios de impugnación

El capítulo correspondiente a los medios de impugnación de la LFRM únicamente refiere que «para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones emitidos en el proceso de RM, será aplicable el sistema de medios de impugnación, en términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la CPEUM» (LFRM, artículo 59). Al respecto, la redacción del precepto es confusa pues, al ser un procedimiento eminentemente dirigido a la ciudadanía en general, remitir a las disposiciones electorales podría generar problemas en su aplicación. Si bien en la normativa secundaria (Lineamientos) se definió que la violación a los parámetros de la difusión

.....

²⁴ El dictamen de las comisiones unidas de Gobernación y Estudios Legislativos Segunda, se limita a describir el contenido del capítulo sin especificar la configuración de éste. En tal sentido, no se advierte la intención del legislador de incorporar la competencia del Máximo Tribunal en los procesos de RM.

de información de esta figura jurídica se conocería a través del procedimiento especial sancionador, es indispensable que la ciudadanía conozca los medios de impugnación procedentes para controvertir el incumplimiento de las disposiciones de la Ley.

Al respecto, el Máximo Tribunal determinó que «los instrumentos de participación ciudadana no inciden sobre las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, en consecuencia, si la LFRM no contiene un régimen sancionatorio, no se colma el mandato constitucional de establecer un sistema de medios de impugnación que dé definitividad a las etapas del proceso» (Acción de inconstitucionalidad 15/2017, 10).

En este sentido, consideramos muy relevante que la ciudadanía cuente en el futuro con los medios de impugnación adecuados para demandar la nulidad de los actos administrativos que atenten contra sus derechos político-electorales. En este orden de ideas, la norma debe expresar adecuadamente cada una de las vías recursivas que tiene el ciudadano a su disposición y las causales de procedencia de cada uno de ellos muy bien detallada.

Regulación del régimen sancionatorio de la revocación de mandato

Respecto a este capítulo, la LFRM únicamente señala que corresponde al INE vigilar y sancionar las infracciones a las normas jurídicas y dispone que «atañe a las autoridades competentes conocer y sancionar otras conductas que infrinjan la Ley» (LFRM, artículo 61). Como se advierte, esta disposición es ambigua, pues no define si procederán responsabilidades administrativas o penales, ni establece los sujetos ni las conductas sancionables.

En un Estado democrático de derecho:

...resulta importante que la Ley prevea específicamente las conductas punibles a efecto de dar cumplimiento al artículo 14, párrafo tercero, de la CPEUM, relativo a la prohibición de imponer, en los juicios del orden criminal, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, disposición igualmente aplicable al régimen de sanciones de naturaleza administrativa (Tesis XLV/2001).

En este sentido, «cualquier sanción a imponer debe de cumplir con el principio de tipicidad, que junto con el principio de reserva de ley constituyen el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones» (P./J. 100/2006). Es decir, deben estar de-

terminadas en una ley de manera clara y precisa las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes.

En este aspecto, el régimen sancionatorio legal de la RM deberá prever todas las conductas que se consideren violatorias de este mecanismo de participación ciudadana.

Ahorro en la adquisición de los materiales electorales

Con respecto al tema presupuestario que se comentó anteriormente, es bien conocido que el gasto en materia electoral siempre ha sido observado por la ciudadanía. Sólo durante el pasado proceso electoral —de acuerdo con datos de Integralia— la elección federal costó 28 022.5 millones de pesos, lo que la convirtió en la más cara de México. El tema presupuestario ha sido una preocupación constante y el gasto en la elección siempre ha estado bajo la lupa ciudadana, por lo que se requiere instrumentar la reutilización de materiales a efecto de que los mecanismos de participación ciudadana no sean vistos como meros instrumentos de gasto público sin efectos vinculantes.

De acuerdo con el artículo 41 de la CPEUM y la LGIPE, un proceso electoral ordinario comprende cuatro etapas,²⁵ las cuales inician en septiembre del año previo al de la elección y concluyen con el dictamen y la declaración de validez de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos (LGIPE, 225.1). Es decir, para la elección intermedia de 2027 el inicio de la jornada electoral comenzará en septiembre de 2026 y concluirá el primer domingo de junio de 2027, lo que se traduce en un periodo de preparación de diez meses.

Para el caso de la RM, de acuerdo con las bases constitucionales vigentes, se prevé un periodo máximo de aproximadamente ocho meses de preparación, que iniciará formalmente en agosto de 2027, es decir, dos meses después de que termine el proceso electoral.

Ante esta situación, tomando como base la experiencia del proceso de RM de 2022, el INE cuenta con una gran ventaja en caso de solicitarse, pues únicamente habrán transcurrido de tres a cinco meses para la emisión de la convocatoria, por lo que la reutilización de los materiales electorales podría generar un ahorro en los gastos del desarrollo de la

.....

²⁵ Estas etapas son: 1) preparación de la elección; 2) jornada electoral; 3) resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y 4) dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

jornada de RM si el INE dicta las medidas necesarias para asegurar el resguardo y la reutilización de los materiales que se utilicen en la jornada electoral de junio de 2027.

Ello cobra relevancia si tomamos en consideración que para el proceso de RM realizado en 2022 las Juntas Distritales Ejecutivas recuperaron los materiales electorales del cuadro 3.

En consecuencia, para el proceso de RM se adquirieron los materiales electorales que se desglosan en el cuadro 4.

Cuadro 3 | Inventario de materiales electorales recuperados

Material	Cantidad
Caja paquete	191 098
Cancel portátil	106 615
Mampara especial	96 833
Urna (con ventanilla/transparente)	381 298
Marcadora de credenciales	152 846
Marcador de papeletas	298 560
Sujetador de boleta	199 875

Fuente: Datos del Instituto Nacional Electoral extraídos del Informe de Revocación de Mandato.

De lo anterior, de acuerdo con el análisis realizado y en caso de que se adopte una mejora regulatoria y el INE adopte las provisiones necesarias en el ámbito administrativo, se podría alcanzar un ahorro de aproximadamente cuatro millones de pesos para el siguiente proceso de RM.

Conclusión

A partir de lo expuesto, se puede concluir que si bien México cuenta con un marco normativo que regula la RM y ha tenido una primera experiencia importante en su desarrollo, en el ámbito federal aún existen diversos problemas y falencias que —a manera de áreas de oportunidad— hemos identificado y deberán subsanarse antes de que se realice un nuevo proceso de RM, con el objeto de contar con reglas claras y precisas que brinden certeza y seguridad jurídica a favor de la ciudadanía.

En términos de rendición de cuentas, para la ciudadanía y quienes nos desempeñamos en el ámbito académico, es fundamental demandar de nuestras autoridades — el

Cuadro 4 | Materiales electorales para la revocación de mandato

Material electoral adjudicado	Cantidad	Costo unitario (pesos)	Costo total
Marcador de boleta	47 866	13.00	622 258.00
Forro de urna	59 118	9.30	549 797.40
Sellos VOTÓ	59 118	4.60	271 942.80
Dados marcadores	34 118	13.71	467 757.78
Etiquetas de caja, paquete	59 118	11.95	706 460.10
Etiqueta compartimento exterior	59 118	6.50	384 267.00
Cinta de seguridad	59 118	19.50	1 152 801.00
Etiqueta braille	59 118	6.50	384 267.00
		Total	4 267 608.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la licitación pública nacional electrónica número LP-INE-108/2021.

Congreso de la Unión y el gobierno actual— disposiciones jurídicas y procedimientos claros y bien realizados que garanticen la confianza en nuestras instituciones y posibiliten que los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en la CPEUM y las leyes sean en verdad efectivos.

Referencias

- ACE, Red de Conocimientos Electorales (1998). Enciclopedia. <https://aceproject.org/ace-es>
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, XII(2), 203-232.
- Breuer, A. (2011). Investigando la baja frecuencia del uso del mecanismo de democracia directa de iniciativa ciudadana en América Latina: lecciones del caso colombiano. En Loza, N. (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2020). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). México: DOF.
- Cámara de Diputados (2021). Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM). México: DOF.

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2021). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAIP). México: DOF.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2021, 29 de noviembre). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022. México: DOF.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2022). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). México.
- Cárdenas, J. (2019). *¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) (2019, 7 de octubre). Revocación de mandato: capricho político que pone en riesgo la democracia mexicana. <https://coparmex.org.mx/revocacion-de-mandato-capricho-politico-que-pone-en-riesgo-la-democracia-mexicana/>
- De la Rosa, Y. (2022, 12 de abril). Cada voto de la revocación de mandato costó al erario 102.5 pesos. *Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/cada-voto-de-la-revocacion-de-mandato-costo-al-erario-102-5-pesos/>
- Eberhardt, M. (2016). La revocatoria de mandato en Venezuela y su diseño institucional: el caso Hugo Chávez. *Revista Brasileira de Sociologia*, 4(8), 59-92.
- Flores-Jáuregui, O. (2018). *Participación ciudadana y derecho por la rendición de cuentas en la Ciudad de México: claves para evaluar su desempeño*. Ciudad de México: Ediciones y Gráficos Eón.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2021). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, atendiendo al principio de certeza y ante la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022, se determina posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2021). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2022: INE/CG1445/2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/124690#:~:text=ACUERDO%20DEL%20CONSEJO%20GENERAL%20DEL%20INSTITUTO%20NACIONAL%20ELECTORAL,FISCAL%20DEL%20A%C3%91O%202022%20Clave%20de%20Documento%20INE%-2FCG1445%2F2021>

- Instituto Nacional Electoral (2021). Anexo técnico para las actividades relacionadas con la captación y verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía para la revocación de mandato del presidente de la República electo para el período constitucional 2018-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125622/CGEX202111-10-ap-1-AnexoTecnico.pdf>
- Instituto Nacional Electoral-Central Electoral (INE) (2021). Inicia INE difusión de la consulta popular en tiempos oficiales de radio y televisión. <https://centralelectoral.ine.mx/2021/07/15/inicia-ine-difusion-de-la-consulta-popular-en-tiempos-oficiales-de-radio-y-television/#:~:text=Durante%20los%20pr%C3%B3ximos%2015%20d%C3%ADas%20el%20INE%20promover%C3%A1%20la%20difusi%C3%B3n%20de%20propaganda%20porque%20pueden%20incurrir%20en%20responsabilidad>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2021). Licitación pública nacional electrónica número LP-INE-108/2021. México. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2022/02/lp-ine-108-2021-apap.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2022). Cómputos de la revocación de mandato 2022. <https://computosrm2022.ine.mx/votos-distrito/grafica>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2022). Informe de Revocación de Mandato de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del Instituto Nacional Electoral. México.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2022). Reporte final de firmas captadas en formatos físicos y app móvil para la revocación de mandato 2021-2022. [RM-reportes-avance-app-primera-segunda-revision-firmas-260122.pdf](https://ine.mx/rm-reportes-avance-app-primera-segunda-revision-firmas-260122.pdf) (ine.mx)
- Instituto Nacional Electoral-Central Electoral (INE) (2023). Informa INE la instalación de 56 mil 465 casillas para la consulta de revocación de mandato. <https://centralelectoral.ine.mx/2022/04/10/informa-ine-la-instalacion-de-56-mil-465-casillas-para-la-consulta-de-revocacion-de-mandato/>
- Lissidini, A. (2014). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. En Minnaert, A. y Endara, G. (comps.), *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*. Quito: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Nueva Sociedad.
- Martínez, J. (2021). *La transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos en México*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Monreal, R. (2021). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal

- de Revocación de Mandato. México: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.
- Olvera, A. e Isunza E. (2010). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Veracruzana, CIESAS, Cámara de Diputados.
- Peruzzotti, E. (2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, efectuada del 1 al 6 de octubre en Santo Domingo, República Dominicana. Presidencia de la República (2014, 10 de febrero). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. *Diario Oficial de la Federación (DOF)*.
- Presidencia de la República (2022, 17 de marzo). Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato. México: *DOF*.
- Ramírez-Nárdiz, A. (2016). Acerca de la revocatoria de mandato y su hipotética aplicación en España. *Revista de Derecho de la UNED*, 18, 119-150.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Senado de la República (2021, 2 de septiembre). Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos. Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato: México: *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores*.
- Senado de la República (2021, 2 de septiembre). Versión estenográfica de la sesión del Pleno de la Cámara de Senadores.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2006, agosto). Jurisprudencia P./J. 100/2006, con rubro: Tipicidad. El principio relativo, normalmente referido a la materia penal, es aplicable a las infracciones y sanciones administrativas. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIV, 1667.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2010). Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009. Promoventes: diputados integrantes

de la Sexagésima segunda Legislatura del Congreso del estado de Chihuahua, Partido del Trabajo y Procurador General de la República. *DOF*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2013, mayo). Jurisprudencia P./J. 28/2013 (9a.), con rubro: “revocación del mandato popular. Los artículos del 386 al 390 de la ley electoral del estado de Chihuahua, en cuanto prevén esa figura para la remoción de cualquier funcionario público electo mediante el voto popular, violan la constitución federal (legislación vigente hasta el 2 de diciembre de 2009)». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, l. XX, t. 1, 184.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2017). Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017. Promoventes: Morena, Partido Nueva Alianza, Procurador General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *DOF*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2021). Acción de inconstitucionalidad 151/2021 Recurrentes: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y otros. *DOF*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2008). SUP-JRC-196/2001. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. En El caso Juárez y la jurisdicción en el estado constitucional democrático, Rafael Estrada Michel (comentador).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2021). SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021, acumulados. Promoventes: José Mario de la Garza Marroquín y otros.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2021). SUP-JE-282/2021 y acumulados. Actores: Presidente de la República y otros.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2022). SER-PSI-4/2022. Promovente: Partido Acción Nacional.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2022). SER-PSL-6/2022. Promovente: Partido Acción Nacional.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2022). SUP-RAP-24/2022. Recurrente: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2021). SUP-RAP-415/2021. Promoventes: Morena, Gabriela Georgina Jiménez Godoy y José Alejandro Canseco Guevara.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2022). SUP-REP-28/2022.
Recurrente: «Que Siga La Democracia A.C.».
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2022). SUP-REP-37/2022.
Recurrente: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2022). SUP-REP-68/2022.
Recurrente: Antares Guadalupe Vázquez Alatorre y César Arnulfo Cravioto Romero.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2022). SUP-REP-96/2022.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2022). SUP-REP-193/2022
y acumulados. Recurrentes: gobernadores constitucionales de los estados de Veracruz, Baja California Sur y Tabasco.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2022). SUP-REP-201/2022
y acumulados. Actores: Secretaría de Economía y otros.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2022). SUP-REP-455/2022 y
acumulados. Recurrentes: Ricardo Monreal Ávila y otros.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2001). Tesis XLV/2001.
Analogía y mayoría de razón. Alcances en el procedimiento administrativo sancionador electoral. *Justicia Electoral. Revista del TEPJF*, suplemento 5, 31.
- Welp, Y. y Rey, J. (2014). Revocatoria del mandato y democracia: análisis de las experiencias recientes en Lima y Bogotá. *Democracias*, 2, 189-208.
- Zovatto, D. (2010). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010. *Revista de Sociología*, 24, 87-124. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2010.14408>

Sistemas políticos frente a las autocracias

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

Recibido: 30 de noviembre de 2023. Aceptado: 18 de febrero de 2023.

Resumen. En el presente texto se lleva a cabo una reflexión en torno a la resiliencia de la democracia en los países latinoamericanos, que admite diferencias notables para cada caso, sobre la base de la conceptualización de la democracia fatigada. La misma se da en el seno de sociedades cansadas en un marco en el que la publicidad desempeña un papel estelar diferente al que desempeñó hasta hace apenas una década. Las serias dificultades existentes para la consolidación del Estado, incapaz de hacerse con el monopolio de la violencia legítima, y la frustrante búsqueda de consensos en sociedades muy fragmentadas, constituyen dos cuestiones que se deben tener en cuenta al finalizar un año que deja sobre la mesa asuntos recurrentes en el borde de la autocracia.

Palabras clave: retroceso democrático, autocracias, América Latina, democracia fatigada, propaganda digital.

Abstract. In this text, a reflection is carried out on the resilience of democracy in Latin American

.....

La presente conferencia fue impartida por el doctor Manuel Alcántara en el marco del 12vo. Seminario Internacional de Rendición de Cuentas «Corrupción y procesos electorales en América Latina» el 29 de noviembre de 2023 en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, Jalisco, México a partir de sus artículos de opinión publicados en el periódico «Latinoamerica21» durante el año 2023.

Manuel Alcántara Sáez. *Universidad de Salamanca* (correo electrónico: malcanta@usal.es | <https://orcid.org/0000-0001-6483-3165>).

countries, which admits notable differences for each case, based on the conceptualization of weary democracy. It occurs within tired societies in a framework in which advertising plays a starring role different from the one it played until just a decade ago. The serious difficulties that exist in consolidating the state, incapable of gaining a monopoly on legitimate violence, and the frustrating search for consensus in highly fragmented societies constitute two issues to consider at the end of a year that leaves recurring issues on the table in the edge of autocracy.

Keywords: backsliding, autocracies, Latin America, weary democracy, digital broadcast.

El estado de la democracia en América Latina

Cuantificar a través de mediciones el estado de la democracia es un indudable progreso del saber, una práctica que es un lugar común desde hace un siglo en diferentes disciplinas del ámbito de las ciencias sociales. En la economía hoy no existe duda alguna de la validez y utilidad de los índices que miden la riqueza de una nación a través del término producto interno bruto (PIB) o del que calcula la subida de los precios y evalúa la carestía de la vida. En la sociología, los índices de desigualdad, de natalidad o de mortandad son moneda corriente, como lo es en psicología el coeficiente de inteligencia. Son aproximaciones necesarias para un mejor conocimiento de la realidad que se ven acompañadas en el campo de la ciencia política con esfuerzos similares desplegados en las dos últimas décadas.

Freedom House, Economist Intelligence Unit (EIU), la Fundación Bertelsmann y el proyecto Varieties of Democracy (V-Dem), entre otras, son instituciones que han venido especializándose en la evaluación del desempeño democrático de los países. Partiendo de un marco conceptual sólidamente arraigado en la academia en torno a la siempre compleja noción de democracia, los estudios llevados a cabo la operacionalizan mediante indicadores que son factibles de valorar en escalas. Así, los trabajos de Norberto Bobbio, Hannah Arendt, Robert Dahl, Giovanni Sartori o Juan J. Linz, entre un amplio grupo de intelectuales, son usados por expertos para calibrar periódicamente el nivel alcanzado por las distintas variables. Al mismo tiempo, también se utilizan diferentes tipos de escalas de procedencia variada, entre ellas los porcentajes de participación electoral, las tasas oficiales de escolarización y desempleo y los datos de encuestas que miden hábitos y valores.

Todo ello hace factibles aproximaciones bastante sofisticadas a la democracia, concebida como un tipo de régimen basado en el Estado de derecho y en el que los funcionarios públicos acceden al poder como resultado de procesos electorales periódicos, libres y lim-

pios. Pero el análisis no queda ahí puesto que se puede ver complementado por una visión que valora, a su vez, el nivel de igualdad existente en el país abordado, la participación real de la gente en las decisiones que afectan su vida y la posibilidad de tomarlas a través de la deliberación, así como la eficiencia y la eficacia en los resultados de las políticas implementadas.

Estos instrumentos alcanzan a los países latinoamericanos, que son así observados con una mirada desapasionada, alejada de la militancia ideológica de cada quién. Su análisis minucioso comparado, de acuerdo con las instituciones que publicaron sus trabajos para 2022, permite llevar a cabo tres tipos de acercamientos que facilitan sendos titulares del estado de la cuestión.

En primer lugar, se constata una vez más la enorme heterogeneidad de la región. Combinando los informes publicados, que tienen un notable grado de congruencia, los países pueden encuadrarse en cinco grupos en función de su grado de democracia (otras fuentes hablan de calidad de su democracia). Uruguay, Costa Rica y Chile se encuentran en el lugar más alto; Panamá, Argentina, Brasil, Colombia y República Dominicana están en el nivel medio-alto; en una posición intermedia están Ecuador, México, Paraguay y Perú; mientras que Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras aparecen en el nivel medio-bajo, y en el menor nivel se sitúan Cuba, Nicaragua y Venezuela.

En segundo término, el año 2022 resultó ser el peor año en la serie de mediciones efectuadas en la mayoría de los países latinoamericanos. Por ejemplo, el índice de transformación de Bertelsmann (BTI, por sus siglas en inglés), que se realiza desde 2008, indica que así fue excepto para Colombia, Cuba, Uruguay, Ecuador y Paraguay; el mejor año de la serie para Colombia fue 2008, el de Uruguay 2012 y el de Paraguay 2014. Los índices de democracia de la EIU para los años 2021 y 2022 fueron los peores desde 2004 para la mayoría de los países; las excepciones fueron Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, República Dominicana y Uruguay. El análisis comparado longitudinal entre 2004 y 2022 muestra una suave evolución positiva de Colombia y la paulatina involución de México (su índice bajó de 6.67 a 5.25), El Salvador (de 6.22 a 5.06), Guatemala (de 6.07 a 4.68), Honduras (de 6.25 a 5.15) y Bolivia (de 5.98 a 4.51). Por su parte, Nicaragua y Venezuela se desplomaron al pasar de 5.68 a 2.50 y de 5.42 a 2.23, respectivamente. Uruguay (8.91), Costa Rica (8.29) y Chile (8.22) alcanzaron sus valores más altos en 2022 (Fundación Bertelsmann, 2022).

Por último, debe subrayarse que los estudios muestran un marcado descenso de los índices medios a nivel mundial, pero también por regiones, algo que refuerza la idea de la fatiga que acosa a la democracia en el mundo y que sin duda deberá afrontar la referida cumbre virtual. Ahora bien, la región donde más descendió el promedio del índice de democracia entre 1998 y 2022 fue América Latina y el Caribe, pues disminuyó casi diez puntos porcentuales, frente a los tres puntos en que decreció en Europa occidental, Estados Unidos y Canadá, y los cinco puntos en que disminuyó en Europa oriental (Insulza, 2023).

Sociedades cansadas y democracias fatigadas

Con mucha frecuencia la política es analizada desde el estricto ámbito del poder. Ahí las instituciones, como factores que regulan la interacción humana con la finalidad de evitar la incertidumbre, desempeñan un papel muy relevante. Los análisis giran en torno a las elecciones y sus resultados a la hora de conformar los poderes del Estado, y de su habitual confrontación. Los partidos políticos centralizan la atención, así como los diferentes liderazgos. Las ideologías, en cuanto conjuntos de valores y de elementos comprensivos del mundo, también son objeto de interés. En fin, las políticas públicas presentes, que atienden demandas en mayor o menor medida, constituyen un eje fundamental en el estudio de la política. Con todo ello se construyen tipologías y se conoce el avance o retroceso, de acuerdo con determinados parámetros. Así, hablamos de erosión o desgaste de la democracia; incluso avizoramos su quiebra.

Es tal la preocupación en estos aspectos que, sin embargo, en muchas ocasiones se tiende a dejar de lado el ámbito concreto, integrado por personas, donde tiene lugar el ejercicio del poder. La sobreexposición de visiones estrictamente centradas en lo político-institucional requiere, por consiguiente, abordar la realidad desde una perspectiva interdisciplinar. La demografía, por ejemplo, ayuda a explicar el cambio social señalando cómo están íntimamente conectadas las variaciones entre diferentes grupos de edad con las tasas de fertilidad, y lo que suponen los movimientos migratorios. Todos estos aspectos inciden hoy de forma substantiva en los procesos políticos.

De igual manera, los cambios ocurridos en la sociedad, al amparo de la revolución tecnológica en la que nos hallamos insertos, han supuesto una profunda conmoción como jamás antes en la historia de la humanidad por la velocidad exponencial en que se han

producido tanto en el tiempo como en el espacio. Además, estas transformaciones muestran un claro desbalance en su desarrollo hacia el sector empresarial privado.

Trabajos como *La sociedad del miedo*, de Heinz Bude, o *La muchedumbre solitaria*, de David Riesman, han ido completando las premoniciones de Zygmunt Bauman acerca de la sociedad líquida y sus efectos. Las ideas de que se pasa de la promesa de ascenso a la amenaza de exclusión, de que las emociones sustituyen a las razones y de que lo que mueve a seguir adelante ya no es el mensaje positivo sino el negativo, han ido ocupando el escenario. Un panorama en el que el miedo lleva a la impotencia, donde somos individuos solitarios y está en crisis la idea de «nosotros» por la multiplicación casi sin límite de las identidades en las que nos calzamos.

Byung-Chul Han ha teorizado también sobre este nuevo estado de cosas al referirse a la sociedad del cansancio. Usando la metáfora del enjambre, alude a la capacidad de autoexplotación que tiene el ser humano para con una existencia en la que las nuevas tecnologías multiplican las tareas y hacen del tiempo, como nunca, un bien escaso. Estar permanentemente conectados contribuye asimismo al agotamiento. Si a todo ello se añade que, al amparo de la proliferación de las políticas identitarias —también claramente acusadas por la revolución digital—, la política del resentimiento de la plaza pública no puede ser menos halagüeña (Han, 2012).

La sociedad del cansancio consolida el hartazgo respecto a fórmulas que, aunque en términos temporales no son tan viejas, parecieran arrastrar una longevidad insufrible. Si en los países latinoamericanos las democracias actualmente implementadas gozan de menos de medio siglo de vigencia en promedio, y su rendimiento ha sido razonablemente positivo, pareciera que la velocidad de los cambios sociales y culturales las hace mostrarse como antiguallas insoportables.

La floración de identidades múltiples, potenciada por las redes sociales, se complementa con la disolución de vínculos tradicionales en un contexto en el que no se alcanzan las expectativas gestadas. No vivir mejor que los padres es una evidencia que agota las promesas del gran circo mediático en que se ha convertido la política, que entra en una fase de fatiga reflejada en el descontento con las instituciones y con la propia democracia, así como en la crisis de representación política en la que los partidos aparecen como los principales responsables.

Del descontento y la minusvaloración dan sobrada cuenta los análisis demoscópicos.

Como muestras, baste recordar que el 37% de los brasileños están en favor de un golpe de Estado que desaloje a Lula de la presidencia y que solamente el 20% de los peruanos aprueban la gestión de Dina Boluarte, mientras que el 14% aprueban el Congreso de la República (*The Economist*, 12 de enero de 2023).

Por su parte, la función de intermediación, clave en la faceta representativa en la que se expresa la democracia realmente existente, se ve desarticulada. En sí misma, toda intermediación hoy está absolutamente patas arriba; pero, además, los partidos han perdido toda capacidad de identificación con el electorado. Hoy en día es más fácil identificarse con individuos a quienes se adora (o se odia) que con los que vienen a definir el debate político.

Así las cosas, no resulta extraño el panorama que correlaciona el cansancio societal con la fatiga de la política. En medicina, la astenia es el estado que sigue a la fatiga cuando las cosas no van a mejor porque la ausencia de aire, la sensación de ahogo invade a quien la padece. La cuestión, por consiguiente, es si está la democracia en los países de América Latina al borde de caer en esa situación crónica, que pone en riesgo el indudable avance registrado para la mayoría durante las últimas cuatro décadas.

La propaganda en la era digital

La propaganda siempre tuvo un carácter mediador en la política, pero en los últimos tiempos éste se ha exacerbado. El camino de la propaganda digital, desde que Barack Obama la utilizó por primera vez en su campaña presidencial hace tres lustros, ha sufrido una evolución exponencial tanto en lo referente al número de quienes la utilizan como a los mecanismos de su diseño. En la actualidad no hay proceso electoral que no la aplique profusamente. Ecuador, Argentina y Colombia, los tres países latinoamericanos que han celebrado comicios en los últimos dos meses, estuvieron inmersos en procesos en los que quedaron atrás los llamados al voto mediante carteles y boletines impresos, que sin dejar de existir se ven superados por reclamos a través de las redes sociales y otras formas de llegar por internet al potencial electorado.

Además, la incorporación de la inteligencia artificial como soporte efectivo a la estrategia publicitaria ha supuesto el incremento notable de la cantidad de desinformación; algo que siempre estuvo presente, pero cuyo alcance era mucho más limitado en comparación con el hiperrealismo actual de la misma. Por otra parte, la capacidad de diseñar

publicidad «a la carta» para cada individuo, segmentando al electorado por grupos de interés receptores de mensajes personalizados, logra una mayor eficacia pues se estrecha la vinculación entre la oferta y la demanda en la que media el voto.

Sin embargo, en la política de la era digital la propaganda no es sólo una cuestión perpetrada en las citas electorales. Poco a poco se ha ido inmiscuyendo en el accionar cotidiano. La utilizan distintas instituciones públicas para comunicar a la ciudadanía sus avances en las medidas puestas en marcha y, como es bien sabido, la emplean los gabinetes de comunicación en nombre del titular para bombardear a la ciudadanía con breves mensajes en los que, además de informar de los pasos que está dando en conexión con su agenda diaria, sirven para polemizar con representantes de la oposición y otros gobernantes.

En este arte, el presidente de El Salvador es el actor más destacado, sin duda alguna, de la región. De origen profesional publicista, ya en su época de alcalde previa a la elección presidencial de 2019 destacó por su profusa utilización de las redes sociales en campañas perfectamente elaboradas para vender a la ciudadanía el producto que representaba. Tras su llegada al palacio presidencial se rodeó de un grupo de profesionales de la comunicación de origen venezolano, que completó con un equipo de medio millar de activistas en nómina que laboran frenéticamente para construir la imagen pública de su persona y del proyecto que pretende entregar.

En su quehacer, suben a las redes más de cien videos diarios como promedio. Su contenido es muy diverso e ilustra con apasionada vehemencia lo que pretenden transmitir. En su marco de actuación, el producto estrella que alcanzó una insólita repercusión mundial fueron las fotos de pandilleros semidesnudos, con la cabeza rapada y exhibiendo sus tatuajes, detenidos junto con otras personas y alineados en filas simétricas. Las escenas realizadas por el propio aparato de propaganda del Estado transmitían una insólita estética de la maldad que terminaba teniendo un resultado de morbosa belleza y, por consiguiente, despertaban un sentimiento de aprobación.

Esta peculiar banalización del mal, que se contextualiza como una aparente solución al dramático problema de la violencia en el país, encontraba su correlato en clásicas actuaciones similares bajo el nazismo o el estalinismo. Sin embargo, lo novedoso se encontraba en la inmediata transmisión del supuesto arranque de una simple acción en clave de «quien lo hace lo paga» que ocultaba muchos otros aspectos muy relevantes, que iban desde las negociaciones previas con los cabecillas, la ignorancia del debido proceso y el

significado del estado de derecho, hasta el ocultamiento tanto de la dimensión del problema como de las raíces de éste.

Todo ello no hace que resulte extraño que se repita una y otra vez, en diferentes medios, que Nayib Bukele no sólo es el presidente actual de América Latina más conocido, sino que también sea el más valorado. Quienes repiten una y otra vez esa insensatez no señalan el impacto que supone, a la hora de construir su imagen, el hecho de que medio centenar de los miembros de su equipo de comunicación-propaganda trabajan exclusivamente para difundir su imagen y las supuestas bondades de su gobierno en América Latina. No ponderan los efectos de una propaganda simplona, por cuanto que es reduccionista, de asuntos extremadamente complejos, efectista porque subraya la obtención de éxitos que no son tales y, lo que a la postre quizá sea peor, la consolidación de una vía autoritaria de gobierno. Un modelo listo para ser exportado a otros países de la región tentados por la panacea efectista salvadoreña, con resultados sin duda funestos.

A vueltas con el Estado

Hay asuntos recurrentes, cuestiones que parecen obsoletas y que, sin embargo, están ahí imbuidas de una actualidad agobiante. Las modas intelectuales las entierran y las agendas mediáticas las ocultan ante el aparente desinterés del gran público. Sumergida en la vorágine de lo identitario, absorbida por el predominio de la singularidad, alienada por la sociedad de consumo, la gente está distraída. En la mayoría de las ocasiones centra su atención en materias diversas tanto en su deambular cotidiano como cuando se refiere a los momentos puntuales en que la política la reclama. En todo caso el Estado parece algo ajeno.

Además, en las últimas décadas está sometido primero al manoseo y luego al vituperio, en clave de mantras eficaces para gestar estrategias de descrédito. Hoy la discusión en la plaza pública está ausente. No sólo lo está frente a cualquier convocatoria electoral, con la consiguiente banalización de las ofertas proclamadas, sino también a la hora de buscar solución a los problemas que confrontan las sociedades. Sin embargo, su reconsideración me parece prioritaria. Fuera de toda soflama estatista ciega, tomar en cuenta sus funciones en la perspectiva de la evidencia conocida a lo largo del último siglo y medio es imponderable, sin dejar de lado las enormes transformaciones producidas sobre todo en el ámbito tecnológico.

El segundo semestre de 2023 ofrece un rico abanico de escenarios dramáticos en América Latina, en los que el olvido de viejos temas impele a gestar una diligencia imponderable. El asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio supuso el epítome del fracaso de un Estado a la hora de proteger a un candidato en plena función de un proceso fundamental para la política, como es el del debate electoral. Villavicencio es una más, aunque emblemática, de los cientos de víctimas mensuales que cobra la violencia en Ecuador en una degeneración notable de la convivencia que vive progresivamente el país durante la última década. Para pensadores como Thomas Hobbes o Max Weber una idea de progreso político se vincula a que el monopolio del uso de la violencia legítima esté en manos del Estado; algo que es cada vez más ajeno a un gran número de países de la región, cuya enumeración es innecesaria. El asesinato de Villavicencio debe entenderse como el cruce de una línea roja que alerte que se entra en un escenario extremadamente peligroso que se aboca a una situación de Estado fallido.

El triunfo claro de Javier Milei en las elecciones argentinas ha sido un aldabonazo mayúsculo de una oferta política, sin entrar en las connotaciones individuales vinculadas con su trayectoria personal ni con la ausencia de un proyecto mínimamente articulado con una maquinaria política, que cuestiona a su vez en profundidad al Estado en tanto que institución pública. En primer lugar, su decidido posicionamiento de prescindir de la moneda nacional lo aleja de los presupuestos clásicos referidos a que el poder de acuñar moneda es una de las características clave de la soberanía. Pero es sobre todo su decidida fe en su utopía libertaria la que deconstruye el marco de la convivencia larvado a lo largo del tiempo. Sus manifestaciones de condena del pacto social sobre el que se articula el Estado social de derecho son contundentes.

Guatemala, a lo largo de décadas, ha construido lo que Edgar Jiménez denomina un «Estado corporativo mafioso». Usando el poder de élites económicas tradicionales, se ha logrado la hábil cooptación de un sector neural de la justicia que se inició cuando se expulsó del país a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), un proyecto avalado por la Organización de las Naciones Unidas para modernizar la justicia después de los acuerdos de paz. Los efectos del denominado «pacto de corruptos» han tenido consecuencias muy graves en la proscripción de candidaturas y la persecución de miembros del poder judicial que no se sometieron a sus dictámenes. Guatemala es el país latinoamericano que cuenta con mayor número de personal de la judicatura exiliado, a los

que se suman periodistas y activistas en derechos humanos. Por su parte, el proceso electoral actual sigue estando en un brete de colapsar como consecuencia de la persecución al Movimiento Semilla de Bernardo Arévalo.

El Estado, en tanto que institución política por excelencia, es fruto de un dilatado proceso histórico en el que se aglutinan cambios de diferente naturaleza que ha vivido la humanidad. Se trata de una estructura fundamental para articular la convivencia humana ajustando el equilibrio de poderes y asegurándose con un grado mínimo de eficacia y eficiencia. Su carácter complejo y proceloso le impele a ser objeto de permanente revisión, pero esto no se llevará a cabo si el debate público no es continuamente accesible. Si Karl Popper se refirió a «*la sociedad abierta y sus enemigos*» abriendo una discusión de largo aliento que llega hasta nuestros días, es también el momento de poner encima de la mesa la cuestión del Estado social de derecho y sus enemigos (Popper, 2017).

El gran consenso

Entre las muchas definiciones de carácter lapidario que conozco del término política, la que establece que es «la gestión del conflicto» es mi favorita. Cuatro palabras que resumen el sentir de una actividad humana por excelencia. Una palabra que da pie a una elevada bibliografía y sobre cuyo estudio se configuran carreras universitarias de duración diferente. El conflicto como un escenario en el que el miedo desempeña un papel trascendental y la gestión como un conjunto de artes en el complejo proceso de toma de decisiones en el seno de una colectividad.

Sin embargo, hay una versión más benévola y cargada de notables dosis de optimismo que pone el acento en el establecimiento de marcos de entendimiento y de negociación. En ella lo que predomina es la búsqueda de consensos en el comportamiento de los individuos bien sea por la existencia de un clima de confianza mutua o por el establecimiento de reglas que propicien un determinado nivel de convivencia. El capital social e instituciones marcadas por un reconocimiento ampliamente extendido constituyen los resortes en que se basa su desarrollo.

En cierta manera, estos dos factores pueden también encontrarse en el escenario definido por el conflicto, con independencia de la ausencia de una visión «buenista» del problema. Pero, frente al énfasis de lo conflictivo, lo consensual gozaría de una mayor dosis de fervor. Así, gobernar mediante el consenso estaría siempre más valorado que el

gobierno del conflicto pues éste, además, supondría una caída en la siempre repudiada polarización.

En fechas recientes, la ausencia del consenso ha sido el mantra más repetido a la hora de enjuiciar el documento entregado al presidente Gabriel Boric por el Consejo Constitucional encargado de la elaboración del proyecto de constitución. Ricardo Lagos, en declaraciones al diario *El País* del 4 de noviembre de 2023, advertía al respecto que «[se] nos entrega un texto partisano, sin ninguna posibilidad de representar a la Nación como un todo» (Álvarez, 2023). Quedaba así defraudada la política del consenso marcada por una loable reivindicación en favor de un futuro promisorio en torno a una pretendida comunidad homogénea y puesta de acuerdo en lineamientos básicos de su quehacer inmediato.

Después de una tarea que se ha extendido de modo prácticamente ininterrumpido durante cuatro años, la vía constituyente chilena va camino de una conclusión estéril. El probable voto negativo echará por tierra miles de horas dedicadas al mismo por parte de activistas, clase política, analistas —de opinión y de la academia— y una ciudadanía participante en consultas y en procesos electorales. Personas comprometidas con lo que individualmente estiman que es lo mejor para el país, bienintencionadas (o no) y dotadas de un mayor o menor conocimiento. El triunfo del voto afirmativo no mejoraría las cosas. En fin, un esfuerzo en pro de un consenso vano enterrado por, se dice, la irracionalidad del conflicto siempre presente.

Las razones y la casuística de lo acontecido han sido, son y seguirán siendo objeto de documentados análisis, pero de momento parecieran desprenderse tres grandes cuestiones que ameritan considerarse por sus potenciales implicaciones para confrontar situaciones similares en los países del vecindario que puedan tener un impacto significativo en el deterioro de la democracia. Algo relevante si además no se deja de asumir que el nivel de la democracia de Chile sitúa al país entre los tres más destacados de América Latina, de acuerdo con lo señalado más arriba. El carácter sistémico de estos asuntos anima a su consideración de manera integrada.

Las reformas a la totalidad que pretenden implementar, como es en este caso, un nuevo orden constitucional choca diametralmente con aquellas que se pueden efectuar paulatinamente. El gradualismo es un procedimiento «de dos pasos adelante y uno atrás» que, al adecuar las decisiones tanto en el tiempo como en los temas, permite avances substantivos a largo plazo. Por el contrario, el maximalismo basado en «el todo o nada»

supuestamente permite en su límite «asaltar el cielo», pero a menudo conlleva atropello y vaciamiento del proceso, que concluye siendo el de una parte de la sociedad. La confusión generada por el reclamo urgente hace dos décadas de la afamada «construcción de hegemonía» sigue cobrando sus dividendos.

En segundo lugar, el siglo XXI se asienta sobre una modernidad líquida, en los términos ya referidos de Zygmunt Bauman. Una situación que se fue potenciando por la revolución digital en clave de un individualismo muy agudo y de la proliferación de identidades múltiples, cambiantes y superponibles que hacen muy difícil la articulación de proyectos colectivos unidimensionales. Si siempre la nación fue una construcción artificial, sin duda bastante exitosa hasta cierto momento, hoy resulta una quimera. De esta forma, pretender expresar la presumida voluntad de la nación como un todo en un único proceso, aunque éste vea sus pasos articulados por mecanismos que en otros momentos funcionaron, significa ignorar los cambios exponenciales registrados en la sociedad en los últimos años.

Por último, la polarización afectiva enseña el panorama político de forma generalizada y es el epítome que asola por excelencia a las democracias actuales. Entendida como la tendencia a ver negativamente a los partidarios opuestos y positivamente a los copartidarios, supone la entrada en la política de las emociones en un mundo extremadamente fragmentado y singularizado. La polarización afectiva expandida por doquier conlleva que la pretensión de establecer el gran consenso refundador de un nuevo orden político encuentre una traba cuya confrontación requiere, en la línea del apartado anterior, plantear nuevos mecanismos de acción. Me temo que los procesos constituyentes como los conocimos hasta hace poco son asuntos definitivamente del pasado, y estimo que hoy la demanda es de conceptos novedosos y estrategias innovadoras donde el señuelo del consenso encuentre reemplazo. Mientras tanto, no queda más remedio que lidiar con el conflicto gestado en tantas direcciones como hay individuos supuestamente empoderados por su teléfono celular.

Un año más de democracia fatigada

El panorama electoral en 2023 es un débil indicador para tomar el pulso político a América Latina, si se tiene en cuenta que solamente cuatro países de la región celebraron elecciones presidenciales: Paraguay, Guatemala, Ecuador y Argentina. Si bien la geografía

permite concebirlos como una muestra representativa, parece evidente que, por su demografía y habida cuenta del peso de sus economías, no pueden dibujar titulares orientativos generalizables al resto del continente.

Los resultados electorales supusieron victorias de candidatos con márgenes de éxito claro frente a los segundos. Salvo en Paraguay, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo permiten avizorar un panorama muy complicado de confrontación y poca colaboración; además, los gobiernos van a estar liderados por presidentes (todos varones) con muy reducida experiencia política, que cuentan con partidos pequeños y de escasa trayectoria. Por otra parte, la alternancia de la oposición se dio en tres de los cuatro países (la excepción es también Paraguay); algo ya habitual en el caso de Guatemala, pues se ha producido siempre en los últimos cuarenta años. Por último, la orientación ideológica de los ganadores es dispersa ya que cubre buena parte del espectro programático.

En relación con el desarrollo de esos comicios, cabe registrar tres notas compartidas en los cuatro casos: el mantenimiento de las pautas tradicionales de participación electoral, la desorientación de las casas encuestadoras a la hora de realizar sus prospectivas y el activismo en las redes sociales. En otro orden de ideas, Ecuador ha registrado la mayor violencia en el proceso, con asesinatos de candidatos, y Guatemala, donde el vuelco político fue mayor por el triunfo de una opción política, el Movimiento Semilla, que defiende postulados contrarios a la tradición conservadora y oligarca de las últimas décadas, contempla cómo se ha judicializado el proceso y está todavía en el aire que el candidato vencedor, Bernardo Arévalo, asuma la presidencia en enero.

En términos regionales, se ha incrementado la tendencia a la fragmentación, que hace más difícil todavía la existencia de una sola voz con la que los países latinoamericanos puedan tener una interlocución internacional. El Grupo de Puebla, que da cabida a los denominados gobiernos progresistas, ha perdido a Argentina como socio valioso. También el paulatino sesgo hacia China que tienen las inversiones y el comercio exterior puede ralentizarse por la posible posición contraria que adopte el nuevo gobierno argentino.

No obstante, lo acontecido, en conjunción con procesos electorales de otra índole —notablemente en el ámbito municipal colombiano y con respecto al plebiscito constitucional chileno—, los antecedentes de 2002 y las proyecciones del ciclo electoral de 2024, permite volver a considerar cuatro asuntos que definen un perfil de comportamiento político que parece consolidarse.

En primer lugar, la presencia de líderes con un bagaje extremadamente diverso, pero dotados del impulso institucional que les brinda el presidencialismo, tiene como un asunto urgente de primera magnitud la construcción y consolidación de una base social que permita la sostenibilidad del proyecto político en marcha. Ello se da en un escenario de sociedades líquidas donde la articulación del propósito colectivo resulta muy compleja. El 55.7% del electorado argentino que ha apoyado a Javier Milei es un contingente desprovisto de toda identidad común, como de hecho sucede en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, su simpatía hacia la causa por la que en su momento votaron requiere de continuidad para no entrar de inmediato en el cauce de la desilusión, que contribuye rápidamente a la desafección política acelerando la democracia fatigada. El fenómeno mexicano tras Andrés Manuel López Obrador es el caso excepcional contrario (Alcántara, 2024).

En segundo término, el referido bagaje con el que se mueven los presidentes latinoamericanos y la presidenta hondureña Xiomara Castro está cada vez más nutrido por figuras marcadas por un profundo individualismo y ajenas en su mayoría a toda tradición partidista. Además, su desconocimiento de la política práctica es habitual. Carentes de experiencia previa, son catapultados en su oficio por asesores profesionales que no sólo controlan las artes de escribir discursos y de orientar las principales estrategias comunicacionales de la campaña electoral, sino que ahora son maestros en el uso de mecanismos de inteligencia artificial y el manejo de las redes sociales, que es el principal medio de construcción de una carrera política. Un proceso creado sobre pies de barro que requiere para una exitosa continuidad de la satisfacción del punto anterior.

En tercer lugar, el denominado frente ideológico, o si se prefiere programático, está desdibujado porque los viejos patrones articulados en el eje izquierda-derecha no se encuentran configurados. Si muchas veces la ubicación de la política latinoamericana en ese eje resultó complicada, hoy lo es más. Diferentes cuestiones contribuyen a su enredo: la floración de identidades múltiples que se traslapan y el confuso panorama internacional, con una lógica aplastante de las relaciones amigo-enemigo articulada en diferentes frentes, configuran un mapa en el que resulta muy difícil situarse y, por consiguiente, la confusión se adueña de los actores.

Ello, no obstante, no significa que la polarización no esté presente; pero su traza se gesta gracias a la combinación de tres factores insoportablemente recurrentes: el juego

suma cero que impone el presidencialismo en torno a la personalización de los comicios, donde las candidaturas individuales son el factor preponderante; la articulación de las campañas electorales por parte de profesionales de la consultoría, que exacerban los aspectos diferenciales emocionales más relevantes para hacer de ellos el eje central de la política; y la existencia de sociedades más desarticuladas, desconfiadas y alienadas ante una política que muestra su cara oscura de la corrupción y su incapacidad de abordar los problemas más urgentes e inmediatos de la gente.

Referencias

- Alcántara, M. (2024, 9 de enero). Un año más de democracia fatigada. *Latinoamérica 21*. <https://latinoamerica21.com/es/un-ano-mas-de-democracia-fatigada-2/>
- Álvarez, B. (2023, 22 de noviembre). El gran consenso. Centro de Investigación para la Gobernanza Global (CIGG)-Universidad de Salamanca. <https://cigg-usal.es/el-gran-consenso/>
- Bauman, Z. (2015). *La modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (publicación original 1999).
- Bude, H. (2017). *La sociedad del miedo*. Barcelona: Herder.
- Freedom House (s.f.). Countries and territories. <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>
- Fundación Bertelsmann (2022). Political transformation. <https://bti-project.org/en/index/political-transformation>
- González, E. (2019, 18 de septiembre). Sociedad líquida y desigualdad económica. Fundación Rafael del Pino (FRP), Canal FRP. <https://frdelpino.es/actualidad/sociedad-liquida-y-desigualdad-economica/>
- Han, B-Ch. (2012). *La sociedad del cansancio*. Barcelona: Herder.
- Hobbes, T. (1651). *Leviatán*. Gallimard, París.
- Insulza, J. M. (2023, 12 de mayo). Valores esenciales de la democracia. El Líbero. <https://ellibero.cl/columnas-de-opinion/jose-miguel-insulza-valores-esenciales-de-la-democracia/>
- Popper, K. (2017). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós (publicación original 1945).
- Riesman, D. (1981). *La muchedumbre solitaria*. Barcelona: Paidós.

The Economist (2023, 12 de enero). How Brazil should deal with the bolsonarista insurrection. https://www.economist.com/leaders/2023/01/12/how-brazil-should-deal-with-the-bolsonarista-insurrection?utm_medium=email.internal-newsletter.np&utm_source=salesforce-marketing-cloud&utm_campaign=espresso.EU&utm_content=the-world-in-brief-january-18th-2023&utm_term=01/18/23

Varieties of Democracy (v-Dem (s.f.). Democracy reports. <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>

Weber, M. (1921). *Economía y sociedad*. Madrid: Verbum.

.....
RESEÑA DE LIBROS

Métrica de Justicia Abierta 2023
(el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación)

GREGORIO D. CASTILLO PORRAS

Recibido: 15 de febrero de 2024. Aceptado: 15 de febrero de 2024

Introducción

A mediados de 2023 se hizo del conocimiento público el primer esfuerzo serio y riguroso que mide los niveles de transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas de un universo muy completo —233 sujetos obligados— de instituciones responsables de procurar o impartir justicia, con funciones jurisdiccionales o que sin tenerlas impactan en la noción que la sociedad tiene de justicia, tanto federales como estatales. Me refiero a la *Métrica de Justicia Abierta 2023*, acometida a instancias del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), el World Justice Project (WJP) y el Instituto

de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) de la Universidad de Guadalajara.

Por supuesto, estos ejercicios de medición son de larga data. En 2007, cuando el INAI se llamaba Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), se realizó el primer ejercicio de medición de los índices de desempeño de la transparencia y acceso a la información pública a nivel nacional. Sin duda, dicho ejercicio fue utilísimo para definir hacia dónde se debían dirigir los primeros esfuerzos, cuáles eran las fortalezas y, sobre todo, las deficiencias, entendidas como espacios de oportunidad y mejora.

A partir de esta tradición, las medi-

.....
Gregorio D. Castillo Porras. Doctor en derecho por la Escuela Libre de Derecho (correo electrónico: castilloporras@hotmail.com).

ciones o métricas se han especializado cada vez más y se han agregado variables que las vuelven más precisas y cuya minería de datos aporta conclusiones mucho más interesantes tanto para evaluar el diseño institucional y procedimental como para efectos más prácticos y reales.

Una de esas variables ha sido, desde 2014, la integración al marco normativo y a las políticas públicas de México del concepto de *gobierno abierto*, en el cual la participación ciudadana y la colaboración institucional —más allá del cumplimiento formalista u obligatorio que los deberes públicos exigen— pugnan por un acercamiento democrático eficaz entre sociedad civil y esfera pública.

A partir de la anterior premisa, la especialización —como ya lo he mencionado— perfila en forma más acotada los ejercicios de medición, y es el caso, eso sí, de que por primera vez se ha hecho una métrica desde la arista de la *justicia abierta*. Esta manifestación particular del gobierno abierto (en un sentido amplio), que se enfoca en la justicia, puede comprenderse como el acceso participativo ciudadano y la colaboración institucional dentro de la esfera de todas las instancias que procuran, administran e imparten justicia o resuelven conflictos en los que se involucran derechos fundamentales —con

o sin funciones jurisdiccionales—, a efecto de construir en este segmento de lo público relaciones democráticas.

Aspectos generales

Para destacar la importancia que tiene la *Métrica de Justicia Abierta 2023* es preciso resaltar los principales aspectos que la conforman.

En primer lugar, como lo he referido, el universo de sujetos obligados que formaron parte de este «ecosistema de justicia», como lo denomina la *Métrica*, es amplio y puede esquematizarse de la siguiente forma: 1) *instancias de procuración de justicia*, esto es, las fiscalías o procuradurías responsables de la titularidad del Ministerio Público, representación social del Estado en las causas judiciales penales o con vocaciones especializadas (por ejemplo, en el ámbito electoral); 2) *instancias de administración de justicia*, es decir, los consejos de judicatura, que tienen encomendada la gestión de juzgados y tribunales; 3) *instancias de impartición de justicia*, que corresponden a todo órgano con jurisdicción en todas las materias, tanto genéricas (como el civil) como especializadas (contencioso-administrativo); 4) *instancias defensoras de los derechos humanos*, las cuales comprenden a toda organización pública sin funciones jurisdiccionales que

por medio de recomendaciones asumen la protección de derechos fundamentales frente a los actos de autoridad trasgresores de dichas prerrogativas, y finalmente, 5) *instancias administrativas con vocación de acompañamiento*, como centros de justicia para mujeres o de atención a víctimas.

Además, debe insistirse en que en dicho ecosistema de justicia la Métrica comprende ambos órdenes de gobierno, esto es, tanto la justicia federal como la de las entidades federativas.

En segundo término, la Métrica se sostiene en los cuatro pilares en que se apoya la idea de justicia abierta: transparencia,¹ participación,² colaboración³

.....
¹ El primer pilar, que corresponde a la *transparencia*, se comprende como el acceso a la información exigida por los particulares al Estado (en este caso a las instituciones de justicia), así como los mecanismos con que el Estado, a instancia propia, rinde cuentas a la sociedad civil sobre el quehacer institucional

² Este segundo pilar, el de la *participación*, se refiere a los mecanismos y las vías de interacción del individuo con las instancias de justicia y cómo se retroalimentan en un proceso de ida y vuelta de conocimiento y, de ser el caso, de mejora.

³ El tercer pilar, que alude a la *colaboración*, atañe a mecanismos que el Estado cocrea con

y rendición de cuentas.⁴ De estas cuatro grandes líneas se desprenden 42 variables que perfilan la actuación institucional del universo de sujetos antes mencionado.

Más allá de un recuento de esas 42 variables, algo que me parece que se debe destacar es el entendimiento de la *Métrica* desde dos ópticas: la *perspectiva ciudadana* y la *perspectiva institucional*. Tales modos de ver la justicia abierta implican que, por un lado, la ciudadanía conozca el conjunto de posibilidades de acceso real y eficaz al universo de justicia, desde proponer hasta exigir. Por el otro lado, se trata del catálogo y funcionamiento de todos los medios con los que cuenta la estructura de justicia que permitan ese acceso.

Así las cosas, en el pilar de transparencia la perspectiva ciudadana corresponde a la *transparencia activa* (por ejemplo, obligaciones de transparencia), en

.....
 la ciudadanía en la definición y ejecución de políticas públicas y en un marco de entendida corresponsabilidad.

⁴ Finalmente, la *rendición de cuentas*, como cuarto pilar, se entiende como el conjunto de mecanismos o instrumentos por medio de los cuales instituciones y servidores públicos informan de las decisiones públicas asumidas, la racionalidad de éstas y la responsabilidad que conllevan.

tanto que la perspectiva institucional se relaciona con la *transparencia proactiva* (por ejemplo, solicitudes de información).

En el pilar de la participación la perspectiva se desdobra en participación en *apoyo ciudadano* —institucional— (como programas de capacitación a servidores públicos) y *justicia y servicios digitales* —ciudadana.

Por lo que hace al pilar de la colaboración, se compone de *canales e instrumentos de colaboración ciudadana* (por ejemplo, un buzón ciudadano de sugerencias), y en lo institucional se integra por la *justicia alternativa* (esencialmente, los mecanismos alternativos de solución de controversias).

En lo tocante al pilar de la rendición de cuentas, la perspectiva ciudadana se integra por *mecanismos de combate a la corrupción* (sobre todo por la vía de las denuncias) y todo el régimen de *compras públicas*. Desde la perspectiva institucional, ésta se forma mediante los *archivos* y la *responsabilidad pública* (como las declaraciones patrimoniales o los resultados de auditorías).

La idea dual de perspectivas, en suma, permite un diálogo comunicativo por parte de las autoridades de justicia (qué tan transparentes son, cómo incentivan la participación, cómo colaboran y cómo rinden cuentas) y de la ciudadanía (cómo

obtienen la información, cómo participan, cómo colaboran y si están satisfechas con la rendición de cuentas).

En tercer y último lugar, debe hacerse referencia al rango de calificación que utiliza la Métrica de Justicia Abierta 2023. El rango de calificación va de 0 (no hay apertura) a 1 (total apertura).

Los resultados en general

La *Métrica de Justicia Abierta 2023* arrojó, *grosso modo*, los siguientes resultados.

Primeramente, el *promedio general*, que es resultado de las calificaciones obtenidas por el universo de sujetos obligados evaluados desde los cuatro pilares (con las 42 variables) y desde las dos perspectivas, arrojó una calificación de 0.42. Lo que, a mi entender, significa que no se cubre ni siquiera el 50% de las exigencias (ciudadanas o institucionales) que acrediten un nivel más o menos aceptable de justicia abierta.

En términos retóricos, como país estamos a casi la mitad del camino y aún falta por recorrer otro tanto. Y esta parte discursiva se sustenta en las calificaciones promedio de cada uno de los cuatro pilares, en las que la colaboración y la participación fueron las más bajas —0.27 y 0.37, respectivamente—, lo que parece sintomático de una falta de interés de ambas partes

por involucrarse o permitir que se involucren en los asuntos públicos de la justicia, así como la suficiente eficacia para los mecanismos participativos y de colaboración (los cuales pueden existir, pero las consecuencias son intangibles).

Los otros dos pilares tuvieron mejor calificación, aunque no por ello reflejan una nota aprobatoria: rendición de cuentas con 0.44 y transparencia con 0.59. Con tales notas, me permito sugerir una hipótesis: este «mejor» desempeño se puede atribuir en buena medida a la labor de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información, específicamente a la labor del INAI como instancia federal y cabeza de los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción.

También como presunción diagnóstica, hay que señalar que, además del diseño institucional responsable de que se cumplan las aristas de transparencia y combate a la corrupción, hay un entramado normativo sólido desde el nivel constitucional y legal que, desde la reforma de 2014 a la Constitución mexicana, reforzó los procedimientos de acceso a la información y robusteció las atribuciones de las instancias garantes.⁵

.....

⁵ Por supuesto, no todo es óptimo; resulta altamente preocupante, por ejemplo, el subíndice

Con todo este tinglado (norma, institución y procedimiento), la ciudadanía ve posibles resultados tangibles para ejercer la transparencia y exigir la rendición de cuentas. Así, por ejemplo, en los pilares de transparencia y rendición de cuentas, la perspectiva ciudadana se impuso sobre la institucional con 0.64 y 0.51,⁶ respectivamente, frente a 0.53 y 0.36.

.....

de archivos, el cual obtuvo una calificación a la baja de 0.24, y todas las variables ofrecen notas bajas (sistema institucional de archivos, cuadros de clasificación, tabla de valoración documental y reglas de operación por debajo del 0.2), cuando deberían ser más satisfactorias por tratarse de obligaciones jurídicas previstas en la Ley General de Archivos y que refleja una insistente práctica de rechazo e indolencia en torno a los archivos públicos.

⁶ Por supuesto, no todo es óptimo; resulta altamente preocupante, por ejemplo, el subíndice de archivos, el cual obtuvo una calificación a la baja de 0.24, y todas las variables ofrecen notas bajas (sistema institucional de archivos, cuadros de clasificación, tabla de valoración documental y reglas de operación por debajo del 0.2), cuando deberían ser más satisfactorias por tratarse de obligaciones jurídicas previstas en la Ley General de Archivos y que refleja una insistente práctica de rechazo e indolencia en torno a los archivos públicos.

En el rubro de calificaciones por sujeto obligado tenemos un abanico en el que los más altos puntajes (0.87 y 0.86) corresponden a instancias estatales —los tribunales superiores de justicia de los estados de Coahuila y Tlaxcala— y la más baja calificación (0) correspondió a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, el Fideicomiso de Administración y Medios de Pago y Juicios Orales del Estado de Jalisco.⁷

Ahora bien, en una correlación sujeto obligado-pilar se tiene lo siguiente:

En el pilar de transparencia la mejor calificación fue para la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México con 1, y en el rango del 0.9... diversas fiscalías estatales (como las de Michoacán, Nuevo León, Puebla y Tamaulipas), instancias de acompañamiento (como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México y las comisiones de derechos humanos de la propia capital, del Estado de

.....

⁷ Los dos últimos sujetos obligados obtuvieron la calificación más baja en buena medida porque, a pesar de estar dados de alta en la Plataforma Nacional de Transparencia, no tienen un sitio web (véase la *Métrica de Justicia Abierta* 2023, p. 76).

México y de Tabasco) e instancias de impartición de justicia (como los tribunales superiores de justicia de Tlaxcala, Sonora y Guanajuato).⁸

En el pilar de participación hubo cuatro primeros lugares con 1: los poderes judiciales de Coahuila y Tamaulipas y las fiscalías generales de los estados de Michoacán y Durango. Sólo 88 sujetos obligados superaron la calificación de 0.5, por lo que los 144 restantes estuvieron por debajo de este valor.⁹

En el pilar fundamental de colaboración destacan 12 sujetos obligados con calificaciones entre 1 y 0.83, especialmente varias comisiones de derechos humanos (Colima, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas) y tribunales superiores de justicia o poderes judiciales (Baja California, Campeche, Coahuila y Sina-

.....

⁸ Más de la mitad de los sujetos obligados evaluados obtuvieron una calificación por encima de la media en el pilar de transparencia.

⁹ Del universo de 233 sujetos obligados, 40 obtuvieron 0, entre ellos diversas juntas locales de conciliación y arbitraje (como las de Campeche, Tabasco, Sinaloa, Tlaxcala y Coahuila, entre otras) y varias instancias de acompañamiento de víctimas (como las de Tabasco o Nayarit), o las comisiones de derechos humanos de Guerrero o Chiapas.

loa). Por otro lado, se observa un abismo importante en las calificaciones: mientras que casi cincuenta sujetos obligados alcanzaron 0.5 o más, los 184 restantes arrancaron con 0.33 y de ahí al 0 en calificación.¹⁰

Por último, en el pilar de rendición de cuentas, si bien fue el segundo mejor promedio global, es de llamar la atención que ninguno de los sujetos obligados evaluados superó el 0.8, pues el máximo obtenido fue en el rango del 0.7..., que sólo alcanzaron 14 sujetos obligados.¹¹ Y 26 se encuentran en el rango de 0.20 a 0 de calificación.¹²

.....

¹⁰ Casi 100 sujetos obligados obtuvieron 0 en el pilar de colaboración.

¹¹ Entre los que se encuentran sólo el Poder Judicial de Puebla, cuatro tribunales electorales (Ciudad de México, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz), tres instancias federales (el Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), tres comisiones de derechos humanos locales (Ciudad de México, Puebla y Sinaloa); el resto se reparte entre el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, el Tribunal de Justicia Administrativa de Quintana Roo y la Fiscalía General de Tabasco.

¹² Como las fiscalías generales de Nayarit y Veracruz y las juntas de conciliación y arbitraje de Aguascalientes, Baja California Sur, Cam-

Finalmente, en lo que respecta al *ámbito federal*, basta la siguiente muestra: en un rango de 0.8 a 0.5 sólo cinco instancias federales ocuparon un lugar, con calificaciones a la baja: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) con 0.68, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) con 0.61, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) con 0.59, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) con 0.54, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ambos con 0.5.

Con el mismo criterio, en cada uno de los cuatro pilares se tiene que:

En transparencia: la SCJN con 0.91,¹³ el TFCA con 0.84, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) con 0.76, el TEPJF con 0.74, el TFJA con 0.73, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) con 0.69, el Organismo Descentralizado de Prevención y Readaptación Social (ODPRS) con 0.65, la Fiscalía General de la República (FGR) con 0.56 y el CJF con 0.52.

.....

peche, Coahuila, Durango, Jalisco, Querétaro, Sinaloa y Zacatecas, entre otros.

¹³ Sin duda, la mejor calificación obtenida por la SCJN en toda la *Métrica de Justicia Abierta 2023*.

En participación: el TFJA con 0.88, el CJF con 0.75, la FGR con 0.63 y la CNDH y el TFCA, ambos con 0.5.

En colaboración: el TFCA y el ODPRS, ambos con 0.67.

Y en rendición de cuentas: la CNDH con 0.73, el CFJ y el TFCA, ambos con 0.71; el TFJA con 0.69; la SCJN y la FGR, ambas con 0.65, el TEPJF con 0.63, la CEAV con 0.54 y la PROFEPA con 0.5.

El caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ahora veamos el caso específico de la SCJN, que por su importancia institucional y el papel constitucional que desempeña ofrece un escenario dispar en la Métrica de Justicia Abierta 2023, con una tendencia a la baja.

En el cuadro 1 se presentan los promedios de calificación y el lugar que ocupan en los cuatro pilares los 233 sujetos obligados.

En forma adicional, la *Métrica* agregó una metodología denominada *Módulo de Apertura Jurisdiccional* con la finalidad de comprobar formal y materialmente si las instituciones de justicia cumplen con el acceso a la información desde publicarla hasta la medida de cumplimiento, la calidad de la información y los niveles de accesibilidad. Este Módulo tiene cuatro

subíndices: *Transparencia jurisdiccional*, *Apertura del proceso de justicia*, *Deliberación con la sociedad civil* y *Vínculos con la sociedad civil*. Y bajo la misma dualidad de perspectivas, esto es, ciudadana e institucional, y con el mismo rango de calificación de 0 a 1, aunque en algunas variables la calificación fue en modo binario.¹⁴

Cabe señalar que está enfocado exclusivamente en instancias de impartición de justicia que, como he mencionado, son tribunales, cortes o juzgados en ejercicio de funciones jurisdiccionales, entre los cuales se encuentra la SCJN.

En el Módulo de Apertura Jurisdiccional las calificaciones de la SCJN fueron las que aparecen en el cuadro 2, también con tendencia a la baja y que, en comparación con la *Métrica* en general, sale peor posicionada.

Como se observa en el cuadro 2, hay un alto nivel de cumplimiento de la SCJN en torno a los compromisos o las obligaciones que por mandato constitucional y legal debe atender: publicación de sentencias, la jurisprudencia, acuerdos, notificaciones y todo lo relacionado con la función jurisdiccional que le compete. Asimismo,

.....
¹⁴ Esto es, que no se hace un rango decimal, sino que simplemente la calificación es tajante: 1 sí cumple y 0 no cumple.

Cuadro 1 | Calificación promedio y lugar de los sujetos obligados en los cuatro pilares

Pilar	Calificación promedio	Lugar
Calificación general	0.5	73
Transparencia	0.91	13
Participación	0.13	170
Colaboración	0.33	50
Rendición de cuentas	0.65	32

Fuente. Métrica de Justicia Abierta 2003.

Cuadro 2 | Calificaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los cuatro pilares

Pilar	Calificación
Calificación general	0.47
Transparencia jurisdiccional	1
Apertura del proceso de justicia	0.88
Deliberación con la sociedad civil	0
Vínculos con la sociedad civil	0

Fuente. Métrica de Justicia Abierta 2003.

existe información diversa relacionada con las personas juzgadoras, la ubicación física de las sedes o edificios con que cuenta y el personal de que dispone. En fin, en términos de obligaciones de transparencia, derecho de acceso a la información y transparencia en los procesos jurisdiccionales, la SCJN cumple con creces.

Sin embargo, en los rubros de deliberación y vinculación con la sociedad civil no se cumple con los parámetros establecidos por el Módulo,¹⁵ lo cual puede dar

.....

¹⁵ Con variables como criterios y uso de la fi-

la impresión de cierto distanciamiento del alto tribunal con respecto a las necesidades de la población o a la realidad social. No obstante, sin dejar de reconocer que hay un área de oportunidad para la SCJN se debe señalar, en descargo de la propia Corte, que el tipo de asuntos que aborda la competencia constitucional no hace propicia sobre todo la vinculación con la sociedad civil.

.....

gura del *amicus curiae* y la interlocución con la sociedad civil.

Epílogo

Bajo la lógica de confianza institucional que se le debe tener al ecosistema de justicia, y principalmente a la SCJN, que ha demostrado ser un dique contenedor de los últimos arrebatos autoritarios, hay algo tan elemental en la construcción del Estado como la sensación de recibir justicia.

Más aún, bajo el argumento tramposo según el cual los jueces no tienen un origen democrático y que por medio de tal falacia se propone desvirtuar la principal característica de toda instancia de justicia, que es la independencia, la *Métrica* abona al proceso de construcción de más y mejores prácticas que den consistencia a dicha independencia judicial.

Tal vez el punto más preocupante que observo como resultado de la *Métrica* de

Justicia Abierta 2023 es cierto desinterés de posicionar en el centro de atención de las instituciones de justicia a las personas, al ciudadano de a pie, al justiciable, más allá de los tecnicismos jurídicos y la parafernalia legal.

Nada como conocer cómo se procura, administra, imparte y se acompaña a la justicia de un país para reconocer avances, señalar retrocesos y encontrar espacios de oportunidad y mejora. En última instancia, el avance, progreso, retroceso o fracaso del Estado democrático de derecho.

Referencia

World Justice Project, INAI e IIRCCC (2023). *Métrica de Justicia Abierta*. México.

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 antecedi-dos 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|RENDI-CIÓN 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

La captura de las designaciones de los cargos públicos.
Un mapa conceptual y el problema de los partidos políticos

JESÚS IBARRA CÁRDENAS

Los *influencers* en las redes sociales:
una mirada desde la propaganda electoral
y política en veda electoral

SANDRA TIMAL LÓPEZ

Retos de la revocación de mandato en México
derivados de la experiencia del proceso
aplicable al mandato presidencial 2018-2024

MIGUEL ÁNGEL GUTIÉRREZ SALAZAR

CONFERENCIAS

Sistemas políticos frente a las autocracias

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

RESEÑA DE LIBROS

Métrica de Justicia Abierta 2023
(El caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación)

GREGORIO D. CASTILLO PORRAS