

# RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 2 | NÚMERO 4 | JULIO-DICIEMBRE DE 2024 | ISSN-e: 2992-7935

Presentación

MAURICIO MERINO

## ARTÍCULOS

Clientelismo, corrupción y regímenes de regulación informal en América Latina. Ciudadanizando lo público, dejando atrás un callejón sin salida

AMPARO MENÉNDEZ-CARRIÓN

Independencia y rendición de cuentas en las agencias reguladoras: una aproximación desde los grupos de interés

ÁNGEL ADRIÁN AYALA GONZÁLEZ

Las unidades de cumplimiento de compromisos del gobierno como instrumentos para la transparencia y rendición pública de cuentas: una mirada al caso de España Cumpliendo

CARMEN PINEDA NEBOT

CÉSAR NICANDRO CRUZ-RUBIO

Contratos inteligentes derivados de las cadenas de bloques y su aplicación en el gasto federalizado

CLAUDIA JEANETT CASTRO NOGUERA

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

# RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 2, NÚMERO 4, JULIO-DICIEMBRE DE 2024, e-ISSN: 2992-7935



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

**CUCEA**  
El mejor lugar para el talento





UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA

Dr. Ricardo Villanueva Lomelí  
*Rector General*

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea  
*Vicerrector Ejecutivo*

CENTRO UNIVERSITARIO  
DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Mtro. Luis Gustavo Padilla Montes  
*Rector*

Dr. José María Nava  
*Secretario Académico*

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

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

## RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

*Director:* Mauricio Merino Huerta.

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

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

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

---

**RC | RENDICIÓN DE CUENTAS**, año 2, núm. 4, julio-diciembre de 2024 es una publicación semestral editada y distribuida por la Universidad de Guadalajara a través del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Departamento de Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Periférico Norte 799, módulo P, segundo piso, núcleo Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México, teléfono 33 3770 3300 ext. 25988, <http://rcrendiciondecuentas.udg.mx/index.php/UDGIRCCC/index>, correo: [rc.rendiciondecuentas@gmail.com](mailto: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, e-ISSN 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 15 de octubre 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 y las imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

---

## Índice

- 5 Presentación  
MAURICIO MERINO
- ARTÍCULOS
- 9 Clientelismo, corrupción y regímenes de regulación informal en América Latina. Ciudadanizando lo público, dejando atrás un callejón sin salida  
AMPARO MENÉNDEZ-CARRIÓN
- 41 Independencia y rendición de cuentas en las agencias reguladoras: una aproximación desde los grupos de interés  
ÁNGEL ADRIÁN AYALA GONZÁLEZ
- 65 Las unidades de cumplimiento de compromisos del gobierno como instrumentos para la transparencia y rendición pública de cuentas: una mirada al caso de España Cumpliendo  
CARMEN PINEDA NEBOT  
CÉSAR NICANDRO CRUZ-RUBIO
- 95 Contratos inteligentes derivados de las cadenas de bloques y su aplicación en el gasto federalizado  
CLAUDIA JEANETT CASTRO NOGUERA

- 113 La prisión preventiva oficiosa: su inconventionalidad,  
inaplicación y efectos en la sociedad mexicana  
MARÍA DE LA LUZ HERNÁNDEZ REYES  
HÉCTOR LUIS GUTIÉRREZ COSSÍO  
SANTIAGO ABRAHAM MEDINA ZAMUDIO
- 145 Corrupción y trabajo penitenciario: obstáculos y propuestas  
para la reinserción social en Michoacán  
LUIS ALFREDO OSNAYA HOYOS
- CONFERENCIAS
- 171 Conflictividad y respeto a la legalidad en procesos electorales  
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS
- 183 Chile: recorriendo un tupido velo  
PAULO HIDALGO ARAMBURU
- RESEÑAS DE LIBROS
- 193 *Sociology of corruption:  
patterns of illegal association  
in Hungary*  
ELIZABETH PÉREZ-CHIQUÉS

## Presentación

MAURICIO MERINO

La gobernanza democrática es una intersección entre legitimidad, participación consciente, acceso a la información y rendición de cuentas. En un contexto que no sólo está desafiando la pluralidad, el diálogo y el consenso que reclama un régimen democrático, sino su operación cotidiana y hasta su vigencia de largo plazo, las y los autores que publican en este número destacan tres razones por las cuales la rendición de cuentas se ha vuelto cada vez más relevante: porque es la única manera de poner límites al poder abusivo de la mayoría; porque es la pieza angular de la integridad en la toma de decisiones y porque es la única vía para fortalecer la confianza de la ciudadanía en el Estado, más allá de las simpatías temporales que despierten sus gobernantes y muy por encima de los aparatos políticos de dominación.

Este número de RC estudia esa tensión entre la elección mayoritaria de los poderes públicos y el ejercicio democrático de la autoridad ganada en las urnas. Desde ese mirador, subraya la relación directamente proporcional entre el clientelismo y la corrupción en el contexto de los regímenes con regulación laxa e informal —donde pesan más las reglas no escritas que las leyes vigentes— y revisa también, en contrapartida, cómo la implementación de contratos inteligentes derivados de la tecnología *blockchain* promete mejorar la transparencia en la gestión de los recursos públicos y reducir las prácticas abusivas. En particular, se discute cómo las metodologías de transparencia aplicadas en las unidades de cumplimiento (UC) han influido en la efectividad del gobierno español; o, desde otro lugar, la muy difícil relación entre independencia, rendición de cuentas y participación de grupos de interés en el marco de la misión encargada a las agencias reguladoras en Amé-

rica Latina. De modo que en esta cuarta entrega de RC destacan las experiencias prácticas, situadas en diferentes contextos de Europa y América Latina. Así, el debate teórico aquí sufrido —de suyo enriquecedor— está anclado a la experiencia acumulada.

Este número abre con el artículo escrito por la muy respetada Amparo Menéndez-Carrión el que destaca cómo la evolución del estudio del clientelismo hacia enfoques inter y transdisciplinarios ha permitido una comprensión más amplia y diversa de las dinámicas sociales y políticas en América Latina. El artículo propone la idea de la «ciudadanización de lo público» como un enfoque que subvierte las posiciones de élite y promueve la participación activa de la ciudadanía en la construcción de lo público. La autora señala que es necesario ir más allá de las políticas convencionales y examinar las relaciones sociales y políticas en el terreno donde, con frecuencia, las dinámicas de exclusión estructural influyen en la perpetuación del clientelismo y la corrupción. El texto es una aportación relevante al estudio del clientelismo en regímenes de regulación informal, en los que esas prácticas de cooptación/dominación acaban por socavar la participación informada y consciente y por naturalizar el intercambio de lealtades, favores y privilegios.

El segundo artículo de este número, escrito por Ángel Adrián Ayala González, analiza la independencia y la rendición de cuentas de las agencias reguladoras en América Latina. Examina la relación entre la independencia de esas agencias y la pertinencia de los mecanismos de rendición de cuentas, tanto para cumplir su misión (regular y afirmar derechos), cuanto para evitar que los grupos de interés capturen su dirección y sus propósitos.

Por su parte, Carmen Pineda Nebot y César Nicandro Cruz Rubio analizan el programa Cumpliendo, de España, y muestran que la incorporación de mecanismos de participación en el diseño de indicadores fortalece (o debería fortalecer, para decirlo con más precisión) la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil a partir de la confianza basada en evidencia. Se trata de un análisis crítico de los logros y desafíos de las «unidades de cumplimiento», sustentado en un análisis teórico excepcionalmente valioso.

Claudia Jeanett Castro Noguera pasa revista a los «contratos inteligentes» basados en la tecnología *blockchain*, que eventualmente podrían disminuir los riesgos de corrupción al minimizar la intervención humana en la gestión de recursos públicos. Y desde esa perspectiva, obviamente, contribuye a la discusión sobre cómo la innovación tecnológica puede transformar los procesos de fiscalización y rendición de cuentas en el sector público.

Tras ese grupo de aportaciones, María de la Luz Hernández Reyes, Héctor Luis Gu-

térrez Cossío y Santiago Abraham Medina Zamudio nos llevan a otro territorio de riesgo, seguidos por Luis Alfredo Osnaya Hoyos. Sugiero leer esos dos artículos de manera secuencial: el primero se refiere a la prisión preventiva oficiosa y a las posibilidades que abre ese mecanismo a la vulneración de los derechos humanos y a la rendición de cuentas de las autoridades judiciales a partir de una norma paradójicamente diseñada para atajar la impunidad de los criminales más dañinos para la sociedad. El artículo discute a fondo las reformas de 2008 y 2011 a la Constitución política mexicana, cuyo propósito fue imprimir mayor responsabilidad de las autoridades en la defensa de los derechos humanos que, empero, ahora enfrentan un riesgo mayor de ser vulnerados por la falta de rigor en las decisiones judiciales que llevan a privar de la libertad a individuos cuyas faltas no han sido probadas. Por su parte, Luis Alfredo Osnaya Hoyos presenta un estudio puntual sobre la implementación de los programas de trabajo en las prisiones de Michoacán, mostrando los amplios márgenes de discrecionalidad y de oportunidades de corrupción que hay en esos ámbitos cerrados: «las instituciones totales», como las llamó Erving Goffman. En ambas aportaciones hay un hilo conductor: la corrupción no sólo hace daño por sí misma, sino que acentúa el dolor social causado por otras razones.

En nuestra sección de conferencias, publicamos las contribuciones de Janine M. Otálora Malassis y Paulo Hidalgo Aramburu. La primera, magistrada electoral en la Sala Superior del Tribunal Electoral mexicano, destaca la necesidad de revisar y adaptar las leyes que regulan los procesos y las instituciones electorales, para mitigar los riesgos de corrupción y arbitrariedad en el financiamiento a las campañas políticas. Discute también la importancia de la imparcialidad y la independencia de las autoridades encargadas de la fiscalización de partidos políticos y propone un conjunto de medidas prácticas para perfeccionar la rendición de cuentas de partidos y candidatos.

Por su parte, Paulo Hidalgo realiza un análisis crítico de la corrupción en Chile, sus raíces históricas, sus manifestaciones actuales y las respuestas políticas y sociales necesarias para enfrentarla. Su conferencia examina las tensiones al interior de la élite política en el contexto de la crisis económica de finales de la década de 1990 y revisa las prácticas clientelares que han caracterizado la política chilena a lo largo del tiempo. El doctor Hidalgo nos recuerda lo fundamental: la necesidad de una sociedad civil activa y vigilante para combatir la corrupción que, a pesar de la existencia de buenas leyes, no puede abatirse sin una implementación efectiva.



Por último, publicamos la reseña de Elizabeth Pérez-Chiqués sobre el reciente e interesante libro *Sociology of corruption*, de David Jancsics, quien analiza los patrones de corrupción en Hungría como resultado de la configuración de relaciones sociales en un contexto de autocratización y recentralización del poder, a partir de la llegada de Viktor Orbán a la presidencia en dicho país.

Termino esta breve nota de introducción con mi más sincera gratitud a la comunidad de investigación que se reúne en torno de esta revista y, por supuesto, a su consejo editorial y de asesoría externa. Gracias, también, a quienes nos auxilian con dictámenes comprometidos y a quienes cuidan la realización práctica de este esfuerzo colectivo. Y, desde luego, al equipo editorial del Instituto, que no ha descuidado ningún detalle. Estamos ya en el umbral del tercer año de este proyecto y vemos con alegría su trayecto hacia la consolidación. Sí. Sí tenemos la revista que imaginamos.

# Clientelismo, corrupción y regímenes de regulación informal en América Latina. Ciudadanizando lo público, dejando atrás un callejón sin salida


AMPARO MENÉNDEZ-CARRIÓN

Recibido: 26 de febrero de 2024. Aceptado: 30 de junio de 2024.

*Resumen.* El propósito de este artículo es mostrar el interés, para teoría y praxis, de enfocar el clientelismo desde la cuestión de lo público y la ciudadanía. El argumento se desarrolla en cinco partes. En la primera se ponen de relieve los rasgos de la típica pirámide clientelar y se sugieren las implicaciones de la diferenciación entre redes informales verticales y horizontales para situar el clientelismo. En la segunda se introduce el concepto de regímenes de regulación informal para (re) considerar la relación entre clientelismo y corrupción. La tercera ofrece una lectura crítica acerca de los parámetros y las modalidades de intervención «desde arriba» y «desde afuera» en el ámbito de lo social. En la cuarta parte se explora la diferencia entre asumir el clientelismo como eje temático en sí mismo y desplazar el enfoque en la cuestión de la ciudadanía para, *desde allí*, interpelar las prácticas clientelares y plantear la ciudadanía de lo público como programa-antídoto de los regímenes de regulación informal, que cuentan en las relaciones clientelares con un dispositivo

.....  
Amparo Menéndez-Carrión. Académica uruguayo-ecuatoriana, doctora en política comparada/ relaciones internacionales por la Universidad Johns Hopkins, exdirectora general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede Ecuador), exvicepresidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política. Entre sus obras más conocidas se encuentran *La conquista del voto en el Ecuador* (FLACSO-CEN, 1986) y *Memorias de ciudadanía. Los avatares de una polis golpeada. La experiencia uruguaya* (Editorial Fin de Siglo, 2015./2023, tres volúmenes).

..... | <https://orcid.org/0000-0002-8487-1131>

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi4.93> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

de primer orden. El artículo concluye planteando la centralidad del momento cultural como *locus* de intervención, y bosqueja algunas implicaciones para la acción del desplazamiento de enfoque propuesto.

*Palabras clave:* ciudadanía, clientelismo, cultura, esfera pública, poder.

*Abstract.* The aim of this article is to show the interest, for theory and praxis, of addressing the question of clientelism by making citizenship-and-the public sphere the axis of inquiry. The argument unfolds in five segments. First, the features of the typical clientelist pyramid are underlined, to then suggest the implications of differentiating between vertical and horizontal informal networks for situating clientelism. Second, the notion of informal regulatory regimes is introduced as conceptual device for (re)considering the relationship between clientelism and corruption. Third, a critical account of current parameters and modes of intervention ‘from above’ and ‘from the outside’ is offered. The fourth segment focuses on the difference between making clientelism the axis of inquiry and shifting focus to the question of citizenship-and-the public as program for confronting the operations of informal regulatory regimes. In the final segment the centrality of the cultural moment as *locus* of intervention is argued forth. The article concludes by suggesting the implications for concrete action of the proposed framework.

*Keywords:* citizenship, clientelism, culture, public sphere, power.

### *Introducción*

El clientelismo se asomó a la reflexión académica a partir de la segunda mitad del siglo pasado, y hacia fines de la década de 1970 ya contaba con investigaciones de suficiente relieve como para justificar la publicación de un primer *reader* (Schmidt *et al.*, 1977). En las décadas siguientes la cuestión del clientelismo se fue afincando en las ciencias sociales hasta constituirse en un campo de reflexión en sí mismo. De recorrer la topografía del campo en el tiempo se advertirá como tendencia preeminente el gradual reemplazo de compartimentaciones convencionales propias de la antropología, la ciencia política y la sociología, por los enfoques inter y transdisciplinarios que hoy dan cuenta de un amplio repertorio de encuadres, definiciones y énfasis, pensados desde contextos regionales, nacionales y locales no necesariamente aptos para dialogar entre sí, a menos que se ejerza cautela a la hora de preparar el diálogo para que el ánimo de generalizar sin contemplar la diversidad implicada no entrampe el esfuerzo.<sup>1</sup>

En este artículo la cuestión del clientelismo se aborda desde la zona latinoamericana del campo. Ello, a partir de tres consideraciones. La primera es el aporte significativo de la academia latinoamericana (y latinoamericanista) al estudio de las relaciones clientelares.<sup>2</sup> La segunda es que, como resultado del esfuerzo acumulado en más de medio siglo de reflexión, la literatura disponible sobre el clientelismo pensado desde América Latina cuenta con una amplia gama de representaciones que ofrecen acerca de la desigualdad estructural, las prácticas de dominación y control social, la democracia y la participación, las disposiciones y los modos culturales involucrados en la persistencia de las relaciones clientelares, etcétera. La tercera consideración remite al propósito de este artículo.

Reconocer los logros de la parcela latinoamericana y, si se quiere, la vitalidad de los

.....  
<sup>1</sup> Acerca del desenvolvimiento conceptual del clientelismo véanse Moreno-Luzón (1999), Briquet (1997, 2006), Hicken (2011) y Vommaro y Combes (2016). Entre los trabajos más tempranos que muestran la diversidad de contextos regionales, nacionales y locales que marcan el abordaje del clientelismo desde su inepción véanse, por ejemplo, los estudios de Lemarchand (1965), Boissvain (1966, 1974), Weingrod (1968), Powell (1970), Scott (1972), Shefter (1977) y Silverman *et al.* (1977). Como ejemplos posteriores de lo mismo, véanse Chubb (1982), Scheiner (2007), Golden y Picci (2008), Cruz *et al.* (2017), Chandra (2014) y Fernández-Pérez (2023). Para advertir la diversidad de aproximaciones desde la política comparada véanse Kitschelt *et al.* (2007), Stokes *et al.* (2013) y Hutchcroft (2014), entre otros.

<sup>2</sup> Difícil omitir mención a los trabajos pioneros de Lomnitz (1975, 1978, 1982), que a partir de la década de 1980 marcan a fuego la apropiación de contribuciones de la antropología desde la sociología y la política comparada, y engarzan con excelentes trabajos impulsados desde la etnografía política a partir de los noventa. Sin ánimo de hacer un recorte sistemático, cuanto tampoco de desestimar los aportes que, especialmente en la ciencia política, se restringen a enfoques netamente disciplinares, recordemos algunos trabajos representativos del desenvolvimiento y la diversidad de la zona latinoamericana en un campo cuya fragua difumina la compartimentación convencional entre disciplinas y, también, la distinción entre la academia latinoamericana y los especialistas de fuera de la región, entre ellos Diniz (1982), Moser (1982), Menéndez-Carrión (1986), Rouquié (1986), Leal-Buitrago (1991), Auyero (1999, 2001), Hilgers (2012), Roniger (2012), Shefner (2012) y Szwarcberg (2015). Agrego el precioso artículo de Corrochano (2002), que aborda el clientelismo desde una lectura posmoderna.

estudios clientelares como campo de reflexión en toda su extensión no obsta para advertir un faltante que —a juzgar por la madurez que el campo ha ido adquiriendo a partir de las opciones conceptuales y metodológicas que hoy es capaz de ofrecer con base en la extensa indagación empírica y los amplios debates que a lo largo de medio siglo fueron moldeando su actual vigor— ya es tiempo de subsanar. El «faltante» no tiene que ver con la ausencia de preocupaciones sobre la construcción de ciudadanía a la hora de tematizar el clientelismo (v.g., el excelente trabajo de Luján, 2019, entre otros). Por lo demás, al pasar revista a la literatura se encontrará un buen número de trabajos que ocupan el término «ciudadanía» para describir o adjetivar algún aspecto de «la participación» (v.g., Merklen, 2005, y Guillén y Ortega-Erreguerena, 2021, entre otros).

El faltante en referencia no es otro que el abordaje del clientelismo *desde* la cuestión de lo público y la ciudadanía. Si partimos del reconocimiento de las prácticas clientelares y su modo más acabado de representar(se) —las máquinas políticas— como dispositivos perversamente resilientes de tramitación de la desigualdad estructural, situar el clientelismo y la ciudadanía como regímenes de regulación antagónicos permite considerar cómo desentramar la productividad de las prácticas clientelares en obturar la ciudadanización *de* lo público. El propósito de las páginas que siguen es sugerir las bondades del desplazamiento de enfoque implicado en la propuesta, que procura atender las preocupaciones específicas (clientelismo>corrupción>políticas sociales< >acción) que animaron la convocatoria<sup>3</sup> a la base de este artículo.

Para desplegar la propuesta, como primera tarea, habrá que introducir algunas precisiones necesarias a la hora de examinar las prácticas clientelares, ya que interesa poner de relieve los rasgos de la típica pirámide clientelar, marcar la diferencia entre redes informales de carácter vertical y horizontal y señalar las implicaciones de la diferenciación para situar el clientelismo. En segundo lugar, y a fin de considerar la relación entre clientelismo y corrupción, se introducirá la noción de regímenes de regulación informal. En tercer lugar, se prestará atención a los parámetros y las modalidades de intervención (social) «desde arriba» y «desde afuera», cuyas trayectorias concretas muestran la conveniencia de

.....

<sup>3</sup> Me refiero a la 12ª edición del Seminario Internacional Corrupción y Procesos Electorales en América Latina (Universidad de Guadalajara, 28-30 de noviembre de 2023). En el panel Clientelismo y Política Social en América Latina presenté el bosquejo de esta propuesta.

resituar el «blindaje» al clientelismo y la corrupción desde la apropiación ciudadana como lugar de intervención. Los pasos anteriores permitirán marcar la diferencia entre asumir el clientelismo como eje temático en sí mismo y desplazar el enfoque a la cuestión de la ciudadanía para, *desde allí*, 1) tematizar las prácticas clientelares, y 2) plantear la ciudadanización de lo público como programa-antídoto a los regímenes de regulación informal constitutivos de las relaciones clientelares. Para concluir, se subrayará la centralidad del momento cultural como *locus* de intervención y se sugerirán algunas implicaciones —para la acción— del desplazamiento de enfoque propuesto.

### *Ajustando el lente*

Comencemos recordando una de las preocupaciones recurrentes acerca de las prácticas clientelares. Llamémosle «la trampa clientelar» del sufragio. De inmediato subrayemos que para situar las operaciones del clientelismo conviene descartar de plano aquellas representaciones reduccionistas, por demás extendidas, donde éste aparece crudamente representado como mera transacción mercantil («la compra del voto») o asunto cuasi mecánico («el voto» como «favor» de intercambio) en el que, además, se da por sentado que la violencia desembozada se hará presente si fuere necesario «asegurar» acatamiento.<sup>4</sup> Reparemos en (al menos) dos consideraciones que autorizan el descarte. La primera refiere a los rasgos de la típica pirámide clientelar; la segunda, a la diferencia entre las redes de carácter asimétrico, por un lado, y las redes horizontales entre «iguales» o «cuasi iguales» (Lomnitz, 1982), por otro.

### Pirámides clientelares. Construcciones de cuidado

Las redes clientelares, y ni qué decir las máquinas políticas (la forma más acabada de clientelismo), remiten a construcciones sofisticadas. Ténganse en cuenta las inversiones de tiem-

.....

<sup>4</sup> En la extensa literatura sobre la «compra del voto», los trabajos de Zucco Jr. (2013), Finnan y Schetcher (2012) y Brusco *et al.* (2004) y la compilación de Schaffer y Schedler (2007) son de particular interés. Sin que esta sea necesariamente la intención, la constante apelación a aquella expresión en circuitos académicos ha dado pie a la legitimación del cliché entre los hacedores de opinión, que luego se encargan de aplicarlo como parte del repertorio de «verdades evidentes» que suelen difundir.

po y esfuerzo que éstas involucran en el desarrollo de aquellos entramados de interacción basados en intercambios recíprocos de carácter asimétrico *presididos*, sí, por consideraciones utilitarias, pero donde todo un repertorio de interrelaciones —incluyendo los afectos— se hace presente y donde el recurso a la coacción crudamente física es cuasi irrelevante.

Demos por sentada la violencia estructural implicada en la dinámica misma de las redes informales de intercambio asimétrico en sociedades donde campea la legitimación *de facto* de la desigualdad *de clase*. Pero si de amedrentamiento a través de la amenaza o recurso a la violencia física se trata, estamos ante otro tipo de dinámica.

Ciertamente la violencia física suele hacerse presente en las relaciones clientelares; pero esto poco tiene que ver con la coacción física de la clientela que configura la base de cualquier pirámide clientelar. La violencia física comparece típicamente circunscrita a los segmentos *intermedios* de la típica red clientelar, ya fuere a lo interno de una pirámide específica o entre aquellas que compiten por obtener monopolio de acceso, es decir, circunscrita a la lucha, no pocas veces encarnizada, *entre* intermediarios por ejercer control de recursos clave. Me refiero, desde luego, a aquellos recursos materiales y simbólicos que permiten demostrar a las actuales o potenciales clientelas la fiabilidad del acceso directo y eficaz para las partes que los *brokers* juntan desde su posición de bisagra, estatus que los intermediarios resguardan con celo, ya que mientras el clientelismo como dispositivo de acceso permanezca incólume, cualquier eslabonamiento específico de índole clientelar podrá cesar en cualquier momento para ser reemplazado por otras cadenas de intermediación capaces de mostrar mayor eficacia (Menéndez-Carrión, 1986).

Esta primera consideración refiere al clientelismo en tanto modalidad de articulación de carácter *vertical*. Claro que la clientelización de los modos de reproducción social y política *también* incluye redes de carácter horizontal en las que, a la hora de considerar la relación entre clientelismo y corrupción, conviene detenerse un poco.

Clientelismo y corrupción. Redes asimétricas, redes horizontales.

Implicaciones de la diferenciación

Cabe plantear algunos puntos en torno a la relación entre corrupción y clientelismo que recordar la distinción entre redes verticales y redes horizontales sugiere de interés.

Comencemos señalando una suerte de obviedad que, sin embargo, conviene remarcar: sin clases subalternas el clientelismo como «cemento» societal de carácter asimétrico

no es pensable. Bien. Claro que a la hora de situar la relación entre clientelismo y corrupción suele perderse de vista que las prácticas clientelares *no* se circunscriben a redes de carácter asimétrico. Y esta suerte de ligereza metodológica introduce un problema mayor a la hora de problematizar el clientelismo. Después de todo, reparar en el *modus operandi* de las redes clientelares de carácter horizontal nos aparta de las clases subalternas para dejar al desnudo las operaciones informales del *establishment* capitalista y sus agentes, a espaldas de aquella «institucionalidad» que, una vez erigidos en sus presuntos custodios, ellos mismos suelen declarar en peligro debido a la corrupción.

Desde la lógica de las clases subalternas, las prácticas clientelares representan dispositivos de primer orden para acceder a los rudimentos de una seguridad social cuya condición subalterna les niega. Se ha mostrado hasta la saciedad: por la vía clientelar el acceso vendrá en la forma de un «lugar propio» donde vivir (recordemos los asentamientos informales), fuentes de trabajo temporal (recordemos la precariedad estructural que afecta al empleo obturando la movilidad social), atención a la salud (recordemos el drama de acceder a la atención médica y hospitalaria oportuna y digna) y habilitación de operaciones financieras (recordemos los sistemas informales de préstamo en los bordes o fuera de la ley para compensar la falta de acceso a la banca y el ahorro formal). Apelando a la expresión luso-brasilera, estas prácticas revelan a las clases subalternas como expertas en «*ter um jeito*», es decir, en «darse modos» para circunvalar «el sistema», lo oficialmente establecido en la letra de políticas sociales que tal vez figuren en planes, proyectos y programas pero que difícilmente operan para el acceso —focalizado, y menos aún universal— a recursos del erario público para compensar —y menos aún para dejar atrás— la peripecia cuasi cotidiana de sostenerse en pie.

Claro que este tipo de *jeito* no se circunscribe a las redes informales propias de los modos de reproducción de las clases subalternas que la diferenciación de clase perversamente habilita cuando ésta campea libremente por falta de sistemas de contención capaces de arrestar sus peores efectos. Y aquí no pasemos por alto las prácticas de acceso *informal* de las redes (entre «iguales» o «cuasi iguales») de la clase capitalista a los recursos —públicos— en control de los gobiernos. ¿O es que acaso no estamos al tanto de que, en mayor o menor medida, las élites capitalistas, financieras y empresariales *urbi et orbi* se dan modos de privatizar sin contemplación la esfera público-estatal valiéndose de sus circuitos de contacto gubernamental «entre pares», lo cual al alero de la lógica neoliberal se ha ido



convirtiendo en las últimas décadas en una práctica normalizada a niveles sin precedentes? Se trata de una pregunta retórica ya que, desde luego, es difícil ignorar la respuesta. Aquí se recurre a la pregunta sin otro propósito que el de incorporar a estos párrafos una distinción que suele faltar a la hora de enfocar las prácticas clientelares apelando a la noción de redes informales y que, sin embargo, resulta clave para interrogar la relación entre clientelismo y corrupción.

Demos por sentado que relaciones de índole clientelar y prácticas de corrupción pueden detectarse en cualquier rincón del planeta. Pero entonces subrayemos que ni el clientelismo ni la corrupción se constituirán en asunto de cuidado a menos que su normalización permee o amenace con permear los modos de hacer las cosas de un régimen de gobierno, de un sistema político o de una sociedad entera. Es *este* tipo de relación entre clientelismo y corrupción —en letra grande— la que interesa considerar y a la que apuntan las tres recomendaciones que siguen.

La primera es de carácter conceptual: cabe distinguir de entrada entre aquellas redes *verticales* que surgen históricamente como respuesta *informal* a la desigualdad estructural y aquellas redes *horizontales* que penetran, también *informalmente*, los aparatos de gestión gubernativa nacionales, provinciales o locales. La segunda es de carácter ético: tachar de prácticas de corrupción las formas de acceso clientelar *de* los sectores subalternos resulta inaceptable a menos que nos tenga sin cuidado el gesto, tan propio del individualismo liberal, de culpar al oprimido de su propia condición,<sup>5</sup> lo cual termina resultando ideológicamente fraudulento y analíticamente pobre por la misma razón. La tercera recomendación, de carácter metodológico, está implicada en las dos anteriores; y consiste en situar la corrupción en la plataforma sistémico-estructural a la que ésta corresponde, incorporando al planteo la noción de régimen de regulación informal.

.....  
<sup>5</sup> Vivir la pobreza cuando no es voluntaria ni está marcada por horizontes tangibles de movilidad social, es condición más que propicia para echar por la borda la validez de preciosismos principistas. La famosa frase *Rouba mas faz* ilustra bien la acreditación de esta disociación en condiciones contexto-específicas. La frase cobró popularidad entre los partidarios de Adhemar de Barros, alcalde (1957-1961) y dos veces gobernador (1947-1951, 1963-1966) de Sao Paulo. La eficacia mostrada por esta figura en sacar adelante políticas sociales neutralizó el impacto de las acusaciones de corrupción que marcaron su máquina política.

*Regímenes de regulación informal. Corrupción en letra grande*

Banqueros, financistas, empresarios, abogados de estudios de gran calado, y sus «iguales» o «cuasi iguales» en calidad de custodios tecnocráticos de los grandes intereses privados, suelen alternar posiciones entre los sectores privado y público-estatal. A no dudarlo: en el caso de las redes de intercambio horizontal que congregan un amplio repertorio de perfiles de la élite capitalista que, valiéndose de sus pares gubernamentales, se dan modos de circunvalar las leyes y regulaciones en aras del *opportunity-hoarding* (Tilly, 1998),<sup>6</sup> se trata de corrupción a secas. A plena consciencia de lo que se está haciendo, la agencia se moviliza en estos casos apartándose de la competencia leal que suele proclamar *ethos* propio.

Colocar la corrupción-en-letra-grande en las redes horizontales de la clase capitalista no significa deslindar el problema, artificiosamente, de las redes verticales. Significa, más bien, reparar en que la verticalización *no* está circunscrita a las pirámides clientelares que articulan informalmente el acceso (marginal) de las clases subalternas a bienes y servicios, sino que hace parte de las maniobras de las redes que vehiculizan el *opportunity-hoarding* de la clase capitalista. Después de todo, las redes horizontales de la clase capitalista requerirán de la verticalización de reciprocidades en algún punto de sus operaciones, para que los mandos medios y bajos del aparato gubernamental se dispongan a la tramitación de sus asuntos en los bordes o por fuera de lo previsto en la letra de los protocolos formales que se supone el funcionariado debe observar. Por lo demás, referirse a las prácticas de corrupción colocando su núcleo operativo en la clase capitalista y sus agentes no significa olvidar que la lógica de acumulación mercantil está presente en las prácticas de intermediación inmanentes a la función de los agentes que «cementan» las redes verticales propias del clientelismo. Menciónese de paso la verticalización, igualmente informal, de la reproducción capitalista clandestina afincada en las redes transnacionales del narcotráfico, transporte de migrantes, venta de armamento, tráfico de menores, etcétera. Las modalidades son diferentes, sin duda. La vocación de acumulación les es común.

De configurarse un perfil territorial/nacional/societal donde el repertorio de moda-

.....  
<sup>6</sup> Para traducir al español el sentido de esta expresión (que en su idioma original sintetiza la elegante elaboración conceptual de Charles Tilly), no cabe sino apelar al crudo coloquialismo de «el arranche».

lidades indicadas esté presente al punto de secuestrar o echar por la borda aquel *fair play* que la idea liberal de «representación de intereses» estima, tal vez no haya modo de asir el problema de la corrupción de manera comprensiva (quiero decir, con todos los carriles adentro), a menos que hagamos ingresar al planteo la noción de régimen de regulación informal.

Para propósitos inmediatos,<sup>7</sup> por régimen de regulación informal entendamos un conjunto *hegemónico* de modos de hacer las cosas habilitado por una matriz constitutiva que alimentó la normalización de sus prácticas en el tiempo, al punto de ser un sobrepeso capaz de vencer cualquier balanza (especialmente las de la justicia y el derecho) que el diagnóstico procure interponer a través de eventuales «agentes a cargo» movidos por la alarma. Claro que el momento de la alarma suele indicar una demora inapropiada para someter la monstruosa criatura a las estipulaciones de un régimen de regulación formal amparado por las constituciones y las leyes sin intervenciones delicadas siendo, por lo demás, altamente probable que, dada la debilidad en que su voraz avance dejó a «lo que debe ser» en una «república democrática», la operación termine a cargo de jueces que son parte.

En qué medida esta formulación sirva para representar las particularidades de la relación entre clientelismo y corrupción en contextos intrarregionales específicos es una pregunta que no corresponde al propósito de este artículo. Aquí basta tener presente la formulación a la hora de situar las formas de régimen y los modos de intervención en el próximo apartado y segmentos subsiguientes.

### *Modos de intervención. Clientelismo y política social*

Organicemos el segmento en torno a las dos preguntas formuladas por los organizadores del panel para el que las notas a la base de este artículo fueron pensadas. La primera: «¿Qué

.....

<sup>7</sup> En otra parte (Menéndez-Carrión, 2015, vol. III, cap. 11, especialmente pp. 31-57) apelé a la escuela francesa de la regulación en sus vertientes marxista y neomarxista y a su formulación del «régimen de regulación» como plataforma teórica para conceptualizar y explorar la economía política del capital público y sus distintos momentos (ensamblaje, acumulación, estabilización, desestabilización, pérdida de su condición reguladora y defensa). En este artículo redirecciono el planteo para referirme a regímenes de regulación *informales* donde los momentos de ensamblaje y acumulación de capital público-ciudadano comparecen por *default*.

tipo de política social necesitamos para América Latina?». La segunda: «En el contexto actual de *retroceso* autoritario, ¿se puede *blindar* la política social de las pulsiones clientelares/autoritarias?» (énfasis mío). Refirámonos primero al «contexto actual» para ofrecer una breve lectura de las formas de régimen político predominantes en la región y, sobre esa base, sugerir algunas implicaciones para (re)situar la cuestión del blindaje.

### El «contexto actual» y el blindaje como problema

No es fácil lidiar con la afirmación «retroceso autoritario». Es que la comprensión de una democracia política reñida con prácticas autoritarias está implicada en la afirmación, como si el implícito que la sostiene (es decir, «la democracia que *teníamos* el autoritarismo la entrampó») se tratara de un dato factual. Mientras tanto, desde los años ochenta del siglo pasado, el análisis de las llamadas «transiciones a la democracia» y su posterior desenvolvimiento ha mostrado convincentemente la frágil implantación de la democracia (liberal) como forma de régimen en buena parte de la región.<sup>8</sup> Y a estas alturas es difícil desestimar que, salvo por aquella tríada que suele enunciarse para marcar la excepción (Chile, Costa Rica y Uruguay),<sup>9</sup> estamos ante regímenes híbridos donde «democracia» y «autoritarismo» comparecen juntos, fuertemente imbricados.

Lo anterior da pie al planteo de tres consideraciones. La primera: el blindaje en referencia no es siquiera pensable cuando los «regímenes civiles de corte electoral» (Menén-

.....  
<sup>8</sup> La literatura de las transiciones es enorme, partiendo de la ya clásica compilación de O'Donnell *et al.* (1986). Con Alfredo Joignant tematizamos la literatura de las transiciones una década después, a propósito del caso chileno (Joignant y Menéndez-Carrión, 1999). La compilación de Garretón y Newman (2001) continúa vigente para pensar las postransiciones a nivel intrarregional. Lo mismo ocurre con el excelente estudio de González (2008) acerca de «la doble transición» (política y económica).

<sup>9</sup> Más allá de los *rankings*, en qué medida los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay corresponden al sitial que se les confiere es un asunto aparte que no cabe tratar aquí. Dicho esto, no conviene pasar por alto el intento, sin precedentes en la democracia política del Uruguay, de implantar modalidades autoritarias de gestión desde el inicio del gobierno de Luis Lacalle Pou (2020-2025) —una gestión sumida, por lo demás, en varios escándalos cuya índole y escala han concitado considerable atención internacional. Al respecto véanse Alonso *et al.* (2023) y Sanseviero (2023), entre otros.

dez-Carrión, 1991) exhiben rasgos de hibridación fuerte con modos autoritarios de torear el chaleco de fuerza impuesto por los protocolos básicos de la democracia política (observancia *avant la lettre* de las constituciones y las leyes, transparencia, separación de poderes, etcétera), reptando de manera más (o menos) osada y rendidora (dependiendo del caso específico) hacia lo que ésta condena (la prosecución de intereses privados, individuales o grupales a través de los poderes del Estado). Desde luego, subráyese la alta compatibilidad entre las prácticas clientelares y los modos autoritarios de hacer las cosas, especialmente cuando éstos hacen parte históricamente-enraizada de la convivencia societal y permean a manera de práctica habitual, por consiguiente, el tipo de gestión gubernamental que la hibridación habilita.

La segunda: resulta un tanto improbable que la hechura de blindajes sostenibles en el tiempo —al punto de ya no sólo contrarrestar las prácticas autoritarias, sino de encaminarse hacia la preeminencia de la sostenibilidad virtuosa en los modos de hacer las cosas, entre ellas, desde luego, el diseño y la ejecución de políticas sociales— pueda constituirse en una suerte de capital público<sup>10</sup> *adjudicable* «desde arriba», léase desde élites políticas y tecnocráticas libradas a su propia voluntad y pericia en «armar equipo» y blindar(se) de enemigos al acecho (en regímenes híbridos el pluralismo político falta y la lógica amigo-enemigo es sello de marca).

La tercera: no conviene pasar por alto que la trayectoria histórica de la región lo muestra: notables figuras «dadoras» de derechos sociales no han faltado. Basta recordar a Juan Domingo Perón, de Argentina (primero como secretario de Trabajo y Previsión, 1943-1946, y luego en su primera presidencia, 1946-1952); Getulio Vargas, de Brasil (1930-1945, 1951-1954); el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas de Perú (1968-1978) durante la junta militar liderada por el general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), y desde luego, la fascinación ejercida en muchos a lo largo y ancho del planeta por las promesas de transformación radical en Venezuela bajo el liderazgo de Hugo Chávez (1999-2002, 2002-2007, 2007-2013), o de Rafael Correa en Ecuador (2007-2009, 2009-2013, 2013-2017).

No es necesario tomar partido (al menos no aquí) en las interminables controversias en torno al accionar y legado de estas figuras para subrayar que todos estos casos involu-

.....

<sup>10</sup> Acerca del capital público como acumulación intergeneracional y colectiva véase Menéndez-Carrión (2015, vol. III, cap. 11, pp. 11-66).

craron la cooptación clientelar de partidos políticos, sindicatos o movimientos sociales, y que típicamente desembocaron en la instalación de máquinas políticas. Difícil pasar por alto que en tramos de tiempo relativamente breves (una o dos décadas), pero con consecuencias de mayor alcance, este tipo de operaciones suele articular la comprensión de los derechos adquiridos a la dependencia en el éxito de las máquinas políticas y los juegos clientelares, entrapando el campo popular y, dicho sea de paso, el imaginario de no pocas izquierdas. Por consiguiente —y evitando deliberadamente apelar al término «populismo» en tanto éste abre más problemas de los que resuelve—, me atrevo a sugerir la poca fiabilidad de las dinámicas gatilladas por la dación de derechos «desde arriba» como predictor fiable de construcción y *sostenibilidad* de bases (ciudadanas) *organizativamente autónomas*, es decir, en condiciones de eventualmente tomar vuelo propio para custodiar los derechos así conferidos —para lo cual es importante mas no basta congregarse estoicamente en marchas multitudinarias para resistir las maniobras de gobiernos comandados por la lógica neoliberal dispuestos a usurparlos.

El afuera interventor

Dada su imbricación con redes transnacionales, a la hora de considerar la intervención resulta artificioso dar por sentada su condición binaria (endógena/exógena). En los párrafos que siguen se apela a la distinción como mero recurso clasificatorio.

Los organismos internacionales de desarrollo son los típicos interventores que narremos a fuereños, si bien su carácter estatutariamente intergubernamental da cuenta de una ambigüedad de origen que, al tiempo que faculta un amplio espacio para moverse, fija los límites de su accionar en la decisión de los gobiernos de «si, cuándo y cómo» atenderán sus recomendaciones. Para fines inmediatos no es necesario insistir en las objeciones al discurso del desarrollo levantadas convincentemente desde la teoría crítica (Escobar, 1995, sigue siendo la principal referencia), ni internarse en la extensa literatura académica acerca de la relación entre clientelismo y políticas sociales.<sup>11</sup> Aquí interesa tan sólo reparar en la incidencia del clientelismo sobre componentes centrales de la intervención

.....

<sup>11</sup> Véanse, entre otros, Berens y Ruth-Lovell (2021), Díaz-Cayeros *et al.* (2016), Nitcher (2018) y la compilación de Abente Brun y Diamond (2014), especialmente los capítulos de E. Calvo y M.V. Murillo, L. J. Cook y S. Nitcher.

desarrollista, y para ello basta considerar documentos ocasionales de las propias agencias del desarrollo para encontrar indicaciones elocuentes.

Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el estudio de Cruz y Keffer (2015) es el primero a gran escala acerca de la relación entre partidos políticos, clientelismo y reforma del sector público. Según lo registrado en el documento, para 2015 el Banco Mundial destinaba a la reforma más de 50 000 millones de dólares, es decir, alrededor de un sexto de sus recursos financieros y técnicos. Lo que interesa acerca de este estudio es la magnitud de su base empírica (439 préstamos del Banco Mundial para la reforma del sector público en 109 países), y lo que los autores logran establecer: una vinculación empíricamente robusta entre las prácticas clientelares de los partidos políticos y la obturación o el fracaso de la reforma del sector público.

Claro que, a fin de sopesar los alcances y límites de la intervención desde «el afuera» sobre lo social, cabe ir un poco más allá del clientelismo como condicionamiento de envergadura. Agreguemos entonces un par de inquietudes.<sup>12</sup> La primera refiere a los riesgos implicados en la uniformización operacional de la región a la hora de idear políticas, programas y proyectos en el área social con el concurso protagónico de los organismos internacionales en sus esfuerzos por «instar» a los gobiernos de turno a hacer buena letra. La segunda remite al problema de la sostenibilidad.

### La uniformización operacional

Como método de trabajo, las bondades del análisis comparativo difícilmente se circunscriben al diseño de rangos clasificatorios de «niveles de desarrollo humano» para introducir categorizaciones subregionales; o al registro de niveles diferenciales de concentración de la riqueza entre países; o a dejar señalada la «heterogeneidad intrarregional» a la hora de cuantificar el gasto social de los gobiernos centrales. Lo comparativo ha de servir, también, como herramienta de conversión de lineamientos de talla única (regionales) a confecciones a la medida (contexto-específicas). Claro que la tendencia a pasar por alto la intrincada complejidad intrarregional no solamente alimenta los lugares comunes

.....

<sup>12</sup> En gran medida estas inquietudes se basan en mi propia experiencia como consultora de organismos internacionales y fundaciones a lo largo de cuatro décadas, y también en lo que se desprende del diálogo permanente que mantengo con agentes de intervención (colegas y exalumnos).

perpetuados por los medios de prensa y afines, sino que comparece también en los circuitos de intervención liderados por los organismos internacionales del desarrollo. Basta revisar el típico abordaje de los «panoramas anuales de la región» para encontrar que refieren a Latinoamérica como una suerte de todo homogéneo, con cuadros comparativos que suelen terminar en apéndices un tanto abstrusos difíciles de consultar porque el orden alfabético se interpone; o pasar revista a los «informes de país» para advertir que eluden situar los casos nacionales comparativamente, como si al comparar-y-contrastar la metodología corriesen el riesgo de caer en una suerte de ejercicio discriminatorio por evitar.

No corresponde subestimar la tarea que cumplen los organismos internacionales a través de la información que sus diagnósticos de la región difunden (el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] son ejemplos sobresalientes). Dicho esto, y dado el papel influyente (por no decir decisivo) que éstos cumplen en «fijar» representaciones de la región dotadas de una suerte de legitimidad de autor, la evasión de la diferenciación en aras de resaltar «lo común» tiene consecuencias. Cuando la «problemática regional, sus crisis y tendencias» fungen de mismidad discursiva, es fácil para propios y extraños (interventores y auditorio) incurrir en la subestimación (por no decir supresión) de la diversidad de historicidades, condiciones y situaciones que la región aloja —como si la propincuidad geográfica, las peripecias de los colonialismos que fueron perfilando la imagen de Latinoamérica ante miradas occidentales y, por cierto, la globalización y sus neocolonialismos fuesen suficientes para hacer a un lado rasgos y tendencias contexto-específicas que dejan de serlo por obra de este tipo de representaciones.

El problema es particularmente notorio cuando la intervención gira en torno a *is-sue-areas* sin contemplar, en el diseño mismo de las pautas de política intrarregionales, las implicaciones de la interseccionalidad diferencial entre los «asuntos» y los contextos nacionales específicos. En cuyo caso es altamente probable que los impactos buscados se entrapen por fallas de calce inmanentes a las tallas únicas —se trate de «la reforma educativa», «las mejoras del empleo» o el impulso a «la cohesión social» y «la inclusividad». No es lo mismo diseñar e instrumentar políticas sociales en contextos nacionales de fuerte incidencia histórica de la pobreza intergeneracional (Centroamérica, países andinos, por ejemplo) cuanto en contextos donde la pobreza intergeneracional como problema de pro-



porciones no emerge sino a partir de los años sesenta o setenta del siglo pasado (Uruguay y Argentina). No es lo mismo idear la aplicación de políticas sociales en contextos nacionales de fuertes clivajes de todo tipo intrincadamente entrecruzados (de clase, de raza, de género, étnico-culturales, territoriales, etcétera), que en contextos de clivajes menos pronunciados o más recientes. Y, desde luego, huelga señalar que conviene tomar muy en serio la especificidad de la relación entre el clientelismo, la corrupción, las políticas sociales y las formas de régimen político, dependiendo de los contextos nacionales por considerar desde la intervención.

### La sostenibilidad

Demos por descontado que la intervención inter y transnacional ha ido acumulando el poder puro y duro de trazar agendas regionales —imbricadas con agendas globales cuyo trazado el mismo tipo de elencos comanda. También demos por descontado que en los circuitos de intervención inter y transnacional predomina el ánimo de contribuir a cambios de corte estructural en la dramática zona social de la región, sin olvidar que el «fortalecimiento de la democracia» y «la rendición de cuentas» han ido cobrando cada vez más atención en sus agendas. A la luz del persistente drama de las desigualdades estructurales que décadas de intervención desde «el afuera» no han logrado contrarrestar en modos significativos (relativamente durables, quiero decir), resulta un tanto improbable argumentar que los blindajes plausibles puedan pensarse asentados en el afuera, por más que sus organismos, tecnocracias y consultores trabajen con ahínco para contribuir a gatillarlos. Lo que sí se puede es reproducir lo habitual: fijar metas regionales y correrlas hacia adelante, o cambiarles el nombre cuando éstas no se cumplen. También se pueden impulsar algunos cambios que, a medida que los interventores van aterrizando *in situ* con su novedosa caja de herramientas, y en franjas de tiempo típicamente acotadas a la duración del programa o proyecto del cual se trate, dramatizan la diferencia con «el día anterior», luciendo así más que alentadores (como se sabe, los informes de organismos internacionales, fundaciones y oenegés proporcionan profusa información para marcar «avances en marcha»). Claro que sostener ese tipo de blindajes para que eventualmente se constituyan en palanca para la fragua y estabilización de impulsos significativos hacia la universalización del acceso al bienestar social es otra cosa.

*Desplazando el enfoque. Dejando atrás un callejón sin salida*<sup>13</sup>

Entre asumir el clientelismo como asunto en sí mismo y desplazar el enfoque a la cuestión de la ciudadanía como plataforma para situarlo, ¿habrá diferencias que importen? Para proponer que sí, apelaré como punto de partida a instantes de la experiencia personal. Así podré señalar cómo lo que hoy permanece de mi aproximación más temprana a la cuestión del clientelismo (Menéndez-Carrión, 1986) se engarza con la ciudadanía de lo público en tanto programa-antídoto a los regímenes de regulación informal que mandan aquellas modalidades de regulación entre las cuales las relaciones clientelares figuran como dispositivo de cuidado.<sup>14</sup> Veamos.

Dedicarse un buen tiempo a interrogar las prácticas clientelares y las máquinas políticas puede conducir inadvertidamente a un callejón sin salida. En mi caso ocurrió. Hasta que en medio de la niebla eventualmente me di cuenta: seguía dando vueltas en círculo, componiendo variaciones sobre el mismo tema, confirmando una y otra vez lo bien que la traducción de la desigualdad estructural en redes clientelares y máquinas políticas servía como dispositivo para perpetuarla.

La cartografía salvadora me fue indicando direccionar el timón al lado opuesto, es decir, ir al encuentro de las rupturas, enfocándome en su hechura. Convenía explorar momentos de la experiencia en que aquellos conglomerados humanos a los que suele aplicárseles el rótulo de ciudadanía (tan sólo porque así figuran en las cartas constitucionales y en la palabra suelta proclive a confundir formalidades legales o afirmación retórica con prácticas de ciudadanía o ciudadanía, en general de baja intensidad o fragmentadas y esporádicas cuando no lo son, y en no pocos casos casi inexistentes más allá de la ritualización del voto en esa forma de habitar que llamamos Estado-nación) hubiesen conquistado para sí aquello que otorga sentido a su reclamo. Por «aquello» me refiero a una idea clara, contundente, de lo público, contrapuesta a la privatización de lo que otorga

.....

<sup>13</sup> El título del segmento tiene connotaciones epistemológicas estrechamente vinculadas a la experiencia personal. El segmento articula el recuento de esa experiencia con el viraje teórico propuesto. Puesto de otro modo: aquí lo anecdótico funge de recurso metodológico —lo cual, a su vez, hace inevitable la narración en primera persona.

<sup>14</sup> Para una lectura detenida y más apta que la mía acerca de la travesía epistemológica implicada en este desplazamiento, véase el estudio introductorio de Ravecca (2007, pp. 13-28).

sentido al habitar-ciudadano, que no es otra cosa que el bienestar material y simbólico que la ciudadanización de lo público —en tanto forma de capital colectivo— porta consigo.

Podrá objetarse de plano que, si de pensar las rupturas se trata, no habrá cómo eludir el orden global capitalista y su formidable lógica de despliegue a nivel planetario. En principio, objeción válida. Pero entonces habrá que reconocer que, más allá de su ánimo de quiebre radical, los proyectos emancipatorios de hoy son típicamente pensados y escenificados dentro del orden mundial capitalista sin que sea plausible arrestar su despliegue de un plumazo, independientemente de la necesidad de plantear e intentar transitar hacia futuros alternativos a ese orden, y de la significación potencialmente estratégica de esos proyectos. Por consiguiente, resulta engañoso situar la hegemonía mundial de la matriz capitalista como impedimento para pensar las rupturas *desde* la ciudadanía (y su hechura) como dispositivo de intervención de primer orden, es decir, en principio disponible al común de la gente.

Mientras efectuaba el viraje las señales que encontré en el camino fueron indicando que sin ir demasiado lejos —quedándome en la región— contaba con un recorrido de alto rendimiento para explorar las rupturas y su hechura más allá de cualquier coyuntura. Me refiero al itinerario histórico del Uruguay y al trayecto de la *polis* en él (léase aquí la *polis* como un tipo virtuoso de espacialización material y simbólica de lo público, constituida por modos de relacionamiento y convivencia específicos).<sup>15</sup> En efecto, genealogizar ese recorrido (desde la segunda década del siglo XXI hacia el siglo XIX, para luego regresar a una condición presente marcada por el tramo 1985-2015) permitió representar en onda larga (dos siglos) una construcción ciudadana de proporciones y sus distintos momentos. El viraje desembocó, finalmente, en un enfoque de lo público y la ciudadanía, constituido en plataforma teórica para interrogar el rango de proximidad-distancia entre modos concretos de relacionamiento y convivencia en un país, una región o una localidad, por un lado, y por otro, un régimen de regulación plural-igualitario de lo público en sus momentos prehegemónico, hegemónico y posthegemónico, que es lo mismo que decir configuración, estabilización, desestabilización y defensa. Por consiguiente, en este enfoque

.....

<sup>15</sup> Acerca de la idea de *polis* y su apropiación como plataforma teórica y método de investigación, véase Menéndez-Carrión (2015, vol. 1, caps. 1-3, pp. 57-176). Una versión abreviada aparece en Menéndez-Carrión (2022).

la ciudadanía figura como método de aproximación (teoría) y la ciudadanización como estrategia de apropiación colectiva de lo público (acción). Después de todo, no fue otro que el empalme entre teoría-y-experiencia el que permitió registrar a la gente común en su más amplio espectro performativizando tres cosas, a partir de las cuales la relación virtuosa entre lo público y la ciudadanía se tornó tangible: un notable repertorio de modos de «*ser*» público, «*hacer* lo público» y «*estar* en público»; la pluralidad, incluyendo y trascendiendo el pluralismo político-partidista, y el igualitarismo, trascendiendo el concepto tecnicista de equidad. Agreguemos que el traslape metodológico entre teoría y experiencia también permitió registrar las pérdidas implicadas en el momento posthegemónico de aquella relación virtuosa.

Desde lo público y la ciudadanía. El clientelismo resituado  
Ahora retomemos el clientelismo sin temor al callejón, es decir, desde el método marcado por la cartografía que habilitó la salida.

Interrogadas desde la cuestión de lo público y la ciudadanía, las prácticas clientelares comparecen como dispositivo de compensación de la *imposibilidad* de *ejercer(se)* como *constituyentes concretos de lo público*, como ciudadanía *constitutiva* de lo público. Por consiguiente, habrá que colocar el lente en las *formas de ciudadanía*<sup>16</sup> y en las *configuraciones de lo público* que el terreno concreto en que las prácticas clientelares se forjan y despliegan admita o deniegue. Adviértase enseguida que aquí «el terreno» y el *locus* del poder son lo mismo, y que este acoplamiento representa la pieza angular del enfoque. Considérese lo siguiente.

En primer lugar, entendamos el terreno como la usina en que se procesan y asignan significados y significación a las cosas —desde las más complejas hasta los datos en apariencia más triviales de la experiencia. Desde luego: se trata del terreno cultural. No hay otro disponible para representar el lugar que *condensa* la articulación entre las estructuras materiales y los campos ideacionales, simbólicos y normativos implicados en la operación —fundamental— de asignarles significado y significación a las cosas. Por si

.....  
<sup>16</sup> Aventuro una tipología que incluye cinco formas de ciudadanía: hacedores y custodios de lo público, ciudadanía prescindente, ciudadanía-fusión, ciudadanía golpeada y ciudadanía transnacional, en Menéndez-Carrión (2015, vol. II, cap. 7, pp. 211-234, y cap. 10, pp. 524-550).

fuese necesario, subrayemos que esta comprensión del terreno no tiene nada que ver con los modos convencionales de entender la cultura como *dimensión* de la política, ya sea por sobre, detrás, aparte o junto a otras «esferas» (la economía, lo social, etcétera). Claro que el reconocimiento del carácter primordial del terreno quedará incompleto sin advertir que en esta formulación «terreno», «cultura» y «poder» comparecen *juntos*, a manera de triple carril cuyos tramos *precisan* de la tríada para articularse y fluir. Es decir, que aquí el terreno refiere al *locus* del poder. Y el poder remite a la matriz cultural.

Ahora retomemos brevemente la formulación del régimen de regulación informal (*supra*) para añadir a su teorización la conexión de ida y vuelta entre pasado-presente-futuro inmanente al despliegue de su lógica. Entonces propongamos que el libre despliegue del régimen de regulación informal corresponde a la lógica cuyo desenvolvimiento la plataforma de triple carril (terreno < > cultura < > poder) va acreditando en el tiempo, materializándola en prácticas —al momento hegemónico ya institucionalizadas— cuya inercia dejará los sistemas formalmente instituidos a merced del capital (legal, ilegal o ambos) sin mayores barreras a la vista, al tiempo que dará cabida a las modalidades de distribución de recursos que sostienen el juego clientelar.<sup>17</sup> En el momento hegemónico del régimen de regulación informal... ¿«Estados fallidos»? Tal vez. Pero en ese caso las fallas no radican en la corrupción de los aparatos (formales) de gestión de recursos (públicos) *per se*, sino en la *obturación* de la ciudadanía *del* Estado que el régimen de regulación informal (del terreno) habilita.

Lo anterior sugiere que, para explorar el clientelismo en cualquier contexto concreto y situado, habrá que calibrar su alcance yendo más allá de lo que el quehacer politológico convencional estima (la política, sus coyunturas, ciclos y eventos), enfocando la cuestión desde el espacio relacional donde la política ocurre, es decir, desde el terreno que da cuenta de la arquitectura y las dinámicas de cualquier sistema político, sus instituciones, agentes y prácticas (*i.e.*, lo político). Dejemos al menos anotado que esta diferenciación

.....  
<sup>17</sup> La inenarrable peripecia escenificada por el grueso de las olas migratorias más recientes da pie a la sospecha de que el lacerante drama del «escape a como dé lugar» puede estar reflejando los límites de las relaciones clientelares tradicionales; en cuyo caso estaríamos asistiendo a la pérdida, sin precedentes, de la capacidad de las redes informales y máquinas políticas como mecanismo en condiciones de dar abasto para ‘contener’ los actuales niveles de exclusión estructural.

entre la política (*politics*) y lo político (*the political*) —que se apropia de la distinción entre *la politique* y *le politique* de Lefort (1988) presionándola un poco más para fijar lo político en la tríada terreno-cultura-poder— significa conceder el rango de fundamental a la exploración de los modos de relacionamiento y convivencia en que cualquier sistema político, sus instituciones, agentes y prácticas se asientan.

### Aterrizando el enfoque

Aquí me propongo tan sólo ilustrar el tipo de consideraciones implicadas en resituar la intervención desde la ciudadanización *de* lo público como causa en sí misma.

Asumir la ciudadanización de lo público como plataforma de acción implica embarcarse en un proyecto a gran escala cuya hechura trasciende cualquier coyuntura. Las preguntas para contemplar la tarea ya no podrán circunscribirse a cómo combatir el clientelismo y la corrupción o a cómo avanzar las políticas sociales con la esperanza cifrada en la voluntad de los partidos políticos expresada en sus plataformas programáticas, o en los gobiernos progresistas y sus tecnocracias sensibles y expertas más una pléyade de juristas, «observatorios ciudadanos» montados por fundaciones sin fines de lucro como expresión de «participación ciudadana» y «defensores del pueblo» funcionalmente incrustados en el aparato del Estado. Al menos *no* sin reformular completamente la idea misma de transparencia/rendición-de-cuentas/participación-ciudadana más allá de lo declarativo, lo piloto o lo experimental. De lo contrario no habrá cómo comenzar a desobturar la desestimación y postergación permanente de la facultad de la gente común, en su más amplio espectro, no sólo de conocer y eventualmente respaldar sino de disciplinar los pasos de cualquier elenco que actúe en su nombre, no siendo suficiente para ello (lo sabemos) el pronunciarse a través del voto en la próxima elección.

Si al mapear el quehacer los pasos apuntan al blindaje *societal* de lo público como norte, la pregunta motriz será cómo armar la causa dotándola de musculatura colectiva de cuidado. En principio, es plausible anticipar que, de cultivarse de manera sostenida, en algún punto del camino la flacidez de la musculatura irá quedando atrás; los simulacros de rendición de cuentas que los gobiernos de turno y sus agentes traducen en el montaje publicitario de cadenas nacionales, conferencias de prensa y afines, irán perdiendo piso; y una vez estabilizada en el terreno, la facultad de intervención será asumida por la ciudadanía organizada, para rendirse cuentas entre sí. Mientras tanto, postular que las prácticas clientelares comparecen como dispositivo informal de compensación de la imposibilidad

de ejercer(se) como ciudadanía constitutiva de lo público implica problematizar el tránsito de clientelas *a* constituyentes de lo público reconociendo el involucramiento de las clases subalternas en la tarea como eslabón indispensable.

Por si acaso el panorama anterior corriera el riesgo de entenderse como una representación desoladora del «estado de la ciudadanización en la región», aclaremos que sus configuraciones no remiten a eso. Para contemplar las barreras en el aquí y ahora, y a manera de ejercicio de exploración más que tentativo, situemos el lente nuevamente en la intervención para preguntar cómo figuran algunos asuntos clave relativos al bienestar colectivo en las actuales agendas, y lo que esto sugiere con respecto a la ciudadanización.

Empleo, educación, salud, vivienda: piezas esquivas del estanque interventor

Al cierre de 2023 la CEPAL dedicaba su *Panorama social de América Latina y el Caribe* a «la inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo». Bien. Pero entonces habrá que reparar no sólo en las cifras y los porcentajes de población de la región afectada por «situaciones de pobreza» y «pobreza extrema», sino en la persistente gravedad de la precariedad laboral, y en los altos porcentajes de pobreza *entre ocupados* y de *ocupados* con ingresos *por debajo* del salario mínimo. Habrá que añadir que el *Panorama* anticipaba que en un contexto de bajo crecimiento económico era poco probable que se diesen variaciones a nivel regional, independientemente de eventuales cambios favorables a nivel de países. Más aún, habrá que advertir que las cifras de pobreza registradas en 2023 eran similares a las de principio y fines de la década pasada. Agregaré por mi cuenta que el panorama que consta en ese documento no difería demasiado, en líneas generales, de los «estados de situación» que podían encontrarse en un documento tras otro referente al drama del empleo en la región aparecidos desde los años ochenta del siglo pasado en adelante.

No cabe insistir en las relaciones de reforzamiento mutuo entre la educación, el empleo, la salud y la vivienda; ni en el estado, entre carente y deplorable, de las instituciones de salud pública a lo largo y ancho de la región, las precarias condiciones de vivienda y el drama de la educación pública —puntuado por sistemas en inocultable deterioro desde hace al menos tres décadas en países como Uruguay, otrora insignia de la alta calidad de la educación apuntalada por el Estado operando como brazo instrumental para la forja de capital público. Los cuatro pilares del bienestar colectivo, y desde luego asuntos por atacar de manera frontal para combatir el clientelismo: universalización de la calidad de

la educación pública primaria y secundaria (asunto crucial que difícilmente se presta a ser reemplazado por la insistencia en «la educación popular»); desprecuarización de empleo y fortalecimiento de la sindicalización como estrategias de ciudadanización en sí mismas; universalización del acceso a (y calidad de) la salud pública (prevención y atención); condiciones dignas de vivienda al alcance de todos. Y, ciertamente, no habrá cómo ignorar que el estado de inanición en que se encuentran estos cuatro pilares da cuenta de las operaciones conjuntas que cementan el siniestro túnel hacia el infierno terrenal vívidamente representado por los sistemas carcelarios de *toda* la región donde, ahí sí, el ejercicio comparativo pierde sentido para determinar diferencias y similitudes nacionales que, en las profundidades del infierno, no cuentan.

¿Asuntos relegados a los márgenes del estanke interventor inter y transnacional? ¿Reflejos de la obturación de la ciudadanización de los cuatro pilares, por su dependencia en la voluntad de gobiernos que, de no ser privatizadores confesos, se escudarán en los ciclos económicos para justificar su modo de lidiar con los flagelos sociales que «mi gobierno no instaló»?

#### Proyecciones luminosas del estanke interventor

Si reparamos en los frentes que han logrado avances significativos en el reconocimiento de sus asuntos en las agendas de gobiernos, parlamentos y hacedores de opinión, a través de formidables activismos —de género, ambientalista, de raza-y-cultura(s), de manera señalada—, es inevitable advertir un marcado contraste con la baja intensidad, cuando no la ausencia, de la cuestión del empleo (más allá de demandas salariales puntuales), la educación pública, la salud pública y el acceso a la vivienda como plataformas de acción colectiva. Estos avances se registran aun en países de la región donde la democracia política como forma de régimen hace agua por los cuatro costados y las prácticas clientelares permean los modos de hacer las cosas. Como ejemplo decidor, basta pasar revista a los testimonios de la forja de un movimiento transgénero que hacen parte del extraordinario trabajo autoetnográfico de Purita Pelayo en sus *Crónicas de la despenalización de la homosexualidad en Ecuador* (2021). Recurramos nuevamente a Ecuador para recordar el contundente 59% del voto en la consulta popular de agosto de 2023, pronunciándose en contra de la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní —reflejo de la lucha de organizaciones como Acción Ecológica, entre otras, por hacer del medioambiente una causa ciudadana.



Sería temerario desconocer que los colectivos de género y otros igualmente exitosos en avanzar su causa se movilizan ocasionalmente para respaldar marchas y protestas de la clase trabajadora, de estudiantes y profesores de secundaria y universitarios ante recortes presupuestarios, etcétera; o desestimar las movilizaciones multitudinarias por la gratuidad y la calidad de la educación pública (en Chile, 2016, de manera señalada). Si bien considerar los factores a la base de la falta de paridad entre los dos tipos de frentes señalados excede el propósito de este artículo, cabe al menos dejar anotado que el marcado contraste en referencia reenvía al papel de la intervención inter y transnacional. No puede ser de otro modo, ya que los frentes de intervención que representan el «empoderamiento» por lo alto, a lo largo y ancho de la región son, sin excepción, aquellos que han logrado desplegar sus movimientos impulsados con singular brío desde intervenciones forjadas inter y transnacionalmente, en las últimas tres décadas al menos.

### *El momento cultural como locus de intervención*

Cuando está dotada de consciencia propia, la voluntad de acción no se desparrama; más bien tiende a concentrarse en la causa que siente suya. Claro que no conviene asumir la ciudadanización de «mi» causa como si la ciudadanización *de* lo público se tratara de *eso*.

De admitir que lo público-ciudadano involucra un amplio repertorio de luchas para no dar tregua a la opresión, y *también* aquellas por forjar y sostener una vida en común para hacer de ella un reflejo palpable de la belleza del reconocimiento mutuo en barrios, plazas, calles y esquinas de la ciudad; en las instituciones de enseñanza pública y en el cultivo de lugares de ocio compartido a cuya espacialización toda persona se pueda armar para sentirse bien, ¿valdrá asirse al «empoderamiento» circunscribiendo su hechura a grupos y causas segmentadas? ¿No se correrá el riesgo de terminar suscribiendo inadvertidamente aquella máxima de estirpe fraudulenta (individualista, quiero decir) de que «el todo» no es sino «la sumatoria de las partes»? ¿O convendrá, más bien, colocar el empeño en la fragua de un colectivo de ciudadanías convocándose entre sí, para hacer de la conversación —en torno al trazado de agendas de carácter *integral* orientadas a avanzar *juntas*— un encuentro sostenido? En cuyo caso, lejos de implicar el reemplazo de «mi» causa por otra se tratará más bien de un *reemplazamiento* de «la mía y todas las demás» en plataformas de acción orgánicamente estructuradas. Y el aprestamiento de la musculatura potencialmente disponible para avanzar una macroagenda ciudadana podrá ser armado

sobre la base del conocimiento y la experiencia con que cuentan los colectivos que han logrado avances significativos en sus propias agendas.

Claro que dialogar entre sí y hacer cosas juntos «entre colectivos» no será suficiente *sin* disponerse a ampliar el radio de acción requerido para fabricar artesanalmente un entramado de cuidado, es decir, una plataforma que dé cabida a la gente común *en su más amplio espectro*, condición clave para aspirar a constituir cualquier blindaje democrático en régimen de regulación de lo público. Pero entonces, vaya tarea: encaminarse a la producción de condiciones de transformación que, de no existir, habrá que ir configurando sobre la marcha a fin de avizorar ni más ni menos que la toma de control ciudadano de la formalidad democrática, presionando sus límites al máximo para que ésta rinda.

Para ponderar la magnitud de la tarea habrá que considerar el *locus* de la intervención.<sup>18</sup> Retomemos entonces la piedra angular del enfoque propuesto (*supra*) para no perder de vista que, al plantear que las lógicas de poder precisan del momento cultural para configurarse y fluir, se está diciendo que *el terreno* (político) pertenece a cultura-y-poder *por igual*, por ser *éste* el lugar en que se juega la posibilidad de definir y en el cual se despliega, por consiguiente, todo impulso a prevalecer en la lucha por definir cómo «son» o «deben ser» las cosas. Me refiero, desde luego, al impulso o *thrust* inmanente a toda vocación de regular el terreno, es decir, a la lucha por la hegemonía en sentido gramsciano, claro está, donde al decir de Williams (1977), lo central «no es sólo el sistema consciente de ideas y convicciones sino la totalidad del proceso social vivido en términos de cómo organizan su transcurso los significados y valores predominantes» (p. 109).

Subrayemos tres implicaciones del planteo. La primera: las resiliencias perversas se afincan en la tríada terreno-cultura-poder, y las transformaciones virtuosas también. La segunda: interpelar el terreno cultural nos coloca ante el momento en que se fraguan el

.....

<sup>18</sup> Los organismos internacionales han tomado nota. A su manera. Es decir, la «dimensión cultural» apareció hace algún tiempo en la órbita del Banco Mundial representada como «el eslabón que faltaba» en las políticas de desarrollo, vía la entusiasta adopción de los «hallazgos» de Robert Putnam. Al respecto véase mi abordaje de los planteos de este autor y de los debates a los que dio lugar, en Menéndez-Carrión (2015, vol. II, cap. 11), donde procuro mostrar hasta qué punto el embelesamiento de Putnam con «lo cívico» de «la cultura» se encuentra despojado de un alcance teórico capaz de sostener encuadres de acción que valga la pena contemplar.

amplio repertorio de nociones disponibles acerca del significado y la significación de lo público y la ciudadanía. A estas alturas huelga señalar la tercera, es decir, el reconocimiento del momento cultural como *el* lugar primordial de intervención.

Sin un terreno abonado para el arraigo de consciencia, en toda generación adolescente o adulta que los tramos de tiempo y el lugar donde se vive coloca juntas, acerca de asuntos tan básicos, por mencionar tan sólo algunos, como la comprensión del aparato del Estado en tanto brazo instrumental de lo público-ciudadano; o la responsabilidad que cabe a toda dirigencia partidista, sindical, vecinal, de ayuda mutua, de asociaciones profesionales, federaciones estudiantiles, o de cualquier colectivo en tanto voceras de bases de las que emana el poder «real» o «potencial» que tales dirigencias representan más allá del estatuto (lo cual implica normalizar la circulación de información y la rendición de cuentas a lo interno de estas organizaciones), no habrá cómo confrontar la tarea. Quiero decir, sin hacedores y custodios de lo público<sup>19</sup> en tanto vanguardias que asuman su trabajo sin que la publicidad sea incentivo, dispuestas a emprender como tarea de primer orden la misión clave —pedagógica— implicada en la monumental tarea de ciudadanizar lo público con todas las ciudadanías adentro, es altamente probable que el lugar en que uno vive sin que exista la posibilidad de escaparlos vía la privatización de la fuga se reduzca a un cúmulo de sitios sobre el que aterrizan interventores de todo tipo para hacer de los habitantes su objeto de estudio, o en auditorio disponible para apalancar ambiciones personales de tener una carrera política, entremezclándose con voluntarios con «ganas de hacer algo» sin preocuparse o saber muy bien por qué su trabajo solidario no ha de contar demasiado a la hora de contabilizar el bienestar colectivo —o en «tierra de nadie», excepto, tal vez, en tanto plaza inmobiliaria del capital transnacional.

Tomar nota de los puntos planteados hasta aquí acerca de las prácticas clientelares, la corrupción, los regímenes de regulación informal, las luces y sombras de la intervención inter y transnacional, y subrayar como *locus* de intervención el terreno cultural sin el cual las inercias del poder establecido, cuanto tampoco las rupturas y su hechura pueden pensarse, reafirma el interés de contemplar el armado de nuevas agendas de intervención que

.....

<sup>19</sup> Acerca del papel fundamental de la(s) ciudadanía(s) de izquierda en tanto hacedoras de lo público, véase Menéndez-Carrión (2015, t. I, cap. 10; t. III, caps. 11-14). Una breve síntesis aparece en Menéndez-Carrión (2023).

mal pueden cifrar el despliegue sostenible de su lógica sin apuntar a un radio de acción lo suficientemente incluyente, insisto, como para hacer de la gente común, en su más amplio espectro, el sustento de su legitimidad. Demás está decir que la ciudadanización de lo público subvierte los posicionamientos de élite (del conocimiento o de gestión) que tanto los gobiernos cuanto los organismos internacionales, las fundaciones y los intelectuales públicos suelen dar por sentados. Después de todo, el eje plural-igualitario que orienta la custodia y hechura de lo público, en tanto forma de ciudadanía, reconoce el valor de las distribuciones funcionales al tiempo que proscribe el conferir reconocimiento con base en el prestigio que la jerarquía reclama para sí. En el armado y la custodia de lo público-ciudadano, los hacedores se conjugan y reconocen entre sí como obreros del pensamiento y obreros de la acción, conscientes de que el blindaje societal como tarea coloca al común de la gente liderando los acompañamientos que, tanto desde el conocimiento cuanto desde el *savvy* gestor, quiera ponerse a disposición. Recién entonces será posible avizorar una ciudadanía de a pie trabajando mancomunadamente para presentar *sus* propuestas integrales de fortalecimiento societal o rescate democrático a la esfera partidista, mal acostumbrada como está a proceder por su cuenta, en el mejor de los casos maniobrando la voluntad de sus afiliados para aprobar sus planes de gobierno, si los hubiere; y, en el peor, carente de base popular que le sustente más allá de los respaldos electorales, que poco dicen acerca de la calidad de pertenencia ciudadana de lo público.

A modo de cierre, tal vez convenga advertir que, lejos de corresponder a algún delirio aferrado a utopías *naif*, la autorregulación democrática como premisa de trabajo y norte colectivo obedece a lo que la siempre (por si fuere necesario reiterarlo) *imperfecta* ciudadanización de lo público en tramos relativamente prolongados de la experiencia concreta sugiere, una vez auscultados con detenimiento los rasgos de la ciudadanía en tanto régimen de regulación del *terreno*, es decir, en el momento hegemónico de la ciudadanía en tanto hacedora de lo público, en una *polis* plural igualitaria.

### Referencias

- Abente-Brun, D. y Diamond, L. (eds.) (2014). *Clientelism, social policy, and the quality of democracy*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Alonso, R., Delacoste, G. y Menéndez-Carrión, A. (2023, 5 de enero). ¿Y la república qué? El caso Astesiano, el caso Lacalle y sus consecuencias. Semanario *Brecha*.

- Auyero, J. (1999). From the client's point(s) of view. How poor people perceive and evaluate political clientelism. *Theory and Society*, 28, 297-334.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Berens, S. y Ruth-Lovell, S. P. (2021). Does clientelism hinder progressive social policy in Latin America? *Acta Politica*, 56, 694-718.
- Boissevain, J. (1966). Patronage in Sicily. *Man*, 1(1), 18-33.
- Boissevain, J. (1974). *Friends of friends. Networks, manipulators, and coalitions*. Oxford, RU: Basil Blackwell.
- Briquet, J.-L. (1997). La tradition en mouvement. Clientélisme et processus politique. En Briquet, J.-L. y Sawicki, F. (dirs.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines* (pp. 7-38). Paris: PUF.
- Briquet, J.-L. (2006). Les formulations savantes d'une catégorie politique. Le clientélisme et l'interprétation sociohistorique du cas italien. *Genèses*, 62, 49-68.
- Brusco, V., Nazareno, M. y Stokes, S. C. (2004). Vote buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39(2), 66-88.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2014). Partisan linkages and social policy delivery in Argentina and Chile. En Abente-Brun, D. y Diamond, L. (eds.), *Clientelism, social policy, and the quality of democracy* (pp. 17-38). Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Chandra, K. (2014). Patronage, democracy, and ethnic politics in India. En Abente-Brun, D. y Diamond, L. (eds.), *Clientelism, social policy, and the quality of democracy* (pp. 135-173). Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Chubb, J. (1982). *Patronage, power, and politics in Southern Italy: a tale of two cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2023: la inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cook, L. J. (2014). Eastern European post-communist variants of political clientelism and social policy. En Abente-Brun, D. y Diamond, L. (eds.), *Clientelism, social policy and the quality of democracy* (pp. 204-229). Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

- Corrochano, D. H. (2002). El clientelismo posmoderno. *Perfiles Latinoamericanos*, 10(20), 131-156.
- Cruz, C., Labonne, L. y Querubin, P. (2017). Politician family networks and electoral outcomes. Evidence from the Philippines. *American Economic Review*, 107(10), 3006-3037.
- Cruz, C. y Keefer, P. (2015). Political parties, clientelism, and bureaucratic reform. In: Inter-American Development Bank, Working Paper Series No. IDB-WP-604.
- Díaz-Cayeros, A., Estévez, F. y Magaloni, B. (2016). *The political logic of poverty relief. Electoral strategies and social policy in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diniz, E. (1982). *Voto e maquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Sao Paulo: Editora Paz e Terra.
- Escobar, A. (1995). *Encountering development. The making and unmaking of the third world*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Fernández-Pérez, D. (2023). *Clientelismo político y redes locales en el primer tercio del siglo xx*. Granada: Editorial Comares.
- Finnan, F. y Schetcher, L. (2012). Vote-buying and reciprocity. *Econometrica*, 80(2), 863-881.
- Garretón, M. A. y Newman, E. (eds.) (2001). *Democracy in Latin America. (Re)constructing political society*. Tokyo: United Nations University Press.
- Golden, M. A. y Picci, L. (2008). Pork-barrel politics in postwar Italy, 1953-94. *American Journal of Political Science*, 52(2), 268-289.
- González, F. E. (2008). *Dual transitions from authoritarian rule. Institutionalized regimes in Chile and Mexico, 1970-2000*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Guillén, D. y Ortega-Erreguerena, J. A. (2021). ¿Ciudadanías clientelares? Una mirada a las prácticas políticas en Tlalpan. *Espiral*, 28(80), 269-229.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14, 289-310.
- Hilgers, T. (2012). Democratic processes, clientelistic relationships, and the material problem. En Hilgers, T. (ed.), *Clientelism in everyday Latin American politics* (pp. 3-22). London: Palgrave Macmillan.
- Hutchcroft, P. D. (2014). Linking capital and countryside: patronage and clientelism in Japan, Thailand, and the Philippines. En Abente-Brun, D. y Diamond, L. (eds.), *Clientelism, social policy and the quality of democracy* (pp. 174-203). Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

- Joignant, A. y Menéndez-Carrión, A. (1999). De la «democracia de los acuerdos» a los dilemas de la *polis*. ¿Transición incompleta o ciudadanía pendiente? En Menéndez-Carrión, A. y Joignant, A. (eds.), *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena* (pp. 13-48). Santiago de Chile: Planeta, Ariel.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. I. (eds.) (2007). *Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leal-Buitrago, F. (1991). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Lefort, C. (1988). *Democracy and political theory*. Minneapolis, Mn.: University of Minnesota Press.
- Lemarchand, R. (1965). Political clientelism and ethnicity in tropical Africa: competing solidarities in nation-building. *American Political Science Review*, 65(1), 68-90.
- Lomnitz, L. A. (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- Lomnitz, L. A. (1978). Mechanisms of articulation between shantytown settlers and the urban system. *Urban Anthropology*, 7(2), 185-206.
- Lomnitz, L. A. (1982). Horizontal and vertical relations and the social structure of urban México. *Latin American Research Review*, XVIII(2), 51-74.
- Luján, D. (2019). Ni pasividad ni resistencia. Modos competitivos de construcción de ciudadanía desde la dirigencia barrial. *Debates en Sociología*, 49, 7-33.
- Menéndez-Carrión, A. (1986). *La conquista del voto en el Ecuador. El suburbio guayaquileño en las elecciones presidenciales de 1952-1978*. Quito: FLACSO, Corporación Editora Nacional.
- Menéndez-Carrión, A. (1991). Democracias pendientes y representación política en América Latina. En López-Maya, M. (ed.), *Desarrollo y democracia* (pp. 67-91). Caracas: Nueva Sociedad.
- Menéndez-Carrión, A. (2015). *Memorias de ciudadanía. Los avatares de una polis golpeada. La experiencia uruguaya* (tres tomos). Montevideo: Editorial Fin de Siglo. Versión digital (2023), [editorialfindesigloellibrouuguayo publica.la/library](http://editorialfindesigloellibrouuguayo publica.la/library)
- Menéndez-Carrión, A. (2022). Revisitando lo público y la ciudadanía. Recuperando la *polis* (primera parte). *Revista Ecuatoriana de Ciencia Política*, 1(2), 6-24.

- Menéndez-Carrión, A. (2023). Revisitando lo público y la ciudadanía. Recuperando la *polis* (segunda parte). *Revista Ecuatoriana de Ciencia Política*, 2(1), 6-17.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Moreno-Luzón, J. (1999). El clientelismo político. Historia de un concepto multidisciplinar. *Revista de Estudios Políticos*, 105, 73-95.
- Moser, C. (1982). A home of one's own. Squatter housing strategies in Guayaquil, Ecuador. En Gilbert, A., Hardoy, J. E. y Ramírez, R. (eds.), *Urbanization in contemporary Latin America* (pp. 159-190). Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons.
- Nitcher, S. (2014). Political clientelism and social policy in Brazil. En Abente-Brun, D. y Diamond, L. (eds.), *Clientelism, social policy and the quality of democracy* (pp. 130-152). Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Nitcher, S. (2018). *Votes for survival. Relational clientelism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (eds.) (1986). *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Pelayo, P. (2021). *Los fantasmas se cabrearón. Crónicas de la despenalización de la homosexualidad en Ecuador*. Quito: Severo Editorial, USFQ Press.
- Powell, J. D. (1970). Peasant society and clientelist politics. *American Political Science Review*, 64(2), 411-426.
- Ravecca, P. (2007). Estudio introductorio: Del pasado al futuro, del futuro a un pasado-otro con implicaciones hoy. Esbozo de un recorrido. En Ravecca, P. (comp.), *Repensar la polis. Del clientelismo al espacio público. Antología de amparo Menéndez-Carrión*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Roniger, L. (2012). Favors, «merit ribbons», and services: analyzing the fragile resilience of clientelism. En Hilgers, T. (ed.), *Clientelism in everyday Latin American politics* (pp. 25-40). London: Palgrave Macmillan.
- Rouquié, A. (1982). El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias. En Hermet, G., Rouquié, A. y Linz, J. J., *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Sanseviero, R. (2023, 24 de marzo). Confusión y punto muerto. Apuntes sobre el momento Lacalle de la política uruguaya. Semanario *Brecha*.



- Schaffer, F. C. y Schedler, A. (eds.) (2007). *Elections for sale: the causes and consequences of vote buying*. Boulder, Co.: Lynne Rienner.
- Scheiner, E. (2007). Clientelism in Japan: the importance and limits of institutional explanations. En Kitschelt, H. y Wilkinson, S. I. (eds.) (2007). *Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition* (pp. 276-297). Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmidt, S. W., Guasti, G., Landé, H. y Scott, J. C. (eds.) (1977). *Friends, followers, and factions: a reader in political clientelism*. Berkeley, Ca.: University of California Press.
- Scott, J. (1972). Patron-client politics and political change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66, 91-113.
- Shefner, J. (2012). What is politics for? Inequality, representation, and needs satisfaction under clientelism and democracy. En Hilgers, T. (ed.), *Clientelism in everyday Latin American politics* (pp. 41-59). London: Palgrave Macmillan.
- Shefter, M. (1977). Party and patronage: Germany, England, and Italy. *Politics & Society*, 7(4), 403-451.
- Silverman, S., Gellner, E. y Waterbury, J. (1977). *Patrons and clients in Mediterranean societies*. London: Duckworth.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2015). *Mobilizing poor voters: machine politics, clientelism, and social networks in Argentina*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1999). *Durable inequality*. Oakland, Ca.: University of California Press.
- Vommaro, G. y Combes, H. (2016). *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Weingrod, A. (1968). Patrons, patronage, and political parties. *Comparative Studies of Society and History*, 7(2), 377-400.
- Williams, R. (1977). *Marxism and literature*. New York: Oxford University Press.
- Zucco Jr., C. (2013). When payouts pay-off: conditional cash transfers and voting behavior in Brazil, 2002-2010. *American Journal of Political Science*, 57(4), 810-822.

# Independencia y rendición de cuentas en las agencias reguladoras: una aproximación desde los grupos de interés

ÁNGEL ADRIÁN AYALA GONZÁLEZ


Recibido: 25 de febrero de 2024. Aceptado: 5 de abril de 2024.DE

*Resumen.* A partir de la década de 1990, la mayoría de los gobiernos nacionales han ido incorporando de manera progresiva nuevas políticas regulatorias en diferentes ámbitos económicos y sociales, consagrando así el renovado modelo de «Estado regulador». Las agencias reguladoras necesitan altos niveles de independencia y diversos mecanismos de rendición de cuentas para separarse de las esferas de los poderes político y privado. Este artículo provee un análisis teórico-conceptual que explica la importancia de la independencia política y la rendición de cuentas ante la sociedad civil y otros actores, como los grupos de interés, en los diversos procesos regulatorios. Entre sus hallazgos, destaca que la independencia de las agencias por sí sola no es suficiente para garantizar la calidad regulatoria, lo que subraya la necesidad de una participación activa y equilibrada de los grupos de interés.

*Palabras clave:* agencias reguladoras, independencia, rendición de cuentas, grupos de interés.

*Abstract.* Since the 1990s, most national governments have been progressively incorporating new regulatory policies in different economic and social spheres, enshrining the renewed model of the «regulatory state». Regulatory agencies need high levels of independence and various accountability mechanisms to separate them from the spheres of political and private power. This article provides a theoretical-conceptual analysis that explains the importance of political independence

.....  
Ángel Adrián Ayala González. Universidad de Guadalajara, Jalisco, México (correo electrónico: [angeladrian.ayala@academicos.udg.mx](mailto:angeladrian.ayala@academicos.udg.mx) | <https://orcid.org/0000-0003-4329-825X>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi4.96> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

and accountability to civil society and other stakeholders, such as interest groups, in the various regulatory processes. Among the findings highlighted is that agency independence alone is not sufficient to ensure regulatory quality, thus underscoring the need for active and balanced participation of interest groups.

*Keywords:* regulatory agencies, independence, accountability, interest groups.

### *Introducción*

El establecimiento de agencias reguladoras independientes tiene su origen en un nuevo modelo llamado «gobernanza regulatoria», que se ha ido expandiendo a partir de la década de 1990 y da respuesta a la liberalización y privatización de distintos servicios económicos y sociales, como el energético, el eléctrico, el financiero, el de salud o el de las telecomunicaciones (Juanatey *et al.*, 2020). Este progresivo auge de las agencias reguladoras independientes en diferentes partes del mundo ha llevado a la reformulación de una mecánica de la teoría del «agente principal» con respecto a las relaciones político-administrativas en las que está implicado un agente que ostenta independencia formal con respecto al principal. La primera motivación por la que se delegan actividades regulatorias a un agente independiente es garantizar que las reglas del juego no cambien con el paso del tiempo o, en otras palabras, asegurar compromisos creíbles con los agentes del mercado, la sociedad civil, grupos de interés u otras partes interesadas (Maggetti y Papadopoulos, 2016).

Asimismo, las agencias reguladoras se han caracterizado por ser entidades gubernamentales encargadas de llevar a cabo una variedad de actividades de interés público. Son expertas en campos y áreas específicas, con altos niveles de independencia respecto al poder político. No son elegidas directamente por el voto ciudadano, sino designadas mediante diversos mecanismos basados en la imparcialidad (Thatcher y Sweet, 2004). Los gobernantes no sólo determinan las facultades que tendrán estas organizaciones, también establecen su grado de independencia en el cumplimiento de sus respectivas tareas en relación con los poderes ejecutivos y legislativos, así como los diversos actores sujetos a la regulación. Por medio de normativas formales, se establecen reglas relacionadas con la designación de los responsables al frente de las agencias reguladoras o su destitución, las condiciones bajo las cuales los gobernantes pueden anular las decisiones que toman, el marco legal que las rige, su independencia financiera y estructura administrativa, además

de los diversos mecanismos de rendición de cuentas que se establecen para interactuar con diversos actores interesados en los procesos regulatorios (Hanretty y Koop, 2013).

A lo anterior se suma que varios autores, entre ellos Gilardi (2005), han hecho estudios exhaustivos sobre agencias reguladoras que operan en diversos sectores y países, con el fin de analizar su independencia tanto formal como *de facto*. De acuerdo con Jordana y Levi-Faur (2006), la independencia de estas agencias se erige como un factor crítico para el correcto desarrollo de las actividades regulatorias. Sin embargo, como se argumenta en este artículo, el nivel de independencia de las agencias respecto a los gobernantes o políticos electos no garantiza un desarrollo adecuado de las actividades regulatorias, ni previene lo que se conoce como «captura regulatoria» por parte de políticos y grupos de interés. Es decir, la industria regulada captura las acciones o decisiones de los funcionarios encargados de la regulación, de modo que éstos operan y toman decisiones con base en los intereses de la industria. En resumen, la regulación podría ser utilizada por la industria para obtener beneficios directos en detrimento de otros objetivos de interés público (Lewis, 2011). De esta manera, la instrumentación de mecanismos de rendición de cuentas, acompañados de diversos actores interesados en la regulación, tales como empresas, grupos de interés y la sociedad civil, son aspectos fundamentales para respaldar y promover los procesos regulatorios hacia una buena gobernanza y una mejor calidad de las políticas públicas (Querbach y Arndt, 2017).

Durante los últimos años se han hecho varias aportaciones teóricas y análisis sobre las agencias reguladoras independientes. Sin embargo, se han enfocado principalmente en analizar el nivel de independencia de ellas con respecto al poder gubernamental y del sector empresarial, descuidando así diversas herramientas y mecanismos de rendición de cuentas que los reguladores establecen para incluir a los grupos de interés y diversos actores interesados en los procesos de formulación de políticas públicas. Sólo unos pocos autores, como Arras y Beyers (2020) y Pérez-Durán (2018) han contribuido con investigaciones sobre las estrategias y los mecanismos de rendición de cuentas que las agencias instrumentan para dar acceso a una variedad de organizaciones y grupos de interés.

A partir de lo antes mencionado, el objetivo de este artículo es responder las siguientes preguntas: ¿por qué es importante la independencia de los reguladores? y ¿por qué es importante el acceso de los grupos de interés en los procesos de política pública y me-

dante qué estrategias o mecanismos de rendición de cuentas son incluidos? Todo esto se fundamenta en la premisa de que la participación de los grupos de interés y diversos actores en procesos de formulación de políticas pública se debe a su mayor capacidad para brindar información técnica y política. Además, estos grupos aportan visiones diversas sobre los problemas, lo que refleja las distintas perspectivas políticas, económicas y sociales (Chaqués-Bonafont, 2020).

Este artículo se estructura en cuatro apartados. En el primero se exponen algunas definiciones y concepciones generales sobre la delegación de facultades regulatorias a instituciones establecidas como agencias con cierto nivel de independencia respecto al gobierno y los poderes político y empresarial; para Majone (1997), la delegación es una de las principales características del denominado «Estado regulador». En el segundo se presentan los puntos de vista teóricos, la importancia y el concepto de rendición de cuentas, así como los diversos mecanismos que las instituciones públicas establecen para relacionarse e informar a diferentes actores. En el tercero se abordan el concepto y la perspectiva positiva que implica la inclusión y participación de diversos grupos de interés en el proceso de políticas públicas. Por último, en el cuarto apartado se exponen los hallazgos y las conclusiones que cierran este artículo.

### *Estado regulador y agencias independientes*

Durante las últimas tres décadas ha tenido lugar la expansión y proliferación de agencias reguladoras en diversos sectores y gobiernos nacionales de todo el mundo, que han sido definidas como los «árbitros del mercado». Estas agencias deben considerar los intereses legítimos y protegerse de influencias indebidas para llevar a cabo eficazmente sus principales funciones y lograr resultados positivos en cuanto a la formulación e instrumentación de las políticas regulatorias. Además, se considera que las agencias reguladoras se desempeñan como árbitros en el desarrollo de las políticas regulatorias, con el objetivo de salvaguardar los mercados y asegurar la calidad de la regulación (OCDE, 2017). Como bien señalan Bianculli *et al.* (2013), las agencias se centran en la instrumentación, supervisión y promoción de políticas regulatorias, y se constituyen como instituciones públicas con cierto grado de independencia con respecto a los poderes gubernamentales y privados. Estas instituciones se han establecido principalmente para abordar cuestiones regulatorias en diversos sectores. Sus facultades son otorgadas por el gobierno elegido

directamente por el voto popular, y sus miembros se seleccionan mediante procesos de imparcialidad (Thatcher y Sweet, 2004).

La privatización, desregulación y liberalización de los mercados han dado lugar a la creación de diversos tipos de agencias especializadas técnicamente, con facultades gubernamentales, entre las que se incluyen las agencias reguladoras y los bancos centrales (Levi-Faur, 2003). Asimismo, la delegación de facultades regulatorias es una de las principales características de lo que se conoce como la era del «Estado regulador» (Majone, 1994). El crecimiento y la expansión del Estado regulador han dado lugar a la creación de múltiples instituciones públicas cuya principal función es regular diversos sectores. A medida que avanza la privatización, las nuevas instituciones públicas se expanden rápidamente. De este modo, es evidente cómo la proliferación de agencias reguladoras se extendió desde Occidente hacia Latinoamérica a partir de los años 1990 (Braithwaite, 2019; Jordana, 2011).

Sumando a lo anterior, los fallos en la regulación por parte del Estado justifican las reformas hacia un modo de supervisión alternativo. En este enfoque, servicios públicos y empresas industriales que impactan en el interés público se entregan a manos privadas, pero están sujetas a reglas establecidas e instrumentadas por agencias especializadas. De igual modo, estas agencias suelen establecerse por ley como instituciones administrativamente independientes o autónomas, con diferentes facultades que les permiten operar fuera de la estructura jerárquica de secretarías, departamentos o ministerios de los gobiernos nacionales. Asimismo, la relación motivacional entre la privatización y la expansión de instituciones reguladoras ofrece una explicación importante del crecimiento del Estado regulador (Majone, 1997).

Según Hooghe y Marks (2003), el surgimiento del Estado regulador coincide con una serie de procesos de delegación, que abarcan desde la descentralización administrativa y política hasta la fragmentación de entidades anteriormente monopólicas en organismos especializados con recursos económicos propios. Además, implica la transferencia de la responsabilidad de prestar servicios a empresas privadas con o sin ánimo de lucro, así como a organizaciones públicas que operan de manera descentralizada e independiente de los poderes gubernamentales, como el ejecutivo y el legislativo. Este cambio también abarca aspectos como licitaciones y otros acuerdos contractuales, mediante los cuales se transfieren fondos y la facultad de toma de decisiones a compradores. Éstos, en repre-

sentación de los consumidores, adquieren servicios del proveedor que ofrece la mejor relación calidad-precio.

Como consecuencia de esta independencia y descentralización, es probable que las agencias reguladoras disfruten de cierto grado de discrecionalidad en la realización de sus diversas actividades, lo que puede generar cierta opacidad en sus relaciones con los distintos actores regulados y gubernamentales con el paso del tiempo (Maggetti, 2007). Esta situación podría sugerir que con el tiempo los reguladores se vuelven más independientes de los agentes regulados, lo que hace esperar que estas instituciones descentralizadas del poder político tengan una menor tendencia a ser capturadas por intereses particulares, al mismo tiempo que fortalecen sus herramientas y mecanismos de rendición de cuentas. Contrario a lo anterior, autores como Beyers y Arras (2020) exponen que las agencias de reciente creación desarrollan sus actividades regulatorias en escenarios con contextos diversos. Esto se debe a que existen industrias en diferentes sectores que poseen un alto poder adquisitivo, y sólo ellas tienen una mayor oportunidad de interactuar con las agencias que regulan el sector correspondiente.

De igual manera, la descentralización y transferencia de facultades regulatorias a una agencia independiente del gobierno central no sólo implica una estructura administrativa autónoma, sino también nuevas formas de establecer controles y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Por lo tanto, si los políticos responsables de la toma de decisiones en los gobiernos nacionales desean influir en los procesos administrativos de las agencias reguladoras u otras instituciones descentralizadas, tendrían que hacerlo mediante una serie de reglas y normas establecidas por procesos legislativos u otras instancias con cierto grado de imparcialidad (Majone, 1997). Por otra parte, Vos (2005) expone que «las agencias proporcionan la experiencia y los conocimientos necesarios para manejar las tareas complejas de regulación, aumentar la transparencia, reducir costos de transacción y proporcionar soluciones más efectivas en la formulación de políticas» (p. 11).

De acuerdo con diversas investigaciones, para autores como Apaydin y Jordana (2020), Gilardi (2005), Pavón-Mediano (2020) y Wonka y Rittberger (2010) la descentralización del poder político de las agencias reguladoras es importante para un adecuado desarrollo en la formulación e instrumentación de políticas públicas, pero aún no es suficiente. Aunque algunas investigaciones han evidenciado el éxito de la descentralización

y la creación de agencias en materia regulatoria, otras han arrojado resultados contrarios. En resumen, todo indica que la inclusión de una variedad de actores interesados en las políticas regulatorias mediante diversos mecanismos de rendición de cuentas establecidos por las agencias, y en general su capacidad de adaptarse y ser permeables al contexto donde operan, son aspectos esenciales para lograr un mejor desarrollo y fortalecimiento regulatorio (Dubash y Bronwen, 2013).

### *Independencia de las agencias*

En líneas generales, el término independencia se refiere a la capacidad con que una organización, institución o persona puede desempeñarse de manera independiente sin estar influenciada por terceros u otros tipos de organismos. A lo largo del tiempo se han propuesto diversas definiciones de este concepto (Guardiancich y Guidi, 2016). En el contexto de las agencias reguladoras u órganos autónomos constitucionales, la independencia gubernamental se refiere al nivel en que estas instituciones toman decisiones de manera autónoma, sin ser influenciadas por los poderes públicos centrales ni estar sujetas a la imposición de sus propias preferencias (Hanretty y Koop, 2013). Asimismo, en estudios como el de Maggetti (2007) se ha argumentado que la independencia de una agencia se diferencia entre formal o *de facto*.

De esta manera, la independencia formal se refiere a lo que está explícitamente establecido en las normas, reglas y estatutos que regulan a las agencias, lo que delinea sus normas de procedimiento y les asigna funciones específicas. Por otro lado, la independencia *de facto* se evidencia en cómo estas reglas se aplican en la práctica, y se manifiesta en la actividad cotidiana de las agencias. Esto abarca aspectos como la frecuencia de casos de puertas giratorias, el sesgo partidista en los nombramientos y la estructura organizativa, entre otros (Maggetti, 2007). Adicionalmente, la independencia legal de las agencias reguladoras independientes se establece mediante las normativas formales incluidas en sus estatutos fundacionales. De igual manera, el grado de independencia formal se refleja en las disposiciones constitucionales que regulan la designación y remoción del director y de miembros del consejo directivo de la agencia, la autoridad de los gobernantes para anular decisiones tomadas por el regulador, el estatus legal de la agencia, así como su autonomía financiera y estructura administrativa (Hanretty y Koop, 2012).



De igual modo, al establecer un marco regulatorio, mediante normativas formales, el legislador decide si encomienda su aplicación a un órgano sujeto al control político del presidente o del gabinete o crea una institución con cierta autonomía. Usualmente, la independencia implica que una organización pública opere al margen de la estructura gubernamental y goce de cierta separación de las presiones políticas diarias. Este grado de independencia se concibe como un mecanismo para garantizar que las decisiones sean tomadas por profesionales imparciales con el tiempo y conocimiento técnico necesarios para que sean competentes y apartidistas (Rose, 2012). En este contexto, al reducir la dependencia del poder del gobierno central se minimiza el riesgo de que los grupos de interés de la industria utilicen su influencia para monopolizar los sectores y obtener ventajas en las políticas regulatorias (Gonenc *et al.*, 2000).

Como ejemplo, Gonenc *et al.* (2000) exponen la creación de agencias reguladoras en países como Estados Unidos y el Reino Unido. En ambos casos se consideró fundamental establecer instituciones independientes para regular diversos sectores, como una medida para abordar los persistentes problemas de fallos en los procesos y la instrumentación de políticas regulatorias. La proliferación de agencias independientes en muchos países de Europa y naciones como Australia ha conferido a estos reguladores un alto grado de independencia y los ha facultado con diversas condiciones que fomentan la competencia, protegen a los consumidores y mantienen el equilibrio en las tarifas. Además, generalmente a los países que mantienen la regulación mediante sus secretarías de Estado o ministerios en los procesos de política regulatoria se les denomina regímenes de entrada, mientras que las agencias reguladoras gozan de independencia frente al gobierno central y se les otorgan facultades legales para definir e instrumentar normas en la formulación de políticas regulatorias (Gonenc *et al.*, 2000).

Esta noción constituye una ampliación de los planteamientos de Gilardi (2002) y Majone (1996, 1999) acerca de que la independencia de los reguladores está salvaguardada legalmente, ya que el gobierno carece de la facultad de destituirlos durante su mandato. Como resultado, las agencias reguladoras se rigen por mandatos de plazo fijo que, por lo general, no coinciden con el periodo de gestión del ejecutivo central. Además, los criterios profesionales se establecen con frecuencia para los directivos responsables y los miembros del consejo, junto con las condiciones para la renovación de sus cargos. Sin embargo, no se requiere que los funcionarios reguladores sean empleados públicos con plaza fija. Éstos

pueden ser seleccionados con base en su experiencia previa en el ámbito regulado, ya sea en el sector privado, el académico (donde suelen tener un perfil más analítico) o en diversas posiciones políticas en la mayoría de los casos.

Por esta razón, se sostiene que las agencias reguladoras independientes representan una solución institucional al desafío del compromiso creíble. Asimismo, los mandatos a plazo fijo pueden mejorar la estabilidad de las políticas regulatorias y mitigar los problemas de confianza a corto plazo, evitando así interferencias a largo plazo asociadas a cambios políticos en las estructuras gubernamentales. No obstante, una interpretación más perspicaz sugiere que, al descentralizar facultades regulatorias a un ente, los responsables políticos buscan fortalecer sus objetivos regulatorios a largo plazo. La razón fundamental de esta explicación es la expectativa de que las agencias perduren más allá de su mandato e influyan en las políticas regulatorias en el futuro (Majone, 1996, 1999).

Además de lo antes mencionado, una de las principales razones por las cuales la independencia formal es un factor relevante radica en que puede ser modificada por el poder legislativo mediante el diseño de nuevas leyes, mientras que los aspectos particulares de la independencia *de facto* están arraigados en las costumbres y tradiciones de una nación. Por otro lado, la independencia *de facto* es una dimensión más difícil de calcular y comparar, y resulta menos útil al considerar intervenciones legislativas. Especialmente cuando una investigación busca identificar las decisiones políticas que pudieran mejorar el rendimiento regulatorio, es crucial analizar tanto las causas como los efectos de las disposiciones legislativas, además de tener en cuenta las características y los contextos de cada país, incluyendo aspectos relacionados con la independencia real (Guidi, 2015).

Como resultado de la expansión del Estado regulador, en la mayoría de los países los líderes políticos han establecido condiciones regulatorias para entidades públicas con funciones técnicas, las cuales no son elegidas directamente por los ciudadanos mediante votación, con el objetivo principal de fortalecer la credibilidad de sus políticas y otorgarles mayor legitimidad (Majone, 1994). Es probable que la controversia en torno a la falta de legitimidad haya llevado a algunas agencias reguladoras a integrar a los grupos de interés en los procesos de formulación de políticas regulatorias mediante diversos mecanismos de rendición de cuentas, ya que en muchos casos estos grupos son vistos como representantes populares (Baumgartner y Leech, 1998, p. 83). Además, el enfoque en el diseño y establecimiento de agencias reguladoras ha surgido para abordar los problemas de com-

promiso creíble, especialmente para garantizar su independencia del poder gubernamental central (Pérez-Durán, 2018).

Por otro lado, la independencia otorgada a las agencias reguladoras les permite operar con mayor libertad y flexibilidad en la instrumentación de herramientas y mecanismos de rendición de cuentas, especialmente en lo que respecta a la voluntaria. Las atribuciones conferidas a los reguladores para aplicar la rendición de cuentas de manera adecuada y ampliar su capacidad más allá de lo establecido en la ley están relacionadas con su nivel de independencia, ya que les permite aprovechar esta facultad como parte de sus objetivos estratégicos. Por lo tanto, es importante contar con altos niveles de independencia para tener la libertad de tomar decisiones sobre la rendición de cuentas voluntaria. Sin embargo, las agencias con niveles moderados de independencia también pueden utilizar la rendición de cuentas voluntaria para interactuar con los grupos de interés o diversos actores y avanzar en sus objetivos. En la mayoría de los casos, si una agencia independiente decide divulgar su proceso de toma de decisiones, no hay limitaciones formales que lo impidan (Apaydin y Jordana, 2020).

### *Rendición de cuentas*

En los últimos años, el concepto de rendición de cuentas se ha debatido ampliamente y utilizado en forma recurrente en los ámbitos teórico y práctico de la administración pública. En líneas generales, la rendición de cuentas se ha definido como la presentación de las acciones llevadas a cabo por una entidad a otros actores, usualmente en relación con los resultados obtenidos o los estándares de desempeño. En este sentido, la rendición de cuentas puede entenderse como un mecanismo mediante el cual una institución pública demuestra su capacidad de respuesta. Implica que alguien es responsable ante otro de la ejecución de tareas específicas, utilizando la autoridad y los recursos correspondientes. Asimismo, implica rendir cuentas de sus acciones a otras partes designadas, que tienen el derecho y la capacidad de supervisar el desempeño y aplicar sanciones o dar recompensas, y la entidad debe explicar cómo y por qué se tomaron las decisiones, se ejerció las discreción y se realizaron las acciones (Gregory, 2003, p. 559).

Según Mulgan (2000), la rendición de cuentas comprende una combinación de elementos esenciales, y todos ellos deben estar presentes para ser considerados como un mecanismo de rendición de cuentas: 1) se lleva a cabo fuera del organismo o la persona

que rinde cuentas; 2) implica una interacción social y un intercambio en el que una parte busca respuestas y correcciones mientras que la otra responde y acepta sanciones, y 3) implica derechos para exigir respuestas e imponer sanciones (pp. 555-556). Desde un punto de vista teórico, la relevancia y el alcance del concepto de rendición de cuentas se ha ampliado en múltiples direcciones, incluso más allá de su concepto general (Bovens, 2007). Por lo tanto, la instrumentación está vinculada con la creación de diversas herramientas y mecanismos de rendición de cuentas, que abarcan procesos no sólo para informar a los diferentes poderes gubernamentales, sino también para interactuar con la ciudadanía y otros actores interesados en los procesos de toma de decisiones, como los grupos de interés, y rendirles cuentas (Fernández-i-Marín *et al.*, 2015).

Así, la rendición de cuentas está asociada a los responsables de tomar decisiones en las instituciones públicas y aquellos que se ven afectados por sus acciones. Además, la noción de rendición de cuentas consta de dos aspectos fundamentales: a través de ella, los miembros de un cuerpo tienen la oportunidad de evaluar y sancionar conductas inapropiadas. En un sistema democrático, esto implica que el público es el órgano decisivo y que cada individuo o institución pública está en contacto constante con una audiencia específica mediante diversos mecanismos de participación, anticipando enfrentar consecuencias específicas si no tienen ciertos resultados. En cuanto al Estado regulador de una nación con un contexto democrático, la rendición de cuentas no requiere que la transparencia esté presente en todos los ámbitos, sino que demanda una conexión legítima con la audiencia (Jordana *et al.*, 2015).

Para Fernández *et al.* (2015), la rendición de cuentas puede ser de dos maneras diferentes: ascendente y descendente. Los componentes de la ascendente corresponden a los vínculos jerárquicos basados en la teoría y lógica tradicional de agente-principal, mientras que la rendición de cuentas descendente se refiere a herramientas y mecanismos no jerárquicos, centrados en las relaciones entre ciudadanos, consumidores y grupos de interés, entre otros. Por lo tanto, la rendición de cuentas ascendente implica las relaciones continuas entre los políticos elegidos por la ciudadanía y los funcionarios encargados de administrar las instituciones públicas jerarquizadas. Por otro lado, la rendición de cuentas descendente se caracteriza por las relaciones entre las instituciones gubernamentales y organizaciones como grupos de interés u otros actores involucrados en la formulación de políticas públicas.

De esta manera, el concepto de rendición de cuentas, en relación con los funcionarios políticos, ciudadanos y grupos de interés, ha sido un tema fundamental en el desarrollo de investigaciones sobre la descentralización administrativa y las agencias reguladoras independientes (Verschuere *et al.*, 2006). Estos estudios destacan la necesidad de que las agencias reguladoras independientes instrumenten medios y procedimientos fiables de rendición de cuentas, con el fin de llevar a cabo eficazmente sus funciones regulatorias, mantener una reputación sólida y prevenir posibles malas prácticas derivadas de la influencia política (Carpenter, 2014; Koop y College, 2014). A menudo los reguladores instrumentan herramientas y mecanismos de rendición de cuentas como parte de sus prácticas, siguiendo una obligación establecida en las reglas y normativas formalizadas en sus estatutos fundacionales. Además, las agencias reguladoras pueden mejorar el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas mediante prácticas voluntarias que pueden surgir de manera tanto informal como formal. De este modo, los reguladores encuentran formas de instrumentar y mejorar voluntariamente la rendición de cuentas en diversos contextos (Apaydin y Jordana, 2020). Esta visión está respaldada en las ideas de Koop (2014), quien sostiene que la rendición de cuentas se refiere a «la medida en que un individuo, sin estar obligado, se compromete a proporcionar información y explicaciones sobre su propio comportamiento a otro individuo, y puede ser sancionado por dicho comportamiento» (p. 567).

En la actualidad, diversas investigaciones basadas en evidencias empíricas han demostrado que gran parte de las agencias reguladoras tienden a superar los requisitos establecidos por la ley al instrumentar mecanismos de rendición de cuentas de manera voluntaria. Asimismo, las agencias suelen incorporar continuamente elementos de participación en la instrumentación de la rendición de cuentas, los cuales no siempre están estipulados en la ley ni son exigidos por ella (Baldwin *et al.*, 2012; Schillemans, 2008). Las agencias pueden adoptar normas y reglas compartidas, las cuales no necesariamente se limitan a las establecidas por ley. Por ejemplo, pueden llevar a cabo intercambios en colaboración con diversos actores, emplear mecanismos de participación como audiencias públicas y consejos consultivos, realizar consultas públicas, publicar comunicados de prensa y difundir informes anuales, así como incorporar procesos fiscales y de auditoría. Además, estas relaciones se desarrollan en diversos contextos y pueden variar en términos de la asimetría de poder entre los reguladores y otros actores involucrados (Apaydin y Jordana, 2020).

### *Inclusión de los grupos de interés*

Varios autores han caracterizado a los grupos de interés como participantes y actores clave en la formulación y los procesos de políticas públicas (Baumgartner y Leech, 1998; Chaqués, 2020; Dahl, 2006). Estos actores se describen como entidades compuestas por individuos u organizaciones que, de manera voluntaria, se unen para promover sus intereses específicos o el interés público en el ámbito político. Los grupos de interés constituyen una gama diversa de actores políticos y sociales que abarcan desde cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y asociaciones estudiantiles hasta colegios de profesionales, entre otros (Baumgartner *et al.*, 2009; Dür y De Bièvre, 2007).

En lo que respecta a las organizaciones no gubernamentales, suelen abogar por intereses o ideas complejas vinculadas a diversos aspectos de la sociedad, como cuestiones medioambientales, igualdad de género, protección del consumidor o lucha contra la desigualdad económica. Por otro lado, hay otros tipos de grupos que defienden intereses más específicos, como los colegios profesionales y las cámaras empresariales. Sin embargo, además de las diferencias en las posturas y los intereses defendidos por estos grupos de interés, también hay disparidades significativas en cuanto a la frecuencia con la que unos y otros pueden participar en los procesos formales e informales de formulación y elaboración de políticas públicas (Baumgartner y Leech, 1998). Por ejemplo, consideremos las organizaciones cívicas, cuyo nivel de participación en los espacios públicos o arenas políticas puede ser bajo en comparación con el de otros grupos de interés, como sindicatos y cámaras empresariales. Estos últimos, debido a su influencia económica y política, tienen la oportunidad de interactuar con mayor frecuencia en la formulación y elaboración de políticas públicas (Caramani, 2020).

Como bien sostiene Dahl (2006), la participación de los grupos de interés en las diversas esferas de toma de decisiones de las instituciones del sector público es uno de los aspectos fundamentales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa de un país. Esta idea implica que la inclusión de una variedad de grupos de interés en el proceso de formulación de políticas públicas proporciona más información y diversos tipos de bienes de especial interés para los funcionarios gubernamentales. Los grupos de interés se caracterizan por ser los principales proveedores de información, experiencia y conocimientos técnicos en áreas específicas. En ocasiones, también reflejan y representan las opiniones y diversas perspectivas de los ciudadanos sobre asuntos de interés económi-

co, político y social (Austen-Smith y Wright, 1994). De igual manera, los grupos de interés pueden servir como un canal importante a través del cual distintos actores e individuos expresan su interés y sus preferencias ante los responsables de la toma de decisiones públicas. La participación de diversas organizaciones mediante una variedad de mecanismos de rendición de cuentas podría contribuir a mejorar los resultados de las políticas públicas, respaldar decisiones que reflejen los intereses públicos y evitar la centralización del poder en una élite política (Dür y De Bièvre, 2007).

Los beneficios mencionados impulsan la participación de los *stakeholders* en la formulación y los procesos de políticas regulatorias de las agencias, empleando una variedad de estrategias y métodos participativos, como consejo de asesores, consultas públicas, interacciones formales e informales con grupos específicos y reuniones abiertas al público (Querbach y Arndt, 2017). Así mismo, los gobiernos nacionales y las diversas instancias gubernamentales han estado instrumentando gradualmente espacios de participación para los grupos de interés y los responsables de la toma de decisiones en los procesos de formulación de políticas, con el propósito de promover un entorno inclusivo. Estas entidades gubernamentales se proponen establecer tanto condiciones como estrategias formales e informales de inclusión en un marco regulatorio predominante controlado y transparente, en lo que concierne a los actores involucrados y sus objetivos. Los diferentes enfoques empleados por algunas entidades gubernamentales se evidencian en la divulgación de los programas de políticas públicas y la interacción con los grupos de interés mediante los mecanismos de participación mencionados antes. Por lo tanto, el objetivo es fomentar un diálogo interactivo continuo y transparente entre los diversos grupos de interés y los funcionarios públicos (Borrás *et al.*, 2007; Caramani, 2020).

Por otro lado, la interacción entre los grupos de interés y las instituciones gubernamentales cuya función principal es la regulación también ha desempeñado un papel crucial. La formulación e instrumentación de políticas regulatorias también se han reconocido como espacios políticos de debate en los que participan múltiples actores. Según el sector en cuestión, muchos de estos actores interesados en la regulación disponen de información y tienen un cierto nivel de conocimiento, y buscan ser integrados en los procesos de toma de decisiones a través de estos recursos. Por este motivo, se integran aquellos que poseen ventajas técnicas y disponen de información relevante para las políticas regulatorias, tales como diversos actores del sector empresarial, consumidores y otros

involucrados en los procesos regulatorios. Esto permite a los responsables de la regulación comprender las realidades del mercado y, de esta manera, tomar decisiones óptimas para mejorar la calidad de la regulación (OCDE, 2020).

Con base en lo expuesto previamente, esta sección responde a las interrogantes: ¿por qué es importante la participación de los grupos de interés en los procesos de formulación e instrumentación de políticas públicas?, ¿qué beneficios pueden surgir de su inclusión en estos procesos? y ¿qué tipos de grupos son considerados generalmente en la toma de decisiones?

Asimismo, se sostiene que el impacto de los grupos de interés no está determinado únicamente por su habilidad para organizarse y perdurar en el tiempo, sino también por la manera en que se configura el proceso de elaboración de políticas y la demanda de información por parte de las agencias y otras entidades gubernamentales (Chaqués, 2020). En la mayoría de las democracias avanzadas los grupos de interés empresariales participan activamente en los procesos de formulación de políticas públicas proporcionando de manera regular información y otros recursos a los responsables políticos encargados de la toma de decisiones (Bernhagen, 2007; Marsh y Lewis, 2014). La implicación de los grupos empresariales y de otros tipos puede tener lugar a través de mecanismos formales e informales de rendición de cuentas, en los cuales se determina qué categorías de grupos serían incorporadas y qué funciones desempeñarían en estos contextos políticos (Chaqués-Bonafont, 2004).

De igual manera, se sostiene que los grupos de interés empresariales son convocados con mayor regularidad para que proporcionen información de gran relevancia y colaboren con los funcionarios públicos en la toma de decisiones, para que se reflejen sus principales preferencias según el sector en el que operen. Asimismo, se les asigna la tarea de supervisar la instrumentación de programas sociales, reformas e iniciativas legislativas, entre otras decisiones del ámbito público. En el momento en que los grupos empresariales y de otros tipos son integrados en los procesos de toma de decisiones disponen del espacio adecuado para proporcionar información y expresar objeciones técnicas sobre las posibles repercusiones futuras en el diseño de las políticas públicas (Chaqués-Bonafont y Medina, 2021). Pagliari y Young (2016) argumentan que en instituciones públicas como las agencias reguladoras es más frecuente la interacción con industrias o entidades empresariales debido a que éstas cuentan con más información



sobre la regulación y una mayor experiencia informativa, derivada de su papel central en un sector específico.

En resumen, en relación con las interacciones entre diversos actores y los responsables de diseñar, formular e instrumentar políticas regulatorias en diferentes contextos, Querbach y Arndt (2017) señalan que muchos países de todo el mundo han instrumentado una serie de reformas e iniciativas destinadas a mejorar sus marcos de gobernanza regulatoria. Estas reformas se centran en el fortalecimiento de herramientas de rendición de cuentas y procesos participativos, con el objetivo de enriquecer el diseño y la instrumentación de políticas regulatorias y promover la inclusión de diversos grupos de interés, así como la participación del público. Sin embargo, en muchos países persisten importantes deficiencias en cuanto a la aplicación de herramientas fundamentales, como la consulta a organizaciones pertenecientes a distintas categorías de grupos de interés y al público en general. Aunque la mayoría de los países instrumentan estrategias de rendición de cuentas, como las consultas públicas con diversos actores interesados en los procesos de toma de decisiones regulatorias, existen diferencias significativas entre países y agencias reguladoras.

La mayoría de los países establecen agencias reguladoras independientes que disponen de herramientas formales e informales de rendición de cuentas para comunicar sus acciones a diversos actores interesados, así como para interactuar con ellos en la formulación e instrumentación de políticas regulatorias de mayor calidad.

### *Conclusiones*

La asignación de actividades regulatorias a instituciones descentralizadas se lleva a cabo como ya se dijo, pues los efectos de las políticas regulatorias son percibidos como más creíbles y legítimos si son administradas por técnicos y especialistas no electos o impuestos por el poder central, sino apartados de la política. Además, esta medida contribuye a mantener a distancia los intereses privados (Majone, 1999). Asimismo, la independencia de las agencias por sí sola no es suficiente para garantizar el desarrollo adecuado de las políticas regulatorias. En respuesta a la falta de legitimidad percibida, algunas agencias reguladoras han comenzado a establecer mecanismos de rendición de cuentas para involucrar a organizaciones y grupos de interés en el proceso de toma de decisiones, a los que consideran como intermediarios de la opinión pública (Baumgartner y Leech, 1998; Pérez-Durán, 2018).

En este contexto, al abordar la cuestión de la legitimidad en relación con las actividades regulatorias, las agencias y sus funcionarios deben evitar condiciones que los vuelvan excesivamente dependientes de un solo tipo de interés, como el de las organizaciones empresariales sujetas a regulación. En cambio, deben actuar como promotores de una participación equilibrada de los diversos intereses económicos, políticos y sociales y como representación equilibrada de los diferentes grupos de interés. Esto podría mejorar la reputación de las agencias y la calidad de las políticas regulatorias, y consolidaría a las primeras como entidades legítimas y autónomas (Arras y Beyers, 2020). Asimismo, los responsables de la toma de decisiones en las instituciones públicas diseñan estratégicamente mecanismos de rendición de cuentas, como consejos consultivos, audiencias y consultas públicas, con el propósito de diversificar los actores y grupos de interés que influyen y contribuyen con información a los procesos regulatorios (Beyers y Arras, 2020; Fraussen *et al.*, 2020; Skanavis *et al.*, 2005).

Además de lo anterior, esta perspectiva coincide con ciertos principios de la gobernanza regulatoria; uno de ellos establece que para asegurar el éxito en la instrumentación de las políticas regulatorias es fundamental fomentar la participación continua y activa de los actores sociales, políticos y económicos en las actividades regulatorias para evitar lo que se conoce como «captura regulatoria» (Levi-Faur, 2005). Es importante considerar si la independencia de las agencias reguladoras respecto al poder político es un factor adecuado para el desarrollo efectivo de las actividades regulatorias, y si el establecimiento de diversos mecanismos de rendición de cuentas para que las agencias involucren a los grupos de interés e interactúen con ellos constituye la solución para asegurar una regulación de calidad. Puesto que las relaciones entre las diversas instituciones gubernamentales y los distintos grupos de interés están marcadas por una línea ética delicada, es crucial distinguir entre influencias negativas y una verdadera democracia participativa.

En la actualidad, numerosas investigaciones se han enfocado en examinar y analizar el nivel de independencia de las agencias reguladoras frente al poder político. Sin embargo, son escasas las que han abordado de manera práctica y teórica los aspectos de rendición de cuentas en estas agencias y el papel que desempeñan los grupos de interés en ellas, a excepción de algunos autores, como Beyers y Arras (2020) y Pérez-Durán (2018). En cualquier caso, este artículo tiene como propósito proporcionar un marco teórico y

aproximado sobre los mecanismos de rendición de cuentas de las agencias y el papel y la importancia de los grupos de interés en ellas.

### Referencias

- Apaydin, F. y Jordana, J. (2020). Varying power configurations and the accountability of independent regulatory agencies. *International Review of Public Policy*, 2(3), 342-357. <https://doi.org/10.4000/irpp.1458>
- Arras, S. y Beyers, J. (2020). Access to European Union agencies: usual suspects or balanced interest representation in open and closed consultations? *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 836-855. <https://doi.org/10.1111/jcms.12991>
- Austen-Smith, D. y Wright, J. R. (1994). Counteractive lobbying. *American Journal of Political Science*, 38(1), 25-44. <https://doi.org/10.2307/2111334>
- Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. New York: Oxford University Press.
- Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Kimball, D. C. y Leech, B. L. (2009). *Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R. y Leech, B. L. (1998). Basic interests: the importance of groups in politics and in political science. *Choice Reviews Online*, 36(02). <https://doi.org/10.5860/choice.36-1204>
- Bernhagen, P. (2007). The political power of business: structure and information in public policymaking. En Bernhagen, P., *The political power of business: structure and information in public policymaking*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203932612>
- Beyers, J. y Arras, S. (2020). Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations. *Journal of Public Policy*, 40(4), 573-598. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000126>
- Bianculli, A. C., Fernández-i-Marín, X. y Jordana, J. (2013). The world of regulatory agencies: institutional varieties and administrative traditions. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, July, 1-26.
- Borrás, S., Koutalakis, C. y Wendler, F. (2007). European agencies and input legitimacy:

- EFSA, EMEA and EPO in the post-delegation phase. *Journal of European Integration*, 29(5), 583-600. <https://doi.org/10.1080/07036330701694899>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Braithwaite, J. (2019). The regulatory state? En Goodin, R. E. (ed.), *The Oxford handbook of political science* (pp. 104-131). <https://doi.org/10.7312/calp94192-011>
- Caramani, D. (2020). Technocratic representation. En Cotta, M. y Russo, F. (eds), *Research handbook on political representation* (pp. 135-147). Cheltenham, UK: Edward Elg.
- Carpenter, D. (2014). *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDE*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Chaqués-Bonafont, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS, Siglo Veintiuno Editores.
- Chaqués, L. (2020). Interest groups and political representation. En Cotta, M. y Russo, F. (eds.), *Research handbook on political representation* (pp. 301-313). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4337/9781788977098>
- Chaqués-Bonafont, L. (2020). Parliamentary lobbying. En Harris, P., Bitonti, A., Fleisher, C. Skorkjær, A. (eds.) *The Palgrave encyclopedia of interest groups. Lobbying and public affairs*, 1-7. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0\\_49-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_49-1)
- Chaqués-Bonafont, L. y Medina, I. (2021). The representation of business interests during the covid-19 pandemic in Spain. *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 21-44. <https://doi.org/10.21308/recp.57.01>
- Dahl, R. A. (2006). *A preface to democratic theory. Expanded edition*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dubash, N. K. y Bronwen, M. (2013). The embedded regulatory state: between rules and deals. En Dubash, K. y Bronwen, M. (eds.), *The rise of the regulatory state of the south: infrastructure and development in emerging economies* (pp. 278-296). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Dür, A. y De Bièvre, D. (2007). The question of interest group influence. *Journal of Public Policy*, 27(1), 1-12. <https://doi.org/10.1017/S0143814X07000591>
- Fernández-i-Marín, X., Jordana, J. y Bianculli, A. C. (2015). Varieties of accountability mechanisms in regulatory agencies. En Bianculli, A. C., Fernández-i-Marín, X. y Jor-

- dana, J. (eds.), *Accountability and regulatory governance* (pp. 23-50). London: Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1057/9781137349583>
- Fraussen, B., Albareda, A. y Braun, C. (2020). Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sciences*, 53(3), 473-493. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09382-3>
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873-893. <https://doi.org/10.1080/1350176022000046409>
- Gilardi, F. (2005). The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 11(4), 139-167. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2005.tb00374.x>
- Gonenc, R., Maher, M. E. y Nicoletti, G. (2000). The implementation and the effects of regulatory reform: past experience and current issues. SSRN. OECD Economics Department working paper No. 251. <https://doi.org/10.2139/ssrn.238213>
- Gregory, R. (2003). Accountability in modern government. En Peters, G. B. y Pierre, J. (eds.), *Handbook of public administration* (pp. 557-568). London: Sage. <https://doi.org/10.4324/9781315127705>
- Guardiancich, I. y Guidi, M. (2016). Formal independence of regulatory agencies and varieties of capitalism: a case of institutional complementarity? *Regulation and Governance*, 10(3), 211-229. <https://doi.org/10.1111/rego.12080>
- Guidi, M. (2015). The impact of independence on regulatory outcomes: the case of EU competition policy. *Journal of Common Market Studies*, 53(6), 1195-1213. <https://doi.org/10.1111/jcms.12280>
- Hanretty, C. y Koop, C. (2012). Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 198-216. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.607357>
- Hanretty, C. y Koop, C. (2013). Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation and Governance*, 7(2), 195-214. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01156.x>
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.

- Jordana, J. (2011). The institutional development of Latin American regulatory state. En Levi-Faur, D. (ed.), *Handbook on the politics of regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.1080/10361146.2012.732989>
- Jordana, J., Bianculli, A. C. y Fernández-i-Marín, X. (2015). When accountability meets regulation. En Levi-Faur, D. (ed.), *Accountability and regulatory governance* (pp. 1-22). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Jordana, J. y Levi-Faur, D. (2006). Toward a Latin American regulatory state? The diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors. *International Journal of Public Administration*, 29(4-6), 335-366. <https://doi.org/10.1080/01900690500437212>
- Juanatey, A. G., Jordana, J., Pérez-Durán, I. y Sancho-Royo, D. (2020). Independence, accountability and responsibilities of quality assurance agencies in higher education: European and Latin American countries compared. *European Journal of Higher Education*, 0(0), 1-22. <https://doi.org/10.1080/21568235.2020.1850309>
- Koop, C. (2014). Theorizing and explaining voluntary accountability. *Public Administration*, 92(3), 565-581. <https://doi.org/10.1111/padm.12058>
- Koop, C. y College, L. (2014). Delegation to independent regulatory agencies: mapping the provisions for mandatory accountability. *West European Politics*, 25, 125-147.
- Levi-Faur, D. (2003). The politics of liberalisation: privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries. *European Journal of Political Research*, 42(5), 705-740. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00101>
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(March), 12-32. <https://doi.org/10.1177/0002716204272371>
- Lewis, L. W. (2011). Regulatory capture: risks and solutions. En Estache, A. (ed.), *Emerging issues in competition, collusion, and regulation of network industries* (pp. 147-169). London: Centre for Economic Policy Research.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: a fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1(4), 271-294. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00023.x>
- Maggetti, M. y Papadopoulos, Y. (2016). The principal-agent framework and independent regulatory agencies. *Political Studies Review*, 16(3), 172-183. <https://doi.org/10.1177/1478929916664359>

- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101. <https://doi.org/10.1080/01402389408425031>
- Majone, G. (1996). Temporal consistency and policy credibility: why democracies need non-majoritarian institutions. *EUI Working Paper RSC*, 96/57, 1-14.
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167. <https://doi.org/10.1017/s0143814x00003524>
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24. <https://doi.org/10.1080/01402389908425284>
- Marsh, D. y Lewis, C. (2014). The political power of big business: a response to Bell and Hindmoor. *New Political Economy*, 19(4), 628-633. <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.829435>
- Mulgan, R. (2000). «Accountability»: an ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). *Creando una cultura de independencia: guía práctica contra influencias indebidas*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020). *Panorama de las administraciones públicas. América Latina y el Caribe 2020*. París: OCDE. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- Pagliari, S. y Young, K. (2016). The interest ecology of financial regulation: interest group plurality in the design of financial regulatory policies. *Socio-Economic Review*, 14(2), 309-337. <https://doi.org/10.1093/ser/mwv024>
- Pavón-Mediano, A. (2020). Agencies' formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: a comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. *Regulation and Governance*, 14(1), 102-120. <https://doi.org/10.1111/rego.12187>
- Pérez-Durán, I. (2018). Interest group representation in the formal design of European Union agencies. *Regulation and Governance*, 12(2), 238-262. <https://doi.org/10.1111/rego.12150>
- Querbach, T. y Arndt, C. (2017). Política regulatoria en América Latina: un análisis de la situación actual. OECD Regulatory Policy Working Papers No. 7. [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/politica-regulatoria-en-america-latina\\_940ec5c6-es](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/politica-regulatoria-en-america-latina_940ec5c6-es)
- Rose, S. (2012). The regulatory state. En Rosenfeld, M. y Sajó, A. (eds.), *The Oxford hand-*

- book of comparative constitutional law* (671-686). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the shadow of hierarchy: the horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175-194. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0053-8>
- Skanavis, C., Koumouris, G. A. y Petreniti, V. (2005). Public participation mechanisms in environmental disasters. *Environmental Management*, 35(6), 821-837. <https://doi.org/10.1007/s00267-004-0120-z>
- Thatcher, M. y Sweet, A. S. (2004). The politics of delegation. En Stone-Sweet, A. y Thatcher, M. (eds.), *The politics of delegation*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203005989>
- Verschuere, B., Verhoest, K., Meyers, F. y Peters, B. G. (2006). Accountability and accountability arrangements in public agencies. En Christensen, T. y Lægreid, P. (eds.), *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state* (pp. 268-298). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Vos, E. (2005). Independence, accountability and transparency of European regulatory agencies. En Geradin, D., Muñoz, R. y Petit, N. (eds.), *Regulation through agencies: a new paradigm of European governance* (pp. 120-137). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Wonka, A. y Rittberger, B. (2010). Credibility complexity and uncertainty explaining the institutional independence of 29 EU agencies. *West European Politics*, 33(4), 730-752. <https://doi.org/10.1080/0140238100379459>.





# Las unidades de cumplimiento de compromisos del gobierno como instrumentos para la transparencia y rendición pública de cuentas: una mirada al caso de España Cumpliendo

CARMEN PINEDA NEBOT  
CÉSAR NICANDRO CRUZ-RUBIO

Recibido: 14 de febrero de 2024. Aceptado: 8 de mayo de 2024.

*Resumen.* La rendición de cuentas pública se ha convertido, tal como la transparencia y la participación ciudadana, en un componente fundamental de las sociedades democráticas actuales. Reconociendo que existen diversos mecanismos y procesos para materializar la rendición de cuentas, el presente artículo aborda este concepto y habla de una de sus formas de materialización, las conocidas genéricamente como unidades de cumplimiento (*delivery units*). Se presenta la experiencia española reciente a nivel nacional llamada Cumpliendo y se reflexiona acerca de ella como un sistema y una metodología de seguimiento de compromisos asumidos por la Presidencia del Gobierno. En este trabajo se presentan la metodología y el funcionamiento de Cumpliendo y se valora y reflexiona sobre ello como estrategia de transparencia pública de la rendición de cuentas. En un apartado de cierre se abordan en clave crítica sus aciertos y las cuestiones que aún quedan por resolver. Se concluye que es necesario apostar por mejoras tecnológicas para ahondar en su dimensión participativa y brindar una mayor apertura a este sistema, y se hacen algunas recomendaciones para su despliegue.

.....  
Carmen Pineda Nebot. Investigadora GEGOP-Universidad de Viçosa, Brasil (correo electrónico: carmenpinedanebot@hotmail.com | <http://orcid.org/0000-0001-6101-8560>).

César Nicandro Cruz Rubio. Investigador principal GIGAPP, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, España (correo electrónico: cesar.cruz.rubio@gigapp.org | <http://orcid.org/0000-0002-2881-9056>).

*Palabras clave:* rendición de cuentas pública, unidades de cumplimiento, Cumpliendo, transparencia, España.

*Abstract.* Public accountability has become, like transparency and citizen participation, a fundamental component of today's democratic societies. Recognizing that there are various mechanisms and processes to materialize accountability, this article addresses this concept and talks about one of its forms of materialization, those known generically as delivery units (DU). The recent Spanish experience at the national level called Cumpliendo is presented and reflected on, as a system and methodology for monitoring commitments assumed by the presidency of the government. This work presents the methodology and operation of Cumpliendo and evaluates and reflects on it as a strategy for public transparency and accountability. A closing section critically addresses its successes and the issues that remain to be resolved. It is concluded that it is necessary to advance technological improvements to delve into its participatory dimension and to provide greater openness. Some recommendations are provided for its deployment.

*Keywords:* public accountability, delivery units (DU), Cumpliendo, transparency, Spain.

### *Introducción y aproximación metodológica*

En un mundo cada vez más complejo y lleno de incertidumbre, la *accountability* o rendición de cuentas se ha convertido en un componente fundamental de las sociedades democráticas (Schedler, 2004). Junto con la transparencia y la participación, la rendición de cuentas pública es un valor o principio clave para materializar gobiernos más abiertos e inclusivos. Y aunque, por distintas razones, se ha convertido en un fenómeno cultural que está dominando nuestras nociones tradicionales de gobernanza (Dubnick, 2014), al mismo tiempo sigue siendo un principio o valor esquivo, de difícil instrumentación en la práctica, con grandes retos asociados al diseño y desempeño de los mecanismos que se han configurado para su materialización.

Este artículo centra la atención en las llamadas unidades de cumplimiento (UC) o *delivery units*, entre ellas la experiencia española reciente llamada Cumpliendo, como sistema y metodología. De particular relevancia para este trabajo es el papel que las UC desempeñan o pueden desempeñar para impulsar modelos de transparencia pública y publicidad activa más ambiciosos, orientados a la rendición de cuentas pública.

Para hacer este trabajo se planteó una investigación cualitativa de tipo descriptivo,

basada en revisión documental. La identificación, la revisión y el análisis de información se llevaron a cabo entre mayo y noviembre de 2023. Las fuentes secundarias utilizadas incluyeron el contenido de los informes elaborados por el Grupo de Análisis Metodológico (GAM) de Cumpliendo —que contribuyó a configurar y dar vida a esta experiencia—, información sobre tales informes hallada en los medios de comunicación y una entrevista en profundidad realizada en noviembre de 2023 a uno de los responsables del proyecto, quien optó por el anonimato. La entrevista es la única fuente de información primaria de este artículo. Las respuestas del entrevistado fueron clave para sustentar algunas de las reflexiones y conclusiones, y están debidamente referidas.

El presente artículo inicia con una reflexión sobre el concepto de rendición de cuentas y su actual problemática, tanto en el aspecto conceptual como en la dificultad para su materialización. El segundo apartado se centra en las UC como innovaciones democráticas y sistemas o mecanismos innovadores para la rendición de cuentas, en su historia y sus experiencias. Entrando ya en materia, el tercer apartado se refiere a las particularidades y características del caso español de Cumpliendo,<sup>1</sup> su metodología y el papel del GAM. El cuarto aborda en clave valorativa algunos de sus logros y aprendizajes. En el apartado final se presentan las conclusiones y recomendaciones. A lo largo del artículo se hacen reflexiones asociadas a posibles futuras investigaciones vinculadas a este sistema y la información que genera.

### *Accountability o rendición pública de cuentas: concepto y problemática*

Para comenzar, al término anglosajón *accountability*, que se traduce como «rendición de cuentas», le ha costado encajar en otras culturas, y en los idiomas español y portugués no tiene una traducción fácil o directa (Campos, 1990; Pinho y Sacramento, 2009). Incluso en inglés su significado es elusivo, tiene límites vagos y su estructura interna es confusa (Schedler, 1999).

Quizá la definición clásica y más simple del concepto de rendición de cuentas es la de Bovens (2007): «la obligación de explicar y justificar una conducta». Trasladando el término a la vida democrática, se puede decir que es un principio o valor de actuación por el

.....

<sup>1</sup> Véase la URL <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/index.aspx> (consultada el 15 de enero de 2024).

que los gobiernos tienen el deber de informar, explicar y justificar públicamente sus actos y decisiones para que la sociedad evalúe no sólo la asignación de recursos, sino también las acciones y los resultados de las políticas, los programas y las acciones propuestas e instrumentadas por los gobiernos.

En la traducción de *accountability* como «rendición de cuentas» hay subsumido históricamente un uso concreto, circunscrito fundamentalmente a *informar* o al acto de presentar reportes e información asociada a la ejecución presupuestaria, uso que restringe su ámbito a la transparencia asociada al control de recursos y su fiscalización, aunque el hecho de rendir cuentas —*be accountable*— no consiste en el mero acto de informar. Esta limitación ha llevado a una cierta confusión en cuanto a la concepción y el uso adecuado del término,<sup>2</sup> pues su significado ha tenido diferentes interpretaciones, algunas incorrectas o incompletas (Buta *et al.*, 2018). Por lo tanto, nos hallamos ante un concepto relativo, ya que dependiendo del país, el sector social o la disciplina académica, puede adoptar valores «débiles» o «fuertes» (Juárez *et al.*, 2015), es decir, más o menos ambiciosos, sobre su orientación, alcance y materialización en la práctica.

Según Mulgan (2000), es común tratar la *accountability* como un término complejo y camaleónico, por tratarse de una palabra que hasta hace unas pocas décadas se usaba raramente. Además, pasó de tener un significado relativamente restringido a convertirse en la actualidad en un término expansivo, ambiguo y a menudo enigmático, cuya importancia atraviesa diversos dominios.

La rendición de cuentas surge de una relación similar a la relación de agencia, que implica un contrato en el que una persona —principal— emplea a otra —agente— para realizar por su cuenta un servicio, lo cual implica delegar algún poder de decisión en el agente (Bovens, 2006; Jensen y Meckling, 2008; Mitnick, 2013). En esta relación el principal se reserva el derecho a exigir al agente que le rinda cuentas de su actividad.

Los autores que han definido el concepto de rendición de cuentas han identificado sus tres dimensiones o pilares básicos: transparencia, justificación y sanción (Schedler, 2004; Peruzzotti, 2008). Pero existe discrepancia en cuanto a su peso relativo, ya que se considera que no todas las dimensiones tienen el mismo nivel de exigencia. Para Schedler

.....

<sup>2</sup> Algunas veces se ha traducido como control, otras como fiscalización e incluso como responsabilidad (Juárez *et al.*, 2015).

(2004), por ejemplo, hay casos en que no están presentes las tres dimensiones, o lo están débilmente, pero a su juicio no por ello dejan de ser experiencias de rendición de cuentas. Otros autores, como Moreno *et al.* (2003), discrepan al considerar que sin sanciones no hay rendición de cuentas. Para otros, entre ellos Peruzzotti (2008), la transparencia es condición necesaria pero no suficiente en este tipo de experiencias.

Existen también diversas tipologías clásicas del término, como las de O'Donnell (1998<sup>3</sup>), Romzek e Ingraham (2000<sup>4</sup>), Isunza (2002<sup>5</sup>), Smulovitz y Peruzzotti (2000<sup>6</sup>), Bovens (2007<sup>7</sup>) y Merino y Ayllón (2010<sup>8</sup>). De acuerdo con Barreda y Cerrillo (2022), las

.....  
<sup>3</sup> Clásica tipología de rendición de cuentas vertical y horizontal. La vertical está compuesta por iniciativas que se llevan a cabo de forma individual o mediante algún tipo de acción organizada, colectiva o ambas, con referencia a quienes ocupan cargos estatales, sean electos o no. La horizontal se conforma por la existencia de agencias públicas cuya función es supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales.

<sup>4</sup> Diferencian cuatro tipos «primarios» de rendición de cuentas, que varían entre fuerzas internas y externas, y niveles más altos o más bajos de autonomía individual: 1) jerárquica, basada en la supervisión y, por lo tanto, con baja autonomía; 2) legal, basada en la fiscalización externa (auditorías) y estructuras legislativas; 3) profesional, basada en altos niveles de autonomía, en que los individuos basan sus decisiones en normas internas, y 4) política, basada en actores externos, como los electos y la opinión pública, entre otros.

<sup>5</sup> La rendición de cuentas transversal planteada por Isunza presenta todavía serias dificultades teóricas y metodológicas, y aún no se ha demostrado empíricamente su materialización y viabilidad en casos concretos (Wences, 2010, p. 85).

<sup>6</sup> Ellos proponen una modalidad de rendición de cuentas que denominan «social», la que conceptúan como un mecanismo vertical, aunque no electoral, de control de las autoridades políticas que descansa sobre las acciones de múltiples asociaciones de ciudadanos y movimientos y de los medios de comunicación.

<sup>7</sup> Bovens considera que en la rendición de cuentas existen tres elementos o etapas: en la primera, el actor está obligado a informar al foro acerca de su conducta y le proporciona información sobre su desempeño, sus resultados y procedimientos; en la segunda es necesario que el foro pueda interrogar al actor y cuestionar si la información es adecuada o la legitimidad de su conducta, y en

tipologías de este concepto atienden a tres criterios: 1) quiénes están obligados a rendir cuentas; 2) ante quiénes tienen que hacerlo, y 3) de qué deben dar cuentas.

Así, respecto a los actores obligados a la rendición de cuentas, Villoria (2020) establece dos tipos: la colectiva, que brinda toda una organización a sus principales, y la individual, en la cual cada miembro de una organización debe dar cuentas del cumplimiento de sus tareas, objetivos y responsabilidades. Sobre el segundo criterio, la clasificación más conocida y utilizada es la de O'Donnell (1998) de rendición de cuentas horizontal y vertical, la cual más tarde fue ampliada por Smulovitz y Peruzzotti (2000) con la llamada rendición de cuentas social, concepto en el que también se podrían ubicar otras tipologías, como las llamadas transversal, diagonal y, más recientemente, *accountability* pública. Por último, en cuanto al criterio de sobre qué se deben dar cuentas, Bovens (2007) identifica distintos elementos: 1) político, que incluye compromisos como el programa político de un partido y los objetivos de gobierno; 2) jurídico, que comprende obligaciones; 3) ético, referente a distintos estándares de conducta; 4) económico, relativo a la gestión del presupuesto asignado; 5) de calidad, en referencia a estándares de ésta en la gestión y actuación, por ejemplo el buscado con las cartas de servicio.

Ahora bien, más allá de las tipologías y los debates terminológicos, la práctica en clave internacional ha dado un impulso al desarrollo y la aplicación de este principio o valor en el marco del fomento de las políticas de apertura del gobierno, así como en las iniciativas de promoción del buen gobierno, buena gobernanza, ética e integridad pública. Aunque no es la única ni fue la primera en hacerlo, con el impulso de organizaciones internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP) el concepto adquirió una renovada dimensión, en la medida en que con su búsqueda se pretende impulsar la articulación de espacios colaborativos y abiertos que

.....  
la tercera el foro puede emitir un juicio sobre la conducta del actor, y en caso de que sea negativo, imponerle sanciones de algún tipo.

<sup>8</sup> Señalan tres componentes básicos en la rendición de cuentas: 1) dos actores involucrados; 2) un asunto sobre el que rinden cuentas, relacionado con una responsabilidad asumida por uno de los sujetos, y 3) un juicio o una sanción emitida por el segundo sujeto. También implica un marco jurídico y político de responsabilidades y obligaciones públicas, que se desprenden de los principios del régimen democrático.

permitan reforzar la supervisión —de forma transparente y con implicación del público o la ciudadanía— en el desempeño de los poderes públicos, los servicios públicos o en áreas clave de política pública, donde la rendición pública de cuentas exige no sólo una transparencia pública específica y de calidad, sino también espacios o instrumentos efectivos para una acción de gobierno más abierta a la ciudadanía y la sociedad civil; más sujeta, en definitiva, a un efectivo escrutinio público.

Visto como principio clave y central para la apertura, la experiencia de más de quince años de diseño e instrumentación de planes de acción en gobierno abierto en el mundo en torno a la OGP nos dice que la rendición de cuentas sigue siendo el principio de apertura menos atendido y desarrollado. En su informe global 2019, esta organización señaló que:

El gobierno abierto es mucho más que transparencia [...] La información que se transparenta debe ser útil, utilizable y utilizada para realmente mejorar el desempeño de los gobiernos. Más de dos terceras partes de los compromisos de OGP incluyen algún elemento de transparencia. Sin embargo, menos de una tercera parte hacen referencia a la rendición de cuentas. De ellos, cerca de la mitad no describen los medios a través de los cuales se logrará la rendición de cuentas (OGP, 2019).

Peters (2014) nos recuerda que la necesidad de rendir cuentas

se extiende más allá de asegurarse que las políticas sean implementadas como se espera [...] hay demandas por una mayor eficiencia, pero también de mejorar el rendimiento de las políticas. La rendición de cuentas es por ello un concepto que ha crecido en complejidad y dificultad, y también se ha vuelto más compleja de alcanzar.

Puesto que atender más demandas exige capacidades ampliadas, se podría intuir que las razones asociadas a su menor despliegue tienen que ver con elementos de desarrollo institucional, concretamente con la fortaleza ya existente del sector público donde se ponen en marcha. Pero también podrían asociarse a una cultura política históricamente desvinculada de estos procesos de control o vigilancia al poder. Quizá también sea por la «evasividad» conceptual antes referida y las dificultades de instrumentación por lo que, en la práctica, aún son pocos los gobiernos y las administraciones públicas que han



empezado a incorporar nuevos y ambiciosos mecanismos de rendición de cuentas en su funcionamiento.

Otra razón sería que, ante tan pocas experiencias, la academia no le haya prestado una atención más robusta a esta cuestión, ni se estén proponiendo instrumentos para analizar el diseño y la instrumentación de los mecanismos de rendición de cuentas en las instituciones públicas (Barreda y Cerrillo, 2022). Todo ello pese a que es considerada un principio básico del buen gobierno y la buena gobernanza y un parámetro muy importante para evaluar la calidad de una democracia (O'Donnell, 2004; Barreda, 2011; Barreda y Cerrillo, 2022).

Existen diversas maneras de materializar procesos de rendición de cuentas. Más allá de los mecanismos institucionales de tipo horizontal, es decir, controles entre poderes constituidos, así como aquellos asociados al control interno, seguimiento y monitoreo gubernamental, hay mecanismos e instancias que articulan como herramientas espacios de transparencia ampliada, de tipo focalizado, social y transversal, que favorecen la explicación y justificación de conductas que permiten controlar el poder, fundamentalmente espacios generados desde o en el contexto del poder ejecutivo. Estas herramientas incluyen las auditorías ciudadanas, la transparencia presupuestaria, la participación ciudadana y la evaluación de políticas públicas, entre otras, y en ellas se han hecho varios tipos de innovaciones democráticas para articular elementos deliberativos que ofrecen espacios robustos para la rendición de cuentas en políticas e intervenciones públicas sectoriales.

Algunas de estas herramientas se configuran o son identificadas como «innovaciones democráticas», definidas como:

todas las formas no electorales de los gobiernos representativos, las instituciones, los funcionarios electos y los representantes obligados a rendir cuenta de sus actos, es decir, responsables por sus acciones y omisiones, y susceptibles de ser interpelados. Las innovaciones democráticas orientadas a mejorar las instancias de rendición de cuentas pueden promover actividades tan diversas como el monitoreo del desempeño institucional, el divulgar información pública, la sanción de los agentes públicos y la supervisión de la prestación de servicios públicos (Pogrebinschi y Ross, 2019).

Como se argumenta más adelante, a pesar de sus características predominantes en tanto herramientas *top-down* de gestión y control interno, y bajo esta conceptualización

de innovaciones democráticas, se defiende que las UC cuentan con cierta familiaridad y pertenencia a este tipo de diseños institucionales innovadores, por lo que su consideración como herramientas para la apertura y, dentro de ella, la apertura atendiendo al principio o valor de la rendición de cuentas, se antoja viable y pertinente.

### *Unidades de cumplimiento: conceptualización, historia y funciones*

Se podría decir que ha sido la necesidad de solucionar problemas cada vez más complejos e intersectoriales y responder a mayores demandas ciudadanas —con lo que se consigue una mayor confianza y legitimidad— la que en gran medida ha condicionado a algunos gobiernos a crear las UC, sobre todo aquellos que buscan anticiparse voluntaria y proactivamente a suministrar información sin esperar a ser interpelados (Abellán y Pardo, 2023). Se trata, por lo tanto, de una respuesta de gobierno en clave de eficacia y transparencia a una clara necesidad de incrementar las capacidades de vigilancia, seguimiento y supervisión de lo prometido y lo que se ha logrado.

El origen de este tipo de mecanismos se remonta a los inicios del milenio. El modelo de UC fue concebido en clave nacional y creado en 2001 en el Reino Unido durante el gobierno de Tony Blair, y sustituido en 2010 por un ente distinto: la Prime Minister's Implementation Unit. Como diseños institucionales, las UC se han ido adoptando y adaptando desde su creación en varios países (Gold, 2017) a nivel nacional, entre otros Canadá en 2016 (Results and Delivery Unit), Estados Unidos (Performance.gov), Francia en 2019 (Baromètre des résultats de l'action publique), Italia (Monitoraggio dei provvedimenti attuativi del Governo), Colombia, Argentina, y recientemente en España por medio de la Unidad de Rendición de Cuentas y su sistema de UC Cumpliendo.

Existen diferencias importantes en los enfoques de UC adoptados por los distintos países. En el caso de Italia se ha formulado con una orientación sumamente influida por el derecho, enfocada en el control y la vigilancia de la instrumentación de los decretos. En el caso francés, su UC se incluyó como parte de una estrategia de modernización político-administrativa, y su propósito principal ha sido verificar el avance de las reformas de la transformación del Estado con un enfoque de proximidad.

En el mundo existen también experiencias de instrumentación de UC en gobiernos subnacionales. Podemos mencionar aquí, por ejemplo, una de las que más éxito han tenido: la de la ciudad de Baltimore (CitiStat), Estados Unidos, cuya experiencia se ha re-

plicado en un centenar más de ciudades del mismo país. En el caso de España existen experiencias destacadas, como la del gobierno de Aragón a nivel regional con su sistema VisualGob (véase Cruz-Rubio *et al.*, 2023), y a nivel local en la ciudad de Vitoria la rendición de cuentas del Plan del Mandato 2019-2023.

Es importante indicar que la razón principal para crear las UC es proporcionar adecuadamente información sobre instrumentación y resultados de compromisos y programas de gobierno. En el modelo administrativo clásico y tradicional suelen tener también funciones como apoyo a la gestión estratégica, control y mejora del desempeño, coordinación entre los diversos departamentos, comunicación, y de rendición de cuentas propiamente dicha.

Aunque algunas de estas funciones ya son realizadas por los gobiernos a pesar de la ausencia de una UC, lo novedoso, de acuerdo con lo indicado en la entrevista en profundidad, es lo que éstas aportan: una forma sistemática de afrontar los problemas que se especializa en conseguir resultados, la asignación ordenada de tiempos y papeles y el compromiso que adquieren con la consecución de los objetivos de largo plazo.

Este modelo permite, como señalan Lafuente y González (2018, p. 10), que el gobierno salga de prácticas reactivas y de corto plazo y utilice su capacidad de convocatoria para sacar adelante los procesos complejos pero necesarios para la transformación de las condiciones de vida de los ciudadanos.

De acuerdo con Cerrillo y Barreda (2021), la rendición de cuentas en las UC opera en dos sentidos. Por un lado, en el caso del gobierno, es éste especialmente el que rinde cuentas del cumplimiento de su programa frente a la ciudadanía; por otro, en el seno del gobierno, el responsable de cada departamento hace lo mismo ante el jefe de gobierno. Las sanciones que se prevén son de naturaleza política; en el caso del jefe, en las elecciones, y el cese del ministro cuando tenga un rendimiento deficiente.

Aunque en sus investigaciones han apreciado algunas diferencias en las páginas web de las UC que han analizado de gobiernos subnacionales de España, Barreda y Cerrillo identifican similitudes como que en todas ellas existe información sobre: 1) los compromisos de mandato o gobierno (normalmente distribuidos por áreas sectoriales y por Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]); 2) las acciones o medidas contempladas y los recursos asignados; 3) la metodología seguida para realizar el análisis del estado de cumplimiento de los compromisos, y 4) los resultados de este análisis, presentados en forma

Figura 1 | Funciones de las unidades de cumplimiento



Fuente: Lafuente y González (2018).

de datos o visualizaciones —por ejemplo, con señales de semáforo que indican el grado de cumplimiento— e informes diarios de cumplimiento. Por otra parte, las diferencias identificadas son: 1) sobre la presentación de la información; 2) la existencia de algún actor independiente que participe en la validación de los resultados; 3) la información facilitada hace posible la explicación de las acciones del gobierno, pero no su justificación, pues no se vehicula a la participación ciudadana (Barreda y Cerrillo, 2022, 2023).

En cuanto a la metodología aplicada en las UC, se pueden identificar, en opinión de Cerrillo y Barreda (2021), cuatro grandes fases de trabajo: 1) organización del equipo de trabajo; 2) identificación de los objetivos principales del plan de gobierno; 3) delimitación de las acciones para alcanzarlos; 4) análisis del estado de cumplimiento de cada acción, y 4) publicación de resultados (con distintas periodicidades).

Sobre la medición empírica del impacto de las UC en la mejora de objetivos estratégicos poco se ha podido abundar, pues se trata de sistemas complejos y de hace poco tiempo. Por un lado, las experiencias son muy recientes y aún no se han cumplido los plazos establecidos para lograr los resultados. Por otro, como señalan Behn (2017), Gold (2017) y Scism *et al.* (2015), es difícil medir el valor agregado de las UC, ya que normalmente no tienen mecanismos internos —como evaluaciones de impacto— para conocer su efecto

(Lafuente y González, 2018). Pese a ello, estos autores advierten que las UC tienen efectos muy positivos en el ejercicio y la efectividad de los gobiernos, con importantes resultados tanto intermedios como finales.

Los documentos de Lafuente y González (2018) y Delivery Associates (2018) identificaron también algunos elementos que, desde su perspectiva, contribuyen al éxito de las UC, a saber: 1) apropiación del modelo por el jefe del gobierno; 2) selectividad al elegir las prioridades y firmeza para mantenerlas; 3) objetivos realistas; 4) comenzar al inicio del mandato; 5) contar con un equipo técnico cualificado; 6) contar con herramientas para recolectar información de calidad, y 7) rendir cuentas sobre las prioridades de los ciudadanos. Algunas de estas dimensiones se reiteran en otros análisis que reflexionan sobre los factores de éxito de determinadas innovaciones democráticas para la eficacia pública, la integridad y la apertura (véase, por ejemplo, la propuesta metodológica para analizar innovaciones en participación en compras públicas de Cruz-Rubio, 2020), por lo que una línea de investigación en la materia podría ser explorar de qué forma y hasta qué punto las UC y otro tipo de diseños innovadores orientados a la apertura institucional comparten factores explicativos asociados a su éxito o fracaso.<sup>9</sup>

#### *Caso del gobierno de España: Cumpliendo*<sup>10</sup>

Como unidad de cumplimiento (UC), Cumpliendo nace durante el primer mandato del presidente Pedro Sánchez. Él accedió a la Presidencia del Gobierno de España mediante una moción de censura contra Mariano Rajoy en 2018; por falta de una mayoría suficiente para gobernar, tuvo que convocar a elecciones generales en 2019 para volver a ganarlas, planteando así el primer gobierno de coalición de su país. Antes del inicio de la pandemia de covid-19, se conformó un gobierno de coalición entre el Partido Socialista Obrero Es-

.....  
<sup>9</sup> Cruz-Rubio (2020) identifica en su estudio comparativo estas dimensiones: 1) equipos de trabajo con el talento y las destrezas apropiadas; 2) planificación para la ejecución realista; 3) atención del gobierno al más alto nivel y respaldo permanente de la alta dirección; 4) cargas y beneficios claramente definidos para los actores implicados, y 5) una efectiva gestión del cambio por parte del equipo de trabajo.

<sup>10</sup> Esta sección se basa mayormente en los informes de rendición de cuentas de Cumpliendo, disponibles en la web del Ministerio de la Presidencia (Presidencia del Gobierno, 2020, 2021, 2022).

pañol (PSOE) y Unidas Podemos (UP), que en muchos sentidos necesitaba otros refuerzos institucionales para ganar confianza pública, avanzar en transparencia y, siguiendo a Beetham (1991), reforzar la legitimidad del gobierno de coalición, una legitimidad asociada a las dimensiones sustantivas de *conformidad legal* y la *evidencia de rendimientos*.

En su discurso de investidura, Sánchez señaló que uno de los grandes desafíos de la legislatura era «combatir la desafección política ciudadana con ejercicios claros de transparencia, mecanismos estrictos de control y garantías en la rendición de cuentas». Con ello, su propósito no sólo era rendir cuentas de sus acciones de gobierno, sino hacerlo con las mayores garantías. Se creó el Departamento de Planificación y Seguimiento (DPS) de la actividad gubernamental, que dependía del Gabinete de Presidencia, y posteriormente, con la reestructuración de la Presidencia del Gobierno en julio de 2021, se creó la Unidad de Rendición de Cuentas —actual responsable de Cumpliendo—, formada por un jefe, un vocal asesor, dos asesoras, dos asesores técnicos y otro más a cargo de la aplicación TELEOS, la plataforma informática asociada a Cumpliendo, que se describe más adelante.

Para elaborar el proyecto Cumpliendo se analizaron experiencias internacionales y nacionales, entre las que destacan las de Gran Bretaña, Francia, Italia, Canadá, Chile, Colombia y el gobierno de Aragón; se identificaron sus trayectorias en materia de rendición de cuentas gubernamental, principalmente desde los centros de gobierno. De acuerdo con las respuestas obtenidas en la entrevista en profundidad, el análisis de los modelos mencionado anteriormente y la valoración de sus ventajas e inconvenientes, ninguno de ellos sirvió como fuente principal de inspiración, pues se entendió que la rendición de cuentas del gobierno de España cuenta con perfiles característicos que le son propios, ya que aborda sistemáticamente los «compromisos» del gobierno y no se centra exclusivamente en un conjunto de objetivos estratégicos considerados más relevantes, como lo hace Francia. Además, a diferencia de otros modelos nacionales, el proyecto de UC Cumpliendo planteaba tres dimensiones o niveles de aproximación a la rendición de cuentas,<sup>11</sup> como se ve más adelante.

.....  
<sup>11</sup> Para la Presidencia del Gobierno (2020), «el objetivo principal de la rendición de cuentas es reivindicar el valor de la palabra dada, como motor y como horizonte de la acción del gobierno [...] además de ser un proceso por el que el gobierno y los distintos departamentos ministeriales sean

De acuerdo con la Presidencia del Gobierno, los principios en los que se basa esta rendición de cuentas son nueve: 1) es global y compartida; 2) es omnicomprendensiva; 3) es dinámica; 4) ha sido realizada con rigor metodológico; 5) permite mantener la trazabilidad de los compromisos; 6) la información de los informes es pública, transparente y accesible para todos; 7) el proceso se realiza de forma continuada y periódicamente durante toda la legislatura; 8) se utilizan fórmulas de verificación externa, y 9) se trata de evitar la manipulación de los resultados alcanzados.

### Fases de desarrollo y metodología

Las fases seguidas para la puesta en marcha de Cumpliendo fueron tres: 1) establecimiento del marco teórico, mediante un análisis de las experiencias comparadas realizado con apoyo de los expertos del GAM; 2) determinación del objeto de la rendición de cuentas de Cumpliendo, tema sobre el que se decidió incluir, una vez conocidas las propuestas presentadas por el presidente del gobierno en la sesión de investidura, los acuerdos suscritos con las fuerzas políticas que permitieron la investidura y los compromisos de los ministros en las Cortes, y 3) diseño y desarrollo de los procesos metodológicos y las herramientas para el seguimiento y monitoreo.

En esta última fase se definieron y desarrollaron estos cuatro procesos metodológicos:

1. *Identificación y sistematización de los compromisos adquiridos al comienzo de la legislatura.* De acuerdo con la metodología de Cumpliendo, los «compromisos» son las unidades de análisis básicas asociadas al desempeño y su rendición de cuentas. Por ello, el primer e importante paso fue definir qué era un compromiso y qué no lo era. Se determinó que compromiso es todo aquel pronunciamiento, obligación, promesa o manifestación expresada explícitamente por el gobierno con el fin de responder a un problema público específico (Presidencia del Gobierno, 2020).

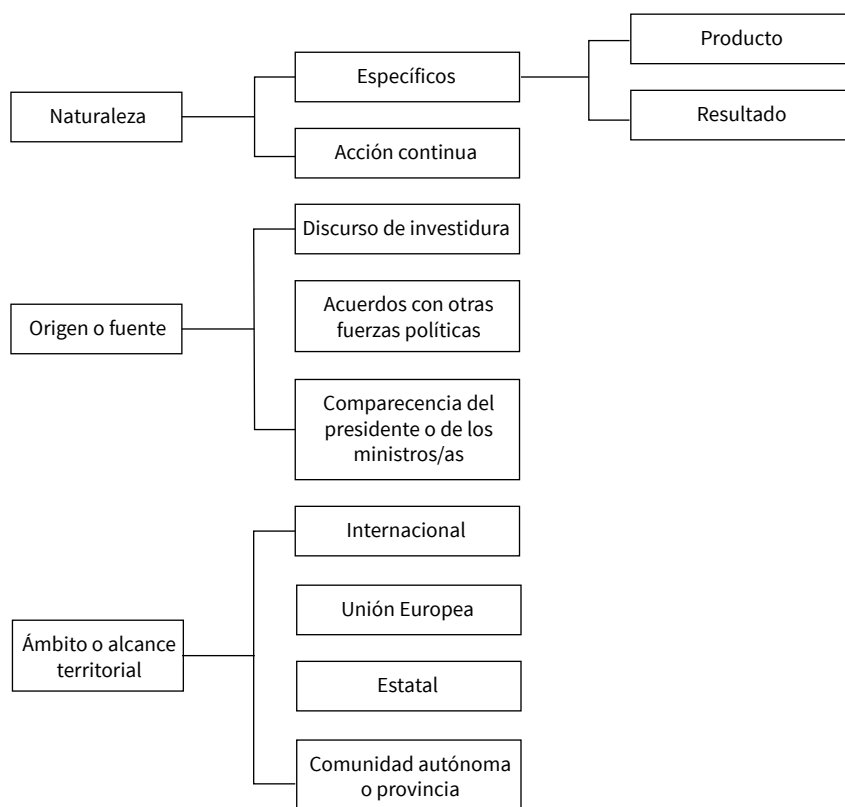
No toda declaración es un compromiso, y tampoco lo es todo aquello que entra en la gestión ordinaria de los departamentos ministeriales. Aquí se plantean dos dificultades metodológicas; la primera se asocia a la fuente y la segunda a la mutabilidad

.....

capaces de generar conocimiento, comprender el entorno y aprender [...] facilitando este flujo de información un mejor desempeño gubernamental y la posibilidad de realizar cambios que se perciban necesarios».

de los compromisos. Para entender que se trata de un compromiso se debe contar con una fuente de verificación cierta y concreta, ya sea verbal o escrita. Respecto a la segunda, puesto que las necesidades y los problemas públicos no son estáticos sino dinámicos y cambiantes, se considera necesario actualizar los compromisos<sup>12</sup> y depurar algunos existentes porque estén duplicados o por la aparición de nuevos

Figura 2 | Clasificación de los compromisos



Fuente: Anexo 1 del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2020.

.....  
<sup>12</sup> Ejemplos claros de ello han sido la pandemia de covid-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania.



compromisos más amplios que engloben otros anteriores.<sup>13</sup> Al ser heterogéneos los compromisos y responder a fuentes, ámbitos y naturaleza diferenciadas, en la metodología de Cumpliendo se define una clasificación básica (véase la figura 2).

Con ello, en el primer semestre de 2021 se integraron en el mapa de compromisos las 212 medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), clasificadas por ejes transversales (España verde, España digital, España sin brechas de género, España cohesionada e inclusiva y otros) y un análisis de los compromisos desde la óptica de los ODS. Debido a las consecuencias de la guerra entre Rusia y Ucrania, en el segundo semestre de 2022 se incorporaron 19 compromisos nuevos, diez de ellos presentados por el presidente del gobierno en el Debate del estado de la nación del 12 de julio de dicho año.

2. *Establecimiento de la forma en que se incorporarán nuevos compromisos o se redefinirán y decaerán algunos de los existentes.* Para cumplir los compromisos es necesario analizar las iniciativas que se toman para ello, que son todas aquellas medidas, acciones o decisiones públicas que dan inicio a un proceso o movilizan recursos para abordar una necesidad o un problema público. Para encontrar las iniciativas llevadas a cabo por el gobierno, los responsables del proyecto deben acudir a distintos canales de información públicos, bien sean formales, como las referencias del Consejo de Ministros y el *Boletín Oficial del Estado* (BOE), o divulgativos, como notas de prensa que se suben a las páginas web oficiales o las publicaciones en las cuentas oficiales de las redes sociales.
3. *Incorporar los objetivos expresados por el presidente del gobierno y seguir su evolución.* El análisis del cumplimiento consiste en determinar el grado de consecución de los productos, las acciones o los resultados comprometidos.

En la metodología se definen tres estados asociados a los compromisos: 1) activados, y entre los mismos, en proceso o cumplidos; 2) no activados, es decir, no iniciados, y 3) decaídos.

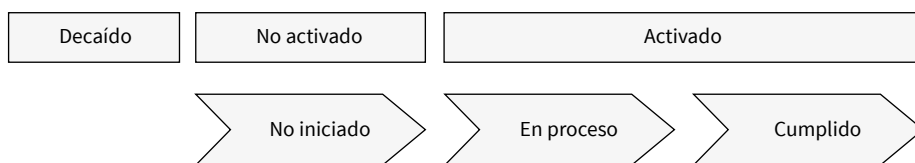
En cuanto a los compromisos activados, hay varios subestados del proceso desde que se activa hasta que se termina: en proceso con avances, en proceso sin avances y

.....

<sup>13</sup> En la metodología se determina que los compromisos depurados deben figurar en los informes con una explicación sobre la modificación.

en tramitación por terceros. El primero significa que durante el semestre de referencia se han llevado a cabo iniciativas o acciones; el segundo, que aun cuando se ha desarrollado alguna actividad, no ha sido en ese semestre, y la tramitación por terceros se produce cuando la actividad que permite el cumplimiento del compromiso no corresponde únicamente al gobierno porque esté fuera de su ámbito de competencias.

Figura 3 | Estados en que se pueden encontrar los compromisos



Fuente: Anexo 1 del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2020.

Un punto importante en la metodología es cómo se toma la decisión de que los compromisos se consideran cumplidos. En el caso de los compromisos específicos, es cuando se obtiene el producto o resultado explicitado. Más complejo es en el caso de los compromisos de acción continua, ya que son formulados de manera más abstracta y precisan de una actuación sostenida en el tiempo, por lo que no plantean una meta concreta y medible, en este caso se consideran cumplidos cuando se han desarrollado iniciativas relevantes tendentes a alcanzar los objetivos planteados. Son compromisos decaídos cuando el gobierno los descarta expresamente, bien sea por un cambio en sus prioridades o como consecuencia de acuerdos internacionales que los dejen sin efecto. Los compromisos decaídos desde el inicio de la legislatura representan sólo el 0.8% del total de los compromisos adquiridos.

Con el fin de posibilitar el análisis de los compromisos y su cumplimiento desde diferentes ópticas, atendiendo las recomendaciones del GAM, en el primer semestre de 2021 se realizó en Cumpliendo una nueva desagregación por funciones del gobierno y se mejoró la visualización y presentación de la información en el *microsite*, incluyendo diferentes clasificaciones de los compromisos.

Otro elemento muy importante fue el desarrollo por el DPS de la aplicación

TELEOS, plataforma y sistema informático que, de acuerdo con la Presidencia del Gobierno de España (2021), sirve: 1) como instrumento para dar seguimiento a la acción del gobierno y repositorio de toda la información; 2) como plataforma para compartir de manera ágil y segura la información con los ministerios, y 3) como panel para analizar la evolución del cumplimiento de los compromisos.

4. *Difundir públicamente el ejercicio de rendición de cuentas, adaptándolo a los diversos públicos.* Esta etapa es muy importante, y central desde la perspectiva de la rendición pública de cuentas, pues permite la divulgación de los resultados asociados a los compromisos adquiridos por el gobierno. La difusión de resultados se realiza cada seis meses. Para ello, después de analizar la información obtenida, la Unidad de Rendición de Cuentas redacta un informe en el que se detalla el porcentaje de los compromisos que están en proceso sobre el total de los mismos, un análisis por líneas directrices, otro desagregado de la acción del gobierno a nivel territorial y una previsión del grado de cumplimiento en el siguiente semestre. Además, se incorporan las conclusiones y recomendaciones que hace el GAM asociadas a tales valores, las que se refieren más adelante.

Con carácter de previo a su presentación pública, el presidente del gobierno presenta este informe semestral en el Consejo de Ministros, que se cuelga en la web de Presidencia del Gobierno ([www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)), donde tanto el informe como los datos se ponen a disposición de la ciudadanía. Posteriormente, el presidente comparece ante distintos agentes y colectivos de la sociedad civil para presentar cada semestre los informes. Conforme se va consolidando la rendición de cuentas, se amplía la actividad divulgativa a un número mayor de agentes sociales con el fin de favorecer el debate y la deliberación pública, así como hacia gobiernos de otros países y a foros multilaterales especializados.

Más adelante ahondaremos en los aspectos que aún se deben mejorar en el diseño de Cumpliendo como estrategia asociada a una mayor conexión con la ciudadanía, pues su formulación y despliegue inicial ha estado lejos del público. El GAM recomendó en el informe de junio de 2021 incorporar mecanismos de participación ciudadana en el proyecto, tanto para determinar la suficiencia y adecuación de los indicadores como para identificar prioridades o valorar la utilidad de la rendición de cuentas, explorando para ello rutas consultivas y de colaboración en el diseño y la determinación de prioridades. La

Unidad de Rendición de Cuentas, atendiendo esta recomendación del GAM, ha llevado a cabo un análisis de las percepciones de las entidades de la sociedad civil que trabajan sobre el tema del ejercicio desarrollado por el gobierno y los aspectos que pueden ser mejorados o fortalecidos; no obstante, los hallazgos aún son manejados en clave interna y su acercamiento en principio sólo se ha limitado a estos agentes especializados.

### Sobre los expertos del GAM

En el contexto de la elaboración de una metodología para la rendición de cuentas, el Departamento de Planificación y Seguimiento decidió crear un grupo independiente de expertos denominado Grupo de Análisis Metodológico, formado por académicos de universidades públicas, para que acompañaran en el diseño y las mejoras y reflexionaran sobre la metodología utilizada, con el propósito de garantizar al máximo la coherencia y el rigor para hacer un trabajo fiable, objetivo y verificable externamente. El GAM estaba formado al principio por nueve miembros de la comunidad académica especializados en políticas públicas, con equilibrio de género, pluralidad disciplinar y diversidad territorial en cuanto a las universidades de origen; se estableció para el DPS y el GAM una forma de trabajo con los objetivos y plazos marcados. En el primer semestre de 2021 se incorporaron tres nuevos miembros al GAM; analizaron el conjunto de documentos sobre los fundamentos metodológicos y el procedimiento diseñado por los miembros del DPS y presentaron sus comentarios y recomendaciones.

Conviene destacar la similitud del GAM con otros cuerpos de expertos enfocados en analizar y proponer mejoras metodológicas asociadas a compromisos gubernamentales como medio para robustecer y dar coherencia y legitimidad a procesos de seguimiento y evaluación.<sup>14</sup>

.....

<sup>14</sup> Al respecto, se pueden citar grupos de expertos similares en funciones y objetivos como el Panel Internacional del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM), de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP), aunque tal panel tiene además el propósito de velar por la independencia e imparcialidad del sistema de evaluación de compromisos en clave internacional y multiactoral.

*Algunos resultados reportados por Cumpliendo*

A causa de la celebración de elecciones generales el 21 de julio 2023, no se ha presentado el último informe Cumpliendo de rendición de cuentas, para el primer semestre de dicho año. Pero aun así es importante dar a conocer en este trabajo algunos datos generales de avance publicados en el último informe, correspondiente al segundo semestre de 2022.

En términos generales, en el cuadro 1 se puede ver que el número total de compromisos incluidos es de 1 513, se ha conseguido cumplir el 66.8% y se espera llegar al 72.9% a finales del primer semestre de 2023. Tal porcentaje es más alto si tenemos en cuenta los compromisos del discurso de investidura y el acuerdo de coalición del PSOE con UP. Y aumenta hasta el 98% si se añaden a los compromisos cumplidos aquellos activados. En cambio, el porcentaje es más bajo, el 52.5%, en el caso de los compromisos relacionados con el PRTR, quizá porque son más complejos, los objetivos son a más largo plazo y existe un actor externo, la Unión Europea (UE).

En el cuadro 2 se observa la evolución del número y los porcentajes de cumplimiento de los compromisos adquiridos en 2021 y 2022. De esta información se deduce que el porcentaje medio de cumplimiento anual de compromisos fue de alrededor del

Cuadro 1 | Balance de cumplimiento de los compromisos adquiridos, 31 de diciembre de 2022

Fuente de compromiso	Número de compromisos	Compromisos cumplidos	Previsión de compromisos cumplidos a junio 2023
Discurso de investidura	239	73.2%	80.3%
Acuerdo de coalición progresista	428	68.9%	75.9%
PSOE-UP			
Otros acuerdos de investidura	161	57.8%	60.9%
Compromisos relacionados con el	316	52.5%	61.1%
PRTR			
Manifestaciones y declaraciones públicas	747	73.9%	79.7%
Global	1 513	66.8%	72.9%

Fuente: Adaptado del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2022.

Cuadro 2 | Balance del número y los porcentajes de cumplimiento de los compromisos adquiridos, 2021 y 2022

Fuente de compromiso	Núm. dic. 2021	Núm. dic. 2022	Nuevos 2022	Cumplimiento en diciembre de 2021	Cumplimiento en diciembre de 2022	Cumplimiento en 2022
Discurso de investidura		239		50.2%	73.2%	23.0%
Acuerdo de coalición progresista PSOE-UP		428		44.4%	68.9%	24.5%
Otros acuerdos de investidura		161		41.6%	57.8%	16.2%
Compromisos relacionados con el PRTR		316		27.5%	52.5%	25.0%
Otras fuentes	715	747	32	48.3%	73.9%	25.6%
Global	1 481	1 513	32	42.7%	66.8%	24.1%

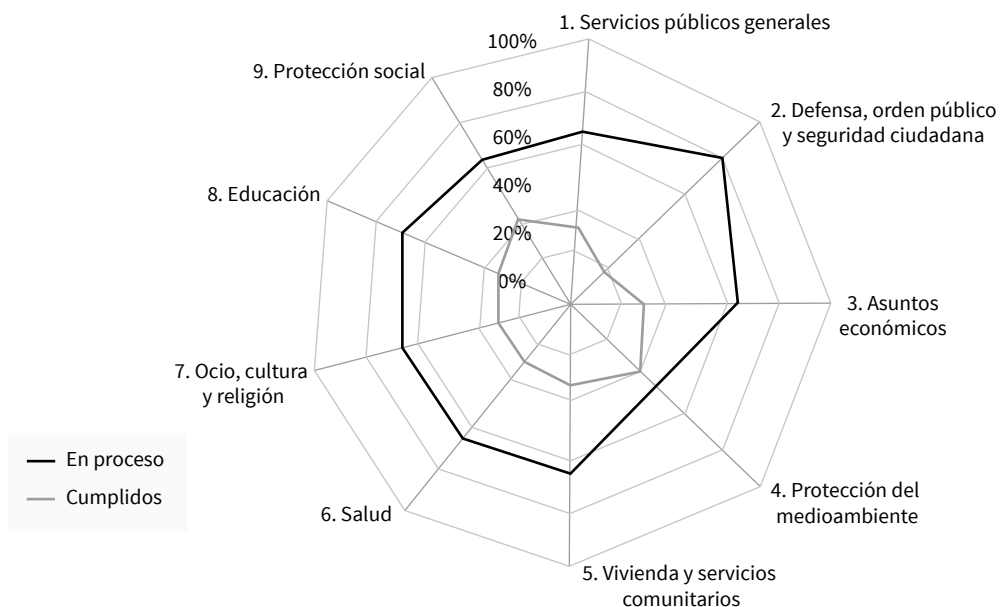
Fuente: Adaptado del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2022.

24% en 2022. Puesto que en 2021 fue del 20%, si se mantuviera un ritmo similar a finales de 2023 se podría conseguir un cumplimiento global de los compromisos del 77%, del 83% en los compromisos de investidura y del 79% en el acuerdo de coalición progresista PSOE-UP.

En la gráfica 1 se puede ver el cumplimiento de los compromisos de acuerdo con la Clasificación de las Funciones de Gobierno (Classification of the Functions of Government, COFOG), una taxonomía homologada a nivel internacional que permite ordenar las intervenciones públicas según su finalidad y propósito. El porcentaje global es del 66.8% de cumplimiento, y tienen mayores porcentajes de cumplimiento las funciones de defensa, orden público y seguridad ciudadana, con un 78%, y la proporción menor, del 53.5%, corresponde a la función de protección del medioambiente.

En lo que respecta a la evolución de los compromisos adquiridos en la legislatura, en

Gráfica 1 | Cumplimiento de los compromisos por funciones de gobierno

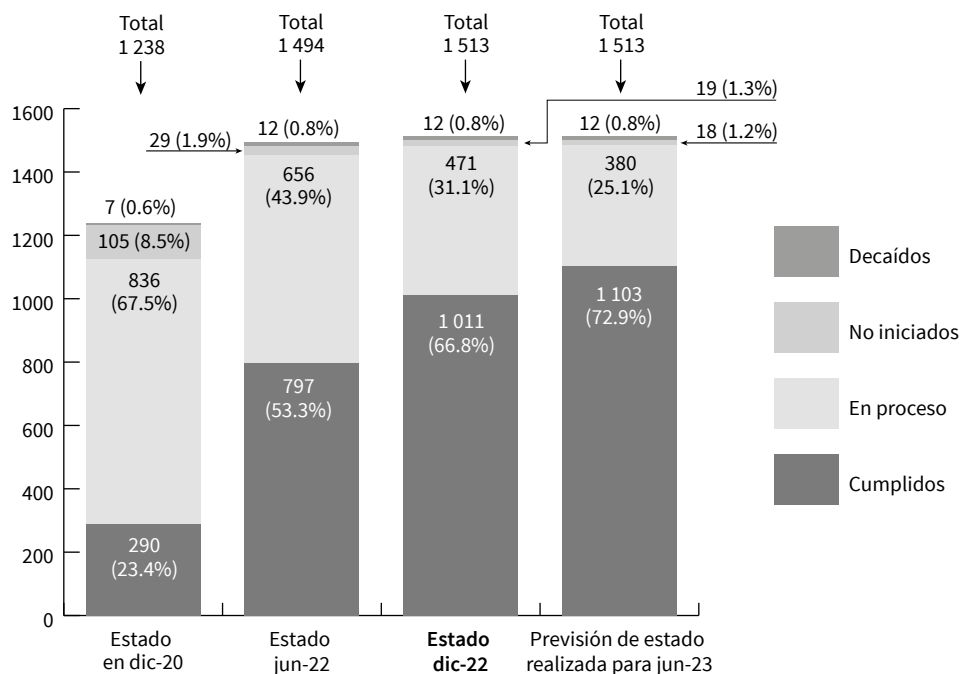


Fuente: Anexo 1 del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2022.

la gráfica 2 se ve que el 98% de ellos están activados. Aunque se observa cierta ralentización en la evolución del cumplimiento para el siguiente semestre —en el que no se mostraron datos debido a la celebración de elecciones generales—, a consecuencia en buena medida del impacto de los nuevos compromisos, especialmente los procedentes del PRTT y los recientemente adquiridos a raíz de la crisis de la guerra entre Rusia y Ucrania, con un mayor horizonte de cumplimiento.

Puesto que al estudiar la dinámica de las políticas importan el ritmo y la secuenciación de eventos (Pierson, 2000), y que el tiempo no es un medio libre de fricciones en el cual pasan todos los procesos importantes sino un factor explicativo, y que por mérito propio es necesario para explicar el cambio (Rayner, 2009), una valoración más detallada de esta información podría ser muy relevante para contrastar hipótesis sobre las dinámicas de avance y cumplimiento asociadas a determinadas agendas, los tiempos y las prioridades gubernamentales, y cómo se materializan éstas a lo largo de la legislatura y se con-

Gráfica 2 | Evolución de los compromisos



Fuente: Anexo 1 del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2022.

solidan los cambios en las políticas públicas. Esta valoración también permitiría conocer con más detalles cómo funciona en clave temporal cada ministerio en la consecución de tales agendas y prioridades, y de esta forma, contar con información clave para corregir o calibrar medidas y actuaciones. Sistemas como Cumpliendo y la información que genera sistemáticamente permitirían hacer este tipo de estudios.

### Algunas conclusiones de cierre

Aún es difícil conocer la evolución que podrá tener Cumpliendo como herramienta para la rendición pública de cuentas y sistema clave de la UC a nivel nacional. En este sentido, se trata de una iniciativa novedosa en la historia de la democracia española, ya que por primera vez se realizan informes de avances de gobierno en el cumplimiento de los com-



promisos adquiridos desde el comienzo de una legislatura con base en un análisis sistematizado y metodológicamente robusto.

Por medio de esta iniciativa, el gobierno de Pedro Sánchez ha buscado generar legitimidad, transmitir confianza en las instituciones y mejorar el conocimiento de la acción del gobierno. Sin embargo, debido a las dificultades existentes durante este periodo, tanto en clave doméstica como internacional (epidemia de covid-19, erupción del volcán en la isla El Hierro, guerra Rusia-Ucrania, etc.), no se han conseguido todos los objetivos deseados.

El modelo se reforzó con la creación del GAM, formado por personas que operan como una comisión independiente experta, estable y desinteresada. Este grupo ha aportado mucho en brindar mayor robustez metodológica y de diseño a Cumpliendo; se encarga de modular el procedimiento, emitir recomendaciones y prefigurar una imagen de información integrada (Mintzberg, 1992; Subirats *et al.*, 2008).

Otro punto muy positivo del modelo es que utiliza un formato gráfico, accesible y con traducción al inglés y el francés. Se advierte que su contenido se acerca a la filosofía de un lenguaje claro y una clasificación de estadios, sencilla, clara y de fácil comprensión, pues se aleja de formulaciones o presentaciones muy técnicas y de difícil asimilación para la ciudadanía y públicos más amplios.

Un aspecto positivo más es que publica en una base de datos descargable la totalidad de los compromisos, sus clasificaciones, todas las iniciativas desplegadas. También las fuentes de verificación, para comprobar de forma fehaciente que las medidas efectivamente se han producido; las condiciones de cumplimiento, que establecen desde un inicio qué debe producirse para considerar cumplido un compromiso.<sup>15</sup>

Con tales avances, y desde una perspectiva que defiende la apertura como valor y principio institucional clave de reforzamiento democrático, también convendría indicar los temas aún no resueltos vinculados a este sistema, pues aunque en clave de transparencia Cumpliendo parece remar en esa dirección, el principal reto para consolidarlo descansa

.....  
<sup>15</sup> Las URL de los últimos reportes con acceso a estos formatos estructurados están en <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas-i-semester-2022.aspx> y <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas-diciembre-2022.aspx> (consultadas el 15 enero de 2024).

precisamente en el necesario reforzamiento de la parte pública y ciudadana que garantice una mayor apertura y relevancia. En muchos sentidos, entendemos que su diseño y configuración inicial, desde una perspectiva *top-down* y estructurada en la misma Presidencia del Gobierno, ha brindado grandes oportunidades de despliegue exitoso, pero también tiene una serie de limitaciones como innovación democrática, y la más evidente se asocia precisamente a que no conecta con el público y la ciudadanía, a la que se debe. Cabe recordar que las innovaciones democráticas exigen habilitar espacios de apertura para que la ciudadanía pueda participar e interactuar en la gestión y el control de lo público.

Por ello se necesita ahondar en la dimensión participativa de Cumpliendo, para darle mayor apertura y consolidarlo como un sistema público de rendición de cuentas ya que, como sistema de UC, contiene los elementos imprescindibles de una política de transparencia pública. Así, con visión crítica, se podría indicar que la participación de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y el periodismo debe reforzarse con claridad para mejorar el alcance, el control y la utilización de esta información por parte de los actores externos al gobierno, y que les llegue más y mejor información a estos colectivos. También, que sea usada y revisada, y la validación de los datos opere mediante canales múltiples y transparentes, con la implicación y supervisión de entidades externas al gobierno. Un medio reforzado que certifique que el estado de cada compromiso está definido con arreglo riguroso a la metodología y sus parámetros, y que su logro, una vez valorado, es coherente con las iniciativas del gobierno y sus propósitos.

Estos pasos suponen no sólo tiempo sino también capacidades técnicas, de personal y legales, entre otras, para articular estos espacios y habilitar un uso interactivo de la parte pública del sistema, con lo cual se va más allá de la presentación de un informe, la publicación de datos estructurados o el desarrollo de un panel de visualización interactivo. Los responsables del proyecto son conscientes de tales limitaciones, y el informante entrevistado indicó que existe la necesidad de una mayor difusión, la reducción de los tiempos en que se hace pública (menos de seis meses) y el uso de canales de comunicación más directos, como las redes sociales.

Junto con el uso de redes sociales y la celebración de eventos de socialización y presentación, una posible recomendación asociada a este desafío es que se avance en la evolución de TELEOS para permitir su uso como sistema gestor de contenidos web (Content Management System, CMS), que tenga una parte pública y habilite a cualquier persona

registrada en el sistema a saber, mediante registro de *logs*, cuándo y quién actualiza la información; a hacer búsquedas personalizadas, guardarlas; a generar reportes personalizados de cumplimiento y socializarlos; a interactuar con otros creando comunidades de usuarios; a hacer preguntas a los responsables del sistema, solicitar información adicional de contraste, aportar evidencia que luego pueda ser contrastada y, en su caso, usada como tal en Cumpliendo. Este tipo de funcionalidades no son extraordinarias, pues se vinculan a cualquier CMS (por ejemplo un CMS como WordPress, de uso generalizado).

En definitiva, transformar TELEOS en un sistema capaz de enriquecerse con interacciones externas al gobierno crearía comunidad y ganaría en legitimidad. Un sistema abierto al público, potencialmente incardinado hacia otras iniciativas de igual relevancia para la apertura como, por ejemplo, dentro de Hazlab,<sup>16</sup> un laboratorio virtual de innovación para la participación que pueda usarse como interfaz tecnológica transparente para informar, explicar y justificar públicamente los compromisos del gobierno para que la sociedad pueda «dar valor a la palabra dada» y a las acciones y los resultados de las políticas, los programas y las acciones propuestas e instrumentadas. Este avance sería, sin duda, la consolidación de un sistema metodológicamente robusto diseñado e instrumentado en tiempos de pandemia, y que podría ser una iniciativa ejemplar de apertura del gobierno.

Se advierte que es necesario avanzar en un proceso de institucionalización normativa,<sup>17</sup> que obligue a futuros gobiernos a someterse a escrutinio y control de su actividad y sus logros desde una perspectiva global, integral y que abarque al conjunto del gobierno. El objetivo es que el modelo trascienda a posibles cambios en la presidencia o en el grupo político en turno.

Aunque no ha conseguido llegar ampliamente a la ciudadanía como se deseaba e indicó el responsable entrevistado, se debe decir que Cumpliendo es el único proyecto de UC que menciona con frecuencia la palabra ciudadanía, como destinataria final de la rendición de cuentas y de cumplimiento de los compromisos, lo que muestra que existe congruencia en el objetivo de aproximar el gobierno a la ciudadanía y reducir la brecha

.....

<sup>16</sup> Véase la URL <https://www.hazlab.es/> (consultada el 15 de enero de 2024).

<sup>17</sup> Durante la realización de este trabajo el gobierno reportó que este proceso está previsto para su despliegue próximo.

entre representantes y representados, y con ello reducir la desafección política existente. Los pasos dados y los logros alcanzados hasta ahora hacen pensar que este sistema y el equipo que lo impulsa buscarán avanzar en tal dirección y explorar el diseño de mejoras e innovaciones para acrecentar su presencia, impacto y cercanía a los ciudadanos. Para ello quizá se necesiten más medios económicos y humanos.

### Referencias

- Abellán, M. A y Pardo, G. (2023). Instrumentos de rendición de cuentas. Los casos de España, Italia y Francia en perspectiva comparada. En Hernández-Moreno, J. y Ares, C. (coords.), *Gobernanza y administraciones territoriales para la próxima generación* (pp. 275-300). Madrid: INAP.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2019). Rendición de cuentas del Plan del Mandato 2019-2023. <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wbo21/contenidosEstaticos/adjuntos/es/65/68/86568.pdf>
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, 18(2), 265-295.
- Barreda, M. y Cerrillo i Martínez, A. (2022). Rendición de cuentas de los gobiernos autonómicos: una visión comparada. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAP. Madrid, España, 21-23 de septiembre de 2022.
- Barreda, M. y Cerrillo i Martínez, A. (2023). Midiendo la rendición de cuentas de la acción de gobierno: un análisis de las comunidades autónomas. *Revista de Estudios Políticos*, 202, 137-169. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.05>
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Houndmills, Basingstoke, RU: Macmillan.
- Behn, R. (2017). How scientific is the «science of delivery»? *Canadian Public Administration*, 60(1), 89-110.
- Bovens, M. (2006). Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework. Utrecht University, European Governance Papers.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework 1. *European Law Journal*, 13, 447-468.
- Buta, B. O., Texeira, M. A. C. y Schurgelies, V. (2018). Accountability nos atos da administração pública federal brasileira. *Pretexto*, 9(4), 46-62.

- Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30-50.
- Cerrillo i Martínez, A. y Barreda, M. (2021). *Estudi sobre els portugues de bon govern i rendició de comptes*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Cruz-Rubio, C. N. (2020). *Participación ciudadana y compras públicas en América Latina: marco conceptual, análisis de casos y factores de éxito*. Reporte de investigación para Hivos e ILDA. La Haya: Países Bajos.
- Cruz-Rubio, C. N., Ramírez-Alujas, A. V. y Redondo-Mora, P. (2023). *Evaluación de implementación y ejercicio final de aprendizaje. I Plan de Acción de Aragón en Gobierno Abierto 2021-2023*. Aragón: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.
- Delivery Associates (2018). *Success delivered: how delivery units make a difference for governments and the citizens they serve*. London: Delivery Associates.
- Dubnick, M. J. (2014). Accountability as a cultural keyword. En Bovens, M., Goodin, R. E. y Schillemans, T. (eds.), *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Gold, J. (2017). *Tracking delivery: global trends and warning signs in delivery units*. London: Institute for Government.
- Isunza, E. (2002). Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos. Ponencia para el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, España.
- Jensen, M. C. y Meckling, W. H. (2008). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *RAE Revista de Administração de Empresas*, 48(2), 87-125.
- Juárez, G., Romeu, J. y Pineda, C. (2015). La *accountability* pública: un concepto abierto. *Praxis Sociológica*, 21, 95-119.
- Lafuente, M. y González, S. (2018). ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? *Evaluando innovaciones en los gobiernos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Merino, M. y Ayllón, S. (eds.) (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM, CIDE.
- Mitnick, B. (2013). Origin of the theory of agency: an account by one of the theory's originators. *SSRN Electronic Journal*, 1(6), 8-12.

- Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, E., Crisp, B. y Shugart, M. (2003). The accountability deficit in Latin America. En Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: an ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- O'Donnell, G. (2004). *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- Open Government Partnership (OGP) (2019). Informe global de Open Government Partnership. Exe.Resume. [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/08/Global-Report\\_Executive-Summary\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/08/Global-Report_Executive-Summary_ES.pdf) (consultada el 10 de enero de 2024).
- Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Ponencia presentada en la reunión técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenos Aires, Auditoría General de la Nación.
- Peters, B. G. (2014). Accountability in public administration. En *The Oxford handbook of public accountability* (pp. 211-225). Oxford, RU: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2000). Not just what but *when*: timing and sequence in political processes. *Studies in American Political Development*, 14(01), 72-92.
- Pinho, J. G. y Sacramento, A. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343-1368.
- Pogrebinschi, T. y Ross, M. (2019). El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas. GIGAPP Estudios Working Papers, 6, 323-336.
- Presidencia del Gobierno (2021). Informe de rendición de cuentas del gobierno de España. <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/index.aspx>
- Rayner, J. (2009). Understanding policy change as a historical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 83-96.
- Romzek, B. S. e Ingraham, P. (2000). Cross pressures of accountability: initiative, com-

- mand, and failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60(3), 240-253.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. F. (eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (pp. 13- 28). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia* 3. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Scism, D. et al. (2015). *The new «deliverology»: 14 years of evolution*. London: London School of Economics and Centre for Public Impact.
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, D. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(14), 147-158.
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, D. (orgs.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Paidós.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Vaarone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Villoria, M. (2020). Rendición de cuentas. En Pendás-García, B. y Herrero-De Miñón, M. (eds.), *Enciclopedia de las ciencias morales y políticas para el siglo XXI: ciencias políticas y jurídicas*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, BOE.
- Wences, M. I. (2010). Cultura de la legalidad y rendición de cuentas. En Villoria, M. y Wences I. (coords.), *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Catarata.

# Contratos inteligentes derivados de las cadenas de bloques y su aplicación en el gasto federalizado

CLAUDIA JEANETT CASTRO NOGUERA

Recibido: 15 de septiembre de 2023. Aceptado: 23 de febrero de 2024.

*Resumen.* Los recursos públicos que conforman el gasto federalizado son una importante fuente de ingresos para las entidades federativas de México. No obstante, representan un reto su fiscalización y distribución a la población objetivo. Existen herramientas tecnológicas, como las cadenas de bloques, cuya utilización se ha dado mayormente en las criptomonedas, que dan paso a la creación de contratos inteligentes, y su instrumentación en los programas públicos que contemplan recursos federales podría significar una mayor eficiencia en su ejecución, así como una vigilancia más efectiva del cumplimiento de las reglas de operación.

*Palabras clave:* gasto federalizado, contratos inteligentes, cadena de bloques, tecnología, fiscalización.

*Abstract.* The public resources that make up federalized spending, are an important source of income for the federal entities of Mexico. However, they also represent a challenge for its inspection and distribution to the target population. There are technological tools, such as blockchains, whose use has been mainly in cryptocurrencies, which give way to the creation of smart contracts, whose implementation in public programs that contemplate federal resources could mean greater efficiency in their execution, as well as the most effective monitoring of compliance with operating rules.

*Keywords.* federal expenditure, smart contracts, blockchains, technology, inspection.

.....  
Claudia Jeanett Castro Noguera. Veracruz, México (correo electrónico: ccastronoguera@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0008-0709-080x>).



### *Introducción*

Según Gutiérrez Lara (2010), en México la mayor parte de los ingresos de estados y municipios provienen del llamado gasto federalizado, el cual consiste en recursos que transfiere el gobierno federal a los gobiernos subnacionales como resultado de un proceso de descentralización. Este proceso se fundamenta en la premisa de que los gobiernos locales pueden satisfacer de manera más efectiva y eficiente las necesidades de su población que el gobierno central. Existe una serie de reglas de operación para transferir estos recursos a los estados y municipios, así como para su ejercicio, mismas que se alinean con la normativa aplicable en términos de contabilidad gubernamental.

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (2013), aunque se han establecido reglas de operación, existe la percepción histórica de que hay opacidad en el gasto federalizado, evidenciada por retrasos en la suscripción de convenios, falta de aplicación de calendarios de ministración, no uso de cuentas específicas por fuente de financiamiento, registro inadecuado de operaciones según momentos contables y control interno deficiente (pp. 28-31).

Otra de las problemáticas que presenta el gasto federalizado es la dificultad para vigilar la ejecución del recurso en tiempo real, toda vez que se requiere abrir cuentas específicas para los diferentes fondos que lo integran, hacer las transferencias a través de sistemas bancarios cuya operación depende de servidores públicos, y el manejo de dichas cuentas depende del factor humano. Esto ha originado gran cantidad de observaciones y recomendaciones por parte de los entes fiscalizadores federales y subnacionales.

De este modo, la fiscalización del gasto federalizado actualmente implica la intervención de la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, los órganos internos de control que representan las contralorías en las diferentes dependencias federales, estatales y municipales, los organismos de fiscalización de las entidades y los despachos auditores externos, lo cual genera elevados costos y no garantiza el cumplimiento cabal de las reglas de operación de los diferentes programas que integran este gasto. Ejemplo de esto es que el informe de la cuenta pública de 2020, presentado por la Auditoría Superior de la Federación, identificó 41 396 millones de pesos de irregularidades en los recursos federales entregados y ejercidos por los diferentes órdenes de gobierno y poderes que convergen en los estados.

Actualmente existe un gran número de herramientas tecnológicas con múltiples be-

neficios y aplicaciones en el sector público. Una de ellas es la *blockchain* o cadena de bloques, un sistema de contabilidad pública que mantiene la integridad de los datos de las transacciones (Swan, 2015). Este sistema permite que exista una red de participantes que no se conocen o no se tienen confianza entre ellos y tiene el propósito de que lleguen a un acuerdo sobre el estado de una administración compartida sin depender de la intervención humana, un control central o la supervisión de un ente regulador (Atzori, 2016; Tassa y Tessone, 2019). Es decir, se trata de un sistema de contabilidad descentralizado que se puede usar y compartir con un número  $n$  de participantes y permite llevar una trazabilidad exacta de las operaciones realizadas.

En concordancia con lo anterior, se plantea la pregunta que guía la investigación de este artículo: ¿cómo puede aplicarse la *blockchain* para asegurar el cumplimiento de las reglas de operación de los programas que integran el gasto federalizado? Es importante puntualizar que esta investigación no pretende establecer mecanismos que modifiquen el impacto de los programas existentes, sino que se articule un método que asegure el cumplimiento de las reglas de operación sin depender del factor humano, abonando así a la transparencia presupuestaria, el ahorro y el eficiente ejercicio de recursos de origen público.

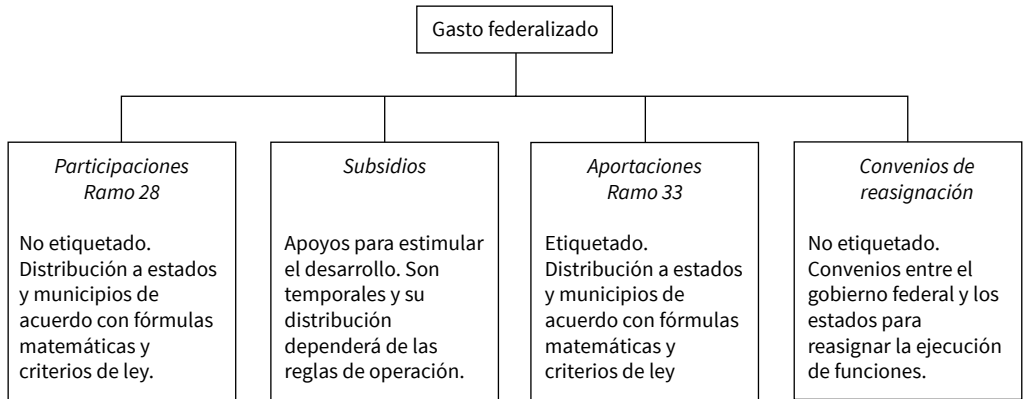
#### *Funcionamiento del gasto federalizado en México*

En México, las entidades federativas y los municipios ceden atribuciones tributarias al gobierno central a cambio de recursos financieros. Esto se realiza para equilibrar ingresos y gastos y promover una asignación eficiente de recursos para servicios públicos. Este proceso se rige por la Ley de Coordinación Fiscal, que establece reglas de colaboración entre autoridades fiscales y organiza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Ley de Coordinación Fiscal, artículo 1°).

Así, el gasto federalizado está integrado por cuatro componentes o «ramos», cuyo objetivo principal determinará el sustento legal que los enmarque, la forma y temporalidad en que se distribuyan, si se trata de asignaciones a administraciones estatales o municipales y, sobre todo, si son recursos etiquetados para un uso específico o, por el contrario, se pueden utilizar sin condicionamiento previo del gobierno federal. En la figura 1 se presenta un diagrama con los cuatro ramos referidos.

Respecto a cómo se distribuyen estos recursos, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establece las reglas de colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno

Figura 1 | Conformación del gasto federalizado



Fuente: Elaboración propia con datos públicos sobre el gasto federalizado.

ya la cuantía de lo que deben recibir; determina fórmulas cuya composición puede seguir criterios resarcitorios, distributivos, compensatorios, históricos, equitativos o de incentivos a avances programáticos (Peña-Ahumada, 2012). Dichas fórmulas quedan de manifiesto en la Ley de Coordinación Fiscal y se acompañan de métodos de distribución, que sirven como base para la integración de cada uno de los fondos.

Para el caso de las participaciones, también denominadas ramo 28, si bien de manera autónoma los estados y municipios pueden fijar el destino que tendrán los recursos que lo integran, el reparto que se hace desde el gobierno central deriva de la aplicación de fórmulas con carácter resarcitorio. En el tema de las aportaciones o ramo 33 y los ocho fondos que lo integran, a las fórmulas de distribución se suman las reglas de operación, que son los lineamientos obligatorios que se deberán seguir para asegurar que los recursos sean utilizados exclusivamente con el fin para el que están previamente «etiquetados». En el caso de los convenios de reasignación, son acuerdos signados entre las diferentes instituciones públicas del gobierno federal y las entidades federativas, en los cuales quedan de manifiesto el objetivo principal que busca el convenio y una serie de obligaciones que debe cumplir el receptor, incluyendo las circunstancias de modo, cuantía, tiempo y lugar para la repartición de los recursos. En el caso de los subsidios, que prevén asignaciones económicas para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés

general (Cámara de Diputados, 2006), éstos se ciñen a lo que se tenga en las disposiciones jurídicas que se plasman en los diferentes decretos y reglamentos, según quede precisado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

*Noción de contrato administrativo y su incidencia en el gasto federalizado*

Pisier Kouchner (1973) y Forsthoftn (1958) destacan la génesis del contrato administrativo en la noción de servicio público y su régimen jurídico de dominio público. Este tipo de contrato implica la imposición unilateral de obligaciones estatales, complementadas con actos jurídicos bilaterales. López de Zavala (1997) enfatiza que estos contratos deben satisfacer necesidades públicas, incluyendo cláusulas «exorbitantes» no apropiadas en contratos privados. Por lo tanto, un contrato administrativo es aquel que emana de la administración pública en el ejercicio de su facultad de servicio público, y contempla una manifestación de voluntades de dos o más partes involucradas, públicas o particulares, con la finalidad de atender una necesidad pública.

El contrato administrativo puede ser visto como un acuerdo entre la administración pública y particulares, pero también se argumenta que puede incluir entidades gubernamentales. La legislación aplicable en el contexto mexicano, como el Código Civil Federal, define un contrato como un acuerdo entre dos o más partes que establece, modifica o transfiere obligaciones y derechos, siempre que haya consentimiento de las partes y un objeto material del contrato. En el contexto de los contratos administrativos entre entidades gubernamentales, la voluntad mutua de las partes crea una relación bilateral caracterizada por la colaboración en pos del bien común, sin subordinación.

Para el caso de las reglas de operación, los convenios y los acuerdos del gasto federalizado, existen pactos firmados entre dependencias de los diferentes órdenes de gobierno en los que se manifiestan derechos y obligaciones a los que las partes se hacen acreedores, así como un objeto principal que da pie a la firma de los mencionados documentos, que implica la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales, y cuyo destino final dependerá de lo que se establezca en el propio instrumento. Por ello, considerando lo que establece la normativa aplicable y tomando en cuenta los elementos necesarios para su existencia, para esta investigación las reglas de operación, los convenios y los acuerdos que regulen la forma en que se transferirá el gasto federalizado podrán ser considerados como contratos administrativos.

### *La blockchain y los contratos inteligentes*

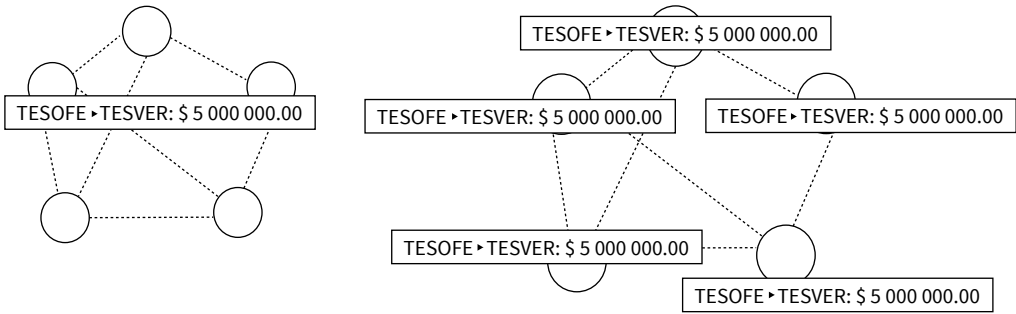
En el año de 1996 se introdujo un concepto, en ese entonces revolucionario, de contratos inteligentes (CI), que redujeran las posibilidades de incumplimiento mediante la utilización de programas informáticos en los que pudieran tenerse algoritmos cuya composición contemplaría todas las cláusulas contractuales a las que se comprometen las partes que intervienen (Szabo, 1996). En este contexto, se ha concebido también a los CI como sistemas que automáticamente mueven activos digitales según reglas arbitrarias previamente especificadas (Buterin, 2015) o como un conjunto de promesas especificadas en forma digital, con un programa que obliga a cumplir el contrato integrado en el código (Sadiku *et al.*, 2018). Tomando en cuenta estas definiciones, y al retomar lo establecido en la legislación mexicana respecto a los contratos, se puede entender a los CI como aquellos acuerdos cuyo cumplimiento se efectúa de manera automática, mediante la conversión de las voluntades de las partes participantes que jurídicamente les crean derechos y obligaciones, en algoritmos que se ejecutan en un *software* especializado.

La existencia de este tipo de contratos de ejecución mecánica es posible gracias a la tecnología de la cadena de bloques, un concepto que ha adquirido relevancia ya que en sus inicios estuvo ligado al sistema de seguridad de transacciones de *bitcoin*. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha demostrado que sus aplicaciones pueden trascender a otros ámbitos, incluyendo el gubernamental.

El concepto y el funcionamiento de la cadena de bloques son aspectos complejos y novedosos, cuyo principal objetivo es la descentralización de la información. Se le puede considerar como una plataforma en la que existen miembros pares con posibilidad de intercambiarse valores mediante transacciones sin la necesidad de un elemento central que sirva como árbitro (Imran-Bashir, 2017). Se trata de una base de datos que puede ser compartida por una gran cantidad de usuarios de forma *peer-to-peer* (red de computadoras que funcionan como nodos con comportamientos iguales entre sí), lo que permite almacenar información inmutable y ordenada (Dolader-Retamal *et al.*, 2017). De este modo, se habla de una red de computadoras interconectadas, en las que ninguna tiene más privilegios que la otra y se dan intercambios de información de forma confiable, sin intermediarios, transparente y verificable.

Los nodos participantes *p2p* guardan fragmentos de información de los intercambios de dinero que se lleven a cabo entre usuarios. De este modo, por ejemplo, si desde la Tesorería de la Federa-

Figura 2 | Funcionamiento de la red descentralizada para transferencias monetarias a un estado



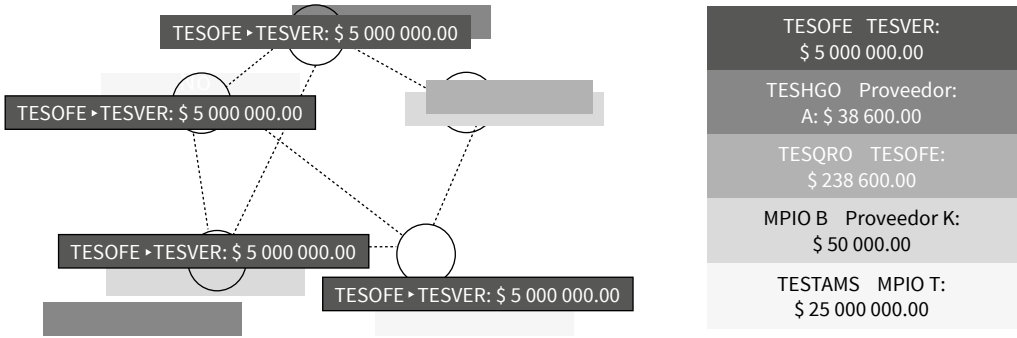
Fuente: Elaboración propia con datos públicos sobre el gasto federalizado.

ción (Tesofe) se transfiere  $n$  cantidad de dinero a la secretaría  $x$  de un estado, esta información es propagada entre cada uno de los miembros de la red para tener los registros actualizados (véase la figura 2).

Para garantizar la seguridad de las transacciones es necesario echar mano de la criptografía, que es una forma de presentar información de forma «opaca» para que solamente los agentes autorizados (personas o dispositivos diversos) sean capaces de revelar el mensaje oculto (Del Río-Mateos, 2021). La llamada criptografía asimétrica contempla la existencia de dos claves, una pública para encriptar y otra privada para desencriptar; esta última sólo la conoce el emisor de una transacción y para utilizarla se requerirá una firma digital, que es la clave de identidad de ese emisor.

Al mismo tiempo, todos los nodos participantes en la red descentralizada propagan información de diferentes operaciones en un periodo establecido, como pagos de dependencias gubernamentales a proveedores con recursos provenientes de un fondo determinado, transferencias de tesorerías estatales a municipales, reintegros, etcétera. De este modo se genera una gran cantidad de información en poco tiempo, que deberá ser enviada a una red de validadores. Éstos verifican aspectos como que la cuenta origen tenga suficientes fondos, la firma digital del emisor sea la correcta y la cuenta destino sea la adecuada, entre otros aspectos. Una vez que la transacción ha sido validada, para asegurarse de que se tiene una actualización de datos organizada y veraz en este libro mayor digital, es posible agruparla en bloques (véase la figura 3).

Figura 3 | Ejemplo de funcionamiento de la red descentralizada para transferencias monetarias a varios estados



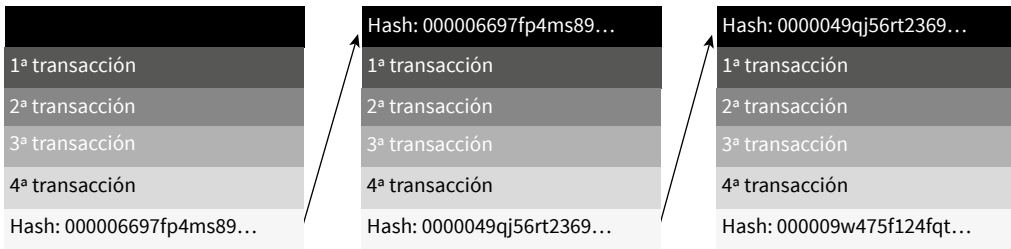
Fuente: Elaboración propia.

Para asegurar la integridad y prevenir posibles manipulaciones o borrados maliciosos de transacciones, cada vez que se crea un bloque en la *blockchain* se le asigna un identificador único, conocido como *hash*, el cual se genera mediante un algoritmo matemático que convierte los datos del bloque en una cadena de caracteres de longitud fija. Esto permite verificar la validez de las transacciones y garantizar la seguridad del sistema. Es decir, el *hash* es la forma de identificar un bloque con transacciones ya validadas, y cada vez que se crea un nuevo bloque, éste se encadena con el anterior, y no sólo se crea un nuevo *hash*, sino que además deberá contener obligatoriamente el *hash* del bloque anterior.

Cada vez que una transacción se altera o elimina, el *hash* cambia su composición de manera automática. Por ello, al crearse un nuevo bloque, éste muestra una discrepancia con el anterior y, por lo tanto, la cadena no es válida. De este modo se asegura la inmutabilidad de las transacciones y la confiabilidad de la información contenida en la cadena.

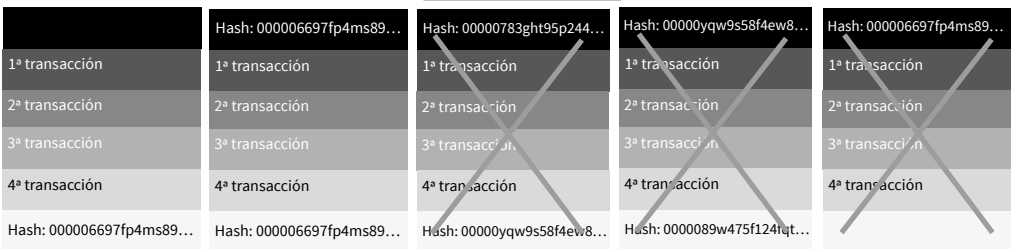
Los contratos inteligentes toman las cláusulas de los contratos en las que se crean derechos y obligaciones reconocidos jurídicamente y las codifican en un lenguaje programable dentro de la cadena de bloques. Este tipo de contratos se ejecutan bajo la premisa «si-entonces», es decir, si se da una situación *x*, automáticamente se ejecuta la acción *y*.

Figura 4 | Ejemplo de creación de *hash*



Fuente: Elaboración propia.

Figura 5. Ejemplo de *hash* alterados



Fuente: Elaboración propia.

### Ejemplo de un CI aplicado al gasto federalizado

Los modelos de cómo pueden aplicarse los CI en el gasto federalizado son diversos; sin embargo, para demostrar el funcionamiento particular de uno se presenta el siguiente modelo. Si un productor agrícola quisiera ser beneficiario del subsidio conocido como Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura para el ejercicio 2023, en su componente de fomento a la agricultura, el potencial beneficiario actualmente tiene que entregar en una ventanilla física una solicitud que habrá sido llenada en línea y arrojará un comprobante de captura que debe ser presentado físicamente, el folio de Registro en el Padrón de Productores de la Secretaría de Desarrollo Rural, una identificación oficial vigente (credencial para votar, pasaporte, cartilla del servicio militar nacional o cédula profesional), Clave Única de Registro de Población (CURP) y un comprobante de



domicilio del solicitante (luz, teléfono, predial, agua, constancia de residencia expedida por el ayuntamiento), con una vigencia no mayor de los tres meses anteriores a la fecha de solicitud, así como la acreditación de la propiedad del predio mediante el documento jurídico fehaciente que corresponda y presentar los permisos o validaciones que requiera, según su actividad agrícola.

De conformidad con el artículo 18 del Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura 2023, las unidades responsables (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER]) determinan los territorios que tendrán acceso a él. Se da preferencia a solicitantes que pertenezcan a grupos o comunidades indígenas o afrodescendientes, mujeres y personas con discapacidad que se dediquen a las actividades productivas agroalimentarias; mujeres, personas con discapacidad y solicitantes que viven en zonas de alta y muy alta marginación. Finalmente, cuando el solicitante ha recibido el apoyo, debe firmar un documento de entrega-recepción.

Esta forma de trabajo tiene inconvenientes como que una persona cuya actividad principal es agrícola carece de la posibilidad de acceder a herramientas como computadoras, impresoras, internet e incluso energía eléctrica. Por lo tanto, puede ser complicado para ella estar al tanto de una convocatoria publicada en medios digitales y llenar un formulario en línea para imprimirlo posteriormente, lo cual la pone en desventaja o a merced de representantes o intermediarios para cumplir estas tareas, y esto le puede implicar cederles un porcentaje de su subsidio.

Asimismo, la integración de los expedientes, su análisis y la selección de beneficiarios depende íntegramente del factor humano. Esto aumenta riesgos de corrupción como la exigencia por parte de servidores públicos de un porcentaje del subsidio para ser elegibles y obtenerlo, integrar expedientes con documentación alterada para beneficiar a familiares, conocidos o a sí mismos, no beneficiar a la población a la que de preferencia deben beneficiar los apoyos, desviar el recurso y falsificar o alterar los documentos de entrega-recepción, por mencionar algunos.

Con la utilización de los CI, mediante el uso de la programación informática y la consulta de información contenida en servidores de las diferentes instancias de carácter público, es posible no sólo hacer más eficiente la elección de los diferentes beneficiarios, sino también minimizar los riesgos de corrupción. Es importante señalar que los CI pue-

den integrarse de otros contratos inteligentes, es decir, funcionar como un rompecabezas en que las partes que lo integran son pequeños contratos inteligentes que forman uno más grande, según las fases que la instrumentación de cada contrato requiera. Así, para este ejemplo en particular pueden considerarse cuatro fases, que se denominarán: registro, identificación, formalización y seguimiento.

#### Fase 1. Registro

En esta fase se registra y queda para consulta la unidad administrativa del sector central de la secretaría, órgano administrativo desconcentrado u organismo descentralizado sectorizado a la SADER que tiene a su cargo la operación y ejecución de este componente en particular, y que coincida con los criterios de selección de regiones prioritarias para el ejercicio 2023, así como su ubicación geográfica, enviando a la cadena de bloques los campos:

- Nombre de la unidad administrativa.

- Ubicación geográfica.

#### Fase 2. Identificación

En ella se realizan la consulta y el registro de los potenciales favorecidos por el programa. En esta fase puede hacerse más eficiente el proceso de selección de beneficiarios, ya que se puede programar automáticamente una consulta a los bancos de datos de organismos como el Instituto Nacional Electoral, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, Catastro y el Registro Civil, entre otros. Estas consultas permitirán validar que el solicitante reúna las características solicitadas en la convocatoria de manera expedita, en cuestión de segundos. Así, el bloque se compondrá de información certera, inmutable, y los beneficiarios serán seleccionados algorítmicamente, sin necesidad de entrega física de numerosos documentos y con la confianza de tener datos reales e inmutables. Los campos que, por ejemplo, quedarían establecidos en la cadena de bloques son:

- Nombre del beneficiario.

- Asignación de un número de beneficiario.

- Edad.

- Dirección.

- Identificación oficial.

CURP.

Comprobante de domicilio.

Sexo.

Pertenencia a grupo vulnerable.

Tipo de actividad agrícola.

Permiso para desarrollo de actividad.

Elegibilidad o no para recibir el beneficio.

### Fase 3. Formalización

Esta fase contempla la consulta, por parte de externos, de los beneficiarios del subsidio. Asimismo, se podrá determinar, de acuerdo con los resultados de la fase de identificación, la cantidad que deben recibir y la forma de pago. Es decir, por ejemplo, si se programa que una mujer con residencia en el municipio de Chiconcuautla, Puebla, reciba 50 000 pesos, que serán transferidos en cinco partes iguales bimestralmente en el periodo de marzo a diciembre de 2022, que deberán transferirse a un banco en particular que permita el retiro de fondos sin tarjeta y no cobre comisión, y que además le sea notificado vía mensaje de texto cada vez que reciba el subsidio, será posible registrarlo y consultarlo, y también registrar el momento del retiro del efectivo.

Esta etapa permitirá cumplir, además, con lo establecido en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Datos Obligados, toda vez que para no vulnerar la identidad de los receptores del subsidio los campos que deberían guardarse en la cadena de bloques visibles para público en general serían:

Número de beneficiario.

Estado.

Sexo.

Tipo de actividad agrícola.

Monto total del beneficio.

Para el caso de la SADER y organismos fiscalizadores, la información por consultar podría ser visible en su totalidad.

### Fase 4. Seguimiento

Esta etapa es de gran relevancia para todo el sistema, pues en ella sí se involucra el factor

humano como testigo y evaluador de la funcionalidad de todo el procedimiento. Los resultados que arroje el periodo de formalización se combinan con aspectos por registrar y que serán enviados para su carga en el contrato por parte de los beneficiarios, como facturas o recibos de compra de insumos necesarios para el desarrollo de la actividad agrícola, fotografías, reportes sobre la cantidad de productos cosechados (para determinar aumento, mantenimiento o disminución después del subsidio), volumen de ventas, márgenes de ganancia, datos como mejoras en su vivienda, método de transporte, etcétera.

Las intenciones del seguimiento son, en primer lugar, conocer la efectividad de contrato; considerar si el funcionamiento se dio de manera correcta, aspectos que corregir, la necesidad de incluir campos que registrar o disminuirlos, la necesidad de aumentar nodos y, en general, los aspectos técnicos. En segundo lugar, coadyuvar en la evaluación y determinación de la pertinencia del programa en general; si se están seleccionando los criterios adecuados para beneficiar efectivamente a la población más vulnerable, si el monto de apoyo y la forma de recibirlo es la más efectiva, si los tiempos entre la transferencia del recurso y su aplicación por el beneficiario son acordes a lo ya considerado o superiores, si los tiempos de ejecución del programa se corresponden con los ciclos agrícolas de la tierra, si el recurso se utiliza efectivamente para la adquisición de insumos o se destina a cuestiones personales, y factores incluso como conocer si el banco con el que se está trabajando para hacer llegar el recurso es el idóneo.

Este seguimiento lo podrán realizar miembros de la sociedad civil que funjan como testigos sociales —figura reconocida por la legislación mexicana para representar a la ciudadanía en procedimientos de gobierno—, personal de los entes fiscalizadores y contralorías estatales y municipales, así como de la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, despachos de auditores, especialistas en temas agrarios, informáticos o ingenieros en sistemas computacionales, etcétera, que puedan constituir un órgano colegiado que, con un significativamente menor uso de recursos materiales, financieros o humanos, haciendo uso de datos certeros obtenidos mediante un método seguro e inmutable, y en tiempo real de ejecución, puedan asignar valores numéricos a cada parte de la fase y determinar una calificación. Esta fase del contrato guardaría datos como:

Municipio sujeto a evaluación.

Nombre de los evaluadores.

Aspectos por evaluar.

Valores numéricos por asignar.

Calificación de cada aspecto.

Calificación final del programa.

Estos campos dependerán de los criterios a los que se les quisiera dar seguimiento.

De igual manera, estos datos podrán constituir posteriormente un índice de cumplimiento del beneficiario, que podrá ser utilizado para la entrega de apoyos subsecuentes. El anterior es tan sólo un ejemplo de las cadenas de bloques y los contratos inteligentes en su aplicación a un pequeño componente del gasto federalizado.

### *Beneficios y retos por vencer en la instrumentación de los CI en el gasto federalizado*

Una vez establecida la manera en que se desarrolla un contrato inteligente y cuál es la forma de aplicarlo en los fondos federales, es pertinente resaltar los aspectos positivos de la instrumentación de esta forma de trabajo, máxime que se han establecidos algunos de los problemas más recurrentes en torno a la ejecución de este tipo de fondos públicos.

*Disminución de riesgos de corrupción.* Es indudable que los actos de corrupción están asociados al involucramiento de los seres humanos en aspectos relacionados con el dinero. Minimizar la participación del factor humano en la distribución del gasto contribuye a que los riesgos de corrupción disminuyan considerablemente, toda vez que la mayor parte de los procesos están dados por algoritmos que se corren en computadoras, y el humano prácticamente cosecha la información obtenida.

*Transparencia.* La opacidad en el manejo de recursos es un tema que a menudo ha beneficiado a quienes buscan hacer actos maliciosos con el dinero público, pues se llega a reservar información importante. El hecho de que la distribución del gasto se pueda ejecutar y consultar en tiempo real favorece un manejo claro del recurso público.

*Aplicación de la normativa.* En torno a la obtención, distribución, ejecución y comprobación del dinero público existe un gran número de leyes, decretos, convenios, reglamentos, etcétera, que dotan de un marco normativo a cada una de estas fases. La continua actualización de la norma puede incidir, entre otros factores, en que no se aplique correctamente, por lo que cuando se realiza una programación algorítmica que contempla todo aquello que deba tenerse en cuenta normativamente y se maneje como cláusulas contractuales, se garantiza el cumplimiento cabal de las leyes.

*Fiscalización eficiente.* El conocimiento de la trazabilidad que lleva cada peso desti-

nado al gasto federalizado al momento exacto de su ejecución permite conocer si se está realizando un ejercicio correcto de dinero público, lo que proporciona información para la toma de decisiones. Pero, adicionalmente, no se requerirá de la gran cantidad de recursos humanos, materiales, financieros, temporales y otros que actualmente se emplean en fiscalizar recursos que, además, fueron ejecutados al menos un año atrás, por lo que hoy en día se emplean mayormente acciones sancionatorias correctivas cuando no se ha cumplido con la norma.

*Democratización de la información.* La descentralización y autogestión de los diversos entes gubernamentales, así como la transparencia en su manejo y el hecho de que cualquiera puede consultar fácilmente la información permiten socializar el manejo de las finanzas públicas y, por ende, dotar a la ciudadanía de información y herramientas para un mejor entendimiento de las políticas públicas, los temas prioritarios de los gobiernos, y ejercer el poder público de que dota la información.

No obstante, también es necesario considerar los desafíos que se enfrentan para instrumentar los CI en aspectos públicos. El primero de ellos es la validez de este tipo de contratos, ya que hasta la fecha de elaboración de este artículo la legislación mexicana no contempla la existencia de esta clase de instrumentos. Sin embargo, cabe recalcar que con la llegada del comercio electrónico y su amplia utilización en los intercambios comerciales la Organización de las Naciones Unidas creó la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico, que contempla como uno de sus principios el de la no discriminación, el cual estipula que los efectos jurídicos a que se obliguen las partes no podrán denegarse por la única razón de que figure en formato electrónico. Particularmente, en sus artículos 6° y subsecuentes se establece que pueden darse formas de contratación distintas de las tradicionales. Es así que México tiene la oportunidad de estar a la vanguardia a nivel internacional al instrumentar este tipo de contratos y dotarlos de validez.

La ejecución de un modelo tecnológico de tal magnitud requeriría del empleo de computadoras de gran capacidad en todo el país, lo que representa un desafío mayor toda vez que existen en México zonas con altos niveles de rezago social y tecnológico, en las que habrá que hacer una inversión significativa para crear los cimientos técnicos.

Lo anterior no obsta para que la administración pública, en sus diferentes órdenes de gobierno, asuma los retos tecnológicos que se presentan para así propiciar una mayor eficiencia en los procesos, que evidencien su transparencia, una verdadera mejora regulatoria,

el ejercicio eficiente de los recursos públicos y, lo más importante, justicia social para los más vulnerables.

### Referencias

- Atzori, M. (2016). *Blockchain technology and decentralized governance: is the state still necessary?* University College of London. doi:10.2139/ssrn.2709713
- Auditoría Superior de la Federación (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*. México: Cámara de Diputados.
- Buterin, V. (2015). Ethereum white paper: a next generation smart contract & decentralized application platform. Blockchain Lab. [https://blockchainlab.com/pdf/Ethereum\\_white\\_paper-a\\_next\\_generation\\_smart\\_contract\\_and\\_decentralized\\_application\\_platform-vitalik-buterin.pdf](https://blockchainlab.com/pdf/Ethereum_white_paper-a_next_generation_smart_contract_and_decentralized_application_platform-vitalik-buterin.pdf)
- Cámara de Diputados (2006). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Cámara de Diputados (2019). Código Civil Federal. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/489006/Codigo\\_Civil\\_Federal\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/489006/Codigo_Civil_Federal_2019.pdf)
- Cámara de Diputados (2024). Ley de Coordinación Fiscal. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>
- Del Río-Mateos, A. (2021). *Introducción a la criptología*. Murcia, España: Universidad de Murcia. <https://www.um.es/adelrio/Docencia/Criptografia/Criptografia.pdf>
- Dolader-Retamal, C., Bel-Roig, J. y Muñoz-Tapia, J. L. (2017). La *blockchain*: fundamentos, aplicaciones y relación con otras tecnologías disruptivas. *Economía Industrial*, 405, 33-40.
- Forsthoff, E. (1958). *Tratado de derecho administrativo*. Alemania: Instituto de Estudios Políticos.
- Gutiérrez-Lara, A. (2010). Transparencia en el gasto federalizado. En *Propuesta para una efectiva transparencia presupuestaria*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Imran-Bashir, I. (2017). *Mastering blockchain*. London: Packt Publishing.
- López de Zavala, F. J. (1997). *Teoría de los contratos*. Buenos Aires: Zavalia Editor.
- Mik, E. (2017). Smart contracts: terminology, technical limitations and real world com-

- plexity. *Law, Innovations and Technology*. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3038406](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3038406)
- Peña-Ahumada, J. A. (2012). *Manual de transferencias federales a municipios*. México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Pisier-Kouchner, E. (1973). Le service public dans la théorie de l'Etat de León Duguit. *Revue internationale de droit comparé*, 25(4), 970-971.
- Sadiku, M., Kelechi, E. y Sarhan, M. (2018). Smart contracts: a primer. *Journal of Scientific and Engineering Research*, 5(5), 538-541. [https://www.researchgate.net/publication/326752872\\_Smart\\_Contracts\\_A\\_Primer](https://www.researchgate.net/publication/326752872_Smart_Contracts_A_Primer)
- Secretaría de Gobernación (2022, 30 de diciembre). Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación del Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura. *Diario Oficial de la Federación*. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5676235&fecha=30/12/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676235&fecha=30/12/2022#gsc.tab=0)
- Swan, M. (2015). *Blockchain: blueprint for a new economy*. Newton, Mass.: O'Reilly Media.
- Szabo, N. (1996). *Smart contracts: building block for digital markets*. Phonetic Sciences Amsterdam. <https://www.semanticscholar.org/paper/Smart-Contracts-%3A-Building-Blocks-for-Digital-Szabo/9b6cd3feobf5455dd44ea31422d015b003b5568f>
- Tasca, P. y Tessone, C. J. (2019). A taxonomy of blockchain technologies: principles of identification and classification. *Ledger*, 4. <https://doi.org/10.5195/ledger.2019.140>





# La prisión preventiva oficiosa: su inconventionalidad, inaplicación y efectos en la sociedad mexicana

MARÍA DE LA LUZ HERNÁNDEZ REYES  
HÉCTOR LUIS GUTIÉRREZ COSSÍO  
SANTIAGO ABRAHAM MEDINA ZAMUDIO

Recibido: 29 de enero de 2024. Aceptado: 1 de julio de 2024.

*Resumen.* Se analizan las constantes violaciones a los derechos humanos por parte del Estado mexicano con motivo de la aplicación de la prisión preventiva oficiosa, considerada inconventional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que mantiene a miles de mexicanos presos sin condena, sin que un juez pueda valorar la necesidad y proporcionalidad de la medida. Además de los graves efectos que ésta causa en la salud mental y física, las relaciones sociales y familiares, el trabajo y las adicciones, a personas que sufren una privación de la libertad prolongada.

*Palabras clave:* inconventionalidad, derechos humanos, prisión preventiva, sanciones internacionales, efectos en la salud.

*Abstract.* The constant violations of human rights by the Mexican state are analyzed, due to the application of informal preventive detention, considered unconventional by the Inter-American Court of Human Rights and which keeps thousands of Mexicans imprisoned without conviction, without a judge can assess the necessity and proportionality of the measure. In addition to the se-

.....  
María de la Luz Hernández Reyes. Universidad Autónoma de Sinaloa, México (correo electrónico: luzhernandez@udgvirtual.udg.mx | <https://orcid.org/0000-0001-5874-2996>).

Héctor Luis Gutiérrez Cossío. Universidad del Policía del Estado de Sinaloa, México (correo electrónico: cossio\_1976@hotmail.com | <https://orcid.org/0009-0006-9148-9105>).

Santiago Abraham Medina Zamudio. Universidad Autónoma de Sinaloa, México (correo electrónico: santiago.medina.zamudio@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0009-3130-2443>).

rious effects that this causes on mental and physical health, social relationships, family, work and addictions, to people who suffer prolonged deprivation of liberty.

*Keywords:* unconventionality, human rights, preventive detention, international sanctions, health effects.

### *Introducción*

Desde la instrumentación del nuevo sistema de justicia penal mexicano, luego de las reformas constitucionales del año 2008, se transitó de un sistema mixto-inquisitivo a una nueva forma de justicia en la cual la presunción de inocencia, el debido proceso y el estricto respeto a los derechos humanos serían la piedra angular para acabar con los actos de tortura, los abusos de autoridad y la burocracia, así como disminuir los gastos procesales y el número de personas detenidas en prisión preventiva siendo consideradas presuntamente inocentes.

Al efecto, desde el paso a este nuevo sistema de justicia se instrumentó la oficiosidad de la prisión preventiva, la cual queda establecida en el párrafo 2 del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que también se establece una serie de delitos considerados graves. Con base en él, por el solo hecho de ser imputada una persona de presuntamente cometer un delito grave, se le priva de la libertad de forma preventiva, sin que un juez de control valore la necesidad y proporcionalidad de la medida.

Aún más, aunque este acto sea considerado como retrógrada e inquisitivo, en el año 2019 se volvió a reformar el artículo 19 de la Constitución y se aumentaron al doble los delitos considerados graves o de prisión preventiva oficiosa, con lo cual se incrementó el número de personas privadas de la libertad en espera de una sentencia.

En líneas generales, en este artículo se analiza en el apartado 1 la prisión preventiva justificada, la cual sí cumple con los parámetros internacionales, pero que el Estado mexicano aplica ocasionalmente de manera desproporcionada y abusiva por la falsa creencia de que si no se logra la prisión no se hace justicia.

De esta manera, la prisión preventiva justificada se vuelve también inconvencional, en cuanto a su aplicación, cuando la autoridad judicial no cumple con los requisitos de proporcionalidad e idoneidad, así como de mínima intervención, estipulada en el artículo 156 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Es decir, no respeta las garantías

judiciales o los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales signados por México.

En segundo lugar, en el apartado II se presenta un razonamiento sobre la prisión preventiva oficiosa, que es considerada inconveniente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en virtud de que violenta los principios de presunción de inocencia, debido proceso y pro persona, además de que limita las facultades del juez para establecer la medida cautelar conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.

En el apartado III se hace una crítica de las diferentes reformas constitucionales realizadas a partir del año 2008, como las hechas en materia penal ese año, las reformas en materia de derechos humanos de 2011 y la reforma al artículo 19 realizada en 2019.

De la misma forma, en el apartado IV se desarrolla una investigación documental sobre los graves efectos que causa el largo periodo de privación de la libertad: afectaciones en la salud, la familia, los ámbitos laboral y social, y farmacodependencia. Además, sobre las condiciones de hacinamiento en las prisiones que causa la falta de clasificación de los detenidos, lo cual aumenta los niveles de reincidencia en las personas sentenciadas y la comisión de delitos por parte de quienes estuvieron en prisión preventiva y quedan en libertad.

Asimismo, en el apartado V se hace una interpretación del contexto actual de la prisión preventiva oficiosa, que el Estado mexicano continúa aplicando, con lo cual violenta los derechos humanos de los mexicanos a pesar de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido diferentes sentencias en las que ordena adecuar la legislación interior mexicana conforme al contexto internacional y eliminar la prisión preventiva oficiosa y el arraigo.

En relación con esto, en el apartado VI se desarrolla la metodología empleada, conforme al método mixto con énfasis en el método cualitativo y un diseño de análisis de teoría fundamentada, para recopilar datos y conceptos de diferente material bibliográfico, jurisprudencias y legislaciones a fin de lograr el objetivo de investigación, que es analizar la inconveniente de la prisión preventiva oficiosa y los graves daños que causa a la salud mental y física, las relaciones sociales, familiares, laborales, y mediante adicciones, a miles de personas encerradas sin sentencia previa.

Para tal fin, como instrumento de investigación, se aplicó una encuesta a la población de sexo femenino privada de la libertad en prisión preventiva. Se pretendía que

la muestra incluyera a la totalidad de ellas, pero fueron excluidas cuatro por padecer enfermedad mental y ser analfabetas. Al final, sólo se aplicó a 35 internas del penal de Aguaruto, municipio de Culiacán, Sinaloa, donde al principio se notó un ambiente de total hermetismo y miedo, por lo que fue necesario el apoyo del personal de trabajo social para tener un mejor acercamiento y ganar su confianza. Además, se entrevistó a tres jueces de control con amplio conocimiento en la aplicación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

En el apartado VII se presentan los resultados, a raíz de los cuales se concluye que la prisión preventiva oficiosa es constitucional pero no adecuada a los parámetros que exige la legislación internacional, es decir, es inconvencional, por lo que el Estado mexicano violenta principalmente el principio pro persona. Además, limita las facultades del juez al no pedirle que tome en cuenta los argumentos de las partes y aplique el criterio de mínima intervención según las características particulares de cada persona. A pesar de los importantes cambios en el sistema penal, sigue aplicándose de forma abusiva la prisión preventiva justificada u oficiosa.

De igual manera, se pudo determinar el impacto social que se produce, con el grave daño a la salud mental y física, en las relaciones sociales, familiares y laborales, así como con las adicciones que la prisión preventiva ocasiona a muchas personas que son consideradas inocentes sin sentencia. Se pudo demostrar esto con los resultados de la encuesta, es decir, de forma cuantitativa, y con las entrevistas —de manera cualitativa— a 35 internas femeninas y tres jueces de control.

### *1. Prisión preventiva*

Considerada la medida cautelar más lesiva, y establecida en el artículo 19 constitucional y la fracción XIV del artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la prisión preventiva consiste en la privación de la libertad de una persona imputada de presuntamente cometer un delito. En tal virtud, esta medida es considerada la última razón de ser del derecho (*ratio essendi*) y debe ser decretada por la autoridad jurisdiccional a petición del ministerio público.

Una vez decretado el auto de vinculación a proceso, el ministerio público solicita la medida cautelar de privación de la libertad, para lo cual deberá justificarle al juez de control los motivos de su solicitud y que otras medidas cautelares menos lesivas no sean

suficientes, entre otros requisitos formales. A su vez, el juez de control deberá valorar en lo particular la necesidad de dicha medida, misma que se puede extender hasta un año. Según Luque González y Arias (2020): «Por ende, la prisión preventiva será la medida cautelar aplicada en el proceso penal como último recurso estableciendo de manera preeminente varios medios alternativos a la privación de la libertad» (p. 179).

De forma similar, Gutiérrez (2017) define la prisión preventiva de la siguiente manera: «la *prisión preventiva* como medida cautelar, es una institución jurídica procesal que implica la detención de una persona mientras se encuentra sujeta a proceso penal» (p. 757). Por ello, es considerada una medida de privación de la libertad de una persona en tanto recibe una sentencia, ya sea condenatoria o absolutoria.

Aunado a lo anterior, entre otros requisitos formales para que el ministerio público solicite esta medida, deberá justificar la necesidad de privación de la libertad y que no puede utilizarse otra menos lesiva, con el fin de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, los testigos o la comunidad. También, cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

En definitiva, esta medida cautelar la debe aplicar el juez de control bajo los principios de idoneidad y proporcionalidad, tomando en cuenta los argumentos de las partes y la justificación del ministerio público, según lo establece el artículo 156 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Al respecto, Cárdenas Gracia (2014) afirma que «El subprincipio de idoneidad consta de dos elementos a tener en cuenta: que la ley tenga un fin constitucionalmente legítimo y que la intervención o afectación a los derechos fundamentales sea adecuada para perseguir el fin constitucionalmente legítimo» (p. 73).

En conclusión, la prisión preventiva justificada cumple con los parámetros establecidos en la legislación internacional, pero se vuelve inconventional cuando, en perjuicio de una persona imputada de haber presuntamente cometido un hecho delictivo, de forma abusiva y desproporcionada, se le violentan sus garantías judiciales y se le obliga a permanecer aprisionado en tanto se investiga si es inocente o culpable.

## II. Prisión preventiva oficiosa

El artículo 19, párrafo II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece desde el año 2008 la prisión preventiva oficiosa. Tipifica una serie de delitos

considerados graves y, por lo tanto, de aplicación oficiosa de la medida cautelar de prisión, delitos que fueron aumentados con la nueva reforma constitucional del año 2019.

Este concepto, propio del Estado mexicano, obliga al juez a privar de la libertad a las personas imputadas de cometer un hecho delictivo específico, sin tomar en cuenta sus características particulares, si existe la necesidad de la medida cautelar y ésta es la más idónea, proporcional y menos lesiva. Con ello, la propia Constitución limita la autoridad del juez y su obligación de aplicar la convencionalidad *ex officio*, en protección del principio *pro homine* y presunción de inocencia.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) establece en su artículo 19, párrafo II, lo siguiente:

El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

Para realizar este procedimiento no se requiere solicitud de parte, sino que oficiosamente el juez de control decreta la privación de la libertad cuando se trate de delitos graves contemplados en el artículo 19 constitucional. En tales supuestos, el juez no está facultado para verificar en lo particular sobre la proporcionalidad o necesidad de la aplicación de la medida cautelar.

Con respecto a lo anterior, Ramírez Torres (2022) menciona que:

La prisión preventiva llamada oficiosa, en la práctica, es interpretada tanto por fiscales como jueces como un pase automático para dictarla, en el caso de los supuestos delictivos que engloba, sin abrir debate para probar que esa medida es la más eficaz para garantizar los fines del proceso, y se ha

convertido en una práctica cotidiana por la que diariamente numerosas personas son privadas de su libertad (p. 134).

En otras palabras, la prisión preventiva oficiosa es la privación temporal de la libertad impuesta por un juez de control, pero sin tener la facultad de decidir y determinar la medida cautelar que estime justa y necesaria, sino que de oficio debe ordenar la privación. Esto si los hechos imputados son típicos de uno de los delitos considerados graves en el artículo 19 constitucional. Por lo tanto, esta medida es considerada violatoria de derechos humanos, del principio de presunción de inocencia, la convencionalidad y el principio del debido proceso, entre otros.

Además, causa graves daños a la salud mental de los internos. Debido al largo periodo de encierro, la violencia interior y las características propias de las instalaciones carcelarias, gran parte de la población penitenciaria padece de ansiedad, estrés y graves problemas de adicciones, por lo que una vez en libertad terminan cometiendo algún hecho delictivo y son encarcelados nuevamente.

En relación con lo anterior, Rodríguez López (2019) menciona lo siguiente:

Muchos presos entran en una situación complicada. La historia de vida de los internos suele conllevar dificultades en muchos ámbitos, como la familia, la educación/escolaridad, la formación para el empleo, la vida laboral o las relaciones interpersonales. Además, hay personas que ya han sido previamente diagnosticadas de un problema de salud mental o han tenido un historial grave de adicciones. También, ingresan personas sanas que por su estancia en prisión adquieren déficits, enfermedades y desarrollan incluso, problemas mentales (p. 11).

### *III. Reformas constitucionales*

#### Reformas del 18 de junio de 2008

A través de los años, la Constitución ha sufrido un sinnúmero de reformas. Pero lo que aquí nos ocupa son las reformas constitucionales en materia penal hechas a partir de 2008 a los artículos del 16 al 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, la fracción VII del artículo 115 y la fracción XII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fecha 18 de junio de dicho año.

Esta serie de reformas prometía ponerle fin a un sistema mixto-inquisitivo en que la



práctica común era la violación a los derechos humanos, el debido proceso, los actos de tortura y tratos crueles, así como trámites burocráticos para la obtención de justicia. Con esta reforma se da un cambio de paradigma a un nuevo sistema de justicia penal adversarial, cuya piedra angular sería la presunción de inocencia y el debido proceso.

Respecto a lo anterior, García Ramírez (2020) menciona:

La bandera de la reforma de 2008 —elevada varios años antes, sin mayor fortuna— fue la adopción del régimen de juicios orales y el tránsito hacia un sistema acusatorio que relevase al imperante inquisitivo —así se calificó— o mixto que había caracterizado al derecho mexicano. En rigor, la reforma constitucional de 2008 puso el mayor énfasis en la composición de los litigios penales por medios diversos del proceso ordinario y el juicio oral [...]

Partiendo de esto, la reforma del artículo 19 incluyó la oficiosidad de la prisión preventiva, en la que establece una serie de delitos considerados graves (oficiosos), en los cuales la aplicación de la privación de la libertad a una persona es forzosa en caso de ser señalada de presuntamente cometer un delito de los establecidos en el mismo artículo, lo cual quita a la autoridad judicial la facultad de decidir sobre su aplicación bajo los principios de idoneidad y proporcionalidad. Al respecto, García (2022) menciona que «El debate alrededor de la prisión preventiva en su modalidad oficiosa es que contribuye al positivismo en el sistema penal y a la violación de derechos humanos. Adicionalmente, no sólo no contribuye, sino que entorpece los procesos de procuración e impartición de justicia».

Reformas en materia de derechos humanos de 2011

El 11 de junio de 2011 se reformó nuevamente la Constitución federal, precisamente los artículos primero, tercero, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, todos ellos en materia de derechos humanos. Esto le dio un sentido más humanista, aunque en la práctica aún no se cumple de manera satisfactoria con lo estipulado, principalmente en relación con el artículo primero.

Nuestra Carta Magna, en su artículo primero, en cuanto a los derechos humanos, se pone en un plano de igualdad con respecto a los tratados internacionales al estipular que «En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos

reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte» (párrafo 1), con lo que se forma un bloque de convencionalidad.

De manera similar, la Constitución establece un principio pro persona (*pro homine*) cuando establece lo siguiente: «Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia» (artículo primero, párrafo 2). Por ello, en materia de derechos humanos se debe aplicar obligatoriamente el principio *ex officio*, que consiste en la obligación del sistema judicial de aplicar la ley que más favorezca a la persona, ya sea de carácter nacional o internacional.

En tal caso, resulta inconveniente la aplicación de la prisión preventiva oficiosa, pues contradice la legislación internacional porque ésta prohíbe la aplicación oficiosa de la privación de la libertad y sólo la faculta en los casos en que esté debidamente justificada en la solicitud del ministerio público y sea dictada por un juez bajo los principios de idoneidad y proporcionalidad.

En cuanto a la legislación internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1976) establece que:

Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo (artículo 9, párrafo 3).

En el caso de la normativa mexicana, la prisión preventiva oficiosa es aplicada como una regla general, cuando se le imputa a la persona la presunta comisión de un hecho delictivo considerado como delito grave. Además, se sale de la facultad del juez de aplicar la ley de manera proporcional, por lo que esta medida es considerada inconveniente.

#### Reforma constitucional de 2019

Aunque ya era constante la violación de los derechos humanos de personas privadas de la libertad siendo consideradas inocentes y en espera de una sentencia, el 12 de abril de 2019

se volvió a reformar el mencionado artículo constitucional. Con su reforma se aumentó al doble el número de delitos considerados graves (oficiosos), lo cual vulnera los principios de presunción de inocencia y debido proceso.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2022) menciona que:

La prisión preventiva oficiosa es, igualmente, contraria a la independencia judicial y al deber de fundamentar jurídicamente los motivos de la detención, dijo la Dra. Estrada-Castillo. Además, pone en grave riesgo el derecho a la integridad personal y la garantía de no ser víctima de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes. A pesar de que la prisión preventiva oficiosa sea establecida en la ley, ello no garantiza que no sea arbitraria.

En 2019, nuestra Constitución federal contempla dieciocho tipos diferentes de delitos. Si alguno de ellos es típico de la conducta de una persona, ésta recibirá de oficio la medida cautelar de prisión preventiva, sin que sea analizada por un juez la posibilidad de una medida cautelar menos lesiva. Respecto a lo anterior, se menciona que:

En 2020 la cifra de personas que ingresan a cárceles crece a niveles récord en México. En tan sólo 10 meses, con todo y pandemia sanitaria, el número de reos se ha elevado en 13 mil 840 internos respecto a los que había al arranque del año. Y con ello la sobrepoblación se ha agravado: más del 40% de los penales ya registran condiciones de hacinamiento (Prison-Insider.com, 2020).

Este gran incremento en la cantidad de población penitenciaria, que es el mayor de la última década y revierte la tendencia a la baja que se había logrado tras la reforma al sistema penal, no es resultado de un mayor número de sentencias condenatorias, sino del creciente encarcelamiento de personas de manera «preventiva». Es decir, de personas detenidas, pero sin sentencia.

Esta publicación hace notar la ineficiencia del sistema de justicia penal mexicano, cuyos operadores tratan de justificar con una elevada cifra de personas privadas de la libertad sin sentencia una aparente estrategia para crear la falsa percepción de que se está haciendo justicia. De igual manera, este incremento evidencia los efectos de la reforma del artículo 19 constitucional de 2018, con la que aumentó el número de delitos «graves» que ameritan prisión preventiva oficiosa, y a consecuencia de esto se revierte la tendencia

a la baja de los presos sin condena y se presenta un aumento desproporcionado de ellos en comparación con las cifras de los primeros años de aplicación de la reforma penal de 2008.

Es necesario resaltar que en la actualidad continúa aumentando el número de presos sin condena, como lo indica el censo de población penitenciaria levantado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2019:

Con relación al estatus jurídico que presentó la población privada de la libertad en los centros penitenciarios, 63 726 personas se encontraban sin sentencia; en cambio, 116 376 personas contaron con sentencia. Por su parte, los centros especializados de tratamiento o internamiento reportaron 353 adolescentes con medida cautelar de internamiento preventivo y 1 079 más en internamiento y semi-internamiento o internamiento en tiempo libre.

#### *IV. Efectos de la prisión preventiva*

La medida cautelar personal de prisión preventiva está fundamentada en el artículo 19 constitucional, y el artículo 20, apartado B, fracción VII de la misma carta fundamental establece que el imputado deberá ser juzgado antes de un año, salvo que solicite mayor plazo para su defensa. También, la fracción IX establece que la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que fije la ley como máximo de pena al delito que motivare el proceso, y en ningún caso será superior a dos años.

La privación de la libertad prolongada tiene consecuencias en la salud, sociales, familiares, económicas y psicológicas, lo cual genera odio y desconfianza hacia las instituciones encargadas de la impartición de justicia. Respecto a lo anterior, en un documento oficial del Ministerio del Exterior de España (2017) se menciona que «El ingreso en prisión puede actuar como el inicio de una cadena de estresores, dificultades con la pareja, disminución de los ingresos familiares, la comunicación a los hijos de la situación de encarcelamiento, favoreciendo además una mayor presencia del *locus* de control externo al tenerse que someter al régimen del centro penitenciario» (p. 10). Y que «También hay graves consecuencias psicológicas. Por lo general el sufrimiento psicológico se expresa en multitud de sentimientos negativos, en particular quedaría reflejado por: el odio, rencor, violencia, agresividad, inquietud, indefensión, incertidumbre, irritabilidad, desesperación, deseos de venganza, temor, asco, pánico y desamparo entre otros» (p. 25).

El mismo documento prueba que entre más largo sea el periodo de privación de la libertad mayores son los efectos de inestabilidad emocional, pérdida de las relaciones sociales, inestabilidad laboral y farmacodependencia, lo cual influye en la dificultad para la reinserción social y aumenta el riesgo de reincidencia. Respecto a lo anterior, el INEGI (2017) dice que, «Según un estudio del Instituto de Investigación sobre Políticas Criminales, el uso excesivo del encarcelamiento conduce al hacinamiento, condiciones de detención degradantes e inhumanas y pobres resultados de rehabilitación». Asimismo, las prisiones de México se encuentran sobrepobladas y difícilmente cumplen con los objetivos establecidos en el párrafo segundo del artículo 18 constitucional, que es lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

Todos estos factores se conjugan para evitar una verdadera reinserción de los sentenciados. Pero también se produce una grave afectación a las personas presuntamente inocentes que se encuentran privados de la libertad mientras esperan una sentencia, que no en todos los casos resulta condenatoria, y por lo regular regresan a su vida social y familiar con graves afectaciones mentales, sociales, familiares, laborales o de otro tipo.

#### *v. Contexto actual de la prisión preventiva oficiosa en México*

A partir del año 2011, derivado del caso Radilla Pacheco, a través del expediente 912/2010, las autoridades jurisdiccionales del país, en sus respectivas competencias, deben acatar el principio pro persona, consistente en adoptar la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate. Así queda plasmado en el primer artículo constitucional.

Sin embargo, tal texto constitucional ha quedado como letra muerta en virtud de que los jueces mexicanos no aplican la convencionalidad, por lo menos no en el caso de la prisión preventiva oficiosa, argumentando que ellos sólo se basan en el mandato que establece la contradicción de tesis 293/2011 (SCJN, 2011), con registro digital 24985, que establece: «Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional» (párrafo 1).

Esto a pesar de la tesis aislada 1a. CXLIV/2014 (10a.) No. 2006181 (SCJN, 2014a), la cual establece: «Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo el Poder Judicial de la Federación, deben

acatar lo ordenado en aquéllas» (párrafo 1). Lo anterior se fundamenta en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuyo artículo 26 establece el principio *pacta sunt servanda*.

De igual manera, la tesis jurisprudencial P./J. 21/2014 (10a.) (SCJN, 2014b), con registro digital 2006225, ordena: «Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona». De acuerdo con esta tesis, los criterios jurisprudenciales de dicho organismo internacional son vinculantes para el Estado mexicano aun cuando no haya sido parte del litigio.

Esta obligación ha sido ratificada en diferentes pronunciamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En ellos se precisa que las legislaciones internas no deben contradecir las legislaciones internacionales en materia de derechos humanos, con la consecuencia de que no surtan efectos jurídicos.

Además de las constantes violaciones a los derechos humanos con la aplicación de la prisión preventiva oficiosa, instaurada en las reformas en materia penal del año 2008, se suman otros delitos con la reforma del artículo 19 constitucional de 2019, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero del 2021. Mediante este decreto:

Se reforma y adiciona el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales; [...] diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, del Código Penal Federal, de la Ley General de Salud, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Es tan evidente la violación constante de los derechos humanos por el Estado mexicano con la aplicación de la prisión preventiva oficiosa, que varios casos de flagrante violación han llegado hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como los de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz vs. México. Ellos alegaron que fueron objeto de tortura, violaciones a las garantías judiciales, la presunción de inocencia y la libertad; permanecieron en prisión preventiva por más de 17 años.

En efecto, el 12 de abril de 2023 el Estado mexicano resultó responsable de violar la libertad personal y la presunción de inocencia con la aplicación del arraigo y la prisión preventiva oficiosa.

Asimismo, en el caso de Tzompaxtle Tecpile y otros *vs.* México, por su detención y privación de la libertad fueron objeto de proceso penal y de la medida de arraigo y prisión preventiva. Los hechos tuvieron lugar entre los años 2006 y 2008. Al respecto, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2023), «El 7 de noviembre de 2022 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dictó sentencia mediante la cual declaró la responsabilidad internacional del Estado de México por la violación de los derechos a la integridad personal, libertad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial».

En ambos casos el Estado mexicano fue condenado, entre otras cosas, a dejar sin efecto en su ordenamiento interno las disposiciones relativas al arraigo de naturaleza preprocesal y adecuar su ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva.

Respecto a lo anterior, con fecha 22 de septiembre de 2023, los plenos regionales publicaron la tesis jurisprudencial PR.P.CN. J/13 P (11a.), con registro digital 2027280. En ella se establece que «La suspensión provisional en el juicio de amparo indirecto. Cuando se reclama la imposición de la prisión preventiva oficiosa, la persona juzgadora no deberá limitarse a los efectos establecidos en el artículo 166, fracción I, de la Ley de Amparo, sino que deberá otorgarla con efectos restitutorios de tutela anticipada» (SCJN, 2023).

A pesar de las resoluciones y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de la inconvencionalidad de la prisión preventiva oficiosa, y en sentido contrario a la tesis anterior, el 19 de enero de 2024 los plenos regionales publicaron la tesis jurisprudencial PR.P.CS. J/16 P (11a.), con registro digital 2028043, en la cual se establece lo siguiente: «Suspensión provisional en el juicio de amparo. Cuando se reclama la prisión preventiva oficiosa, no es procedente concederla con efectos restitutorios con base en lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias dictadas en los casos Tzompaxtle Tecpile y otros contra México y García Rodríguez y otro contra México» (SCJN, 2024).

En conclusión, a pesar de las diferentes sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las que se ordena dejar sin efecto el ordenamiento interno constitucional en materia de arraigo y prisión preventiva oficiosa, por considerarlas violatorias de derechos humanos e inconvencionales con respecto a la normativa internacional, el

Estado mexicano nada ha hecho para dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo primero constitucional y aún sigue tipificado en el artículo 16, párrafo octavo y artículo 19 párrafo segundo de nuestra Carta Magna, por lo que su aplicación continúa vigente.

#### *VI. Metodología*

En la presente investigación se empleó el método mixto con énfasis cualitativo. Además, se utilizaron diversos instrumentos de recolección de información, como entrevistas a operadores del sistema judicial y encuestas a personal interno femenino en prisión preventiva. Se determinó utilizar lo anterior pese a que el escenario donde se desarrolla la investigación, que es el sistema penitenciario, es limitado y poco accesible.

También se utilizó el diseño de análisis de la teoría fundamentada, ya que se desarrollan preguntas sobre procesos y relaciones entre conceptos de la prisión preventiva para explicar cómo se lleva a cabo este proceso y de qué manera impacta a la sociedad en general, al estado de Sinaloa y en particular a las personas privadas de su libertad.

Asimismo, para la aplicación del instrumento de investigación —se diseñó una encuesta de escala Likert— se contó con una población de 39 personas del sexo femenino recluidas en prisión preventiva en el penal de Aguaruto, municipio de Culiacán, Sinaloa, de las que se excluyó a cuatro por ser analfabetas y estar afectadas mentalmente. Por ello, la muestra final fue de 35 internas. También se llevó a cabo una entrevista estructurada a tres jueces de control con amplio conocimiento en la aplicación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

El muestreo fue intencionado con muestra diversa, a fin de obtener distintos criterios usando perfiles diferentes para conocer los efectos de la prisión preventiva oficiosa directamente de las personas privadas de la libertad, así como las fallas del sistema de derecho mexicano mediante el conocimiento de personas expertas en el tema.

De igual manera, se solicitó al director del penal autorización para nuestro ingreso en él, donde se notó que existe un ambiente de desconfianza y miedo por parte de las reclusas. Debido a ello se solicitó el apoyo de personal de trabajo social, que ayudó a realizar las encuestas.

En cuanto a las cuestiones éticas, el presente trabajo se desarrolló con el máximo rigor metodológico posible. Fue muy minucioso en el uso de los diferentes métodos e instrumentos de investigación para obtener información y llegar a la verdad científica.



Además, para hacer las entrevistas y levantar la encuesta se solicitó por escrito la participación de las encuestadas y los entrevistados por medio del consentimiento informado. Se les hizo saber en qué consistía la investigación y su finalidad, y se les informó que los datos personales serían confidenciales. Una vez que fueron debidamente informados, se firmó el documento respectivo.

### *VII. Resultados*

Los resultados fueron obtenidos mediante los instrumentos de investigación ya mencionados, entre ellos la encuesta aplicada a 35 femininas internas en prisión preventiva. Las tres entrevistas semiestructuradas fueron con jueces de control, como operadores expertos en el nuevo sistema de justicia penal, y sus respuestas fueron sometidas a análisis utilizando el programa Google Forms. También se trianguló la información con material bibliográfico diverso, jurisprudencias y legislaciones, para utilizar posteriormente lo encontrado en la argumentación como soporte de la misma. La Secretaría de Marina (Semar, 2019) describe en forma clara y concisa el tratamiento de los datos obtenidos, «Para convertirlos en información; dicha información debe ser relevante y útil».

Por lo anterior, en las encuestas realizadas a personas femininas privadas de la libertad en prisión preventiva se comprobó que el 42.9% de las que se encuentran en proceso judicial tienen más de nueve meses esperando una sentencia, mientras que el 17.1% tienen de seis a nueve meses, el 20% de tres a seis meses y sólo el 20% llevan menos de tres meses en prisión. Este resultado comprueba que la mayoría de las personas en prisión preventiva tienen largos periodos de espera para recibir una sentencia, la cual en la mayoría de los casos las declara inocentes.

En referencia a lo anterior, Jaime (2021) menciona que la ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa parece una señal para los operadores de justicia, una luz verde para el uso abusivo de esta medida. Sólo así se explica que entre diciembre de 2019 y agosto de 2021 se haya incrementado en 28% el número de personas en prisión sin sentencia. Este incremento ha afectado más a las mujeres; la justicia se ensaña con ellas, ya que una de cada dos mujeres en prisión está en espera de sentencia.

La información coincide con las estadísticas presentadas por el INEGI (2019) en cuanto a personas privadas de la libertad sin sentencia en los centros penitenciarios. La cifra ascendía en 2019 a 63 726, de las cuales el 42.6% esperó su sentencia 12 meses o más.

A ello se suma que el 48.6% de la población reclusa encuestada considera que no es necesaria la medida de prisión preventiva, es decir, estar privada de la libertad mientras se investiga si se es inocente o culpable.

En tal sentido, De la Rosa Rodríguez (2020) menciona que:

La inclusión de la prisión preventiva en la Constitución mexicana se ha traducido en un incremento de este tipo de detenciones en la medida en que la Fiscalía General reconoció que las autoridades han abusado de ella desde 2008; señaló que de 4 000 personas en detenciones preventivas sólo 200 sospechosos habían sido condenados. De hecho, en los años del 2008 al 2013, de los 9 582 sospechosos detenidos en prisión preventiva sólo 490 fueron llevados ante un juez.

Por otro lado, el 71.4% de los presos sin condena manifiestan que no están separados de los presos condenados, por lo que no se cumple con lo expresado en el artículo 18 de la Constitución en el sentido de que «Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados».

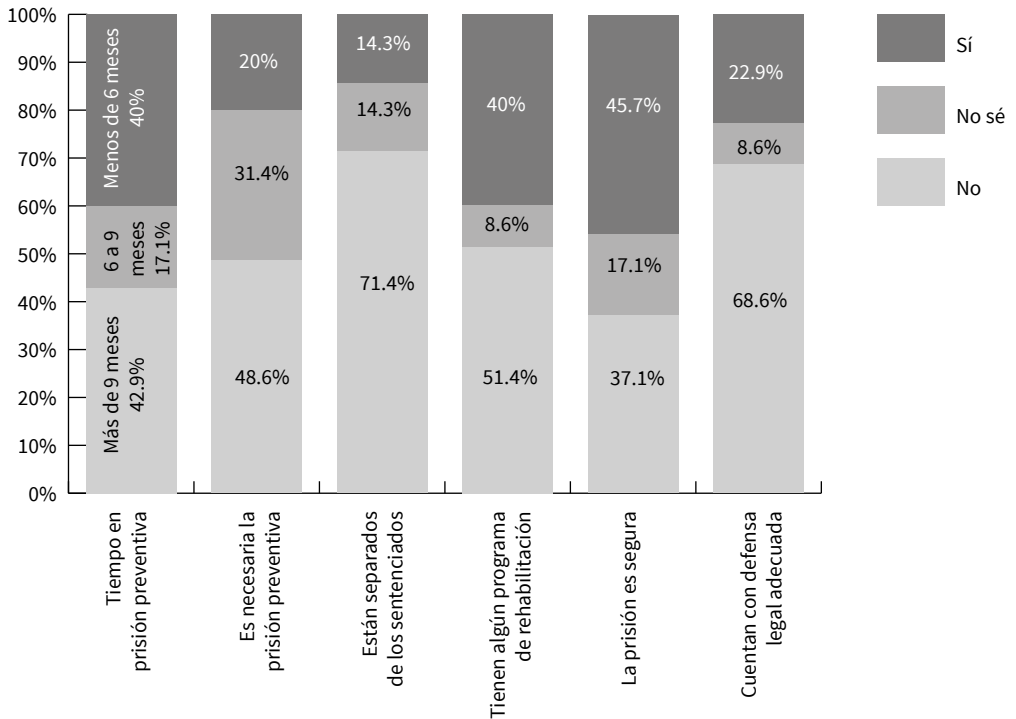
De ello se desprende que la falta de separación entre los presos en prisión preventiva y los condenados perjudica la reinserción social, lo cual conduce a eventos violentos en los que muchos internos, y también funcionarios penitenciarios, han perdido la vida. Con respecto a la reinserción social, provoca falta de espacios en cualquier acto cotidiano, como acudir a una cita médica, tener un espacio donde dormir, un lugar adecuado para desahogar necesidades fisiológicas, degustar un segundo plato de comida e incluso estudiar, sin mencionar que todo ello conforma la receta perfecta para la llamada universidad del delito.

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2016) menciona que:

Conforme a las normas internacionales en la materia, se ha reconocido que los fines de la clasificación penitenciaria se encaminan a la separación de los internos con el objeto de favorecer el tratamiento para la consecución de la reinserción social efectiva, por lo anterior, la clasificación penitenciaria es dentro de este sistema nacional coadyuvante directo para el tratamiento de las personas internas.

Debido a esto, el 51.4% de los encuestados manifiestan no tener un programa de rehabilitación libre de vicios, lo cual se contrapone con lo que establece el párrafo segundo del artículo 18 constitucional, que sienta las bases del sistema penitenciario para lograr la reinserción y procurar que el preso no vuelva a delinquir, así como con el artículo quinto de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que en sus fracciones de la I a la IV establece el sistema de clasificación en los sistemas penitenciarios de acuerdo con los criterios de igualdad, integridad y seguridad.

Gráfica 1 | Condiciones de encarcelamiento siendo presuntamente inocentes



Fuente: Elaboración propia.

En el mismo tenor, el 54.2% de las personas en prisión preventiva manifiestan que no o no saben si están lo suficiente seguros de tener garantizada su integridad física durante el proceso judicial. Tal dato converge con los estudios realizados por Aborn y Cannon

(2013), quienes exponen que «la violencia entre los detenidos, las amenazas de violencia por parte de otros presos e incluso de los guardias y la violencia directa, que va desde actos de humillación hasta la violencia física o la agresión sexual, también traumatiza frecuentemente a los individuos».

Al mismo tiempo, el 68.6% de la población reclusa bajo proceso no cuenta con recursos financieros para una defensa legal adecuada, y el 57.1% coincide en que carece por completo o tiene pocos recursos para que su familia viva dignamente. Esto confirma lo expuesto por Rabuy y Kopf (2015), quienes mencionan que «hace mucho tiempo que liberan personas encarceladas en las calles sin entrenamiento de trabajo, educación, o dinero», y agregan que esto «es una fórmula perfecta para la reincidencia y el encarcelamiento repetitivo. Mientras está bien documentado el hecho de que las personas liberadas de prisión tienen dificultades buscando trabajo».

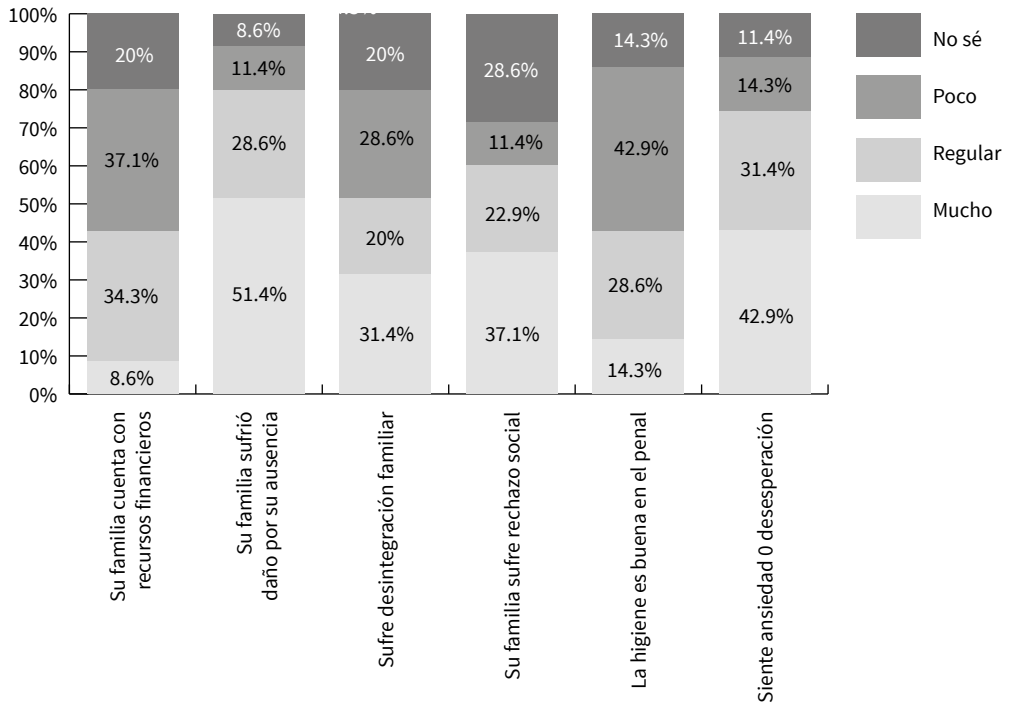
Así pues, los resultados indican que el 51.4% han sufrido mucho daño en el núcleo familiar, 31.4% presentó desintegración familiar y los familiares del 37.1% han sufrido rechazo social. Al respecto, Ferrajoli *et al.* (en Bustos-Ramírez, 1995) dicen que actualmente existen medidas cautelares menos lesivas para evitar lo más posible la privación de la libertad personal. En su percepción, la prisión preventiva no es la medida adecuada para reducir el fenómeno delictivo; al contrario, produce falta de socialización, daños irreparables en las personas afectadas, un gran gasto para el Estado, y la señalan como un castigo inútil.

De manera similar, el 42.9% de los internos en prisión preventiva manifiestan tener pocas condiciones de higiene para evitar una enfermedad, y que han sufrido ansiedad y desesperación a consecuencia de la reclusión penitenciaria.

Por su parte, el Ministerio del Exterior de España (2017) menciona que «Se constatan importantes repercusiones sobre la salud: deterioro de la salud física, pérdida de agudeza visual, de olfato, de oído, son consecuencias que padecen todas las personas que pasan una larga temporada en prisión. También hay graves consecuencias psicológicas. Por lo general el sufrimiento psicológico se expresa en multitud de sentimientos negativos».

En el mismo contexto, el 65.7% de los internos penitenciarios han perdido su empleo a consecuencia del proceso judicial y el 57.1% manifiestan no saber si lo podrán recuperar una vez que salgan en libertad. El 60% no saben si encontrarán un nuevo

Gráfica 2 | Afectaciones familiares, sociales y a la salud a consecuencia de la privación de la libertad



Fuente: Elaboración propia.

empleo que les regrese la estabilidad familiar, pues el 48.6% manifiestan que no han recibido ningún tipo de capacitación para competir en el mundo laboral una vez que estén en libertad.

Con lo anterior se puede constatar que la mayoría de las personas pierden su empleo cuando se les somete a prisión preventiva y están en espera de una sentencia, y enfrentan grandes dificultades para conseguir uno nuevo. Además, respecto al impacto social, esto acarrea graves afectaciones a la salud mental y física, rechazo social, familiar, laboral, y adicciones a consecuencia de una larga estadía en prisión, lo cual aumenta las posibilidades de que cuando la persona recupere su libertad cometa un delito y sea nuevamente encarcelada. Al respecto, Rodríguez López (2019) menciona que:

Se recoge también la idea sobre la relación de estos efectos con la duración de la condena. Donde la persona presenta una mayor inestabilidad emocional, sus relaciones, lazos o vínculos estarán muy debilitados, sufren una pérdida del sentido de pertenencia a los grupos sociales primarios anteriores, pérdida del puesto de trabajo, entre otras circunstancias; lo cual influye en la dificultad para la reinserción social y aumenta el riesgo de reincidencia.

En este mismo contexto se realizaron entrevistas semiestructuradas a jueces de control como operadores expertos en el nuevo sistema de justicia penal. Las respuestas de ellos posteriormente se convirtieron en información fundamental para el presente trabajo. Con ella se aclaran algunas prácticas judiciales que aún se llevan a cabo aunque son violatorias y fueron declaradas inconventionales por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

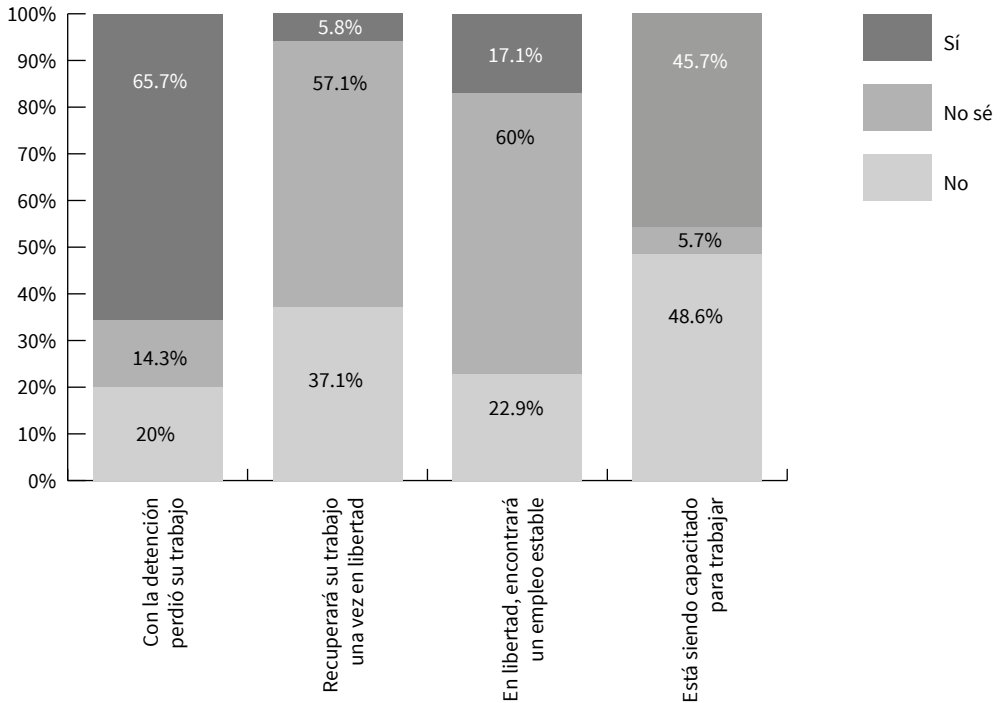
Aunque se entrevistó a tres jueces, sólo se obtuvieron respuestas de dos ya que uno de ellos, al conocer el tema de la entrevista, que era la inconventionalidad de la prisión preventiva oficiosa, únicamente hizo mención de que sólo se apegaba a lo que mandata la Constitución en su artículo 19 y no pretendía caer en controversias sobre el tema.

Asimismo, en las otras dos entrevistas los jueces mostraron mucho hermetismo y falta de interés sobre el tema. Contestaron las preguntas de forma cerrada y a veces con actitud molesta, justificando todo con base en lo que dice la Constitución. Por ello al hacer la codificación correspondiente el contenido que se rescató fue poco.

En cuanto a la inconventionalidad de la prisión preventiva oficiosa, manifestaron que conocen los parámetros internacionales y el principio pro persona, pero la aplicación en la práctica obedece a lo que establece el artículo 19 constitucional. Aun así, afirman que aplican la convencionalidad en todos los actos jurisdiccionales. Al respecto, Gómez Pérez (2014) afirma que constató en su primer estudio que en la región latinoamericana la mayoría de las personas privadas de su libertad se encontraban en espera de que se les dictara una sentencia, es decir, la mayoría eran presos sin condena. A partir de entonces se comenzaron a realizar una gran cantidad de estudios empíricos y trabajos doctrinarios, que siguieron evidenciando prácticas incorrectas de la prisión preventiva y un uso excesivo de esta medida cautelar en toda América Latina.

Los dos jueces entrevistados dijeron estar de acuerdo en que la aplicación de la prisión preventiva oficiosa viola derechos humanos como la libertad personal, la presunción de inocencia y la adecuada defensa, pero consideran que es algo pendiente de

Gráfica 3 | Afectaciones laborales a consecuencia del largo periodo de prisión



Fuente: Elaboración propia.

armonizar en virtud de que nuestra Constitución federal así lo mandata. En tal sentido, Guevara y Chávez (2020) mencionan que:

en realidad sus acciones legislativas o administrativas no mejoran los servicios de procuración de justicia. Al mismo tiempo, esos simuladores se han hecho de la vista gorda ante los contundentes estudios y precedentes que constatan que la prisión preventiva oficiosa viola el orden jurídico vigente en México, al ser una medida contraria a los derechos humanos.

Asimismo, aceptan que la prisión preventiva prolongada puede llegar a afectar psicológica y emocionalmente a la persona, además de que su aplicación de forma oficiosa desde hace décadas ha provocado hacinamiento en los sistemas penitenciarios. Con respecto

a lo anterior, Ramos Chavarría (2008) dice que «La universalización de la pena privativa de libertad evidenció rápidamente, una verdad categórica: todas las cárceles se llenan, y con ello la saturación de las prisiones en Latinoamérica es el principal problema a superar en materia penal y penitenciaria» (p. 19).

Aunado a esto, los juzgadores entrevistados mencionan que los delitos de prisión preventiva oficiosa se establecieron en México con el fin inhibitorio de evitar la realización de ciertas conductas delictivas debido a su naturaleza punitiva, ya que en su mayoría son de carácter patrimonial o político, y debe aplicarse bajo las consideraciones del juzgador, en las que se favorece siempre la protección de los derechos humanos tanto del imputado como de la víctima. En tal sentido, Gutiérrez (2017) refiere que la prisión preventiva, como medida cautelar, también requiere el análisis del juez que la determina, ya que ésta limita la libertad de una persona y con ello restringe varios de sus derechos, situación que, en opinión de algunos especialistas, no puede definirse de manera oficiosa aun para los delitos considerados graves.

Ambos jueces mencionaron que a veces es necesario aplicar la prisión preventiva oficiosa, y si se obtiene una sentencia absolutoria (inocente) se debería reparar el daño causado. Asimismo, dijeron que aplican los principios de proporcionalidad y necesidad, lo cual depende del caso concreto de que se trate. Además, en cuanto a la propuesta de reducir o eliminar en su totalidad los delitos con prisión preventiva oficiosa, coinciden en que esto tendría el beneficio de una reducción en la sobrepoblación carcelaria y el gasto del erario público, con lo cual mejorarían el sistema de justicia penal y la calidad de la justicia. En relación con lo anterior, Piñeiro (2018) afirma que:

Para lograr la consolidación del sistema de justicia penal aún hacen falta instituciones que ayuden al operador a realizar su trabajo de manera adecuada. Sin embargo, también hay que valorar que la reclusión temporal de personas de manera sistemática ya colapsó al régimen penitenciario. El Ministerio Público y los jueces tienen que elegir lo menos dañino para el imputado y la prisión preventiva debe ser la última opción. Los defensores públicos y privados deben de actuar como un contrapeso sólido, en beneficio de su defendido, y dejar de ser meros espectadores.

En relación con lo dicho hasta aquí, la presente investigación y los resultados de las encuestas a personas del sexo femenino corroboran que las reclusas en prisión preventiva



sufren directamente los efectos de esta medida cautelar. Además, a partir de los resultados obtenidos de codificar las entrevistas a juzgadores que operan el nuevo sistema penal acusatorio se pudo comprobar lo establecido en el supuesto hipotético y se cumplieron los respectivos objetivos generales y específicos.

A la vez, se pudo comprobar que el mismo poder judicial violenta los derechos humanos de las personas imputadas al recurrir a prácticas propias del sistema inquisitivo, en las que lo común es ir a prisión en tanto se investiga la probable participación en una conducta delictiva. Esto aun cuando se tiene el firme conocimiento de que con ello se están violentando normas internacionales que el Estado mexicano está obligado a cumplir y que en el artículo primero de la Constitución federal se establecen los principios pro persona, de convencionalidad y *ex officio*.

### *VIII. Conclusiones*

Con base en las evidencias anteriores, se puede argumentar que la prisión preventiva, justificada u oficiosa es constitucional ya que se establece en el artículo 19. Sin embargo, ésta no ha sido adecuada a los parámetros que exige la legislación internacional, lo que la hace inconveniente; por ello el Estado mexicano violenta principalmente el principio pro persona y el debido proceso, entre otros derechos humanos. Se considera que las últimas reformas al artículo 19 de la Constitución, primero en 2008, con la creación del nuevo sistema penal acusatorio, y luego en 2019, cuando se duplicaron los delitos graves o de prisión preventiva oficiosa, considerados como inquisitorios, representan un gran retroceso frente a los fines del nuevo sistema garantista.

Asimismo, las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos únicamente le dan un sentido humanista a nuestra Carta Magna, pero en su aplicación real son letra muerta, ya que los jueces no aplican los principios de convencionalidad, *ex officio* y mucho menos pro persona. De ahí que al Estado Mexicano se le considere un violentador de derechos humanos, pues no cumple con los acuerdos internacionales en la materia amparándose en su ordenamiento interno, en que lo común es ir a la cárcel. Esta percepción es respaldada por los datos del INEGI y la Secretaría de Gobernación.

Con esta investigación se visualiza que la medida cautelar de prisión preventiva sí es constitucional y convencional, pero no cumple con las normas internacionales de derechos humanos, ya que la continúan aplicando de manera abusiva e indiscriminada los

operadores del sistema, quienes intentan a toda costa dejar privados de la libertad a los imputados con base en la falsa creencia de que si alguien no está en la cárcel no se hace justicia.

Como lo indica Aguilar (2015), en la práctica judicial, aun cuando los juzgadores tienen el imperativo de preservar este derecho regulado constitucionalmente, ello no se refleja en sus resoluciones pues los operadores jurídicos se ven influidos, como miembros de una sociedad, por un estado de laceración y desconfianza, un sistema judicial incapaz de proteger sus derechos y una cultura constituida para establecer la culpabilidad del acusado. A partir de ello se aduce que esta es la forma de hacer justicia y restablecer el orden social, como lo muestran los resultados anteriores.

De igual manera, en 2022 hubo diversos acontecimientos y discusiones tendientes a eliminar la prisión preventiva oficiosa. La ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) Norma Piña propuso, mediante un proyecto, dejar de aplicar el segundo párrafo de la Constitución y declarar la invalidez de la norma secundaria, refiriéndose precisamente al artículo 167, párrafo tercero del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En el contexto nacional, en relación con los proyectos de reforma del segundo párrafo del artículo 19 constitucional existen dos posiciones diferentes. Por una parte, el posicionamiento de la SCJN respecto a la necesidad de adecuar la prisión preventiva a los criterios que establece la norma convencional, y por otra, la postura del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, quien tiene la postura contraria y se opone a la lógica jurídica.

Al respecto, el presidente envió un comunicado, con fecha 24 de agosto de 2022, al pueblo de México y la SCJN en el que manifiesta lo siguiente:

Pedimos al máximo tribunal del país que, al momento de resolver los asuntos mencionados, considere la seguridad pública del país, a las víctimas de los delitos, el combate a la impunidad y el enorme esfuerzo que implica la persecución criminal donde participan fuerzas federales y estatales, así como las fiscalías locales y la Fiscalía General de la República (FGR), y que, en consecuencia, prevalezca la prisión preventiva oficiosa, tal como lo establece nuestra ley fundamental.

Así, la prisión preventiva oficiosa está fuera de todo parámetro internacional y es violatoria de derechos humanos, ya que no permite que el juez de control tome en cuenta los

argumentos de las partes y aplique el criterio de proporcionalidad y mínima intervención, según las características particulares de cada persona.

En líneas generales, México ha recibido diversas recomendaciones por el uso excesivo de la prisión preventiva. Es el caso de las observaciones al país hechas por el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, que recomendó específicamente enmendar o derogar los preceptos constitucionales que establecen esta medida como obligatoria para ciertos delitos.

También, es necesario mencionar las últimas sentencias del año 2023 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado mexicano, como son los casos de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpizar Ortiz *vs.* México y Tzompaxtle Tecpile y otros *vs.* México. En ellas se condena al Estado mexicano a adecuar la Constitución a los parámetros internacionales en cuanto al arraigo y la prisión preventiva oficiosa, por considerarse inconvencionales.

Se espera que la declaración de inconvencionalidad del segundo párrafo del artículo 19 constitucional beneficie a miles de mexicanos que se encuentran en prisión preventiva oficiosa. Personas que siendo consideradas inocentes se encuentran privadas de la libertad, hacinadas en prisión esperando una sentencia.

Como cierre, es necesario resaltar que pese al gran esfuerzo que México ha realizado para transitar de un sistema judicial inquisitivo a uno más garantista, no se ha logrado la protección integral de los derechos humanos. El pensamiento equivocado de muchos operadores del sistema, y ciudadanos en general, de que si no hay prisión no se hace justicia, la prisión preventiva es la regla general y a los condenados se les computa como parte de su pena, desgraciadamente se convierte en pena de muchas personas a las que se priva de la libertad mientras se comprueba su inocencia.

En tanto se concreta una reforma constitucional efectiva no sólo en el papel, sino que también se lleve a la práctica judicial, miles de personas que hoy se encuentran presas siendo consideradas inocentes siguen sufriendo los efectos de largas estadías en prisión mientras se demuestra si son inocentes o culpables. Esto les deja graves secuelas físicas y sociales, afectaciones mentales que propician sentimientos como odio, rencor, violencia, agresividad, inquietud, deseos de venganza, temor, pánico y desconfianza hacia las instituciones encargadas de impartir justicia, así como al resto de la sociedad.

### IX. Recomendaciones

Es urgente estandarizar o adecuar la norma nacional con la norma internacional, a fin de evitar que se sigan violentando los derechos humanos de los mexicanos mediante el abuso de la aplicación de la prisión preventiva. Asimismo, retomar la esencia del nuevo sistema penal acusatorio, en el que la piedra angular es la presunción de inocencia.

Con esto se pretende que no continúe el abuso constante de la imposición de la prisión preventiva en México, ni aumente el número de personas privadas de la libertad sin un proceso y juicio previos. Debido a ello hay una gran cantidad de personas inocentes en las prisiones, lo cual provoca sobrepoblación penitenciaria y que sea poco efectiva la reinserción en la sociedad de quienes cumplen una pena. De igual manera, se evitaría que sufrieran daños psicológicos, familiares, laborales, de salud y sociales un sinnúmero de personas que pasan periodos prolongados privadas de su libertad, en prisión preventiva mientras se demuestra su inocencia.

También, se propone continuar con la profesionalización y concientización de los operadores del sistema de justicia —defensores, ministerios públicos y jueces— para que apliquen el derecho de manera más humana y apegada al artículo primero constitucional, es decir, al principio pro persona, y la medida cautelar de prisión preventiva sea en verdad la última razón de ser del derecho mexicano, que sea debidamente justificada por el ministerio público e impuesta por un juez de control siempre con base en los principios de necesidad y proporcionalidad.

A partir de las evidencias mostradas en los apartados anteriores de este artículo, se propone al legislativo eliminar por completo la prisión preventiva oficiosa que establece el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su defecto, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalide la aplicación de esta medida, en virtud de ser violatoria de derechos humanos y contraria al principio de convencionalidad.

### Referencias

- Aborn, R. M. y Cannon, A. D., (2013). Prisiones: encerrados sin sentencia. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/prisiones-encerrados-sin-sentencia/>
- Aguilar-López, M. A. (2015). *Presunción de inocencia. Derecho humano en el sistema pe-*

- nal acusatorio. Apéndice de jurisprudencia relacionada.* México: Instituto de la Judicatura Federal. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37682.pdf>
- Ángel, A. (2020, 15 de diciembre). Población en cárceles crece a ritmo récord en 2020: hay 14 mil reos más que al inicio del año. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/12/risionn-carceles-crece-record-2020/>
- Bustos-Ramírez, J. (dir.) (1995). *Prevención y teoría de la pena*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica Cono Sur.
- Cárdenas-Gracia, J. (2014). Noción, justificación y críticas al principio de proporcionalidad. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 47(139), 65-100.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2016). Clasificación penitenciaria. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/otrosDocumentos/Doc\\_2016\\_009.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/otrosDocumentos/Doc_2016_009.pdf)
- García, A. K. (2022, 10 de septiembre). Diferencias entre prisión preventiva oficiosa y prisión preventiva justificada. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Diferencias-entre-prision-preventiva-oficiosa-y-prision-preventiva-justificada-20220910-0008.html>
- García-Ramírez, S. (2020). Reforma penal 2008-2016. El sistema penal acusatorio en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 53(159), 1303-1309. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2020.159.15807>
- Gobierno de México (2022, 24 de agosto). Comunicado al pueblo de México y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://www.gob.mx/segob/prensa/comunicado-al-pueblo-de-mexico-y-a-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-312287>
- Gómez-Pérez, M. (2014). La jurisprudencia interamericana sobre prisión preventiva. En García-Ramírez, S., Islas de González Mariscal, O. y Peláez-Ferrusca, M. (coords.), *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3817/11.pdf>
- Guevara-Bermúdez, J. A. y Chávez-Vargas, L. G. (2020, 2 de marzo). La prisión preventiva oficiosa: contraria a derechos, ineficaz y costosa. *Nexos*. <https://eljuegodelacorte.Nexos.com.mx/la-prision-preventiva-oficiosa-contraria-a-derechos-ineficaz-para-sancionar-y-costosa/>
- Gutiérrez, Z. M. (2017). Prisión preventiva y reparación del daño en México: Ley General

- de Víctimas y Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 67(269), 755-790. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/62462/54942>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2019. Aguascalientes: INEGI. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2019/doc/cnspef\\_2019\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2019/doc/cnspef_2019_resultados.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2017), en números, Documentos de análisis y estadísticas, JUSTICIA. Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México, vol. 1, núm. 11, oct.-dic. 2017, p. 6-7. [https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en\\_numeros2.pdf](https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf)
- Jaime, E. (2021, 29 de octubre). La prisión preventiva oficiosa o el Estado que se ensaña... por nada. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/edna-jaime/2021/10/29/la-prision-preventiva-oficiosa-o-el-estado-que-se-ensana-por-nada/>
- Luque-González, A. y Arias, E. G. (2020, 13 de diciembre). El derecho constitucional en el Ecuador: presunción de inocencia y prisión preventiva. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 53(157), 169-192. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2020.157.15228>
- Ministerio del Exterior de España (2017). *La estancia en prisión: consecuencias y reincidencia*. España: Ministerio del Interior. [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/La\\_estancia\\_en\\_prision\\_126170566\\_web.pdf/9402e5be-cb74-4a2d-b536-4a3a9de6ff59](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/La_estancia_en_prision_126170566_web.pdf/9402e5be-cb74-4a2d-b536-4a3a9de6ff59) (consultado el 24 de noviembre de 2021).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1976). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_sp.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2022, 5 de septiembre). México debería anular la prisión preventiva oficiosa: dicen expertos de la ONU. Comunicado de prensa. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/mexico-should-overturn-mandatory-pre-trial-detention-un-experts>
- Piñeiro, A. (2018). La prisión preventiva en México: el encierro que estigmatiza personas. Justicia Penal. Justicia Transparente. Blog de Justicia Penal. <https://imco.org.mx/justiciapenal/blog/2018/10/11/la-prision-preventiva-en-mexico-el-encierro-que-estigmatiza-personas/>

- Prison-insider.com (2021, 3 de febrero). México: población en cárceles crece a ritmo récord en 2020, hay 14 mil reos más que al inicio del año. <https://www.prison-insider.com/es/articulos/mexico-poblacion-en-carceles-crece-a-ritmo-record-en-2020-hay-14-mil-reos-mas-que-al-inicio-del-ano>
- Rabuy, B. y Kopf, D. (2015, 19 de julio). Las prisiones de la pobreza. Descubriendo los sueldos de los encarcelados antes del encarcelamiento. Prison. Policy Initiative. <https://www.Prisonpolicy.org/reports/prisons-of-poverty-spanish.html>
- Ramírez-Torres, M. O. (2022). La prisión preventiva oficiosa (artículo 19 constitucional segundo párrafo) ¿Oficiosamente? ¿Debe justificarse? *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, 5(17), 133-160.
- Ramos-Chavarría, P. (2008). *Sobrepoblación y hacinamiento carcelarios: los casos de los centros de atención institucional La Reforma, El Buen Pastor y San Sebastián 2008*. Tesis de licenciatura en derecho, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Rodríguez-López, M. (2019). *Efectos de la estancia en prisión. Revisión de las principales consecuencias que conlleva el paso por prisión en los internos*. Trabajo de fin de grado en psicología, Comillas Universidad Pontificia. Madrid, España.
- Rosa-Rodríguez, P. I. (2020). Justicia penal, debido proceso y Estado de derecho en México. *Mexican Law Review*, 11(2), 147-171. <https://doi.org/10.22201/ijj.24485306e.2019.1.13131>
- Secretaría de Gobernación (2021, 19 de febrero de 2021). DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Finales... *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5611905&fecha=19/02/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611905&fecha=19/02/2021#gsc.tab=0)
- Secretaría de Marina (Semar) (2019). *Metodología de la investigación*. México: Universidad Naval.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2023, 17 de febrero). Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México. *Semanario Judicial de la Federación*. <https://sjfsemanal.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/70006>

### Legislación

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2011, abril). Contradicción de tesis

293/2011 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Registro digital 24985. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, t. I, p. 96.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2014a, abril). Tesis 1ª. CXLIV/2014 (10a.). Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo el Poder Judicial de la Federación, deben acatar lo ordenado en aquéllas. Registro digital 2006181. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, No. 2006181, Primera Sala, libro 5, t. I, p. 823. Tesis aislada constitucional.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Pleno (2014b, abril). Tesis jurisprudencial P/J. 21/2014 (10A.). Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. Registro digital 2006225. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, t. I, p. 204.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Plenos regionales (2023, 22 de septiembre). Jurisprudencia: Tesis PR.P.CN. J/13 P (11a.). Suspensión provisional en el juicio de amparo indirecto. Cuando se reclama la imposición de la prisión preventiva oficiosa [...] en los casos Tzompaxtle Tecpile y otros y García Rodríguez y otro... Registro digital 2027280. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Plenos regionales (2024, 19 de enero). Jurisprudencia, Tesis: PR.P.CS. J/16 P (11a.). Suspensión provisional en el juicio de amparo. Cuando se reclama la prisión preventiva oficiosa, no es procedente concederla con efectos restitutorios con base en lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias dictadas en los casos de Tzompaxtle Tecpile y otros contra México y García Rodríguez y otro contra México. Registro digital 2028043. *Semanario Judicial de la Federación*.





# Corrupción y trabajo penitenciario: obstáculos y propuestas para la reinserción social en Michoacán

LUIS ALFREDO OSNAYA HOYOS

Recibido: 31 de enero de 2024. Aceptado: 26 de junio de 2024.

*Resumen.* A pesar de que la legislación nacional establece criterios para hacer del trabajo un verdadero mecanismo de reinserción social de personas privadas de la libertad, en la práctica aparentes actos de corrupción identificados en prisiones michoacanas han desvirtuado este objetivo. Todos los servicios, aun los más básicos, parecen estar condicionados a una cuota de corrupción, lo que obliga a las personas privadas de su libertad a buscar incansablemente maneras de obtener dinero para pagar por ellos. Si bien se tiene conocimiento de la existencia de algunos trabajos que incrementan las probabilidades de reinserción social, las escasas oportunidades y bajos salarios las obligan a incorporarse en actividades laborales sin valor fuera de prisión. La investigación sugiere que el trabajo que realizan no contribuye a la reinserción social ni a evitar la reincidencia delictiva. Este análisis propone que la acción más efectiva para optimizar la reinserción social y controlar la corrupción es también la más sensible en términos de derechos humanos: garantizar la provisión de servicios básicos que les permita dedicar su tiempo a actividades laborales que genuinamente mejoren sus posibilidades de reintegrarse al mercado laboral tras su liberación.

*Palabras clave:* trabajo, corrupción, cárcel, reinserción social, sistema penitenciario.

*Abstract.* Despite Mexican legislation establishing criteria to make work a true mechanism for the social reintegration of inmates, in practice apparent acts of corruption identified in Michoacan

.....

Luis Alfredo Osnaya Hoyos. Ciudad de México (correo electrónico: [luis\\_osnaya@me.com](mailto:luis_osnaya@me.com) | orcid <https://orcid.org/0009-0005-8819-0463>).

prisons have undermined this objective. All services, even the most basic ones, seem to be conditioned by corruption, forcing inmates to tirelessly seek ways to obtain money to pay for them. While there are some jobs that could help them earn money while increasing their chances of social reintegration, the limited opportunities and low wages force them to resort to work with no value outside of prison. The research suggests that the work carried out in these centers does not contribute to social reintegration or reduce recidivism. This analysis proposes that the most effective action to increase social reintegration opportunities and control corruption is also the most sensitive in terms of human rights: ensuring the provision of basic services, allowing inmates to dedicate their time in activities which genuinely improve their chances of reintegrating into labor markets upon release.

*Keywords:* work, corruption, prison, social reintegration, penitentiary system.

### *Introducción*

El trabajo remunerado en el interior de los centros penitenciarios de México es uno de los seis pilares básicos sobre los que descansa la reinserción social efectiva de las personas privadas de su libertad (PPL), de acuerdo con la legislación mexicana. Su objetivo es proporcionarles conocimientos prácticos suficientes que las preparen para su eventual reintegración al mercado laboral cuando recuperen su libertad, y con ello disminuir la probabilidad de que reincidan en el delito.

Sin embargo, el estudio del caso michoacano revela que la instrumentación y el desarrollo efectivo de los programas de trabajo intracarcelario enfrentan serios desafíos. En particular, los presuntos actos de corrupción a los que están expuestas las PPL en Michoacán —que podría ser similares en otras entidades federativas— impiden que el trabajo que realizan en verdad llegue a mejorar sus oportunidades laborales fuera de prisión para evitar que reincidan en el delito. A partir de información obtenida mediante entrevistas a funcionarios actuales y anteriores de la Coordinación del Sistema Penitenciario de Michoacán, se alerta sobre la probable comisión de actos de corrupción por parte de funcionarios en colaboración con grupos de autogobierno, que han obligado a PPL a buscar incansablemente maneras de hacerse de dinero para pagar productos y servicios que deberían tener garantizados y a dejar de lado trabajos que les confieren habilidades útiles para su vida posterior al encarcelamiento.

Este artículo tiene como objetivo presentar una alternativa para aumentar la pro-

babilidad de que las PPL se involucren en actividades laborales que en verdad mejoren sus posibilidades de incorporarse al mercado laboral cuando sean liberadas. El texto está compuesto de esta introducción, tres secciones y unas conclusiones.

La primera sección, dedicada al contexto general del trabajo intracarcelario en México, expone el marco legal, los objetivos y los desafíos que enfrenta el trabajo remunerado en los centros penitenciarios. Se pone énfasis en la importancia del trabajo como un pilar de la reinserción social y en cómo su instrumentación ha sido opacada por problemas como el abandono institucional y la corrupción.

La segunda se enfoca en la corrupción identificada en prisiones michoacanas, y expone los resultados de una investigación de corte cualitativo basada en entrevistas a funcionarios del sistema penitenciario michoacano; a partir de ellas se identificó que al parecer ocurren actos de corrupción por parte de autoridades penitenciarias que afectan la vida cotidiana de las PPL y su decisión de trabajar. Asimismo, se describen casos específicos de supuesta corrupción y la forma como ésta influye negativamente en la posibilidad de que las PPL participen en actividades laborales que mejoren sus probabilidades de integrarse al mercado laboral una vez que sean puestas en libertad.

En la tercera sección, sobre las restricciones para que las PPL tengan una ocupación en prisión, se presenta un análisis de corte microeconómico sobre cómo prefieren usar su tiempo las PPL. En específico, se muestra su preferencia por dedicarlo a obtener dinero para pagar servicios básicos que deberían tener garantizados, aunque sus actividades sean de poco o nulo valor fuera de prisión, y cómo las acciones anticorrupción existentes podrían tener efectos adversos. Al respecto, se propone una posible intervención para garantizar que se presten dichos servicios. Al tener una vida digna en prisión, se esperaría que las PPL dedicaran más tiempo a actividades laborales que mejoren sus perspectivas de reinserción social, con lo que se combatiría indirectamente la corrupción.

### *Contexto general del trabajo intracarcelario en México*

#### Marco legal, objetivos y desafíos actuales

Junto con la capacitación para el trabajo, la educación, la salud, el deporte y los derechos humanos, el trabajo remunerado en centros penitenciarios es uno de los seis pilares básicos en que descansa la reinserción social efectiva de las PPL en México, como lo establece la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) (Cámara de Diputados, 2016) en su artículo

14. La prestación de estos seis servicios en prisión es una obligación surgida recientemente, cuando los legisladores federales apreciaron —por la situación apremiante que dominaba la agenda pública al inicio del nuevo sistema de justicia penal en 2016— que las PPL requieren medios suficientes para no volver a delinquir cuando salen en libertad, es decir, evitar que reincidan en el delito. Y uno de los medios más importantes en la agenda legislativa durante las discusiones de la emisión de la LNEP fue precisamente el trabajo (Cámara de Diputados, 2016, pp. 4, 8, 53-60, 232-261, 438-269).

Por muchos años se desestimó en México la relación causal entre el trabajo y la reinserción social de las PPL, mientras que en centros penitenciarios de todo el mundo se utiliza como la base de su planeación. Lo anterior considerando que estudios efectuados en México y otros países han presentado de manera consistente evidencias sustantivas que muestran los efectos positivos del trabajo en reducir la probabilidad de que las personas liberadas decidan cometer nuevos delitos.

En primer lugar, el trabajo disminuye la probabilidad de incidir en actividades ilícitas en personas antes de ser encarceladas. En este sentido, estudios efectuados en Estados Unidos muestran que el aumento de un dólar en el ingreso mensual lícito de una persona lleva a una disminución de siete centavos de dólar procedentes de actividades ilícitas (Bushway, 2011, p. 183). En segundo lugar, el trabajo que realizan personas que antes fueron encarceladas por un delito también puede evitar que reincidan en actividades criminales después de salir de prisión. Por ejemplo, de acuerdo con la evaluación del programa Job Corps del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, las personas condenadas que participaron en él mostraron un aumento del 12% en las ganancias obtenidas en sus empleos y una disminución del 16% en la tasa de arrestos por reincidencia en actividades ilícitas frente a las que no participaron en el programa (Cullen y Jonson, 2011, pp. 302-303).

La literatura sobre el tema demuestra que el trabajo remunerado tiene efectos diferenciados en la posibilidad de que las personas participen en delito cuando salgan de prisión: en algunas es mayor que en otras. No obstante, hasta los autores más pesimistas coinciden en que el trabajo tiene efectos positivos al respecto. Por ejemplo, Maguire *et al.* (1988, pp. 14-15) se muestran escépticos sobre los resultados de los múltiples estudios hechos por sus contemporáneos, incluso de aquellos con cifras estadísticamente significativas. Uno de sus hallazgos es que no integraron a la muestra otras variables igualmente importantes, como consumo de drogas, estado civil y trabajo previo, entre otros. Sin embargo, conclu-

## Cuadro 1 | ¿Cuáles son los beneficios del trabajo remunerado en prisión?

Para las personas privadas de su libertad	Para el centro penitenciario
1. Expone las PPL a prácticas del mundo laboral.	1. Disminuye su costo de operación al utilizar a PPL en labores de mantenimiento.
2. Propicia en ellas un uso responsable del tiempo.	2. Reduce la situación de ocio de las PPL, considerada contraproducente.
3. Vincula su productividad personal con la recompensa económica.	3. Incide en la probabilidad de que las PPL participen en actividades indeseables durante su estancia en prisión.
4. Mejora la autodisciplina de quienes participan.	

Fuente: Elaboración propia con base en Maguire *et al.* (1988, pp. 3-4).

yen que los programas de trabajo no carecen de valor, sólo que para lograr sus objetivos es preciso optimizar su desarrollo y sus metas (Maguire *et al.*, 1988, pp. 16-17).

Aun considerando los avances científicos, el trabajo remunerado en cárceles mexicanas continúa siendo una asignatura pendiente para las autoridades del país, que no han asumido como propia la obligación de proveer suficientes espacios físicos a las PPL ni la de brindarles la oportunidad de participar en actividades laborales, aunque es una obligación de los centros penitenciarios en términos de la ley de la materia. Se desconoce el motivo preciso por el que las autoridades han pasado por alto la atención de cárceles y el respeto pleno de los derechos de las PPL, pero ciertamente no hay suficiente voluntad política que las obligue a invertir más recursos en las prisiones, especialmente si consideran que hay problemas públicos más apremiantes.

#### Abandono institucional de prisiones

y apertura de espacios propicios para la corrupción

En términos de la legislación penal mexicana, el objetivo central de las prisiones es la reinserción social de las PPL, entendida como «la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada» (LNEP, artículo 4°). Aunque resulte reiterativo, se hace hincapié en la necesidad de cambiar la apreciación de que la cárcel simplemente tiene un objetivo retributivo —como castigo o simple venganza en contra de quienes infringen la ley— y no el de reinsertarlos en la sociedad. La aprecia-

ción generalizada —probablemente resultado de una larga tradición punitiva (populismo penal) tras décadas de un sistema penal de corte inquisitivo— de que los criminales son enemigos de la sociedad, la cárcel tiene la finalidad de erradicar esos males y el trato que reciben las PPL justifica que sean vistas como seres inferiores (Ríos-Patio *et al.*, 2018, p. 112) debe ser erradicada por completo. La importancia de conseguir este cambio en la opinión pública radica en que es precisamente esta visión reduccionista de las PPL como ciudadanos de segunda clase lo que ha permitido la desatención y los abusos en el sistema penitenciario sin que exista, por este mismo motivo, una condena enérgica de la sociedad. Incluso ocasionalmente es la propia sociedad, bajo el amparo y con el beneplácito de las autoridades, la que fomenta este tipo de conductas hacia quienes residen en prisión (Dobrynina, 2017, p. 99).

Lo anterior no necesariamente implica que todas las PPL sean víctimas de abusos graves, pero sí ha derivado en que, en general, la administración pública relegue su atención hasta prácticamente su abandono. De acuerdo con el *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria*:

...el abandono [institucional generalizado por parte de las autoridades penitenciarias, gobiernos estatales, municipales y corresponsables en la materia] ha influido en una creciente auto gobernabilidad, impunidad y corrupción al interior de estos centros, lo que, si se suma al contexto geográfico, socioeconómico o de inseguridad, los hace en centros donde los fines de la reinserción social sólo son utópicos en tanto las autoridades penitenciarias continúen siendo permisibles o aquiescentes ante tales conductas (CNDH, 2021, p. 5).

Si bien es difícil determinar cuantitativamente la «situación de abandono», se puede utilizar como *proxy* la sobrepoblación carcelaria, que en 2015 superó, en el ámbito estatal, al 120% (INEGI, 2017, p. 21). Es decir, de 10 camas disponibles, 22 PPL las utilizaban.

Se pone énfasis también en que la situación de abandono de los centros penitenciarios nacionales tiene como efecto directo la corrupción desde dos perspectivas: 1) la corrupción como método que utilizan los internos para «lubricar el engranaje» de los mecanismos internos carcelarios ante la ineficiencia, y 2) la situación de escasez material e instrumental prevaleciente en los centros penitenciarios, que genera oportunidades de enriquecimiento ilícito para quienes ostentan el control de dichos recursos (Soto, 2003, p. 36).

### Desafíos actuales en el trabajo intracarcelario

La sobrepoblación carcelaria es el más visible síntoma de la situación en declive que se observa en el interior de cárceles, lo cual también se refleja en aspectos como el trabajo remunerado en centros penitenciarios. Lo anterior contrasta con lo que exige la norma como valor superior de la vida intracarcelaria: «El trabajo constituye uno de los ejes de la reinserción social de las personas privadas de la libertad y tiene como propósito prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad» (LNEP, artículo 91). La posibilidad de trabajar de PPL en centros penitenciarios no es de reciente creación, pero sí su función última de servir a la reinserción social. En el ámbito federal, por ejemplo, el trabajo penitenciario fue regulado desde inicios de la década de 1970 (Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, 1971); pero éste simplemente perseguía un propósito retributivo, por ejemplo: 1) los internos debían pagar con su salario el costo de su sostenimiento en prisión, y 2) para la reparación del daño ocasionado por la comisión del delito (segundo párrafo del artículo 10 del texto original, no reformado, de dicha ley).

Se debe decir que, aun cuando en el papel el trabajo penitenciario parece una realidad en todo el país —156 000 de los 220 000 internos, es decir, el 71.2%, realiza actividades laborales según la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) del INEGI 2021—, se identifican desafíos que hacen que dicho trabajo no constituya un factor de reinserción social de las PPL, sino una barrera. En primer lugar, de acuerdo con datos de la ENPOL, si bien 156 000 internos participan en actividades laborales, el 87.7% de ellos reciben remuneración y no el 8.9% (14 013), mientras que otros 5 306 internos no contestaron la pregunta pero podrían encontrarse en situación de empleo no retribuido. El trabajo de los internos debería tener una remuneración suficiente, en el entendido de que esta actividad debe satisfacer las necesidades específicas de las PPL en su vida intracarcelaria y proveer recursos suficientes a sus dependientes económicos en el exterior —sin mencionar que éste es un derecho fundamental en términos de los artículos 5º. constitucional y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La no retribución del trabajo constituye, bajo toda métrica o perspectiva, explotación laboral. Conviene destacar también que entre la gama amplia de beneficios que reciben los internos por el trabajo no remunerado están desde la comida (32.2%) —derecho fundamental que no debería ser condicionado— hasta los cigarrillos (2.3%).



En segundo término, si bien la norma determina que el trabajo tiene la finalidad de preparar a las PPL para su eventual reintegración al mercado laboral, éste no es el propósito de la administración de centros carcelarios. De la población que participa en trabajo penitenciario, el 27% lo hace para el propio centro en actividades diversas: elaboración de alimentos, mantenimiento o limpieza, cocina, apoyo administrativo, comercio, lavandería, impartición de clases o cursos y actividades culturales, deportivas o religiosas. Aunque estas actividades la mantienen ocupada, y ocasionalmente son remunerados, se debe decir que no necesariamente le proveen habilidades y experiencia que mejoren sus posibilidades de obtener un trabajo después de su liberación: «durante el confinamiento, la participación de PPL en la industria penitenciaria no puede ser considerada como una actividad que le conceda experiencia al interno» (Maguire *et al.*, 1988, p. 15). Esto, primero, por el bajo número de horas ocupadas; segundo, por la escasez de actividades constructivas, y tercero, por la baja remuneración asociada con la industria penitenciaria (Maguire *et al.*, 1988, p. 16).

Junto con el trabajo que prestan las PPL al centro penitenciario, existen otros dos modelos de trabajo, en función de quienes reciben el servicio: 1) trabajo con la participación de los sectores privado y social, y 2) el autoempleo. Respecto al primero, no es posible generalizar la relación de las PPL con sus patrones de los sectores privado y social, pero se ha prestado para lo que se conoce como el extractivismo penitenciario: «utilizar la privación de la libertad como oportunidad para explotar, al grado de exprimir, a las PPL y a sus círculos cercanos, al igual que al erario, en beneficio de minorías en el poder o cercanas al poder» (Muñoz y Sarre, 2022).

El autoempleo de PPL depende de que existan espacios dentro de los centros para sus actividades. De acuerdo con datos del Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales (CNSPE) 2022 del INEGI, en todo el país 241 (90.6%) de los 266 centros contaban con estos espacios. Sin embargo, es necesario que sean suficientes y las PPL cuenten con las herramientas necesarias para las actividades productivas. Por no encontrarse en ninguna encuesta o censo, se desconocen las características de estos espacios, principalmente si les es posible a los internos tener un autoempleo en ellos. No obstante, si se toman como referencia las actividades artesanales, de carpintería y maquila —la actividad de trabajo que realizan, en conjunto, el 62.8% de los internos—, se pensaría que al menos una tercera parte de los centros penitenciarios de México cuentan con talleres equipados.

### *Corrupción identificada en prisiones michoacanas*

#### Metodología de investigación

Para desarrollar esta sección se utilizó un enfoque cualitativo, que se acompaña de información estadística relevante para comprender cómo funciona el trabajo intracarcelario en centros penitenciarios de Michoacán, así como la corrupción y sus efectos en la vida cotidiana y la decisión de trabajar de las PPL. Por medio de entrevistas semiestructuradas, se buscó entender de forma general las experiencias y recabar los conocimientos de funcionarios actuales y previos de la Coordinación del Sistema Penitenciario de Michoacán, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, en el tema bajo análisis. Las entrevistas semiestructuradas se realizaron de la siguiente manera:

1. *Selección de entrevistados.* Se hicieron siete peticiones informales de entrevistas a funcionarios actuales y anteriores de la Coordinación del Sistema Penitenciario de Michoacán que tuvieran conocimiento, de manera directa e indirecta, de las actividades laborales que se realizan en los centros penitenciarios.
2. *Consentimiento informado.* En la solicitud de entrevistas se refirieron los objetivos del estudio. Se aclaró que tenía un propósito estrictamente académico —la elaboración de este trabajo— y que la información que aportaran no se utilizaría con otros fines. Además, antes de la entrevista se prometió a cada uno de los que serían entrevistados que su identidad no sería divulgada y se le enviaron los temas generales que se iban a tratar: 1) trabajos remunerados disponibles para PPL; 2) productos que se fabrican; 3) estimados de ganancias de PPL; 4) facilidades del centro penitenciario para tales actividades productivas; 5) si los programas pertenecen a estrategias estatales de prevención social, o bien 6) si éstos son exclusivos de un centro penitenciario.
3. *Aprobación y rechazo a ser entrevistados.* Aunque se enviaron siete solicitudes de entrevista, sólo fue posible tener cuatro conversaciones a distancia por videollamada utilizando las aplicaciones Zoom y Whatsapp. Los otros tres funcionarios a los que se les solicitó una entrevista se negaron de último momento al parecer por temor a represalias; uno la rechazó el día en que se agendó, otro minutos antes de iniciar y el tercero no contestó. De las cuatro conversaciones llevadas a cabo, un funcionario de nivel medio se negó a responder la mayor parte de las preguntas y, en general, aseguró que los centros penitenciarios en Michoacán cumplen con todas las obligaciones de ley y la información estaba disponible en línea.

4. *Perfiles de los funcionarios entrevistados.* Los perfiles de los tres funcionarios que participaron en las entrevistas fueron: 1) un funcionario que trabajaba en el área de tratamiento psicológico a internos; 2) un funcionario encargado de las actividades recreativas y culturales, y 3) un exfuncionario encargado del área de comunicación social que debía divulgar actividades de reinserción social de PPL.
5. *Período en el que se realizaron las entrevistas.* Todas las entrevistas fueron efectuadas en el mes de noviembre de 2022.

La metodología cualitativa utilizada en este estudio permitió obtener una visión general, más no exhaustiva o detallada, de la manera como se desarrolla el trabajo intracarcelario en Michoacán, así como de los retos que enfrentan las PPL cuando intentan participar en él, y particularmente la derivada de actos de corrupción. La información recabada, que se desarrolla a detalle a lo largo de esta sección, constituye una buena referencia y el sustento suficiente para elaborar el análisis de preferencias de las secciones que le siguen, pues el objetivo de este documento es entender la manera como la corrupción incide en la decisión de trabajar de parte de las PPL, no así efectuar un análisis de corte cuantitativo de la corrupción en centros penitenciarios.

Es importante mencionar que en prisiones michoacanas —de forma semejante a las de otros estados del país— prevalece la secrecía y la mayor parte de la información se reserva o nunca se revela al público. Puesto que no hay otro instrumento ni otra fuente de información para desarrollar esta sección, la información conseguida mediante entrevistas se considera sumamente valiosa. Sin embargo, es preciso reconocer que la muestra de individuos no es suficientemente amplia para confiar en que la situación que describieron sea la predominante en centros penitenciarios. Con base en los resultados de las entrevistas, se considera que existen áreas de oportunidad para investigadores interesados en este campo, especialmente si pueden efectuar entrevistas más detalladas y con un número representativo de participantes para un futuro análisis de corte cuantitativo.

#### Paralelismos con la crisis externa

La situación en el interior de cárceles michoacanas es reflejo del contexto general de inseguridad, violencia e ingobernabilidad que subsiste en el estado. Primero, a partir del Operativo Michoacán del 11 de diciembre de 2006 —diez días después de la toma de protesta del expresidente Felipe Calderón—, en la entidad comenzó una espiral de

violencia que aún continúa. De enero de 2007, mes en que se registró una tasa de 1.03 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes en el estado, ésta se incrementó a 4.64 en diciembre de 2021, 350% más, de acuerdo con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en 2022. Segundo, el levantamiento de grupos de autodefensa armados desde inicios de 2013 a consecuencia de los abusos de grupos criminales en contra de sus comunidades, especialmente los delitos sexuales en contra de mujeres, aún no se resuelve por completo, y aunque ha habido importantes avances, muchos de sus anteriores miembros se han sumado a grupos criminales locales.

El contexto de crimen y gobernabilidad anterior se asemeja a lo que ocurre dentro de los centros penitenciarios del estado. De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en seis de los 11 centros penitenciarios que operan en el estado se identifican actividades ilícitas; y en uno de ellos —el Centro Penitenciario de Alta Seguridad para Delitos de Alto Impacto número 1 (Prisión de Alta Seguridad)— también existe una situación grave de «Ejercicio de funciones de autoridad por parte de personas privadas de la libertad (autogobierno o cogobierno)» (CNDH, 2021, pp. 290-314).

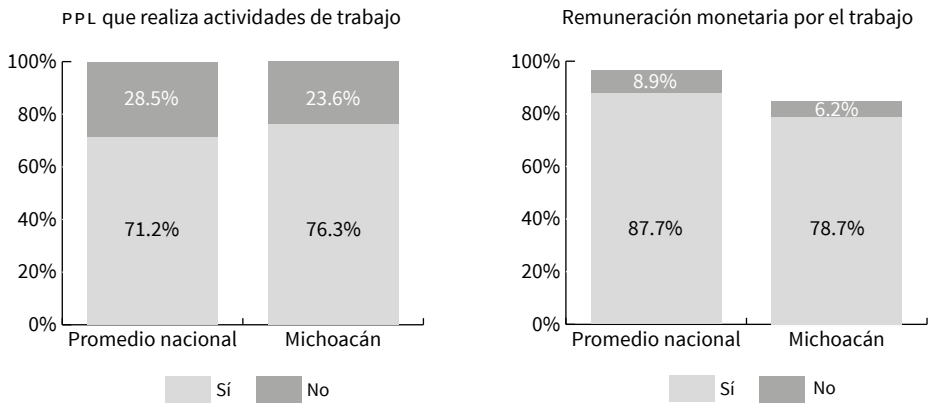
Tercero, la percepción de corrupción en Michoacán, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), levantada por el INEGI en 2021, es de 90.5% (muy frecuente y frecuente) y 4.2% superior al promedio nacional, que es de 86.3%. La tasa de usuarios de servicios públicos en Michoacán que experimentaron la corrupción de primera mano es muy superior, de acuerdo con la ENPOL de 2021: 15 882 de cada 100 000 habitantes (el promedio nacional es de 14 701). No obstante, en el caso de las PPL, en Michoacán sólo 83 de cada mil reportaron haber sido víctimas de corrupción, cifra inferior al promedio nacional, que es de 172.

### El trabajo y la corrupción en cárceles michoacanas<sup>1</sup>

En Michoacán actualmente operan 11 centros penitenciarios, en los que se encontraban un total de 6 158 personas privadas de la libertad en 2021 (CNDH, 2021, p. 292). En todos

.....  
<sup>1</sup> En el desarrollo de esta sección se utilizó información recabada por medio de entrevistas semiestructuradas a personal administrativo, como ya se explicó. Asimismo, se utilizaron estándares éticos durante dichas entrevistas y para introducir los hallazgos en el presente artículo.

Gráfica 1 | Indicadores de desempeño en el trabajo en centros penitenciarios de Michoacán\*



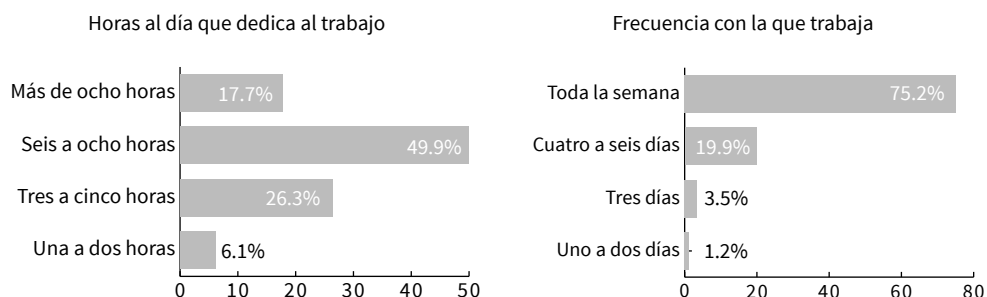
\* Los valores de las gráficas no suman 100%.  
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENPOL 2021.

estos centros existen talleres de oficios, de acuerdo con el CNSPE 2022. Conforme a la ENPOL de 2021, la mayor parte de sus internos realizan trabajo (76.3%, 5% más que el promedio nacional). Además, la proporción de internos remunerados por su trabajo es superior al promedio nacional (cabe hacer notar que los resultados en ambos indicadores de la encuesta, que aparecen en la gráfica 1, no suman 100%).

Si bien los resultados descritos parecen indicar que las autoridades penitenciarias michoacanas asumieron su responsabilidad de utilizar el trabajo como método de reinserción social, según las entrevistas a funcionarios del sistema penitenciario en Michoacán los altos valores en la ocupación parecen derivar de la necesidad de las PPL de hacerse de dinero para tener una vida digna. En tal sentido, los entrevistados señalaron lo siguiente.

Primero, los productos que utilizan las PPL en prisión deben ser adquiridos por ellas mismas en las tiendas que se encuentran en el interior; desde papel higiénico hasta toallas sanitarias, y todo ello a un sobrecosto estimado por los entrevistados en 30% más en comparación con el precio de venta en el exterior de los reclusorios. Destaca que los entrevistados comentaron que la comida que se prepara en el centro penitenciario también debe ser adquirida por las PPL; si bien se prepara suficiente para alimentar a toda la población carcelaria, una parte de ella se reservaría y posteriormente se pondría a la venta para los

Gráfica 2 | Horas y frecuencia del trabajo en centros penitenciarios de Michoacán



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENPOL 2021.

internos que pudieran pagar por ella; en palabras de un entrevistado: «si hay diez paquetes de salchichas, cinco llegan y los otros cinco se revenden».

Segundo, las PPL pueden conseguir trato preferencial carcelario pagando cuotas por estos beneficios. Por ejemplo, los entrevistados comentaron que internos con dinero suficiente pueden pagar celdas enteras que no comparten con otros internos; pero quienes no tienen dinero subsisten en condiciones de hacinamiento: de 12 a 15 personas por celda.

Tercero, los entrevistados indicaron que todos los internos y en todas sus oportunidades buscan trabajar en labores desde cocinar, lavar y planchar la ropa hasta ofrecer servicios sexuales a otros internos. Es probable que esta necesidad de ocuparse para obtener dinero suficiente para llevar una vida digna incida en los altos valores de horas y la frecuencia semanal en que los internos reportan que trabajan en Michoacán (gráfica 2). De acuerdo con un funcionario entrevistado, «Se piensa que los internos se pasan sus días rascándose la panza. Es todo lo contrario, todos los días y a todas horas buscan cómo ganar dinero, pues de eso depende su supervivencia».

En prisiones michoacanas, las PPL tienen distintas maneras de ganar dinero por medio del trabajo. En primer lugar, empresas privadas contratan a PPL como empleados. Por ejemplo, en dos centros penitenciarios —el Centro de Readaptación Social (Cereso) de Morelia y la Prisión de Alta Seguridad— los entrevistados indicaron que una empresa dedicada al reciclaje de materiales plásticos contrató a PPL en 2022 (se desconoce si todavía opera en su interior). De acuerdo con los entrevistados, los empleados trabajaban en tres

turnos de ocho horas cada uno por una remuneración de aproximadamente cien pesos por turno y sin seguridad social ni prestaciones laborales. Aproximadamente dos meses antes de efectuar las entrevistas —en agosto o septiembre de 2022—, un entrevistado indicó que una persona interna en el Cereso de Morelia perdió una mano en un accidente laboral en la empresa de reciclaje —en una máquina trituradora de plástico— y no recibió atención médica especializada. De acuerdo con los entrevistados, su familia en el exterior tuvo que asumir el costo del servicio médico necesario, pues ni el patrón ni la prisión se hicieron cargo. No obstante, no se encontró información acerca de este accidente laboral en otras fuentes o que los empleados no cuentan con seguros médicos u otras prestaciones laborales.

En el modelo de trabajo de PPL con la participación de los sectores privado y social, los entrevistados también mencionaron el caso de un interno que formó una línea de producción dentro de la Prisión de Alta Seguridad para manufacturar macetas; tenía experiencia laboral externa que le sirvió para proponerle a la administración trasladar la producción al interior de la cárcel. Los entrevistados aseguran que este fue un programa que recibió mucha difusión del gobierno por sus supuestos beneficios para la reinserción social, el empleo de muchas PPL y porque se exportaban algunos de los productos a Estados Unidos, pero eventualmente se volvió inviable por los retrasos en la entrada de insumos y la salida de productos terminados. De acuerdo con los entrevistados, en cada uno de estos movimientos, así como para el uso de las instalaciones de una galera en abandono del área femenil, se cobrarían cuotas de corrupción cada vez más altas. Aunque los entrevistados comentaron que este fue un programa que recibió mucha difusión, no se encontraron referencias a la línea de producción de macetas en fuentes abiertas.

En segundo término, los entrevistados comentaron que si bien existen talleres para elaborar artesanías, el producto no es suficientemente rentable como para que las PPL puedan depender exclusivamente del dinero que se obtiene por su venta. Aunque su trabajo es «bonito» —desde la perspectiva de los entrevistados—, no tiene un valor alto ni un mercado suficientemente amplio para venderlo (en su mayor parte sólo se comercializan en las tiendas del centro penitenciario para familiares y otras personas que lo visitan). Sin embargo, los entrevistados indicaron que los internos prefieren no entregarlos a las tiendas, pues ocasionalmente no se les pagaría el precio de su venta. Comentaron que prefieren entregar sus productos terminados a sus familiares para que los vendan afuera

y se queden con el dinero. De acuerdo con los entrevistados, muchos internos hacen esto para sostener a sus familias y dependientes económicos.

Los entrevistados comentaron que para elaborar artesanías las PPL dependen de que sus familiares les lleven los materiales e insumos del exterior —se los dan personalmente durante las visitas—, pero ellos deben pagar una cuota como derecho de pasarlos. Si bien las restricciones de ingreso por motivos de seguridad están justificadas, no hay sustento legal suficiente para cobrar una cuota por permitir su introducción; además, obviamente, su pago no elimina en modo alguno el riesgo.

Aunque los centros penitenciarios suelen reportar la existencia de talleres para oficios, la información obtenida sugiere que éstos no son suficientes. Por ejemplo, los entrevistados señalaron que en el Cereso de Morelia hay cinco talleres, con un cupo máximo aproximado de ocho personas cada uno (40 en total); pero el centro penitenciario tenía 2 088 PPL entre ambos sexos en 2022, lo cual significa que sólo el 2% de ellas podría haber tenido acceso en cualquier momento a estos espacios. Según los entrevistados, el uso de ellos está condicionado a la aprobación de los directivos del centro penitenciario. Además, señalaron que el principal producto que se manufactura son huaraches (con un precio de venta de 300 a 400 pesos, mientras que el interno debe pagar los 50 pesos del material); pero también pueden fabricar productos más redituables, como cinturones, cuyo precio de venta es de hasta 15 000 pesos, aunque el material costaría 5 000. No se pudo encontrar el volumen de lo que se produce en el interior de los centros penitenciarios, el monto de las ganancias obtenidas por su venta ni el de las que pudieron recibir las PPL.

En el sitio web oficial de la Coordinación del Sistema Penitenciario de Michoacán estuvieron disponibles en 2022 —que fueron eliminadas desde entonces— dos páginas con información acerca de los talleres (<https://bit.ly/49i9hKM>) y los productos que se manufacturaban y ponían a la venta (<https://bit.ly/3Sm6t8P>). Sin embargo, a pregunta expresa, los entrevistados aseguraron que gran parte de esta información es falsa, entre otros motivos, porque: 1) los espacios mostrados no suelen utilizarse al máximo, y 2) los productos no están a la venta (son ilustrativos de productos que una vez se elaboraron).

Una tercera forma de ganar dinero en los centros penitenciarios michoacanos es la contratación de PPL para mantenimiento u otras de sus funciones. Para iniciar el trabajo, según los entrevistados, es necesario que los custodios o personal directivo lo aprueben, y está condicionado a un pago previo que deben efectuar los internos. En la preparación de



alimentos, por ejemplo, se cobraría una cuota de 400 pesos por el trabajo, pero en cualquier momento se les puede quitar del puesto. También señalaron que la asignación de estos trabajos es completamente discrecional, y a unos se les cobra y a otros no. A manera de ejemplo de quienes no se les cobra: 1) PPL que han tenido buen comportamiento; 2) PPL sin posibilidades de salir de prisión en el corto plazo, o 3) que no tienen familiares en el exterior que pudieran asumir el costo de la cuota por el trabajo.

Los entrevistados aseguran que los internos deben pagar por participar en cualquiera de estos modelos de trabajo: para el centro, para empresas o como autoempleo. Los pagos no serían directamente a funcionarios como custodios o personal administrativo, sino a grupos que son conocidos como el «autogobierno penitenciario». Éste es una forma de organización interna —normalmente a partir de afiliación a bandas criminales externas— que regula la convivencia y el orden, pero normalmente también tiene como consecuencia directa el detrimento de la capacidad de gobierno de autoridades penitenciarias y una vida digna para las PPL que no pertenecen a él (Guinazú, 2017, p. 42). La afiliación a estos grupos permite contar con protección y recompensas recíprocas a los grupos que ostentan el poder y en detrimento del resto de los internos. Son precisamente estos grupos de autogobierno los que también controlan los mercados ilícitos, auspiciados por autoridades. Como dice un entrevistado: «A todos los mañosos se les dan muchos favores. Es un trabajo en conjunto; es un engranaje de corrupción con la institución».

La cuarta y última forma de hacerse de dinero que tienen los internos es la extorsión telefónica, pagando a los grupos de autogobierno. Para participar en ella deben pagar una cuota constante por tener acceso al teléfono celular y entregar una parte de las ganancias obtenidas mediante este delito. Un entrevistado considera que los ingresos procedentes de la extorsión telefónica por PPL pueden ascender hasta los 10 000 pesos semanales. Si bien esta es una suma muy elevada —probablemente sea inferior en realidad—, de seguro constituye una alternativa mucho más lucrativa para quienes se encuentran en prisión si se toma en consideración que los salarios lícitos reportados por los entrevistados serían de: 1) 100 pesos por turno en la empresa trituradora de basura, y 2) 100 pesos semanales por el empleo directamente para la prisión.

A manera de conclusión de esta subsección, enseguida se presenta una clasificación de las diversas formas en que la corrupción podría manifestarse en prisiones michoacanas con base en lo expresado por los entrevistados y utilizando la tipología de corrupción ad-

ministrativa en las actividades y los procedimientos del estudio de Villeneuve *et al.* (2019, pp. 441-442).

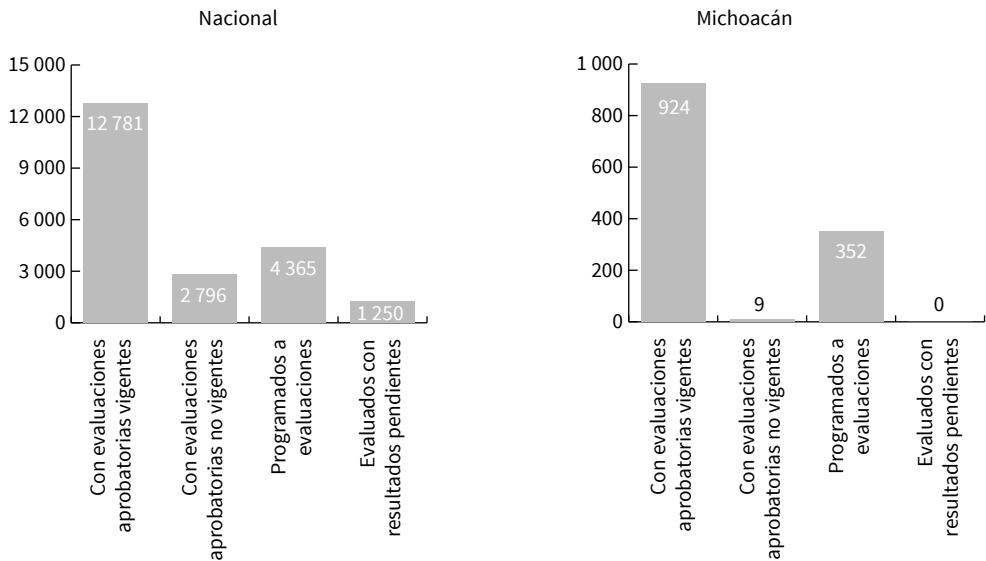
1. *Controlando y regulando actividades.* De acuerdo con las entrevistas, la posibilidad de efectuar cualquier tipo de actividad laboral en el centro penitenciario depende de la decisión de los directivos, en función de los beneficios que las PPL les ofrecen.
2. *Prestando servicios públicos.* La posibilidad de acceder a una vida digna —alimentos, cama, productos de aseo o celdas limpias, por ejemplo— dependería, de acuerdo con los entrevistados, de la capacidad económica de las PPL. Por este motivo, los entrevistados indicaron que todos los internos siempre están en búsqueda de formas de trabajo.
3. *Reclutamiento y promociones.* El reclutamiento, de acuerdo con los entrevistados, dependería de que los internos pagaran una cuota inicial, y su permanencia, de que efectuaran pagos periódicos.
4. *Administración de contratos.* En cualquier momento, indicaron los entrevistados, autoridades penitenciarias pueden dar por terminada la participación de los internos en el trabajo, por lo que éstos no tienen estabilidad alguna.

### Políticas internas para atajar la corrupción y el delito

Se identifican algunas políticas que se han instrumentado en el interior de centros penitenciarios de todo el país para combatir prácticas delictivas y la corrupción. Entre las más importantes, primero, destaca el caso de los exámenes de control de confianza del personal de custodia, como parte de la política de certificado único policial (CUP), obligatorio para todos los elementos de seguridad del país de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Cámara de Diputados, 2009).

Si bien este programa es útil para inhibir ciertas conductas delictivas del personal de custodia, se identifican dos posibles problemas de esta política, que podrían incidir en su eficacia para resolver el problema de corrupción: 1) sólo los elementos operativos están obligados a ser evaluados en control de confianza, no el personal de confianza; en Michoacán sólo se requiere que sea evaluado el personal de custodia o vigilancia (quienes pertenecen a la carrera policial, en términos del artículo 130 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán de Ocampo); en la medida en que éstos no sean evaluados, es previsible que también conduzcan las actividades internas del centro hacia prácticas

Gráfica 3 | Personal de custodia o vigilancia por estatus de evaluación en control de confianza



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal (CNSPE) (INEGI, 2022).

corruptas para beneficio personal; 2) entre los «lineamientos para la verificación y control de Certificación de Servidores Públicos» no se incluyen como actividad sancionable las «dádivas». Por lo tanto, las que recibirían o solicitarían los custodios por permitir actividades ilícitas o no ponerles atención no son objeto del análisis de los controles de confianza.

Una segunda estrategia instrumentada a nivel nacional son los operativos en centros penitenciarios con la intención de identificar actividades ilícitas o asegurar materiales o mercancías consideradas ilícitas. En estos operativos normalmente participan autoridades externas —policías estatales o fuerzas federales— y se efectúan sin previo aviso a autoridades penitenciarias. Es probable que sean eficaces para eliminar cierto tipo de conductas ilícitas en el interior de la prisión durante un momento específico; sin embargo, en la medida en que autoridades penitenciarias se comporten de manera permisiva, es probable que los centros penitenciarios regresen rápidamente a la situación que predominaba antes de los operativos.

Asimismo, en tercer lugar, existen estrategias que podrían incidir directamente en los recursos que obtienen las PPL de forma ilícita y que, por lo tanto, las obliga a tener

ingresos lícitos. Una de éstas son los sistemas de inhibición de comunicaciones que se utilizan en México y otros países para impedir que los teléfonos celulares se conecten a las antenas, obligación que existe desde 2012 por acuerdo de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. Sin embargo, la eficacia de dichas antenas no ha sido la esperada: si bien todos los centros penitenciarios del país deberían contar con ellas, existen indicios de que muchas no están en operación. De hecho, algunas entrevistas con funcionarios de prisiones michoacanas se hicieron por medio de videollamadas directamente desde el centro penitenciario —conectado a la red celular—, lo que no sería posible si estuvieran funcionando estos sistemas de inhibición.

#### *Restricción temporal en la decisión de tener una ocupación en prisión*

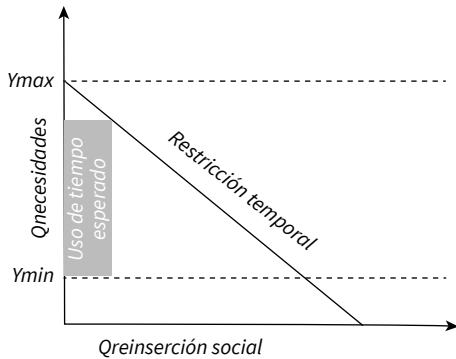
Aunque el objetivo de dar a las PPL la oportunidad de participar en actividades laborales intracarcelarias con miras a aumentar sus probabilidades de reinserción social parece ser una realidad en Michoacán, la información recabada sugiere que este propósito aún está lejos de lograrse. A partir del análisis presentado en las secciones previas, a continuación se presenta otro de corte microeconómico, mediante el cual se pretende explicar la preferencia de las PPL de usar su tiempo en trabajar para subsistir o para un trabajo que les permita realmente su reinserción en la sociedad, así como una expectativa de uso del tiempo tras la aplicación de acciones anticorrupción en el interior de las prisiones. Asimismo, se presenta una propuesta alternativa con la que se considera posible incrementar las probabilidades de que las PPL participen en actividades laborales para la reinserción social, al tiempo que se atienden algunos actos de corrupción identificados de forma indirecta.

#### *Uso de tiempo para alcanzar una vida intracarcelaria digna*

Un primer hallazgo es que los aparentes actos de corrupción han ocasionado sobrecostos que las PPL deben asumir para tener una vida más o menos digna, bajo los parámetros que serían de esperar de una estancia normal en prisión. Si las PPL desean tener los alimentos necesarios, una celda con suficiente espacio físico para descansar o cualquier otro tipo de beneficio carcelario, deben pagar una cuota. La manera como las PPL deciden utilizar su tiempo en actividades laborales refleja esta necesidad de hacerse de dinero para pagar estos productos o servicios.

En este contexto, las PPL no discriminan entre las posibles actividades laborales e in-

Gráfica 4 | Restricción temporal en la decisión de tener una ocupación



*Qnecesidades*: cantidad de tiempo destinado a obtener dinero suficiente para la supervivencia y otros gastos.

*Qreinserción social*: cantidad de tiempo destinado a actividades que facilitan su reinserción social.

*Ymax*: máximo tiempo disponible para hacerse de recursos suficientes para cubrir el mayor número de necesidades.

*Ymin*: mínimo necesario para una vida digna en prisión.

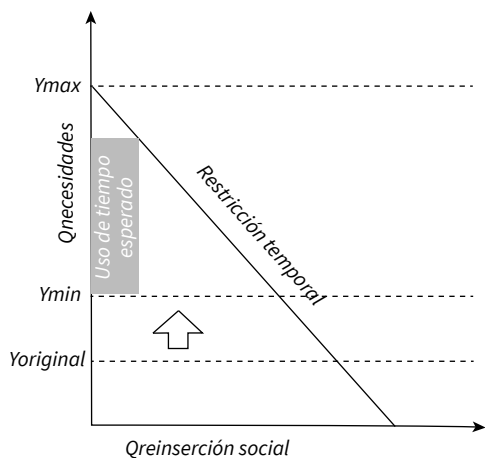
Fuente: Elaboración propia.

formales que existen para hacerse de dinero en el interior del centro penitenciario (desde mercados lícitos hasta los grises, como los servicios sexuales, y los negros, como la extorsión telefónica), siempre y cuando estas actividades les permitan tener una vida digna. De ahí que las preferencias de las PPL en cuanto al uso de su tiempo probablemente se enfoquen en cubrir las necesidades básicas con poco o nulo valor fuera de prisión y no opten por trabajos que podrían beneficiarlos para reintegrarse al mercado laboral una vez que sean liberadas (véase la gráfica 4).

Es preciso señalar que no todas las actividades en que las PPL pueden ocupar su tiempo cumplen con el objetivo planteado de reinserción social; incluso ni las lícitas. Como ya se mencionó, para lograr dicha reinserción la actividad de trabajo debe cumplir el requisito indispensable de elevar sus oportunidades laborales al salir de prisión, de manera que disminuya la probabilidad de que reincidan en el delito.

En el caso que se ilustra en la gráfica 4 el recurso limitado es el tiempo con que cuentan las PPL, que pueden utilizar en hacerse de dinero para cubrir el costo de la vida en prisión o gastarlo en actividades que faciliten su reinserción social. Puesto que son mutuamente excluyentes, las PPL deben optar por aquellas que les permitan usar su tiempo y encontrar una solución de compromiso. Sin embargo, a diferencia de otros campos en los que las opciones tienen un valor semejante, se considera que las PPL deben preferir tener

Gráfica 5 | Restricción temporal con acciones anticorrupción



*Qnecesidades*: cantidad de tiempo destinado a obtener dinero suficiente para la supervivencia y otros gastos.

*Qreinserción social*: cantidad de tiempo destinado a actividades que facilitan su reinserción social.

*Ymax*: máximo de tiempo disponible para hacerse de recursos suficientes para cubrir el mayor número de necesidades.

*Ymin*: mínimo necesario para una vida digna en prisión después de la intervención anticorrupción.

*Yoriginal*: mínimo necesario para una vida digna en prisionantes de la intervención anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia.

una vida intracarcelaria más o menos digna. De ahí que el *uso esperado de tiempo* se pegue al eje *Qnecesidades*.

### Uso del tiempo al aplicar políticas anticorrupción

Un aspecto relevante que se debe tomar en consideración es que las estrategias de combate a la corrupción analizadas en las secciones previas pueden tener como efecto adverso el aumento de la ocupación de PPL en trabajo penitenciario si buscan aumentar sus probabilidades de reinserción social. Se asume que cualquier intervención que pretenda exclusivamente contener la corrupción tendrá como resultado un incremento en los precios que los internos deben pagar —en beneficio de autoridades corruptas y miembros del autogobierno—, lo que también incrementará la presión por encontrar actividades remunerativas que les permitan mantener un estándar mínimo de vida digna en prisión. Esto también significaría ocupar todo su tiempo en satisfacer sus necesidades básicas, en detrimento de actividades que aumentarían las posibilidades de reinserción social.

En el ejemplo de la gráfica 5 la aplicación de acciones anticorrupción aumenta el costo de los servicios penitenciarios, lo cual, a su vez, ocasiona que el tiempo mínimo

necesario que deben utilizar las PPL para tener una vida digna se traslade de *Yoriginal* a *Ymin* en el eje *Qnecesidades*.

Incluso con la existencia de las políticas y los mecanismos anticorrupción mencionados en la sección previa no es probable que alguno en lo individual o todos en conjunto generen un cambio en el trabajo penitenciario. Estas medidas han sido diseñadas para reducir la oferta pero no la demanda. Mientras existan mercados de corrupción y delitos lucrativos para los involucrados es de esperar que también se mantenga la oferta. En este supuesto, tan sólo se incrementará el precio de las cuotas hasta ajustarse a la nueva demanda. Las políticas anticorrupción mencionadas crean un incentivo perverso para «distorsionar las energías de funcionarios y personas hacia lo socialmente improductivo en búsqueda de rentas corruptas» (Klitgaard, 1988, p. 46). Lo anterior es especialmente importante al considerar que: 1) en centros penitenciarios residen miles de PPL; 2) cada una de ellas intenta elevar su estándar de vida del mínimo a uno más o menos aceptable pero, al mismo tiempo, 3) todos sus compañeros internos desean e intentarán lo mismo.

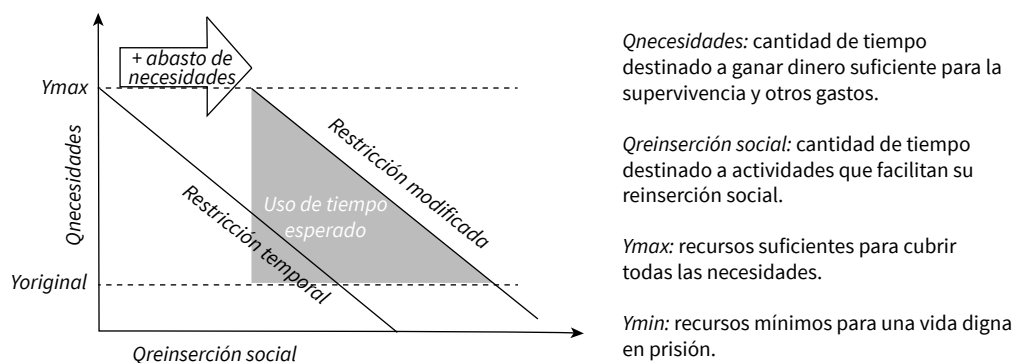
Propuesta de intervención: satisfacción de necesidades básicas para modificar las preferencias de uso de su tiempo de las PPL

Considerando lo expuesto en las dos subsecciones previas, una alternativa para aumentar el trabajo que promueva la reinserción social es ajustar el costo de oportunidad de las PPL de manera que aprovechen mejor su tiempo en actividades indispensables para sobrevivir y otras que las preparen para su eventual reintegración al mercado laboral una vez que hayan obtenido su libertad. Con el fin de lograr este objetivo, se considera que la intervención más efectiva para aumentar la ocupación laboral para la reinserción social es satisfacer las necesidades básicas de los internos.

Esta propuesta también es la más sensible en términos de respeto a los derechos humanos de las PPL. En la medida en que perciban que pueden tener una vida más o menos digna en prisión, es probable que se involucren en otras actividades que les ayudarán a no reincidir en el delito después de ser liberadas. Además del trabajo, estas actividades podrían incluir el resto de los pilares, como capacitación para el empleo, salud, educación, deporte y derechos humanos.

Además de beneficios en la calidad de vida de las PPL, esta política podría generar otros dos: 1) como externalidad positiva, una disminución en los potenciales costos de la

Gráfica 6 | Restricción temporal en la decisión de tener una ocupación



Fuente: Elaboración propia.

corrupción; al reducir la demanda, los custodios y funcionarios disminuirían los montos de sus cuotas de corrupción, potencialmente hasta que sean tan bajos que se conviertan en un riesgo que no deseen asumir, y 2) podría tener como resultado una disminución de los delitos que se cometen en el interior de los centros penitenciarios, e incluso fuera de ellos —por ejemplo, la extorsión telefónica—, así como la disminución de situaciones de riesgo derivadas de la presencia y las actividades de grupos de autogobierno, como riñas o motines.

En el caso de la gráfica 6, dadas las restricciones, las PPL destinan todo su tiempo a obtener los recursos suficientes para sobrevivir, en detrimento de las actividades de reinserción social. En la medida en que las autoridades penitenciarias garanticen que sus necesidades básicas serán satisfechas (*+abasto de necesidades*), es previsible que se modifiquen las preferencias de las PPL y, por lo tanto, éstas tengan la posibilidad de ocupar su tiempo en actividades distintas.

### Conclusiones

El análisis desarrollado en este artículo evidencia una clara contradicción entre los objetivos establecidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal respecto al trabajo para la reinserción social y la realidad del trabajo penitenciario. Las PPL parecen estar obligadas a pagar cuotas de corrupción por los servicios básicos que reciben, lo cual las obliga a



conseguir por cualquier medio dinero para sobrevivir dignamente en prisión. Esta necesidad hace que las PPL utilicen el tiempo que podrían dedicar a actividades laborales que contribuyan a su reinserción social en otras de poco o nulo valor fuera de prisión. Las PPL, forzadas por aparentes actos de corrupción de funcionarios penitenciarios, buscan incansablemente maneras de obtener dinero para pagar el costo de unos servicios básicos que deberían tener garantizados. En lugar de recibir la oportunidad de ingresar en un trabajo intracarcelario que les proporcione las habilidades necesarias para desempeñar un trabajo y tener empleo cuando sean puestos en libertad, su esfuerzo cotidiano se centra en sobrevivir, buscando que cada peso que obtienen las salve de la miseria.

Este trabajo también revela que la corrupción está íntimamente ligada al abandono de los centros penitenciarios por parte de las autoridades. Puesto que éstas no garantizan la prestación de servicios básicos a las PPL, las autoridades penitenciarias los han utilizado en su propio beneficio. Si bien no se encontró una manera sencilla de eliminar la corrupción que inhibe el trabajo —así como el resto de los pilares de la reinserción social—, existe una forma relativamente sencilla de reducir la corrupción: proporcionar a las PPL los servicios básicos para que puedan llevar una vida digna.

La instrumentación de esta propuesta depende de la voluntad política de las autoridades. Si éstas no reciben una presión enérgica de la sociedad civil harán poco por mejorar la vida de los internos. La prestación de servicios básicos no sólo debe ser considerada una obligación para con las personas privadas de su libertad, sino el reconocimiento a su dignidad y un derecho que merece ser respetado.

### *Referencias*

- Bushway, S. D. (2011). Labor markets and crime. En Wilson, J. Q. y Petersilia, J. (eds.), *Crime and public policy* (pp. 183-209). Oxford, RU: Oxford University Press.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1971, 19 de mayo). Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/172826/LEY\\_QUE\\_ESTABLECE\\_LAS\\_NORMAS\\_MINIMAS SOBRE\\_READAPTACION\\_SOCIAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/172826/LEY_QUE_ESTABLECE_LAS_NORMAS_MINIMAS SOBRE_READAPTACION_SOCIAL.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2009), Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS-NSP.pdf>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016, 16 de junio). Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal; se adicionan las fracciones xxxv, xxxvi y xxxvii y un quinto párrafo, y se reforma el tercer párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/Prog\\_leg\\_LXIII/077\\_DOF\\_16jun16.pdf](https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/077_DOF_16jun16.pdf)
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2021). *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria*. Ciudad de México: CNDH. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/DNSP\\_2021.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/DNSP_2021.pdf)
- Cullen, F. T. y Jonson, C. L. (2011). Rehabilitation and treatment programs. En Wilson, J. Q. y Petersilia, J. (eds.), *Crime and public policy* (4ª. ed.) (pp. 293-344). Oxford, RU: Oxford University Press.
- Dobrynina, M. (2017). The roots of «penal populism»: the role of media and politics. *Kriminologijos Studijos*, 4(4), 98-124. <https://doi.org/10.15388/CRIMLITHUAN.2016.4.10729>
- Guinazú, L. (2017). *Situación carcelaria en América Latina: sobrepoblación, autogobierno y violencia institucional*. Trabajo de titulación, Universidad Abierta Interamericana. Rosario, Argentina.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017). En números *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022). Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2022. Aguascalientes: INEGI.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Los Ángeles: University of California Press.
- Maguire, K. E., Flanagan, T. J. y Thornberry, T. P. (1988). Prison labor and recidivism. *Journal of Quantitative Criminology*, 4(1), 3-18. <https://doi.org/10.1007/BF01066881>
- Muñoz, M. F. y Sarre, M. (2022, 24 de noviembre). El extractivismo en las prisiones mexicanas. *Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-extractivismo-en-las-prisiones-mexicanas/>
- Ríos-Patio, G., Bernal-Guarín, O., Espinoza-Bonifaz, R. y Duque-Posada, J. (2018). La prisión preventiva como expresión del simbolismo penal e instrumento del derecho penal del enemigo. La negación de la justicia penal garantista. Un enfoque desde la

criminología y la política criminológica. Proyecto de investigación, Universidad de San Martín de Porres. Lima, Perú [https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/4106/PROYECTO\\_DE\\_INVESTIGACION.pdf](https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/4106/PROYECTO_DE_INVESTIGACION.pdf)

Secretaría de Gobernación (2012, 3 de septiembre). Lineamientos de colaboración entre autoridades penitenciarias y los concesionarios de servicios de telecomunicaciones y bases técnicas para la instalación y operación de sistemas de inhibición. *Diario Oficial de La Federación*. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5266201&fecha=03/09/2012#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5266201&fecha=03/09/2012#gsc.tab=0)

Soto, R. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica. *Estudios Públicos*, 89, 23-62.

Villeneuve, J. P., Mugellini, G. y Heide, M. (2019). International anti-corruption initiatives: a classification of policy interventions. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 26(4), 431-455. <https://doi.org/10.1007/s10610-019-09410-w>

# Conflictividad y respeto a la legalidad en procesos electorales

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS


Recibido: 28 de noviembre de 2023. Aceptado: 12 de junio de 2024.

*Resumen.* Ante la complejidad por la que atraviesan los sistemas democráticos en el mundo, esta conferencia da cuenta de tres ejemplos de cómo en México se ha vulnerado el respeto a la legalidad en los procesos electorales y cómo esta situación ha aumentado la judicialización de los procesos de elección popular. La primera parte trata del uso indebido de recursos económicos para alterar la equidad en las contiendas electorales. La segunda parte trata acerca de la forma en que las prácticas políticas pretenden evadir el cumplimiento de la ley. Por último, la tercera parte trata acerca de la importancia del respeto a la autonomía de las autoridades electorales, y particularmente de las jurisdiccionales, para el buen funcionamiento de los regímenes democráticos.

*Palabras clave:* democracia, procesos electorales, autoridades electorales, México.

*Abstract.* Given the complexity that democratic systems in the world are going through, this conference shows three examples of how respect for legality in electoral processes has been violated in Mexico and how this situation has increased the judicialization of popular election processes. The first part deals with the improper use of economic resources to alter equity in electoral contests. The second part deals with the way in which political practices attempt to evade compliance with the law. Finally, the third part deals with the importance of respect for the autonomy of electoral authorities and particularly jurisdictional authorities for the proper functioning of democratic regimes.

.....  
Janine M. Otálora Malassis. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, México (correo electrónico: janine.otalora@te.gob).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi4.102> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

*Keywords:* democracy, electoral processes, electoral authorities, Mexico.

Las democracias de América Latina enfrentan tiempos complejos, que están poniendo a prueba las estructuras que construimos desde finales del siglo pasado para procesar los conflictos y asegurar que la voluntad del electorado sea la que decida la dirección de los asuntos públicos de nuestros países. Ante los complejos procesos sociales, hemos desarrollado sistemas electorales para ordenar la conducta de los distintos tipos de actores políticos. Esto ha significado reconocer la función que para el interés público tienen los partidos políticos y la necesidad de construir legitimidad en los resultados electorales, mediante la participación directa de la ciudadanía en las elecciones y estableciendo reglas que garanticen la equidad en la contienda.

Dado que los sistemas electorales ordenan la forma en que se debe acceder al poder público, se tienen que diseñar éstos atendiendo el conflicto intrínseco de la lucha por el poder político. Esta situación tiene como consecuencia que nuestros sistemas electorales estén contruidos con base en la desconfianza surgida justamente de la experiencia, pues en la lucha por el poder lo que priva no es el apego a las reglas, sino una constante búsqueda de evadir su cumplimiento y obtener ventajas indebidas para hacerse de los cargos públicos.

La desconfianza generalizada de la ciudadanía frente a la política es resultado de prácticas antidemocráticas que siguen ocupando los encabezados de medios de comunicación y se muestran en forma de intervenciones indebidas de los gobiernos para apoyar a sus fuerzas políticas con recursos públicos, en la injerencia de capitales privados para impulsar candidaturas afines a intereses cupulares y en la violencia que busca imponer y coartar la libertad de la ciudadanía en las urnas. Y a esto, hoy en día, hay que sumar la pretensión de deslegitimar las autoridades electorales desde el discurso público.

Voy a utilizar una idea del Partido Socialista Obrero Español (PSOE): «la política es una oscuridad visible». Lo que debería ser un diálogo público y abierto para procesar y responder a las necesidades sociales, hoy en día se ejerce como el olvido de los deberes y la incertidumbre de todas las intenciones. Frente a esta oscuridad visible, a los órganos electorales nos corresponde tratar de iluminar los procesos de toma de decisiones teniendo como propósito que la ciudadanía cuente con los elementos para discernir de forma auténtica entre sus opciones de representación y tenga la confianza de que la elección de

sus gobernantes se corresponda con las agendas que presentaron y no con intereses ocultos que mantienen en la oscuridad.

Con base en esta idea, quisiera desarrollar tres temáticas que justamente van a poner en evidencia algunas rutas —sólo algunas— por las que se vulnera el respeto a la legalidad de los procesos electorales y, por ende, se aumenta la conflictividad o judicialización.

La primera de estas temáticas involucra el uso indebido de recursos económicos para alterar la equidad en las contiendas electorales y la forma en que nuestro sistema ha respondido para procurar que el capital no decida en lo electoral.

En la segunda temática abordaré la forma en que las prácticas políticas pretenden evadir el cumplimiento de la ley. No voy a poder abordarlas todas, me referiré a una que otra únicamente. Hacen esto acordando esquemas de simulación para escapar a las reglas que buscan dar certeza y condiciones de equidad.

Como tercero y último tema me referiré, en este ambiente de conflictividad, a la independencia de las autoridades electorales, y particularmente de las jurisdiccionales, lo que implica el respeto a su función como elemento fundante de toda democracia.

A partir de estos tres temas, mi intención es poner en evidencia que si bien una competencia electoral implica la contienda de posiciones e intereses, la conflictividad que debilita la legitimidad de nuestros sistemas electorales no es producida por esta competencia, sino que es producto de prácticas que se cometen para evadir el cumplimiento de la ley.

Inicio con el tema de los sistemas paralelos de financiamiento de campañas políticas. Hablar de dinero en las elecciones tiene que relacionarse, inexorablemente, con la forma en que partidos y candidaturas utilizan recursos públicos y privados para acceder a los puestos públicos. La transparencia en el uso y destino de estos recursos es de vital importancia para que la ciudadanía tome decisiones informadas antes, durante y después de los procesos electorales. De una ciudadanía informada, así como de instituciones, gobernantes y personas servidoras públicas que rindan cuentas, depende en buena medida la estabilidad de una democracia consolidada y saludable.

En su estudio publicado en 2019 y titulado *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde señalan que el financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas es el mayor problema de la democracia electoral mexicana. Uno de sus principales hallazgos es la estimación de que por cada peso que se reporta como gastado en una campaña para una gubernatura

otros 15 pesos se mueven por debajo de la mesa. Y para este estudio hay tres mecanismos ilegales de fondeo de campañas: el primero, desvío de recursos públicos; el segundo, aportaciones de particulares y entes prohibidos, y el tercero, financiamiento del crimen organizado. Es verdad que el financiamiento paralelo de partidos políticos es un verdadero cáncer para la democracia, y esto no es sólo en México, quiero dejarlo muy claro, sino un problema global.

El financiamiento ilegal puede encubrirse por medio de actos aparentemente lícitos, como la buena fe, el ejercicio de derechos políticos o ciudadanos e incluso aportaciones en efectivo o en especie de personas morales y sociedades anónimas, en que los verdaderos aportantes están encubiertos. Y ese es el problema. Es decir, se utilizan técnicas complejas que recurren a herramientas legales para ocultar el uso indebido de recursos, lo que pone en evidencia esfuerzos sistemáticos y cuidadosamente diseñados para evadir la ley.

Muchas veces hablamos de compra de votos en nuestro sistema mexicano, pero en pocas ocasiones tenemos claro lo que esta práctica ilegal implica. Estos complejos esquemas de financiamiento ilegal son una terrible afrenta a la legitimidad democrática, ya que significan que pequeños grupos cupulares se organizan y ponen a disposición de organizaciones políticas recursos con la única finalidad de imponer su voluntad frente a las mayorías electorales.

Para descubrir estas simulaciones y sancionarlas es indispensable tener órganos electorales fuertes, independientes y técnicamente capacitados. Sin estas capacidades, el respeto a la ley no deja de ser una buena intención, que en la práctica no tiene forma de verificarse. Un ejemplo de esto ha sido el desarrollo en materia electoral de la teoría del levantamiento del velo, a través de la cual un órgano jurisdiccional puede penetrar los esquemas formales para ver qué se esconde en el fondo y aplicar las leyes que se pretende burlar.

El derecho electoral ha retomado esta teoría del velo, que proviene del derecho corporativo, para desenmascarar a quien o quienes se encuentran detrás del financiamiento ilegal de un partido, una campaña o una candidatura. Esta herramienta jurídica justamente ilustra cómo los tribunales han tenido que reinterpretar figuras tradicionales del derecho para que no sean pervertidas por intereses oscuros que pretendan utilizarlas en contra de su naturaleza legal.

Si en el derecho mercantil se ha identificado la necesidad de supervisar a los agentes

económicos, en materia electoral esta necesidad es aún mayor, ya que quienes utilizan recursos económicos de forma contraria a la ley son los partidos políticos, que son entes de interés público y justamente como tales deben respetar la norma y también la utilización de dinero público por parte de poderes ejecutivos.

Así, menciono dos asuntos emblemáticos del Tribunal Electoral. En 2001, el caso de los Amigos de Fox, y en 2003, el caso Pemexgate. En el primero se denunció un financiamiento irregular consistente en recibir fondos de fuentes prohibidas —empresas mercantiles y aportaciones extranjeras— por los partidos políticos Acción Nacional y Verde Ecologista de México para la campaña de su candidato presidencial. Por otra parte, en el asunto del Pemexgate se denunció al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por haber recibido recursos justamente de Petróleos Mexicanos (Pemex) con fines partidistas y electorales.

En el caso de los Amigos de Fox, el gran criterio de la Sala Superior fue haber determinado que el entonces llamado Instituto Federal Electoral (IFE) actuaba como autoridad hacendaria y que, por ende, no le aplicaba ni el secreto bancario ni el secreto fiduciario, y tampoco el secreto fiscal. Por ello, podía hacer todos los requerimientos, y éstos debían ser cumplidos. Fue una larga batalla jurídica en la que intervinieron jueces de distrito, que acabó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que regresó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y, finalmente, después de cuatro años, el IFE pudo concluir su investigación y sancionar a los partidos políticos, lo cual en su momento fue confirmado por este tribunal.

Este caso ilustra muy bien a lo que me he referido como oscuridad visible. Sabemos que algo se mantiene oculto, pero no es hasta que los órganos electorales logran penetrar esa oscuridad que realmente podemos ver lo que se está escondiendo. Por ello, sin las capacidades técnicas ni el presupuesto necesario esto no podría investigarse. El caso del Pemexgate surge a raíz de la investigación de la entonces Procuraduría General de la República (PGR) de un presunto desvío de recursos de Pemex al PRI a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Se habían iniciado las denuncias. Y aquí hay que destacar que la PGR remitió al entonces IFE pruebas documentales que fueron sumamente importantes, pues demostraban la existencia de convenios entre Pemex y el sindicato petrolero, las transferencias de dinero a cuentas del sindicato y los retiros sistemáticos de efectivo por parte de personas relacionadas con el PRI, por un monto en



aquella época de 500 millones de pesos. El IFE pudo llevar a cabo su investigación y se le impuso al PRI en aquella época una multa de 1 000 millones de pesos, la más alta que ha habido en nuestra historia. El TEPJF confirmó la determinación del IFE y la multa.

Ahora, en un ejercicio de rendición de cuentas no todas las decisiones del tribunal han sido tan emblemáticas. Ha habido otras sumamente cuestionadas. En el tema de la fiscalización y el uso indebido de recursos es importante señalar estas prácticas. Otro caso fue el de Monex en 2012, en el que a partir de dos tarjetas de retiro en cajeros automáticos se detectó toda una red de movilización de dinero. Aquí se denunció a la entonces coalición del PRI y el Verde Ecologista y su candidato a la Presidencia de la República.

Aparentemente el desvío alcanzaba la cantidad de 701 millones de pesos, y se hacía mediante todo un sistema de reparto de los delegados distritales para pagar desde a los funcionarios de casillas y representantes en ellas hasta al representante general, pasando por los que en la época se llamaban promotores del voto.

Estos fondos eran, obviamente, desvío de dinero. Se pudo detectar a partir de dos tarjetas, pero se estaban utilizando por lo menos 9 900; es decir, la investigación que realizó el entonces IFE fue sumamente amplia. En la resolución final, el IFE dijo que no había nada porque finalmente coincidieron los gastos de campaña con los gastos mencionados. Únicamente determinó que a los institutos electorales del entonces Distrito Federal y de Jalisco se tenían que aplicar determinadas sanciones porque ahí no cuadraban las cifras de los gastos de campaña y lo que había detectado el IFE. Esta resolución fue impugnada por el IFE, y el tribunal, en aquel entonces la Sala Superior, revocó e incluso y determinó que no se investigara nada más. Esta resolución fue sumamente criticada.

Lo que parece relevante del caso Monex es que éste fue denunciado tres días antes de la jornada electoral. Así, cuando llegó directamente a la Sala Superior no había tiempo para resolver; pero además, de acuerdo con las normas anteriores, si no se resolvía en este tiempo no era posible imponer una sanción, de lo contrario sólo sancionaba la pérdida de la candidatura.

A partir de este caso de defraudación de la ley y un enorme desvío de dinero, se impulsó la reforma electoral constitucional de 2014, para evitar justamente eso, y que el uso de dinero de procedencia ilícita o el rebase del tope de gastos de campaña pudiese ser causa de nulidad. El aprendizaje es que las autoridades electorales tenemos la responsabilidad de ilustrarnos con estas decisiones para procurar que las respuestas que demos a la

ciudadanía sean congruentes con nuestro mandato. Y la importancia de esta responsabilidad es que tiene un refrendo constante, ya que los cambios de gobierno no han significado que los actores dejen de instrumentar estrategias cada vez más sofisticadas para evadir el cumplimiento de la ley y hacerse de recursos económicos de forma indebida.

Hay casos, y se han denunciado también, de un indebido financiamiento de campañas. Por ejemplo, en 2017 en el Estado de México el INE no pudo desentrañar uno porque no hubo ninguna cooperación de las autoridades sobre el origen del dinero. En el caso Operación Safiro, si bien el INE llegó a sus conclusiones, una mayoría de votos en la Sala Superior determinó revocar su sanción. El financiamiento ilícito de una campaña por la gubernatura de Nuevo León con recursos propios y transferidos de empresas al partido político es otra forma de hacer un fraude a la ley, reconocido además por el interesado en medios.

Ahora, la fiscalización no se limita a la revisión de recursos públicos y privados reportados por los sujetos obligados. De acuerdo con las normas, justamente el objeto de la fiscalización es investigar, conocer y resolver sobre el origen, el destino y la aplicación de cualquier recurso que manejen los actores políticos. Por ello, el ordenamiento jurídico mexicano, a nivel constitucional, legal y reglamentario, provee a la autoridad fiscalizadora nacional un andamiaje institucional y normativo para el desarrollo de sus actividades. Ante la inexistencia de una prueba directa de la cual se pueda desprender la responsabilidad de un partido político, es válido que la autoridad sustente la decisión en una serie de inferencias lógicas extraídas a partir de los hechos que se encuentren acreditados.

Voy a citar un caso en que el candidato declara a un medio de comunicación que financiaría su propia campaña política. Y, en efecto, empresas y el mismo candidato transfieren dinero al partido político en cantidades que rebasan ampliamente lo que puede recibir un partido político. En su defensa, el candidato dice: «yo no sabía que esto se iba a utilizar para mi campaña». Bueno, ya había la declaración y condición expresa de que él iba a financiar su campaña, y estaban acreditados los vínculos de la familia con todas las empresas que aportaron ese monto de dinero. Todas las inferencias estaban ahí, hasta una confesión expresa para justamente poder sancionar y llevar a cabo las acciones pertinentes; no obstante esto, no fue sancionado. Y lo que he referido en estos casos, cuando sí se ha podido demostrar y sancionar la simulación, es que estas son malas, muy malas prácticas, que dañan y erosionan a nuestra democracia.

Voy a hablar ahora del segundo tema. Para esto voy a contestar una pregunta: ¿por qué existen reglas electorales en nuestro país? Las reglas electorales existen para que no predomine la ley del más fuerte, es decir, para que la violencia y la fuerza ejercida a través de ésta no sean las que determinen la conducción de los asuntos públicos. También existen para garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía y con ello asegurar que los procesos por los cuales se define quiénes ocuparán los cargos cuenten con una certidumbre democrática. Existen para que los conflictos electorales sean resueltos con base en la ley y las razones públicas que dan sustento al Estado de derecho. Las reglas electorales no son una ocurrencia ni improvisación; son el resultado, en México por lo menos, de un largo proceso histórico.

A muchos, especialmente a los actores políticos, les molestan actualmente las reglas electorales, y es verdad que la academia y los expertos, en muchos casos, consideran que en México tenemos una sobrerregulación en materia electoral, y a veces un modelo que puede ser barroco o arcaico. Sin embargo, no por estas razones las reglas dejan de ser importantes y no por ello pueden dejar de cumplirse.

Ahora, ¿de dónde parten estas reglas electorales? Parten justamente de que durante siglos no estuvieron presentes. Nuestras distintas constituciones han sido el logro de trascendentes procesos históricos; sin embargo, siempre hubo carencias legislativas en materia de procesos electorales democráticos. Las constituciones no eran suficientes para regular democráticamente la renovación del poder público, y a pesar de que se celebraban con cierta periodicidad elecciones, éstas terminaban resolviéndose o por la vía de la fuerza o por la de las armas.

La lucha por el poder en México ha sido en toda nuestra historia una depuración de luchas, y pacificarla nos ha tomado siglos. La lucha por el poder ha conculcado derechos políticos de los y las mexicanas de votar y ser votadas durante la mayor parte de nuestra vida como nación independiente. Cuando se pacificaban las elecciones era porque una fuerza política había logrado imponerse a las minorías conculcando sus derechos.

La Revolución Mexicana tiene inicio justamente porque no existen canales para renovar la Presidencia de la República. ¿Cómo se logró consolidar nuestra democracia? Una primera condición ha sido a través del actuar de hombres y mujeres que durante generaciones lucharon por lograr este avance legislativo. La segunda condición ha sido ir introduciendo de manera paulatina en nuestra Constitución una arquitectura insti-

tucional que hiciera posible tener elecciones auténticas. Es el caso de las reformas político-electorales que se han llevado a cabo desde 1977. En años posteriores fue crucial, primero, separar al gobierno de la organización de las elecciones, creando al entonces Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, y ponerlo en manos de la ciudadanía. Pero también fue necesario profesionalizar la justicia electoral y vincular el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y darle la facultad de calificar absolutamente todas las elecciones.

Así, el sistema electoral y la democracia que tenemos se han ido construyendo a lo largo de 45 años gracias a diversas reformas, y la arquitectura institucional que tenemos hoy en día es lo que ha permitido que haya transición y se consolide nuestra democracia. Las reglas electorales que tenemos son también producto de ciclos electorales; cada reforma histórica ha abordado en esencia diversos tópicos, que han abierto brecha a la democracia. Todas las reformas han sido peldaños por los que se ha construido nuestra democracia, por ello el ciclo de reformas electorales y sus principales tópicos definen nuestra democracia.

Esto me lleva a señalar lo fundamental que es en una democracia que se respeten las formas y los tiempos electorales establecidos en las normas. Este año ha sido inédito porque los actores políticos inventaron procesos para definir supuestos e inexistentes cargos partidistas, siendo que realmente lo que estaban haciendo era definir la candidatura a la Presidencia de la República antes de los tiempos establecidos en la ley. Y hay que recordar que en la elección de Vicente Fox uno de reproches fue que se llevó a cabo una campaña adelantada en más de un año.

Cuando estas impugnaciones llegan al Tribunal Electoral, tanto el proceso de elección de la persona coordinadora de la defensa de la 4T como de la responsable de la construcción del Frente Amplio por México, en lo personal y en la disidencia, sostuve que estas eran una serie de acciones tendentes a la selección de personas que serían candidatas a la Presidencia de la República.

Ahora, la forma en que la política decidió ocultar la verdadera naturaleza de estos procesos fue recurrir al mismo fenómeno que en los esquemas de financiamiento ilegales, es decir, a pervertir figuras legales para evadir el cumplimiento de la ley electoral. Al evocar el derecho a la autoorganización de los partidos políticos, quienes desarrollaron estos procesos no estaban defendiendo la vida interna de sus partidos, sino que pretendieron

obstaculizar la intervención de las autoridades para que no se pudiera analizar la naturaleza de estos actos.

Durante estos procesos quedó en evidencia que nuestra normativa electoral necesita ser revisada a la luz de realidades políticas actuales; pero este es un trabajo del Poder Legislativo, lo que de ninguna manera puede servir de argumento para evadir el cumplimiento. Quienes resolvemos los conflictos electorales en última instancia tenemos que cuidar el orden constitucional democrático. Como juzgadores, en efecto, nos compete interpretar la ley, y ciertamente, en algunos casos, por sentido común, tenemos que adaptarla a la evolución social, pero no podemos permitir u ocultar su violación bajo el argumento de que la realidad ya rebasó la ley. Menos aún cuando quienes la están violando son sus propios creadores. Justamente, permitir estos procesos, que yo denomino «paralegales», es convalidar una simulación que sólo busca evadir el cumplimiento de la ley.

Y aquí es donde nos enfrentamos a un tema que en los últimos años ha afectado seriamente a nuestra democracia. Como sabemos, las leyes emanan del Poder Legislativo, que representa la voluntad popular. De acuerdo con nuestro sistema político, el Poder Legislativo está integrado exclusivamente por hombres y mujeres que pertenecen a partidos políticos, es decir, son las y los políticos electos como legisladores quienes han hecho las leyes conforme a sus visiones y convicciones del momento, y también son las y los primeros en violar la ley que rige su actuar en el espacio político-electoral. Esto en democracia es muy grave y sólo demuestra nuestra carencia de verdaderos demócratas que acepten jugar el juego con las reglas que ellos mismos pusieron.

La falta de compromiso democrático demuestra que los conflictos políticos en la renovación del poder público no pueden quedar a cargo sólo de la propia política, sino que también exigen que esa voluntad popular sea protegida frente a otros intereses económicos y sociales, que no pueden ni deben pervertir la soberanía popular. Para que pueda existir una democracia fuerte se requieren instituciones fuertes, y aquí hablar de conflictividad y de respeto a la legalidad implica hablar de la independencia del Poder Judicial.

La participación democrática previene el uso de la violencia porque nos permite justamente dialogar, negociar, acordar y, en especial, reconocernos como parte de una misma comunidad; mientras que la política es inestable y se basa en ideas de conflicto, las normas constitucionales son el resultado de consensos generales, en los cuales están representados los intereses mínimos indispensables de la comunidad. Los acuerdos constituciona-

les significan el punto de encuentro de nuestras libertades, el reconocimiento de nuestra igualdad al interior de nuestras comunidades y, sobre todo, el plan de ruta a través del cual vamos a caminar todos. Surge entonces la pregunta ¿a quién le corresponde vigilar que las constituciones prevalezcan frente a las tentaciones expresadas en las pasiones políticas? Y esto ya quedó resuelto, es al Poder Judicial.

La importancia de que existan personas juzgadoras que decidan controversias conforme a lo que mandatan las constituciones y no conforme a lo que ordena la política, puede explicarse a pesar de los dos mecanismos que vivimos hoy en día, que tratan de desvirtuar esta situación. El primero es una estigmatización desde el poder político de las personas juzgadoras, y el segundo es la desnaturalización del trabajo de quienes impartimos justicia, con el fin de vaciar las sentencias de su contenido jurídico.

Cuando atacar a quien imparte justicia y las razones de sus decisiones no es suficiente, entonces un poder autoritario acude a la desinformación, y cuando una decisión no favorece sus intereses, es presentada como una decisión sesgada u ordenada por otros. Estos ataques lo que ilustran es la necesidad de tener poderes judiciales independientes de las inercias políticas y que cuenten con las garantías institucionales necesarias, es decir, la independencia judicial debe entenderse al servicio de la imparcialidad únicamente.

Cuando el poder político se impone, entonces ya no hay participación, no hay diálogo, y son pocos los intereses que importan, en desmedro de las necesidades ciudadanas que requieren la acción e intervención del Estado. Esto significa que la independencia no tiene un valor en sí misma, sino que su valor es instrumental; es decir, la independencia valdrá tanto como el uso que se le da. Mayor valor tendrá si esta independencia sirve para poner de lado las presiones y alejarse del ruido de los clamores políticos, para decidir conforme a lo que mandata la Constitución. En cada sentencia tenemos la posibilidad de afianzar o debilitar la independencia de toda judicatura. Una mala sentencia abre la brecha para que desde ahí se filtre y difumine la crítica.

Construir y defender poderes judiciales independientes implica entender el poder no como la capacidad de imponer a los demás una decisión sino, como lo dijo Hannah Arendt, como la capacidad de actuar en concierto. Fingir que existe algo como una opinión pública unánime elimina a quienes difieren, porque la unidad masiva no es el resultado de un acuerdo. Por ello, ante la creciente conflictividad de los procesos electorales, se requiere un tribunal cuyas decisiones se rijan exclusivamente por la Constitución.

Entender que el juez constitucional se vuelve un contrapeso cuando los otros dos poderes violan la norma fundamental únicamente. De no ser el caso, son tres poderes que pueden caminar en la misma ruta trazada por la Constitución.

La alta y creciente conflictividad se debe al no respeto de las y los actores políticos de las reglas que rigen las elecciones, a una búsqueda constante de mecanismos que les permitan desviar la ley para ganar el poder político, y en este complejo entramado de actos armados desde esta oscuridad visible, el juez electoral, en su responsabilidad de preservar la legalidad propia del Estado de derecho, es a veces calificado como enemigo de la democracia.

Concluyo reiterando que la democracia requiere demócratas. Se requieren actores políticos que respeten las reglas electorales que ellos mismos aprobaron en el pasado, en un acto de congruencia, porque después vemos que cambian los aires políticos, y también sus puntos de vista y actitudes, conforme a las mayorías del momento. Se requieren actores políticos que celebren cuando la justicia electoral les dé la razón, que celebren sus triunfos en las urnas cuando éstos ocurran; pero que también tengan la madurez y responsabilidad social de aceptar cuando la justicia electoral falla en su contra, o bien de alzar la mano de sus contrincantes cuando éstos han triunfado.

Lamentablemente cada vez vivimos —no sólo en México, en muchos países del mundo— entornos políticos más polarizados y agresivos, no únicamente contra los adversarios electorales o los simpatizantes de opciones políticas distintas, sino también contra las autoridades electorales. En momentos en los que nuestro país se prepara para el ejercicio de su derecho al voto en la escala más grande, es vital comprender que la calidad de nuestro sistema electoral y la justicia de sus decisiones son esenciales para el éxito de nuestra democracia. Votar es un derecho político de la ciudadanía, y también es una responsabilidad y un deber preservar y cuidar la democracia.

### *Referencia*

Casar, M. A. y Ugalde, L. C. (2019). *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. Ciudad de México: Penguin Random House.

## Chile: descorriendo un tupido velo

PAULO HIDALGO ARAMBURU

Recibido: 24 de marzo de 2024. Aceptado: 1 de mayo de 2024.

*Resumen.* En estas pocas páginas mi propósito es iluminar en progresión histórica hitos de la formación de la política y los partidos en Chile y, en ese ejercicio, cada tanto «descorrer el tupido velo» de sostenidas prácticas de corrupciones y abusos flagrantes. Desde luego, menciono algunas buenas iniciativas que se han impulsado en los últimos años. El título es pensando en el tema de la corrupción y cómo combatirla a partir de la clásica frase «corriendo un tupido velo», que suele ser de uso en principio algo ilustrado, pero común en Chile. En efecto, correr un tupido velo es ocultar o no querer ver y dejar fuera de la conversación una situación incómoda o secreta que a los ojos de una persona o selecto grupo nadie quisiera revelar con claridad.

*Palabras clave:* democracia, corrupción, historia, política, Chile.

*Abstract.* In these few pages, the purpose is to shed light on the historical progression of the important events in the formation of politics and parties in Chile and, in this exercise, to occasionally «descorrer el tupido velo» of sustained practices of corruption and flagrant abuse. Of course, I mention some good initiatives that have been promoted in recent years. The title is intended to focus on the issue of corruption and how to combat it, based on the classic phrase «corriendo un

.....  
Ponencia presentada en el 12° Seminario Internacional Corrupción y Procesos Electorales en América Latina, efectuado en Guadalajara, Jalisco, México, del 28 al 30 de noviembre de 2023.  
Paulo Hidalgo Aramburu Universidad de Talca, Chile (correo electrónico: phidalgo@utalca.cl | <https://orcid.org/0009-0000-4751-9617>).



tupido velo», which is usually used by the educated but is common in Chile. In effect, *corriendo un tupido velo* is to hide or not want to see and leave out of the conversation an uncomfortable or secret situation that, in the eyes of a person or select group, no one would like to reveal clearly.

*Keywords:* democracy, corruption, history, politics, Chile.

Estas breves páginas se titulan «describiendo un tupido velo». Pensando en el tema que nos convoca, la corrupción y cómo combatirla, me acordé de la clásica frase «corriendo un tupido velo», que suele ser de uso en principio algo ilustrado, pero común en Chile. En efecto, correr un tupido velo es ocultar o no querer ver/escamotear y dejar fuera de la conversación una situación incómoda o secreta que a los ojos de una persona o selecto grupo nadie quisiera revelar con claridad. De este modo, mi tarea en este seminario es precisamente «describiendo ese tupido velo» de la corrupción y analizar con argumentos racionales cómo combatirla con los recursos de la transparencia y la democracia. La corrupción es una práctica y mentalidad arraigada en ciertos grupos y personas poderosas para conseguir obediencia, lealtades, ganancias, ventajas y fortunas por medio de la obtención y distribución dolosa, discrecional y callada —en silencio— de recursos públicos o privados fuera de toda regulación o control democrático o ciudadano.

En estas escasas páginas mi modesto propósito es iluminar en progresión histórica hitos de la formación de la política y los partidos en Chile y, en ese ejercicio, cada tanto «describiendo el tupido velo» de sostenidas prácticas de corrupciones y abusos flagrantes. Desde luego, mencionamos algunas buenas iniciativas que se han impulsado en los últimos años.

Chile constituye, desde un punto de vista político, una cierta rareza en el contexto regional. Desde luego, sin por ello estar exento de las dinámicas políticas del resto de América Latina. Este país no constituye, como algunos economistas y fieles al régimen lo dijeron en tiempos oscuros de la dictadura, «la excepcionalidad» de la región, o que éramos un país notable ubicado en un mal barrio ¡Qué lamentable!

Desde muy temprano, hacia finales del siglo XIX y principios del XX, en Chile se estructuró un campo de fuerzas políticas que distinguió claramente a un centro político, a una izquierda —tanto comunista como socialista— y a una derecha. Es decir, por razones de su fisonomía social, Chile logró establecer una institucionalidad política que concitó una fuerte identificación de los diversos sectores de la sociedad. A diferencia de otros

contextos, el Partido Comunista se funda a partir de bases sociales muy potentes en los núcleos mineros del norte y sur del país, teniendo como antecedente toda una trama de organizaciones originadas tanto en el mutualismo como en la creación del Partido Obrero Socialista. De otro lado, el Partido Radical expresó precozmente a los sectores medios vinculados al Estado, que luego fue el protagonista de la construcción de un *sui géneris* Estado de bienestar en el país.

Al mismo tiempo, el Partido Socialista surgió en los inicios de la década del treinta, uniendo a una constelación de sectores de trabajadores y universitarios que, bajo una impronta latinoamericana y democrática de izquierda, se alzó como una alternativa al Partido Comunista, que en ese entonces ya vivía las secuelas de los duros procesos de «leninización» y de subordinación a las políticas dictadas desde el centro rector del comunismo mundial, la Unión Soviética. También la derecha se configuró como un claro actor político en su vertiente tanto liberal como conservadora y se instaló como defensora de los intereses agrarios, y más tarde empresariales.

Durante la crítica coyuntura de la década de 1930 (1938), en Chile, el Frente Popular —liderado por el Partido Radical en alianza— logra triunfar en las urnas, no exento de múltiples tensiones con la izquierda tanto comunista como socialista. Esta fue la base política del largo ciclo de los gobiernos radicales que se prolongó a lo menos hasta los inicios de la década de 1950 (1952). Es así como el radicalismo chileno inaugura un largo proceso histórico que tiene como eje el llamado proceso de industrialización volcada a los mercados internos (Hidalgo, 2007).

No cabe duda de que el Partido Radical actuó como una suerte de fiel de la balanza de la política, pendulando hacia la izquierda y la derecha. Logró además fundar grandes instituciones estatales, como la que promovía la industrialización (Corporación de Fomento de la Producción, Corfo), fundó el Servicio Nacional de Salud y construyó una importante infraestructura de un sistema educativo universal y laico, entre otros logros de relevancia. Sin embargo, el ciclo radical (1938-1952) estaba basado en un acuerdo tácito con la derecha agraria de «no tocar el campo». Así se mantuvo durante todo este tiempo un amplio y masivo mundo rural, cautivo de los patrones o caciques y que trabajaba en condiciones feudales. Los peones e inquilinos eran la base de la explotación rural y masa cautiva de los hacendados. Ello configuró un fuerte clientelismo político, ampliamente documentado, en donde los patrones acarrearban a los campesinos a votar con el premio de botellones de

vino y empanadas. Además, los partidos imprimían sus votos y el cohecho era una práctica común. Recién en el año 1958 se establece la cédula única como un voto numerado y controlado, emitido por el recién creado Servicio Electoral.

Digna de mención es el tipo de industrialización en un mercado interno cerrado. Diversos autores (Cavarozzi, 2017; Drago, 1998) han demostrado cómo la Corfo —organismo estatal industrializador— contaba con comisiones y grupos de trabajo con la presencia de los propios empresarios locales. De este modo, este sector se benefició de amplios subsidios y protecciones a la par de la existencia de altas barreras arancelarias. Como se dice aquí habitualmente, al empresariado en Chile le acomoda «privatizar las ganancias y socializar las pérdidas», es decir, que pague el Estado.

En definitiva, hasta fines de la década de 1950 Chile era un país con un mundo político reducido; predominaba una ancha realidad campesina pobre, masa cautiva de los hacendados. Los partidos «manejaban» las elecciones. Y el Partido Radical estableció una sociedad de clases medias recortada a funcionarios públicos, grupos de trabajadores de algunas selectas industrias —textileras— y un exquisito y, por lo demás, notable mundo universitario afincado en la Universidad de Chile. Lo descrito estaba muy alejado de una sociedad de corte europeo, de una democracia liberal enraizada, como en algún pasaje lo describe el destacado académico Arturo Valenzuela en su clásico texto *La quiebra de la democracia en Chile*. Se trata, más bien, de la combinación de un clientelismo rural —brutal y feudal— y de un clientelismo urbano o de la capital, Santiago, que establece un cordón umbilical entre los mencionados funcionarios públicos, universitarios, empresarios y trabajadores.

Hacia finales de la década de 1950 el modelo político dirigido por el Partido Radical mostraba signos de agotamiento indudables. La utilización prebendaria o clientelar del Estado era una situación evidente para la ciudadanía, y es por ello que el antiguo político, de tintes populistas, Carlos Ibáñez del Campo, gana las elecciones presidenciales en 1952 con la imagen de una «escoba», como muestra simbólica de su disposición a barrer con la clase política de entonces, liderada por los radicales.

Pero el cuadro político cambia muy seriamente a finales de la década de 1950. Esta fue la época —según lo ha descrito un notable historiador chileno, Mario Góngora (1981)— de las llamadas «planificaciones globales» en el país, cuando cada fuerza política se proponía llevar a cabo grandes transformaciones pero sin contar con la cooperación ni el

apoyo de otras fuerzas políticas. De esta manera, ya en estos años —fines de los cincuenta y sesenta— en Chile se habían anidado las semillas de la crisis sin retorno del sistema político y de la democracia. Como refiere el académico Marcelo Cavarozzi, en buena medida la ampliación inédita del voto hacia la izquierda comunista y socialista era intolerable para la derecha.

Se habla de la política de los tres tercios: una derecha de origen agrario —el Partido Nacional— que inicia la formulación de un programa radical de cambios en Chile en clave liberal, desarmando el precario Estado de bienestar construido por los radicales. El Partido Demócrata Cristiano, que en solitario lleva a cabo una profunda reforma agraria (1964) y se plantea como alternativa eficaz a la izquierda.

El Partido Socialista, que en su mayoría se embelesa con la Revolución Cubana y se propone un camino propio en la coalición de la Unidad Popular con el Partido Comunista. Salvador Allende, que busca una vía chilena al socialismo, gana las elecciones por mayoría relativa (36.3%) en 1970 al no existir segunda vuelta. Con todo, la polarización y el golpe de Estado eran evitables.

Desde el primer día del fulgurante gobierno de Allende la derecha inicia un plan de derrocamiento, que se concreta el 11 de septiembre de 1973. Fue una sangrienta dictadura de 17 años que además refundó radicalmente el modelo económico chileno: amplias privatizaciones de empresas del Estado; privatización de la salud, de la educación y de los fondos de pensiones. Liberalismo a ultranza con bota militar.

El broche de oro fue el poder omnímodo que alcanzó Augusto Pinochet, la elaboración de una pétrea Constitución firmada por el general en 1980 y, desde luego, las enormes ganancias de las fuerzas armadas en las utilidades del cobre (ley reservada del cobre) y su régimen especial de jugosas pensiones de reparto pagadas por el Estado. Vigentes hasta el día de hoy. Además de la cuantiosa fortuna amasada por Pinochet en el famoso Banco Riggs bajo el nombre de Daniel López.

La democracia se reinaugura en Chile luego del plebiscito de octubre de 1988, donde la ciudadanía decidió decirle NO a Pinochet para que se eternizara en el poder. La denominada Concertación de Partidos por la Democracia asume el gobierno en marzo de 1990 y permanece hasta marzo de 1994, encabezado por el demócrata cristiano Patricio Aylwin. La Concertación en las postrimerías de la dictadura militar, en la década de 1980, unió al Partido Socialista y el centro demócrata cristiano e hizo posible ganar el plebiscito

de 1988 e iniciar ya el año 1990 la reconstrucción de la convivencia democrática. La Concertación chilena también contó, desde un inicio, con la participación del antiguo Partido Radical, hoy denominado Partido Radical Socialdemócrata y con el Partido por la Democracia, que fue en un comienzo, una organización diseñada para recoger adhesiones para el plebiscito y que luego se convirtió en una organización de identidad progresista-liberal.

La Concertación, como conglomerado de centro e izquierda, gobernó durante veinte años. Cuatro gobiernos sucesivos constituyen lo que llamamos un exitoso ciclo político: inician los demócratas cristianos Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos por el Partido Socialista de Chile (PS) el Partido por la Democracia (PPD) (2000-2005), y Michelle Bachelet (2006-2010) del Partido Socialista.

La verdad es que este largo periodo histórico tiene un balance ampliamente exitoso. El país tuvo un notable crecimiento económico —6,5% en los noventa—. Se atienden políticas de reparación a las violaciones a los derechos humanos, se establecen políticas de redistribución hacia los sectores más deprimidos en salud y educación. Se crea el Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE). Se establece un amplio sistema de protección social, desde pensiones básicas hasta programas para mujeres jóvenes. Se inician ambiciosos planes de modernización del Estado y el país establece tratados comerciales con los mayores mercados del mundo. Se masifica la matrícula universitaria y se establece la gratuidad, en la práctica, universal.

Sin embargo, a fines del mandato del presidente Frei Ruiz Tagle (1994-2000) ya la coalición de gobierno muestra signos de desgaste. La crisis asiática de 1998-1999 golpea duramente al gobierno y genera un alto desempleo. Se configura en la élite de centro izquierda una disputa entre los llamados «autocomplacientes» y las «autoflagelantes». Los primeros señalan que el gobierno debía mantener una línea gradualista de cambios sin alterar el esquema de impuestos, mientras que los segundos —«autoflagelantes»— señalan en sendos documentos que se debe modificar el rumbo de la Concertación en un sentido más reformista y radical. Todo ello fue además estudiado por un largo análisis del Informe Anual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que indicaba la existencia de un *creciente malestar* en la sociedad chilena por los problemas irresueltos en pensiones o la deteriorada situación de la salud y la vivienda, entre otros ámbitos.

Lo señalado comienza a demostrar la «fatiga» de los gobiernos, que también se expresa en la creciente distancia de la ciudadanía con la élite política. Ello se manifiesta

en la creciente renuencia de los ciudadanos a ejercer su voto (hasta antes del año 2009 existía una inscripción voluntaria en los registros electorales y la concurrencia a votar era obligatoria). Por otra parte, el sistema binominal genera efectos perversos (se cambia el 2015 a uno proporcional): a la luz de los altos umbrales que tal sistema exigía, se sabía de antemano quiénes saldrían electos, con lo cual se desmotivó a amplias franjas de electores. Además, al no haber regulaciones de los partidos, los parlamentarios tienden a actuar «por la libre», sin atender con seriedad los asuntos legislativos, y se tornan en verdaderos caudillos en sus respectivas regiones. Esto fue un caldo de cultivo para la existencia de un rampante clientelismo y creciente «control» de los congresales de todo nombramiento de personal estatal en las regiones y localidades, asunto que por cierto no se ha modificado al día de hoy.

Los años 2000, sin duda, señalan, el inicio de un conjunto de escándalos de corrupción que envuelven a los gobiernos, a las fuerzas armadas y policías, al sector privado, a los municipios y a los partidos. No es del caso dar detalles *in extenso* de cada situación, pero sí mencionar algunos casos, por así decir, «emblemáticos».

Durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos, el año 2003, estalla el caso conocido como MOP-Gate cuya empresa Gate participaba en licitaciones fraudulentas con el Ministerio de Obras Públicas para «triangular» abultados pagos en «sobres» a un conjunto de altos funcionarios de esa repartición pública. Se calculaban en montos cercanos a los dos millones de dólares el fraude en cuestión. *Modus operandi* que se repitió en otros casos y que, como señalan los análisis de esos años, crean un clima de corrupción generalizada en el país. Este caso golpeó muy duramente la gestión del presidente Ricardo Lagos, cuando no pocos analistas hablaron de su posible dimisión. A la postre se configura una negociación política con el líder de la oposición del entonces senador Pablo Longueira para en adelante fijar ciertas «funciones críticas», como pagos adicionales a profesionales de alta especialización para que pudieran desempeñarse plenamente en el Estado. Es justo decir que al final «las funciones críticas» se convierten en uso discrecional de los gobiernos, que se reparten a muy diversos funcionarios en un tipo de arreglo más bien clientelar.

El segundo caso que amerita una mención particular es el bullado escándalo conocido como el caso SQM. Si bien se trataba de un «modelo de negocios» que se practicaba profusamente, el caso mencionado desborda todo límite posible, por decirlo así. Este escándalo político y judicial ocurre el año 2015 durante el segundo gobierno de la presiden-

ta Michelle Bachelet. Nada menos que el yerno del general Pinochet, Julio Ponce Lerou, controlador de la empresa de explotación de litio Soquimich, pagó entre 2009 y 2014 más de 14 millones de dólares de manera fraudulenta a, se calcula, unas 300 personas de todo el espectro político, desde la Unión Demócrata Independiente (UDI) hasta el Partido Socialista, en campañas electorales, parlamentarias y presidenciales, como también en financiamiento directo a los partidos. Es decir, Julio Ponce Lerou financió las campañas presidenciales de Sebastián Piñera, Eduardo Frei y Marco Enríquez Ominami, por ejemplo, el año 2009. Si me permiten, les agrego que este siniestro personaje, Julio Ponce Lerou, se jactaba en cualquier lugar que fuera abordado en Santiago de que en su bolsillo tenía a toda —sí toda— la clase política de izquierda a derecha. Más allá de un cierto activismo judicial, al comienzo nadie fue encausado ni encarcelado nunca. Esto además porque esta operación supuso la entrega fraudulenta de un abultado número de boletas de honorarios de trabajos ficticios, nunca realizados. Huelgan los comentarios.

En marzo del año 2015 la presidenta Michelle Bachelet crea el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. En un plazo de 45 días, este Consejo de 16 miembros preparó un informe con 236 medidas concretas. Se debe a lo menos añadir que ya el año 2008 —bajo la presidenta Bachelet— se hace vigente la Ley de Transparencia —Ley 20285—, que permite el derecho de transparencia de la función pública, «el derecho de acceso a la información de los Órganos de Administración del Estado». Cabe subrayar que esta iniciativa ha tenido un inusitado impacto en, valga la redundancia, transparentar el quehacer del Estado.

No es del caso dar una extendida cuenta de las leyes anticorrupción aprobadas; pero a lo menos mencionar, en titulares, algunas de las más resonantes:

1. Financiamiento público a los partidos políticos para locales, formación política y pago de autoridades. En acuerdo con votación obtenida.
2. Declaración obligada de patrimonio e intereses.
3. Financiamiento público contra boletas rendidas de los gastos en campañas electorales controladas por el Servicio Electoral.
4. Sobre los aportes privados a las campañas políticas, se prohíbe la donación de empresas y se permiten sólo aportes de personas naturales, con determinados topes máximos.

En lo tocante al funcionamiento interno de los partidos, procesos de rendición de

cuentas o exigencias de prácticas democráticas a todos los niveles. Lo cierto es que, más allá de principios generales, no hay leyes o normas estrictas que deban cumplirse.

Una de las tantas preguntas que se pueden formular es, si se quiere, la duración de «las ventanas de oportunidad» para llevar adelante un agenda anticorrupción y quiénes son los agentes, en verdad, dispuestos a promover estas agendas. La corrupción es una práctica, como también configura una mentalidad. Uno puede decir: «así funciona el sistema y todos estamos involucrados». Ello es un fuerte componente de anestesia de la sociedad y de los actores potencialmente reactivos a la corrupción puesto que, en efecto, «correr el tupido velo» puede tener un costo muy alto. Por otro lado, sin una sociedad civil vigilante vigorosa y multipolar es muy difícil combatir la corrupción.

Por último, a lo menos en nuestros países estamos algo acostumbrados a elaborar leyes y normas en buen castellano que fijan buenos principios éticos, pero que son «papel mojado». Como se dice, «hecha la ley hecha la trampa», o se pone en una gaveta y nadie se acuerda. Esto trae a colación un muy serio problema de mentalidad en nuestras democracias que tienen, al decir de Guillermo O'Donnell, amplias zonas marrones donde el Estado no llega.

### Referencias

- Cavarozzi, M. (2017). *Los sótanos de la democracia chilena, 1938-1964. La esfera de «protección» de los empresarios industriales: la Corfo, represión a los obreros y la inflación*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Drago, M. (1998). *The institutional bases of Chile's economic «miracle»: institutions, government discretionary authority (DA), and economic performance under two policy regimes (1950-70 & 1975-95)*. Tesis doctoral. European University Institute. Fiesole, Italia.
- Góngora, M. (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria
- Hidalgo, P. (2007, 1 febrero). Las claves de la democracia chilena. *Nexos*, 350. [https://www.academia.edu/34314558/Las\\_claves\\_de\\_la\\_democracia\\_chilena\\_pdf](https://www.academia.edu/34314558/Las_claves_de_la_democracia_chilena_pdf)
- Valenzuela, A. (2023). *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.





.....  
RESEÑAS DE LIBROS

*Sociology of corruption:  
patterns of illegal association in Hungary*

ELIZABETH PÉREZ-CHIQUÉS

Recibido: 12 de julio de 2024. Aceptado: 12 de julio de 2024

¿Cómo podemos entender mejor la corrupción en entornos en los que, lejos de ser la excepción, es generalizada, en aquellos donde está normalizada o en los que abarca actividades que tienen una finalidad socialmente aceptada o deseable? ¿Cómo dar sentido a este fenómeno social polifacético y profundamente complejo? ¿Qué significa ser corrupto en ambientes como estos? Sobre estas y otras preguntas nos invita a reflexionar el libro de David Jancsics. El enfoque sociológico y etno-

.....

Elizabeth Pérez-Chiqués. División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Aguascalientes, México (correo electrónico: elizabeth.perez@cide.edu | <https://orcid.org/0000-0003-4432-718x>).

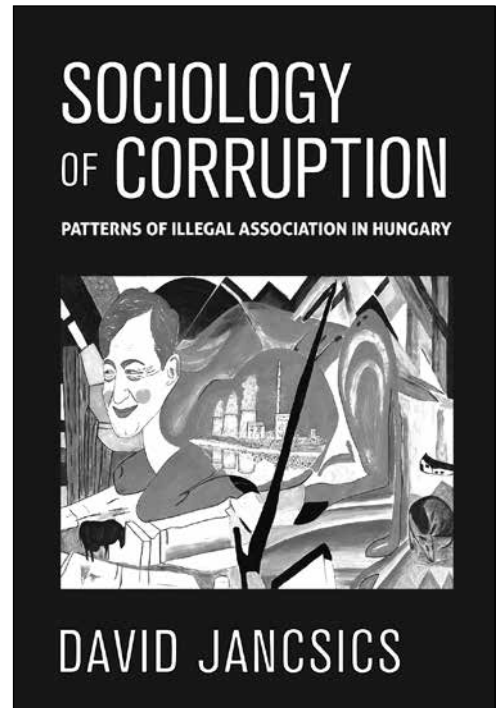
gráfico que él emplea tiene mucho que aportar a quienes estudiamos políticas públicas, administración pública, ciencias políticas, a los hacedores e instrumentadores de políticas públicas y el público en general. Es de especial utilidad, además, para personas que vivimos en contextos donde se considera «sistémico» este fenómeno, como en muchos países del sur global.

La pregunta que motiva el libro de Jancsics está ambientada en Hungría y en la aparente contradicción entre los altos y crecientes índices de corrupción captados por el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y el indicador de que una menor cantidad de personas de dicho país declaren estar involucradas en lo personal en actos o intercambios de corrupción. Mediante un acer-

camiento etnográfico, el libro se centra en hacer entender dicha discrepancia y nos ofrece como resultado una teoría aplicable a diferentes contextos, que se concreta en una nueva tipología de la corrupción.

El autor define la corrupción como una actividad social compleja en la que dinero, bienes u otros recursos pertenecientes a una organización son intercambiados o transferidos de forma encubierta por actores con acceso a ellos de manera que beneficien a actores particulares y no a la organización en su conjunto o al público en general (p. 11). La tipología desarrollada por Jancsics tiene dos ejes: el tipo de intercambio involucrado (de mercado, reciprocidad o redistribución) y el receptor principal por el lado del cliente (individuo, grupo social, organización corrupta). Estos dos ejes permiten distinguir cuatro tipos de corrupción: corrupción de mercado, soborno social, organización corrupta y captura del Estado.

La *corrupción de mercado*, también conocida como pequeña corrupción, sigue una lógica de mercado y es usual que involucre a personas que no se conocen. Sucede comúnmente en los encuentros entre ciudadanos y burócratas a nivel de calle, por ejemplo policías, inspectores o personal de salud, y el intercambio sucede en el momento de la interacción. En contraste,



David Jancsics (2024). *Sociology of corruption: patterns of illegal association in Hungary*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.

.....

el *soborno social* ocurre en actos entre personas que se conocen, que están relacionadas por lazos familiares o de amistad, o por medio de algún grupo religioso, político y demás. La lógica que impera en estos intercambios es de reciprocidad, en la que hay un *quid pro quo*, aunque esto no se discierne fácilmente ya que el intercambio

no es fácil detectarlo o no sucede al momento. Por ejemplo, un servidor público puede conseguirle trabajo a un amigo, y éste pagarle con una lealtad ciega. El soborno social, según Jancsics, utiliza las estructuras sociales (familiares, de amistad) como base para los intercambios, lo cual aminora algunos de los riesgos asociados a actos de corrupción como, por ejemplo, los intercambios entre personas que confían unas en otras, lo que disminuye la posibilidad de que una delate a otra. Por otro lado, las acciones comprendidas en la categoría de soborno social con frecuencia gozan de gran legitimidad, y son fortalecidas y reproducidas por lazos de confianza, lealtad y reciprocidad. Es un fenómeno marcadamente diferente de la corrupción de mercado.

En el caso de la *organización corrupta*, que involucra a una organización que se beneficia del intercambio, la lógica imperante es también de reciprocidad. Sin embargo, los recursos que se intercambian en este tipo de corrupción son organizacionales y no personales (p. 18). Por último, la *captura del Estado* involucra una lógica redistributiva, y el beneficiario principal es el grupo o individuo que controla el aparato estatal.

Jancsics argumenta que coexisten diferentes tipos de corrupción en un de-

terminado contexto, pero que el tipo de corrupción que prevalece varía debido a un sinfín de factores, incluidos los órdenes político, económico y social. El autor lo demuestra mediante el recuento histórico de la corrupción en Hungría, en el cual recae parte del éxito de su libro.

Este estudio etnográfico de David Jancsics capta 13 años de cambios en los órdenes formal (político) e informal (corrupción) de Hungría. Describe a un país donde durante años de las décadas de 1990 a 2010 imperó el particularismo competitivo.<sup>1</sup> Durante este periodo predominó la corrupción de mercado, de la cual las personas hablaban libremente y sin tapujos y en la que participaban numerosos sectores de la sociedad. Sin embargo, cuando comienza la transición a la «democracia iliberal»,<sup>2</sup> liderada por Viktor Orbán, el modo

.....  
<sup>1</sup> Sistema en que el acceso a recursos y beneficios públicos no se basa en una distribución universalista o general, sino en favoritismos, conexiones personales u otros criterios no universales. En él no existe el monopolio de un solo grupo de poder, sino que son múltiples los grupos o individuos que compiten.

<sup>2</sup> El autor define la democracia iliberal como regímenes en que las elecciones no son completamente libres, justas ni competitivas, lo que da como resultado un ambiente donde es

de corrupción prevaeciente y la relación de la sociedad con ella cambian hacia la de captura política y sistémica del Estado; el gobierno comenzó a controlar mayores aspectos de la vida social (incluyendo la corrupción), de manera más profunda (p. 3). En palabras del autor: «[e]n este emergente régimen autoritario, los patrones de la corrupción también se transformaron. Sus formas más serias fueron centralizadas y monopolizadas por las élites gobernantes, mientras que la corrupción de bajo nivel se volvió menos tolerada por las autoridades» (p. 3); ya no se tolera la corrupción de mercado y de las organizaciones corruptas a menos que respondan al régimen. En esta nueva configuración de la corrupción los controles del Estado fueron usurpados y capturados por las élites gobernantes, y se ha logrado desviar cuantiosos recursos públicos a su favor. Sin embargo, esto se ha hecho de manera legal, mediante el establecimiento (o retorcimiento) de leyes y reglamentos en beneficio de determinados grupos.

La pérdida de tolerancia de la corrupción de mercado y de las organizaciones corruptas, sumada a la disminución de estas prácticas, demuestra que se puede .....  
 menos probable el cambio entre élites por mecanismos democráticos (p. 132).

terminar con ellas o disminuirlas de manera radical. En contraste, la corrupción tipo soborno social, que es más difícil de atender, continuó siendo una práctica generalizada, aunque maleable, pues ahora se requiere lealtad al sistema de Orbán. De forma paralela a estos cambios, el autor percibe la creciente reticencia de las personas entrevistadas a hablar del tema de la corrupción. El cambio en la disposición de sus entrevistados es notable; pasaron de hablar libremente sobre la corrupción y su participación en ella (en un sistema de particularismo competitivo) a negarse a hablar sobre el tema, y quizá a participar en la corrupción (en un sistema capturado). ¿Qué significado tiene este cambio? ¿Cuál configuración es mejor?

La discrepancia inicial señalada por Jancsics nos lleva a reflexionar sobre las deficiencias de los índices que utilizamos para medir y rastrear la corrupción, y acerca de la necesidad de contar con mejores instrumentos para caracterizar la corrupción en un determinado contexto (véanse también Strach y Sullivan, 2023, y Meza y Pérez-Chiqués, en prensa). El acercamiento metodológico del autor aporta una gran riqueza a la ilustración de los diferentes mecanismos involucrados en la corrupción, los cuales nos pueden resultar sumamente familiares o llevarnos

a importantes reflexiones personales, metodológicas y teóricas.

Este acercamiento metodológico nos permite profundizar en diferentes aspectos de la corrupción y descubrir nuevas conexiones entre fenómenos, por ejemplo su relación con la clase social. Una sección interesantísima del libro muestra las distintas perspectivas de los diferentes estratos sociales sobre su participación en la corrupción de mercado o de baja escala, como dar mordidas a policías. Para algunos sectores de muy bajos ingresos la corrupción es algo que simplemente no pueden pagar, y por esta razón no participan en ella. Para las clases trabajadoras es algo que consideran imprescindible: «no pueden permitirse no ser corruptos», deben serlo para sobrevivir. Para otros grupos sociales, como los empresarios, es parte de la vida cotidiana. Las clases medias y medias altas de Hungría afirmaron en las entrevistas que no participarían en este tipo de corrupción, que está fuera de su nivel, que se sienten cómodos con otro tipo de corrupción: «evasión contributiva, comprar facturas falsas, esconder ingresos, este es mi nivel» (p. 38). Por otro lado, las personas de clases más altas, las élites, son inmunes ante este tipo de corrupción.

¿Qué tipos de corrupción toleramos?  
¿En qué tipos de corrupción participa-

mos? ¿Con cuál nos sentimos cómodos?  
¿Cómo lo racionalizamos? ¿Qué nos enseña este libro sobre nosotros mismos, sobre nuestros contextos?

La corrupción, como nos muestra este libro, tiene más que ver con cómo nos relacionamos con el Estado, con cómo nos relacionamos unos con otros. Se trata de cómo nos relacionamos con nuestros gobiernos y en nuestras actividades diarias, de cómo buscamos ayuda y cómo ayudamos a otros. El valor de lo que aprendemos de nuestras propias experiencias y de las experiencias de quienes nos rodean para el estudio de fenómenos como la corrupción está claramente reflejado en el libro.

#### Referencias

- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (en prensa). *The structure of systemic corruption: how corruption consolidates in local governments*. Springer.
- Strach, P. y Sullivan, K. S. (2023). *The politics of trash: how governments used corruption to clean cities, 1890-1929*. Ithaca, NY: Cornell University Press.



## LINEAMIENTOS EDITORIALES

### *Enfoque y alcance*

RC|RENDICIÓN DE CUENTAS es una revista impresa y digital de acceso abierto. Su propósito es articular e impulsar un espacio de resonancia nacional e internacional para la investigación sobre rendición de cuentas en castellano y con énfasis en los países de la región de América Latina. Asimismo, busca consolidar una red de cooperación académica en este campo de investigación.

La revista publica trabajos de investigación cuyo eje principal es el de rendición de cuentas en los campos temáticos de la transparencia, fiscalización, combate a la corrupción, responsabilidad pública y tópicos asociados. Publica dos volúmenes al año y se estructura en tres secciones: a) artículos; b) conferencias y; c) una sección de reseñas (de libros, datos y numeralias).

El público objetivo o destinatario es la comunidad de académicos, profesores, investigadores, estudiantes de posgrados de investigación en el área de ciencias sociales y todo el público interesado en los temas de la revista.

La periodicidad de la revista es semestral. El tiraje será de 50 ejemplares impresos y uno electrónico. El tiraje de la versión im-

presa estará sujeta a cambios presupuestales que se puedan presentar en versiones subsecuentes.

### *Pautas de publicación para autores*

*Redacción.* La extensión máxima de los trabajos —incluyendo notas al pie y bibliografía— no deberá exceder las 10 000 palabras escritas en Times New Roman a 12 puntos con interlineado 1.5.

*Sobre los y las autores.* Al inicio del texto se indicará el nombre del(os/as) autor(es), la institución a la que pertenece(n) y la dirección postal y electrónica completas, para correspondencia. Además, adjuntar su cuenta orcid.org

*Resumen.* Los autores deberán incluir un resumen de su manuscrito de entre 50-100 palabras en español e inglés con cinco conceptos clave.

*Formato.* El formato de los artículos debe ser en Word, las citas y las referencias deberán elaborarse según el formato APA (autor, año: página).

- Todos los títulos y los subtítulos de sección deben ser claros y concisos.
- Cuando el artículo contenga citas textuales de hasta 5 líneas o hasta 40 pa-



labras, éstas deberán ir en el cuerpo del texto, entre comillas. Si la extensión es mayor, deben escribirse en párrafo aparte, con sangría a ambos lados, sin comillas y a espacio sencillo. Cuando la cita contenga agregados del autor, éstos deberán encerrarse entre corchetes. Toda cita que se haga en el texto debe ir acompañada de la referencia bibliográfica correspondiente.

- Para el uso de siglas o acrónimos, la primera vez que se mencionen deben escribirse entre paréntesis e ir antecediendo del nombre completo.
- Las notas y referencias a pie de página contendrán la información bibliográfica completa: nombres y apellidos de los autores; título (entre comillas si es artículo, en cursivas si es libro); nombre de los compiladores, coordinadores, etc., si los hay; lugar de edición, editorial, año de publicación y número de páginas.
- Las tablas, las figuras y los cuadros deben tener títulos descriptivos y fuente.
- Las notas con sus fuentes deben estar inmediatamente debajo.
- Si el texto contiene elementos visuales o gráficos, además se deberán entregar en archivo anexo, en el programa en que fueron originalmente elaborados (Excel u otros), a fin de que puedan ser modificados en caso necesario.

*Referencias bibliográficas.* La bibliografía debe ser presentada al final del trabajo, ordenada alfabéticamente y ajustarse al siguiente esquema:

- a. Libros: apellidos, nombre, año (entre paréntesis), título (en cursivas), ciudad, editorial.
- b. Artículo compilado en libro: apellidos, nombre, año (entre paréntesis), título (entre comillas), la palabra en, nombre del compilador, título del libro (en cursivas), ciudad, editorial.

*Dictaminación.* La revista **RC|RENDICIÓN DE CUENTAS** enviará los originales a dictamen, con especialistas en la materia, siguiendo el principio de doble ciego. Una vez recibidas las evaluaciones la revista tomará una decisión y la dará a conocer a los autores, en lo posible en un plazo no mayor a los tres meses. Sólo se considerarán para su publicación artículos que reciban dos dictámenes positivos.

#### *Políticas editoriales*

*Políticas de evaluación de pares.* Los manuscritos de artículos a ser publicados en **RC|RENDICIÓN DE CUENTAS** deberán seguir el siguiente procedimiento:

1. Los manuscritos originales serán sometidos a evaluación con dos especialistas en la materia, siguiendo el principio de doble ciego.

2. Los/as dictaminadores/as deberán ser académicos/as de reconocido prestigio en el campo de estudio en cuestión, con adscripción a instituciones académicas, nacional o extranjera y de preferencia miembros del Sistema Nacional de Investigadores.
3. El nombre de los evaluadores permanecerá en el anonimato para el autor/a, al tiempo que éste tampoco conocerá la identidad de quienes evalúan su manuscrito, de modo que el proceso de dictamen se realice mediante un procedimiento de “doble ciego”.
4. Los/as dictaminadores/as evaluarán por escrito la calidad científica de los textos, basándose en su coherencia interna, originalidad, contribución al avance del conocimiento de los temas, y utilización apropiada y especializada de la bibliografía.
5. El dictamen por escrito deberá entregarse en el plazo máximo de un mes. En dicho documento se realizará la evaluación general de publicación en alguno de los siguientes rubros: no publicable; publicable con modificaciones mayores; publicable con modificaciones menores; o publicable sin modificaciones.
6. Una vez recibidas las evaluaciones, el Consejo Editorial aprobará el contenido a publicar del volumen del que se trate y el coordinador editorial dará a conocer a los autores el resultado de la decisión.
7. En caso de que únicamente uno de los dictámenes resulte positivo (publicable con modificaciones menores o publicable sin modificaciones), el Director de la revista con apoyo del Consejo Editorial podrá solicitar una tercera evaluación la cual será considerada como definitiva.
8. En caso de existir un acuerdo en que el manuscrito no es publicable, el Coordinador Editorial informará del resultado negativo de los dictámenes a los/las autores/as.
9. En caso de que los/as dictaminadores/as hayan solicitado modificaciones mayores para la aprobación del manuscrito, el coordinador editorial enviará a revisión de los/as dictaminadores/as la nueva versión para ser evaluada nuevamente.
10. Sólo se considerarán para su publicación artículos que reciban dos dictámenes positivos al final del proceso.

#### Política de acceso abierto

La revista es de acceso abierto, es decir, todo su contenido está disponible de manera gratuita, sin cargo alguno para el lector o las instituciones. Los usuarios pueden leer, des-

cargar, distribuir, imprimir y enlazar a los textos completos de los artículos, siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente.

#### Política anti-plagio

Los autores de los manuscritos son enteramente responsables del contenido de sus colaboraciones, así como de garantizar que estas sean originales e inéditas. Como política para la prevención del plagio, la revista se reserva el derecho de revisar, mediante el uso de software anti-plagio *Ithenticate* todos los manuscritos enviados a publicación, utilizando los criterios habituales para detectar tales prácticas.

En caso de que el autor de un artículo o reseña incurra en plagio o en alguna otra

práctica deshonestas, el material será descartado para su publicación.

#### Política de privacidad

Los nombres y direcciones de correo y demás datos de las y los autores se usarán exclusivamente para los fines declarados y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

#### Política de atención a quejas

Las quejas, desacuerdos o inconvenientes que surjan entre quienes participan en el proceso editorial de la revista se resolverán consultando los lineamientos de COPE. Favor de dirigir su comunicación al correo [rc.rendiciondecuentas@gmail.com](mailto:rc.rendiciondecuentas@gmail.com)

La prisión preventiva oficiosa, su inconventionalidad,  
inaplicación y efectos en la sociedad mexicana

MARÍA DE LA LUZ HERNÁNDEZ REYES  
HÉCTOR LUIS GUTIÉRREZ COSSÍO  
SANTIAGO ABRAHAM MEDINA ZAMUDIO

Corrupción y trabajo penitenciario: obstáculos  
y propuestas para la reinserción social en Michoacán

LUIS ALFREDO OSNAYA HOYOS

#### CONFERENCIAS

Conflictividad y respeto a la legalidad en procesos electorales

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

Chile: descorriendo un tupido velo

PAULO HIDALGO ARAMBURU

#### RESEÑAS DE LIBROS

*Sociology of corruption:  
patterns of illegal association in Hungary*

ELIZABETH PÉREZ-CHIQUE