



# DEL GOBIERNO AL ESTADO ABIERTO

José Chanes Nieto  
(Coordinador)

UAEM

ALDVS

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL <i>Martha Esthela Gómez Collado</i>	15
Introducción	15
I. Transparencia y rendición de cuentas	16
II. Corrupción, incompetencia, impunidad, opacidad y omisión: enemigos de la transparencia	27
III. Algunos mecanismos para combatir la corrupción	33
IV. El Caso Estatal	36
V. El Sistema Anticorrupción en el Estado de México	39
Conclusiones	41
Fuentes consultadas	43
TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO <i>Gabriel Reyes Jaramillo</i>	47
Introducción	47
I. Generalidades del gobierno abierto	49
I.I. El concepto de GA	49
I.II. Los principios del GA	54
II. El acceso a la información y la transparencia en México	56
II. I. El acceso a la información y la transparencia como camino de una sociedad cerrada a una sociedad abierta	60
III. Los gobernantes como los principales enemigos del GA	69
Conclusiones	76
Fuentes consultadas	77
GOBIERNO ABIERTO: CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONANTES <i>Leobardo Ruiz Alanís</i>	83
Introducción	83

I. El Ciberespacio	84
II. De la transparencia a la alianza para el gobierno abierto	86
III. Los principios y significado del gobierno abierto	89
IV. Ventajas y riesgos del gobierno abierto	92
V. Recomendaciones para implantar el gobierno abierto	99
VI. Implicaciones para la administración pública	100
VII. Condiciones de las TIC en América Latina	104
VIII. Las TIC en México	106
IX. El Observatorio Ciudadano del Gobierno Municipal de León	111
Conclusiones	114
Fuentes consultadas	115

#### DE LA BUROCRACIA CERRADA AL GOBIERNO ABIERTO.

PUENTE ENTRE LA RACIONALIDAD Y LA UTOPIA	119
<i>José Chanes Nieto, José Martínez Vilchis y Gabriel Reyes Jaramillo</i>	
Introducción	119
I. Los modelos de la administración pública	121
I.I. La burocracia	121
I.II. Nueva Gestión Pública	130
I.III. Gobierno abierto	138
II. La ilusión: establecer el puente entre la racionalidad y la utopía	147
Conclusiones	149
Fuentes consultadas	150

#### MEDICIÓN DE GOBIERNO ABIERTO DESDE UNA

#### PERSPECTIVA TECNOLÓGICA: EL CASO DEL PORTAL DE

INTERNET DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	153
--	-----

*José Luis Ramos Alderete*

Introducción	153
I. Planteamiento de la investigación	154
II. Metodología	156
III. Resultados y análisis del Índice de gobierno abierto	159
IV. Hallazgos en la investigación frente a las dimensiones conceptuales del gobierno abierto	164

Conclusiones	170
Fuentes consultadas	174
EVALUACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO	
EN SUS TRES PLANES DE ACCIÓN: 2013-2018.	
AVANCES Y CLAROSCUROS	179
<i>José Juan Sánchez González</i>	
Introducción	179
I. El gobierno abierto en México: un balance preliminar (2011-2018)	183
II. Del Primer Plan de Acción (2011-2012) al Plan de Acción Ampliado (2011-2013)	185
III. El Plan de Acción (2013-2015) del GA México	191
IV. Tercer Plan de Acción (2016-2018) del GA en México	197
V. El gobierno abierto en México como Gobierno electrónico, limitada participación y reducida colaboración institucional	203
Conclusiones	208
Fuentes consultadas	209
APUNTES SOBRE EL GOBIERNO ABIERTO:	
LA COLABORACIÓN Y LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN	
CIUDADANA COMO MOTORES DE INTELIGENCIA COLECTIVA	
<i>Luis Daniel Plata Ramírez</i>	
Introducción	213
I. El sentido del gobierno abierto	214
II. Definiendo al gobierno abierto	219
III. Tecnologías de Información y Comunicación	226
IV. La colaboración y el bien público	228
IV.I. Laboratorios de innovación ciudadana	228
V. Ideas para la innovación ciudadana en CDMX	233
Conclusiones	234
Fuentes consultadas	236

EL ESTADO ABIERTO	241
<i>José Chanes Nieto</i>	
I. El descontento globalizado	241
II. Las reformas eternas	242
III. La inconformidad y la desesperanza crecientes	244
IV. El Estado abierto	268
V. Los enemigos del Estado abierto	276
Conclusiones	287
Fuentes consultadas	288

# TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL

MARTHA ESTHELA GÓMEZ COLLADO<sup>1</sup>

Introducción. I. Transparencia y rendición de cuentas. II. Corrupción, incompetencia, impunidad, opacidad y omisión: enemigos de la transparencia. III. Algunos mecanismos para combatir la corrupción. IV. El Caso Estatal. V. El Sistema Anticorrupción en el Estado de México. Conclusiones. Fuentes consultadas.

## INTRODUCCIÓN

La transparencia en nuestro país es un tema de suma importancia en virtud de que la percepción ciudadana hacia nuestros gobernantes es de tener en el gobierno, en sus diferentes ámbitos, a servidores públicos que, en lugar de servir al pueblo, se sirven de él, dando origen al fenómeno de la corrupción en sus diferentes manifestaciones y dimensiones. Es por ello, que nace la inquietud de analizar este tema para tratar de revisar las diversas áreas gubernamentales que se dedican a dar transparencia, certeza y legalidad a los ciudadanos a través de instrumentos legales que se han diseñado para tal fin.

Estos instrumentos normativos darán pie a transitar hacia un gobierno abierto, en donde la ciudadanía participe activamente con el gobierno a través de la sociedad civil, empresas, consulta ciudadana, debates políticos, así como la colaboración en términos de diseño y elaboración de políticas públicas atendiendo demandas ciudadanas por medio de ONG's y autoridades públicas involucradas y compañías realizando un trabajo de construcción de redes de manera horizontal, es decir, evitando estructuras ver-

---

1. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx. Miembro del SNI nivel I.

ticales rígidas para dar paso a una organización corresponsable. La transparencia y acceso a la información pública en un gobierno abierto debe realizarse a través de portales de datos abiertos, de información empírica sobre el gobierno y la rendición de cuentas creando valor público, todo esto bajo principios de educación ciudadana que permitan funcionar y operacionalizar un gobierno cercano a la comunidad dando respuesta a las necesidades básicas de la población y contribuyendo a un ejercicio más democrático en todas las esferas gubernamentales.

La transparencia es un tema complejo al integrar múltiples variables que involucran tanto a la sociedad como al gobierno en sus diferentes ámbitos gubernamentales. Las instituciones dedicadas a la rendición de cuentas se vuelvan menos opacas al fomentar la transparencia en todas las instituciones públicas en conjunto. Todavía predomina en nuestras sociedades la cultura del secreto y la opacidad de las actividades gubernamentales. Por eso es muy importante, además de ser un derecho constitucional, que las solicitudes de transparencia proporcionen información al solicitante de manera veraz que coadyuve a la toma de decisiones y a la formación de opiniones, así como al fortalecimiento de la democracia y al Estado de derecho.

## I. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Al tocar el tema de transparencia es necesario hablar de democracia en virtud de que el gobierno tiene que rendir cuentas y ser transparente en la acción gubernamental. El gobierno debe de ser transparente en cuanto a las razones de sus decisiones y las propias decisiones. “La transparencia es un instrumento para lograr la rendición de cuentas” (González, 2011: 134).

A nivel internacional, la transparencia aparece hace más de 200 años en los países nórdicos y después impulsada en Rusia durante los años ochenta bajo el gobierno de Mijaíl Gorbachov con la implantación de la llamada legislación *glásnost*.<sup>2</sup> De esta manera, la política de transparencia

---

2. Política que se llevó a cabo a la par que la *Perestroika* por el líder Mijaíl Gorbachov entre

aparece a inicios del siglo XXI como solución al problema de la opacidad en las acciones gubernamentales, la falta de rendición de cuentas a la población, el hartazgo de la sociedad y la crisis de legitimidad y eficiencia en la administración pública.

Para el caso mexicano, la transparencia tiene antecedentes similares.

A decir de López Ayllón la transparencia se asocia con una gobernanza democrática y se considera como un valor en sí mismo. La transparencia también se puede encontrar desde la perspectiva de las políticas públicas, estrategia política, discurso político, filosofía moral y ética, hasta como método de superación personal. Según la Real Academia Española, la transparencia es una cualidad transparente que deja vislumbrar o adivinar sin declararse o manifestarse, mientras que en el ámbito gubernamental es más utilizada para describir asuntos, personas y organizaciones para demandar cualidades o comportamientos de apertura, claridad, honestidad e información. En este sentido, cuando nos referimos a la transparencia gubernamental la asumimos como “una cualidad a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos, evaluamos la acción gubernamental, tanto de individuos, como de grupos y organizaciones” (López, 2017: 278). De manera contraria, un gobierno es opaco cuando “la información que sustenta documenta o explica las acciones, procesos de los actores gubernamentales es inexistente, incompleta, no verificable, poco oportuna, irrelevante, ininteligible o simplemente secreta” (López, 2017: 279).

La transparencia desde el punto de vista de la política pública puede cumplir con una serie de pasos (como lo mencionan los diferentes teóricos) como tener cinco, seis, siete, ocho o nueve pasos diferentes. La definición del problema es el paso inicial para elaborar el diagnóstico. Aquí el papel que desempeñan los medios de comunicación es la manera de darle información a la ciudadanía y entregarle información pública, la cual da pie a

---

los años de 1985 y 1991. Mientras que la *Perestroika* se ocupaba de la reestructuración económica de la Unión Soviética, la *glásnost* se concentraba en liberalizar el sistema político. En ésta se estipulaban libertades para que los medios de comunicación tuvieran mayor confianza para criticar al gobierno.

la creación de la Ley de transparencia y Acceso a la Información pública gubernamental.

En este sentido, el gobierno tiene que actuar para construir una política de transparencia y otorgar el derecho de acceso a la información de manera conjunta.

Este derecho debe ser otorgado como cualquier otro derecho a los ciudadanos, sin embargo, las políticas de transparencia están diversificadas en todo el sector público. Es por ello por lo que, la política de transparencia “reclama un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la ley”, mientras que el acceso a la información “exige un proceso de adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones, los objetivos, las rutinas y las condiciones organizacionales que le son propias” (Merino, 2008: 241). Para Mauricio Merino la transparencia adquiere un valor organizacional y de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico. Para ello, propone tres premisas, a saber:

1. La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines;
2. La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público;
3. La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente (Merino, 2008: 242).

Según John Ackerman (2005), la transparencia tiene impacto en tres esferas diferentes: en la política, la economía y la administración pública. “Solo las personas que leen, cuestionan, exigen datos, se informan e inciden en las acciones de gobierno, se pueden considerar verdaderos ciudadanos” (Zaldívar, 2006: 14). James Madison menciona que el pueblo que desea gobernarse a sí mismo necesita armarse con el poder que le proporciona la información (*cf.* Zaldívar, 2006: 14). Zaldívar afirma que bajo este argumento se considera a la transparencia y acceso a la información como mecanismo de igualdad política. Mientras que la Organización de los Estados Americanos (OEA) sostiene que el acceso a la información habilita a las personas a asumir un papel activo en el gobierno, condición necesaria para el mantenimiento de una democracia sana.

Ackerman define claramente que la transparencia es una herramienta para el control del poder. Para Zaldívar (2006) el origen de la transparencia y el acceso a la información nace del derecho y libertad de prensa. La importancia de las acciones de la prensa es que actúe con mayor libertad para que los ciudadanos conozcan y estén en condiciones de saber lo que realmente hace el gobierno.

El acceso a la información es “un derecho fundamental que implica la potestad de cualquier persona de requerir información al Estado y la obligación correlativa de éste de entregarla, en los plazos y términos de la Ley” (López, 2017: 282). La transparencia y el acceso a la información sirven para que la burocracia se sienta observada. El diseño de una política requiere de estudios, escenarios, estadísticas, informes, datos y especialistas. La política de transparencia es un ejemplo de las políticas actuales que no se elaboraron desde un escritorio sino con la participación ciudadana guiada por el hacedor de políticas que es quien toma todas las alternativas y las amalgama con un curso de acción concreto y posible.

Por otra parte, el derecho a la información es el conjunto de normas sistematizadas que garantizan a cualquier ciudadano el acceso libre a la información de interés público y que establecen las obligaciones que tendrán que cumplirse para darle un uso responsable a la información obtenida. La tarea en materia de acceso a la información consiste básicamente en evitar que se consolide un sistema autocrático que manipule y controle

la información del gobierno en sus tres ámbitos de gobierno, y propiciar, en cambio, la participación ciudadana y el derecho de libertad de prensa en un régimen de seguridad jurídica que permita salvaguardar el derecho a la intimidad de los gobernados.

Los actos de gobierno tienden a ser más públicos cada día y más por el uso de las tecnologías de información y comunicación. La idea es recuperar los valores éticos que hemos dejado de lado y volver a aplicarlos dentro del ejercicio de la actividad gubernamental como servidores públicos. “Sólo cuando se articula el derecho a la información con la teoría y la práctica de la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de derecho podemos decir que estamos en presencia de una nueva forma de ejercer y entender el poder público” (Armenta citado en Martí, 2011: 17).

La cultura de la legalidad es algo que no se puede imponer de un día para otro, sino que es un proceso por el que se transita para crear desde la educación, conciencia sobre su importancia (González, 2011: 139).

En un Estado de derecho, las leyes:

- Se establecen en forma democrática, a través de mecanismos formales.
- Protegen los derechos individuales, en la convivencia de las personas como parte de una sociedad.
- Se aplican por igual a todos, son de carácter general, sin importar su situación económica, política, ni su rol social.
- Se hacen cumplir siempre y las violaciones son sancionadas a través de procedimientos y castigos preestablecidos.

En una cultura de la legalidad:

- Los integrantes de la sociedad se interesan y conocen reguladores de conducta, en especial, normas jurídicas básicas.
- Las personas tienen la “voluntad” de respetar las normas.
- Las personas rechazan y condenan la ilegalidad, la delincuencia y la corrupción.

- Las personas apoyan a las dependencias del sistema de procuración de justicia en un sentido de correlación (González, 2011: 140).

Como se ha venido exponiendo, en México podemos observar que se premia al “audaz”, al “vivo” y no se valoran las buenas prácticas ciudadanas. Todo el asunto de la transparencia y de la lucha anticorrupción debe ir acompañado de políticas públicas que sean capaces de premiar a los buenos ciudadanos, a los que cumplen con la ley, a los que la fomentan y no a los que contravienen los principios de la legalidad.

En la Carta de Santo Domingo por el libre acceso a la información pública de la UNESCO, se plantean las siguientes consideraciones:

1. El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información [...]
2. El libre acceso a la información pública contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate a la corrupción y la cultura del secreto como práctica [...]
3. El libre acceso a la información pública garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público (Zaldívar, 2006: 21).

La política de transparencia debe basarse en valores y Mauricio Merino propone cuatro; el primero es un principio kantiano en el sentido de que la información es pública, el segundo es el referente al espacio público, que es para todos, el tercero establece que la información es abierta, pública y accesible, incrementa la eficiencia social y el cuarto valor es de carácter weberiano porque hace referencia a la ética de la responsabilidad. Propone además para implementar y evaluar una política de transparencia, cuatro parámetros que son: la publicidad, la inclusión, la verificabilidad y la responsabilidad asociada a la producción, uso y distribución de la información pública.

El proceso de elaboración de una política según Mauricio Merino (2008: 244) “va desde la selección y la definición de los problemas públi-

cos que habrán de afrontarse hasta la evaluación de los resultados, pasando al menos por una etapa de diseño y una red de implementación”. Existen políticas transversales que regulan la actuación del gobierno para perfeccionar la gestión pública. Inicialmente se define el problema público y se asumen las consecuencias de la definición; después se da paso a argumentar claramente los propósitos que buscan cumplir la política planteada basada en valores de referencia; se continúa con el mapa de ruta que no es otra cosa que un conjunto de cambios que deben considerarse para guiar el proceso de implementación.

Cuando se define el problema público, se definen las causas que lo generan y las posibilidades de actuación. En este momento se inicia con la implementación que es la parte más complicada del proceso; luego se evalúan las restricciones y capacidades, así como las dificultades no contempladas, resistencias culturales, objeciones puntuales de terceros actores y nuevas limitaciones normativas y presupuestales. Una vez que la política ha sido implantada en la organización y se encuentra operando, se requiere evaluar los resultados, analizar cómo se está cumpliendo el proceso, revisar los objetivos y volver a la acción.

Una política de transparencia, señala Merino (2008: 251) implica “un conjunto de criterios y cauces de acción que adopta cada una de las organizaciones para el manejo de la información que genera, así como para la obtención de los resultados que se espera de ella”.

Un proceso de transparencia es verificable, no excluyente y que asigna responsabilidades claramente. Además de agregar valor a las decisiones tomadas, ofrecer certeza y seguridad jurídica a los funcionarios que producen, obtienen, controlan, acceden, conservan y destruyen información pública.

Jorge Abdó señala cinco dimensiones para medir la falta de transparencia y éstas son, a saber:

- 1) El nivel de corrupción percibida.
- 2) El sistema legal.
- 3) La política económica gubernamental.
- 4) Las normas contables y de información.
- 5) Los regímenes reguladores.

La transparencia “como política debe apoyarse en un conjunto de valores éticos que no sólo han de servir como orientación genérica sino también como parte sustantiva de su argumentación” (Merino, 2008: 253). De acuerdo con el uso abierto y horizontal de la información pública que se encuentra en entidades gubernamentales para el bienestar común.

Una política de transparencia tiene valores de publicidad y de construcción del espacio público, y agrega valor a la economía en su conjunto. Sin embargo, la política de transparencia, de no adoptarse de manera deliberada como política que integre a la cultura y las prácticas organizacionales de la nación, podría sólo otorgar un acceso mínimo a la información pública que exige la ley.

Respecto a la construcción de alternativas de solución, se dio un proceso largo involucrando a todo el gobierno federal y los estatales, donde se aprobó la Ley en abril de 2002. Hubo un ejercicio de diálogo, debate y acuerdo. El término de transparencia se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las reformas al artículo sexto en julio de 2007 y fue reforzada a través de las reformas realizadas en el año de 2014. Respecto a las reformas constitucionales de 2015, se realizaron en el contexto del término anticorrupción.

De acuerdo a Mauricio Merino, la transparencia como política pública “se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización” (Merino citado en López, 2017: 288).

Entonces podemos observar que el fundamento constitucional que establece que el derecho a la información será garantizado por parte del Estado, se encuentra en el artículo sexto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. Las políticas públicas se ven reflejadas en la Ley, norma, plan o programa a desarrollar por el gobierno, en virtud de que son problemas que enfrentar que tienen objetivos claros a cumplir.

En el artículo siete, segundo párrafo de ésta misma Ley donde se establece que cada Institución debe aplicar obligaciones de transparencia llamadas como “deber de publicación básica” las cuales contienen sin necesidad de solicitarlas a través de páginas electrónicas información como

“estructura orgánica, remuneración mensual incluido el sistema de compensación, trámites, requisitos y formatos; información sobre el presupuesto asignado; resultados de auditorías, concesiones, permisos y autorizaciones, contratos, entre otros” (Zaldívar, 2006: 55). En cuanto a las solicitudes de información, la Ley y los principios internacionales en materia de acceso a la información deben ser ágiles, sencillos, expeditos y no onerosos, así como aprovechar las TIC’s a fin de que la información se encuentre en línea.

Contundentemente Zaldívar afirma que la transparencia debe ser una política pública de Estado que debe institucionalizarse para construir y asegurar en la organización el funcionamiento de la transparencia y acceso a la información independientemente de la persona o partido en el poder.

Respecto a los estados, Jalisco y luego Sinaloa fueron las primeras gubernaturas en contar con Ley de Transparencia antes que la Ley Federal. La simulación, el discurso y el presupuesto son los principales obstáculos para la implementación de la transparencia. Para Zaldívar el transparentar la gestión pública, acceder a la información, rendir cuentas representa una nueva forma de organización de las instituciones públicas, una nueva lógica en la forma de trabajar y de ordenar el trabajo.

En este sentido, la importancia de los archivos reside en contar con información en orden, conservar documentos porque es fundamental tener nuestros archivos históricos, los archivos cotidianos, de operación diaria en las dependencias públicas. Los documentos gubernamentales son un derecho que tiene el ciudadano para garantizar la práctica cotidiana de la gestión pública. Al archivo cotidiano se le puede ver como vivo, actual, activo. Es así, que el expediente es considerado como el documento con el que trabajan los funcionarios, es decir, es uno de los pilares en que descansa todo gobierno. Es por ello por lo que “sin archivos, ¿cómo confrontar a la administración pública?, ¿cómo exigirle cuentas?, ¿cómo comprobar que sus decisiones y acciones se tomaron de la manera más objetiva posible?, ¿cómo saber cuáles eran las otras opciones?, ¿las harían?, ¿existían otras posibilidades financieras?, ¿se tomaron en cuenta todas las variables? (Zaldívar, 2006: 131). En cada cambio de gobierno se destruye muchas evidencias, entonces las instituciones se quedan sin memoria. Para ello, es muy

importante fomentar una cultura de la transparencia, organización y conservación de archivos.

De esta manera y de acuerdo con Zaldívar, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son componentes básicos de cualquier modelo democrático. La transparencia pasó de ser extra a ser actor principal en la organización. En cuanto a la entrega de información puede realizarse de dos maneras:

- 1ª. Que la cantidad de información entregada sea imposible de analizar. Presentar cifras, datos, cuadros sinópticos, estadísticas, papel, etc.
- 2ª. Entregar información ilegible o extremadamente técnica para que sólo la pueda leer y entender uno que otro.

La certificación de archivos en términos burocráticos entre más criptocrático, sigiloso y opaco se actuaba, era más eficiente, se era mejor funcionario. Anteriormente, “el secreto, más que un defecto, era una virtud” (Zaldívar, 2006: 147). La información era privilegio de pocos... La política pública dejará de ser un simple programa de gobierno si se le da el impulso necesario para convertirse en una política de Estado.

Al paso del tiempo, se ha logrado quedar en la agenda pública ésta política y en las instituciones, estructuras, discursos, acciones, instrumentos y normas se han diversificado y multiplicado. El valor público que alcanza una política de transparencia es muy alto porque está asociado a términos de rendición de cuentas y acceso a la información y como discurso político también es bien recibida.

Al paso del tiempo, se ha logrado quedar en la agenda pública ésta política y en las instituciones, estructuras, discursos, acciones, instrumentos y normas se han diversificado y multiplicado. El valor público que alcanza una política de transparencia es muy alto porque está asociada a términos de rendición de cuentas y acceso a la información y como discurso político también es bien recibida.

Por otra parte, la política de transparencia impacta directamente en áreas administrativas, tales como la gestión de flujos de información pública, archivos, comunicación tanto interna como externa y en la toma de decisiones.

Es importante dejar en claro que la política de transparencia en sí no va a generar un cambio inmediato en las acciones gubernamentales y que es primordial traducirlas en políticas públicas permanentes para que permeen en una cultura organizacional diferente, que tiene costos políticos, sociales y culturales de implementación, que requieren ser evaluadas periódicamente, y que deben responder a las necesidades a las diversas formas de organización, práctica y funciones de los gobiernos en el país.

La política de transparencia debe garantizar a la población cumplir las promesas de otorgar una información ágil, oportuna, de buena calidad, que administre eficientemente y sea capaz de satisfacer las necesidades de los solicitantes. La rendición de cuentas es un derecho tanto al diálogo como a la crítica. La información es poder, en este sentido “la cultura del secreto y la criptocracia tiene que ser sustituida por la de la apertura, la claridad y la rendición de cuentas” (Zaldívar, 2006: 23). Cuando existen asimetrías en la información provoca mayores desigualdades entre los ciudadanos y los desequilibrios permanecen. El establecimiento de una política definida y clara en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información permite limitar al gobierno y poner un freno a la discrecionalidad con la que actúan los funcionarios públicos mexicanos al tomar decisiones y ejecutar acciones.

Según Andreas Schedler, la rendición de cuentas incluye tres elementos: la información, la justificación y la sanción. “Tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: que obligan al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos; los supedita a la amenaza de la sanción” (Schedler citado en López, 2017: 283).

Mauricio Merino (1996: 9) refiere que la lealtad y la disciplina ocuparon el lugar de los valores deseados en un profesional de la administración pública en lugar de las aptitudes o habilidades propias del especialista. La educación, ya sea desde la escuela o desde la familia es un tema importante para la transparencia. Pero otro principio se encuentra en el fomento al cumplimiento mediante estímulos institucionales que sean transparentes. Si desde las instituciones públicas o privadas no se sanciona o se premia a los que sigan las reglas de manera efectiva, en una lógica supuesta maxim-

zación inmediata de los beneficios, la ecuación lleva a tratar de evadir la norma (González, 2011: 141).

Por un lado, está la norma, la cual es importante que quede bien establecida, por el otro está el ciudadano que debe de cumplirla, respetarla, defenderla y señalar al que no la cumple, y por último se encuentra el castigo cuando no se sigue la norma (González, 2011: 142).

De acuerdo con Max Weber y Petra Armenta una de las características fundamentales en el gobierno republicano es la responsabilidad porque consiste en la obligación que tienen los gobernantes de dar cuenta a los gobernados sobre su actuación en el servicio público, ya sea en forma directa o a través de los organismos establecidos, así como de asumir las consecuencias de sus actos. Los vicios que hay que combatir en la actuación de los servidores públicos son la irresponsabilidad, el capricho, la ilegalidad, la ausencia de entrega a la tarea pública y a la falta de honradez, entre las más significativas. Armenta señala que la importancia de la labor que efectúa el servidor público demanda que su desempeño se base en estricto apego a las normas morales, con espíritu del deber, con eficiencia y un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función pública implica.

La legitimidad encierra todo un sistema de valores. Es difícil, refiere Petra Armenta prever todos y cada uno de los casos que implica falta de ética en el servicio público (citado en Martí, 2011: 32-33). Y afirma que la eficacia de la norma dependerá de la conciencia ética individual, de la costumbre y de una verdadera voluntad política para la aplicación del derecho. No basta con un sistema de sanciones que puedan implicar suspensión, destitución e inhabilitación.

## II. CORRUPCIÓN, INCOMPETENCIA, IMPUNIDAD, OPACIDAD Y OMISIÓN: ENEMIGOS DE LA TRANSPARENCIA

En diversos países se sufre del fenómeno de la corrupción, porque quienes son los encargados de conducir y dirigir las instituciones públicas en muchos casos, no han sabido hacerlo, debido a la falta de legalidad que ha permeado en diferentes ámbitos gubernamentales. De igual manera, se es-

cuchan constantemente noticias sobre casos de actos delictivos como robos, extorsiones, secuestros, asesinatos, saqueos y linchamientos. Actos que son los mayores obstáculos que enfrenta el Estado de Derecho, frenan el desarrollo y construcción de la paz social (Ley, 2017: 19).

La impunidad es concebida como la imposibilidad de ser sancionado. Se trata de una excepción de condena o una forma de escapar de la justicia. El tema de impunidad hace referencia al resultado de no recibir algún tipo de castigo o sanción o no ser juzgado por la autoridad correspondiente. Entonces el ser impune es evitar alguna pena impuesta y que se tenga que cumplir al haber cometido algún acto ilícito.

La impunidad está relacionada con personas muy ricas y con gran patrimonio, ya que generalmente realizan acciones de evasión fiscal para evitar pagar los impuestos que les corresponden. Los casos de impunidad más conocidos nos provocan un sentimiento de fracaso e impotencia al saber la falta de aplicación de la justicia, el sabernos desprotegidos, sin un sistema de justicia que nos ofrezca la seguridad de que los actos ilícitos que cometan serán juzgados y que ameritan un castigo.

La incompetencia, la impunidad, la omisión y la opacidad son algunas de las características por las cuales se desarrolla el fenómeno de la corrupción. Y todos ellos constituyen los enemigos de la transparencia. A decir de Victorino Barrios (*cf.* Diego, 2017: 8) la corrupción responde a diferentes motivos tales como los personales, culturales y políticos, así como reconoce que la impunidad es el principal elemento para que se manifieste la corrupción. Para Stephen Morris la corrupción es “el uso legítimo del poder público para el beneficio privado”, también lo define como “todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político” o como “el uso arbitrario del poder” (*cf.* Diego, 2017: 9).

El análisis que realiza David Arellano sobre la corrupción manifiesta que es un fenómeno que ha llegado en México a un alto grado de institucionalización, en virtud de que todos en algún momento hemos sido partícipes de ello. Y afirma que “la corrupción es un sistema, lleno de rutinas, costumbres, valores, discursos” (Arellano, 2012: 10). Mientras que Manuel Villoria en los estudios que realiza sobre el tema, sostiene que la corrupción se ge-

neraliza y se expande como un cáncer, porque la gente desconfía del Estado, existe apatía política que es la que hace mucho daño al sistema económico y social. Que, en los ambientes corruptos, las personas sin ética son las que manifiestan interés por dedicarse a la política para dañar al propio estado de derecho, produciendo efectos negativos al sistema de inversiones públicas. En este orden de ideas, la corrupción a decir de Heidenheimer citado por Jorge Abdó (2004) puede ser entendida como aquella “[...] conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias pecuniarias o de estatus, y que puede ser de tipo privado, personal, familiar o de grupo [...]” (Heidenheimer, 1989). La corrupción es un mal que distorsiona los incentivos, socava las instituciones y redistribuye la riqueza y el poder de manera injusta.

Por el contrario, Oscar Diego Bautista afirma que la corrupción no es exclusiva de los países subdesarrollados, ya que es “la grasa que da vida a la maquinaria de la globalización mediante las relaciones políticas, económicas, bancarias, comerciales, manifestándose con diferentes matices en cada país” (2017: 17). La magnitud del problema de la corrupción rebasa por mucho los ámbitos de estudio desde donde se podría enfocar, ya sea en lo político, económico, social o cultural. Por ejemplo, la corrupción en el ámbito político puede evaluarse de acuerdo a la desconfianza que la población tiene en los partidos políticos y en los procesos electorales. Las mediciones realizadas por Latinobarómetro en 2017 demuestran que en México el problema de la corrupción se sitúa en tercer lugar de importancia para sus ciudadanos. Estos porcentajes se observan en la siguiente tabla:

**Cuadro No. 1. Percepción de la corrupción en México**

Corrupción en Gobierno	Corrupción en Municipios	Corrupción en Congresos	Corrupción en Sindicatos	Corrupción en Tribunales de Justicia	Corrupción en Grandes Empresas
80%	79%	79%	74%	79%	74%

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2017.

“Con estos porcentajes se demuestra la crisis de credibilidad, así como la insatisfacción de la ciudadanía con la democracia y en general con todo el sistema político mexicano:

–En las instituciones, esta insatisfacción recae en la ineficacia constitucional, la falta de capacidad de los servidores públicos para aplicar la Ley, la falta de independencia del poder judicial sumado a la profunda desconfianza en él de la ciudadanía.

–En el área administrativa existe falta de supervisión y control de funcionarios, ausencia de incentivos económicos basados en el desempeño, en instancias anticorrupción débiles, es decir, carencia total del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública en sus tres ámbitos de gobierno.

–En la parte económica, la insatisfacción se encuentra en el aspecto mercantil, en el financiero, en el bajo desarrollo económico, lo cual limita la inversión, disminuye la recaudación, la competitividad y el ingreso de las empresas al reducirse sus ventas, incrementa la pobreza, la desigualdad y la piratería causando pérdidas millonarias, frena el desarrollo medioambiental y deportivo, entre otras.

–Mientras que en el ámbito social, recae en el crimen organizado, en el lavado de dinero, en el narcotráfico, en los medios de comunicación, en la obra pública, en ONG's, así como en la falta de liderazgo, de condena social, en la libertad de expresión restringida, en la disminución generalizada del bienestar, en el aumento de la violencia en todas sus manifestaciones.

–En el aspecto cultural se encuentra en la religión, la ideología, las fundaciones, la manipulación y en el desgaste de la confianza ciudadana, entre otras.”

La corrupción, nos dice María Amparo Casar, es un lastre por los enormes costos económicos, políticos y sociales que ocasiona en los países que la padecen con mayor agudeza. Identificar y cuantificar dichos costos es indispensable para conocer la dimensión del problema y diseñar políticas públicas adecuadas para su prevención y erradicación (UNAM, 2016 y CIDE, 2016). Asimismo, la OCDE en 2013 define a la corrupción como el uso de bienes y servicios públicos para obtener bienes privados.

De acuerdo con David Arellano, eliminar la corrupción es un objetivo imposible, pero que se puede controlar, disminuir o acotar. Las estrategias e instrumentos para abatir la corrupción son limitados en su alcance y muy costosos en su aplicación y ejecución. Es necesaria su vigilancia y mantenimiento. Ahora bien, es muy complicado definir qué acto es correcto o no porque intervienen diferentes circunstancias y se realiza en diversos contextos. Es por eso que menciona que... “si la corrupción es un acto de beneficios indebidos de actores que se están aprovechando privadamente de ciertos recursos o intereses públicos, se requiere de un intrincado contrato que se estabiliza en contextos particulares y se practica en circunstancias específicas” (Arellano, 2012: 12) y agrega que “la corrupción se sostiene de un marco de reglas informales que hacen una cadena amplia de comportamientos sociales *normales*, actos repetibles por muchos actores en forma consistente” (Arellano, 2012: 18).

Por su parte, Oscar Diego Bautista afirma que “para percibir la magnitud de la corrupción hace falta sumar las diversas piezas dadas por los diversos enfoques de las distintas disciplinas” y agrega que un equipo multidisciplinario de especialistas comprometidos en resolver este problema tendría que actuar contando con un perfil cuya “capacidad y conocimiento de la problemática, interés verdadero por combatir el fenómeno y posesión de una conducta íntegra, acompañada de valores éticos que se reflejen en una trayectoria intachable y prestigiosa” (Diego, 2017: 20)

María Amparo Casar, por otra parte, analiza cómo nos vemos los mexicanos a nosotros mismos y cómo nos perciben y califican en el mundo en materia de corrupción. Y afirma que “es necesario conocerla, localizarla, medir su extensión, identificar sus causas, encontrar las áreas de riesgo que permiten su reproducción, examinar sus mecanismos de operación, exhibir sus efectos y estudiar las experiencias exitosas. Solo así se podrá traducir la indignación en una estrategia exitosa para combatirla” (UNAM, 2016 y CIDE, 2016).

Transparencia Internacional conceptualiza a la corrupción como “el abuso del poder público para beneficio privado”; y la define en el documento denominado *México: Anatomía de la Corrupción*, donde señala que “es el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin

de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual” (Ley, 2017: 10).

Para brindar un diagnóstico y un panorama general de la percepción del fenómeno de la corrupción, los datos que publica el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG, 2015) nos indica que existen más de 200 millones de actos corruptos al año en México, dicha medición se realizó con base en 35 trámites y servicios tales como: licencias, pasaportes, agua potable, ministerio público, verificentros y escuelas públicas en los tres ámbitos de gobierno y en empresas públicas. Asimismo, se muestran los resultados de Transparencia Internacional de 2016 donde México se encuentra en el lugar 123 de 176 países participantes, anteriormente lo situaban en la posición 95, según el índice de percepción de la corrupción.

Derivado de estos resultados, el primer país de Latinoamérica en ser medido como menos corrupto es Uruguay al encontrarse en la posición número 21, a diferencia de Venezuela que ocupa el lugar número 166 dentro de los países más corruptos (*El Economista*, 2016).

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) México tiene la peor reputación en materia de corrupción y además se encuentra en último lugar de los países involucrados en Odebrecht. Existe evidencia de que los países con peores resultados en la prueba PISA 2015 en áreas de matemáticas, ciencias y español (lectura) tienden a obtener las peores calificaciones en la percepción de la corrupción, es decir, estos dos criterios de evaluación van totalmente relacionados (Consulta index, 2016).

En este sentido, María Amparo Casar dice que en los últimos 18 años, el número de notas sobre corrupción en la prensa pasó de 502 a 29,505, lo que representa un incremento de más de cinco mil por ciento; que los partidos políticos (91%) son percibidos como la institución más corrupta, seguida de la policía (90%), los funcionarios públicos (87%), el poder legislativo (83%) y el poder judicial (80%); y que el 44% de las empresas en México reconoció haber pagado un soborno, ubicándonos debajo de Rusia. Sin embargo, en esta misma medición, la percepción de la ciudadanía es que, en sus círculos más cercanos, es decir, entre la familia, vecinos y compañeros de trabajo no existen actos corruptos. M. A. Casar elabora las siguientes propuestas para abatir esos índices de corrupción, a saber:

- A Nivel Federal: Acompañamiento de la Sociedad Civil en la redacción de leyes secundarias.
- A Nivel Estatal: Homologación de códigos penales para delitos de corrupción.
- En el Nivel Municipal: Uso de herramientas digitales para reducir discrecionalidad y trámites en ventanilla.

Para los tres ámbitos gubernamentales: persecución de oficio para delitos de corrupción y prohibir uso de dinero en efectivo en actividades gubernamentales (UNAM, 2016 y CIDE, 2016). Es importante señalar que si existe educación en la sociedad entonces actuarán los principios y valores en la mente y conducta de las personas y se cerrará el paso a los antivalores que den pauta al fenómeno de la corrupción. No habrá control de la corrupción mientras no cortemos los mecanismos que la nutran. Es importante detectar a los servidores públicos que realizan acciones corruptas basadas en antivalores para que sean identificados, sancionados y cuando el caso lo amerite, sean expulsados del sector público. “Cuando no se corrige y castiga de manera ejemplar las conductas corruptas, la impunidad se expande” (Diego, 2017: 26). Y es muy difícil controlar la corrupción una vez expandida en toda la organización. En este sentido David Arellano afirma que “una política anti-corrupción requiere ser constantemente medida, evaluada y supervisada en el tiempo para ajustarla constantemente” (Arellano, 2012: 13). Y añade que “todo instrumento de combate a la corrupción se limita poderosamente por la complejidad del fenómeno y por los costos reales de aplicación y seguimiento de dichos instrumentos que generan” (Arellano, 2012: 17).

### III. ALGUNOS MECANISMOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Se han creado diferentes Instituciones y Organismos para erradicar esta mala conducta de algunos servidores públicos en funciones que realizan dentro de los tres ámbitos de gobierno, es por ello por lo que ponemos a consideración la propuesta de Oscar Diego en virtud de que puede abordarse desde diferentes perspectivas, tales como:

1. Desde su conceptualización, abarcando diferentes definiciones y características.
2. Por la tipología o las formas que adopta la corrupción.
3. Por las características de cada tipo de corrupción.
4. Por las múltiples causas que la generan.
5. Por los efectos que provocan en diferentes espacios de una sociedad.
6. Por las formas de operación, es decir, los mecanismos para su funcionamiento.
7. Por la percepción que se tiene de este fenómeno apoyado en las opiniones de la ciudadanía.
8. Por la medición del fenómeno en un espacio determinado.
9. Por los sectores o campo de acción en donde actúa.
10. Por los casos más sonados en los medios de comunicación.
11. Por los mecanismos para combatirla.
12. Por su prevención a través de la educación en valores, filosofía y ética (Diego, 2017: 23).

Sin embargo, una de las herramientas más utilizadas en el ámbito gubernamental para combatir la corrupción es la auditoría, ya que puede dar luz inicial sobre actos corruptos al apoyar, auxiliar, entregar información valiosa para combatirla. Las auditorías son un instrumento que busca desviaciones, fallas, problemas para ser corregidos. Los actos corruptos se dan en todos los grupos, organizaciones a cualquier nivel, quienes cometen sistemáticamente actos de corrupción generalmente son personas consideradas con buenos niveles de educación, con empleos de buen nivel y una posición de confianza en sus organizaciones. Algunos piensan que la corrupción está determinada por valores éticos y morales. Para el caso mexicano “la corrupción se ha enraizado como una constante grave y poderosa en la vida de sus ciudadanos” (Arellano, 2012: 20).

Para lograr un buen funcionamiento en las organizaciones y evitar actos corruptos es indispensable que sus miembros conozcan, se basen y apeguen estrictamente a las leyes, normas, procesos y políticas internas que se tienen establecidas para conservar y mantener un determinado orden y estructura de autoridad. Según Malem (2002) la noción de corrup-

ción es parasitaria de un sistema normativo porque en la medida en que los actos y las conductas de los individuos son correctos o no sean congruentes con un determinado marco normativo o valorativo. La corrupción se ha convertido en sistemática, casi institucionalizada conocida y reconocida por casi todos, además del ocultamiento, la simulación, los acuerdos y costumbres no escritos, pero totalmente conocidos y además aceptados por muchos. “En cada acto corrupto siempre existe una víctima quien recibe el daño patrimonial o moral del acto realizado” (Arellano, 2012: 28).

Una forma de establecer incentivos adecuados es elevar los costos de corrupción, aumentar la probabilidad de ser observado y/o castigado, disminuir la impunidad, incrementar las penas y castigos, así como su ejecución y credibilidad. De acuerdo con “la fórmula con la cual es posible hablar de corrupción en el sector público es cuando se dan tres circunstancias: una norma clara y transparente quebrantada, un funcionario que la quebranta y que obtiene un beneficio conocido para sí mismo, y la apreciación clara de que dicho beneficio obtenido es consecuencia directa del acto corrupto” (Arellano, 2012: 32).

Arellano afirma que las consecuencias no previstas y no deseadas cuando se establece una norma anticorrupción son múltiples. Los formuladores de reformas anticorrupción tienen que tomar en cuenta factores como la complejidad del fenómeno a atacar, los costos de aplicación y vigilancia, los efectos contraproducentes de la organización como la facilidad con que los instrumentos anticorrupción que se dan son atentados en el contexto de corrupción sistemática.

La actividad de auditar organizaciones o instituciones públicas o privadas debe tomar en cuenta diversas acciones, tales como: permanecer alerta ante cualquier circunstancia que facilite o permita la realización de actos corruptos, estar alerta a oportunidades como debilidades de control que pudieran originar actos ilícitos, detectar situaciones opacas, extrañas o alejadas de la norma, detectar situaciones de vulnerabilidad de la organización y prevenir acciones o inhibirlas.

Los actos de corrupción, la falta de ética y valores morales tanto en la población como en los servidores públicos y privados, así como la carencia de normas reguladoras, el inadecuado control y uso de los recursos de los

estados y de las empresas, conllevan a una afectación general, en la que se perjudica no solamente a quienes están involucrados en el poder o en los actos de corrupción, sino también a la población en general, en aspectos económicos, políticos, sociales y sobre todo culturalmente.

En el año 2001 se realizó la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno; este documento ha servido para comprender la realidad que tiene que abordar el programa de lucha contra la corrupción en México. La negociación internacional exige que nuestro país ponga especial énfasis en el desempeño ético de sus funcionarios de gobierno, para lograr menores índices de corrupción entre la población en general, para estar a la altura de los niveles de competencia global.

Las unidades de enlace que están funcionando están en proceso de desarrollo, es por eso que las respuestas que se dan a los ciudadanos son demasiado ambiguas o contienen cantidades de información que parecen ocultar lo que realmente sirve. “Siempre hay argumentos para justificar por qué somos corruptos como sociedad: ante una multa policial es más fácil dar dinero en ese momento y no hacer un engorroso trámite, que incluso puede resultar más caro; si no se pagan impuestos es porque seguramente el gobierno robará los recursos; como el sistema eléctrico es deficiente, entonces es mejor robar el servicio; y así sucesivamente, una gran gama de pretextos a nivel micro como macro” (González, 2011: 138).

#### IV. EL CASO ESTATAL

Para ahondar más en el tema, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México define a la corrupción como “una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad socava la democracia y el Estado de Derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana” (Ley, 2017: 2).

Para el caso específico del Estado de México, la percepción ciudadana sobre la frecuencia de actos de corrupción realizados por servidores públicos

en el año 2016 corresponde al 85.4%, es decir, casi cada 9 de 10 personas opinan que los servidores públicos efectúan este tipo de actos ilícitos. Para la realización de diferentes trámites o inspecciones ésta misma medición refiere que los actos corruptos en el Estado de México correspondieron a 57, 909 (INEGI, 2016).

Mientras que las víctimas de actos de corrupción durante ese mismo año por cada 10,000 unidades económicas indica que el Estado de México se sitúa en la cuarta posición con 1, 663 de una media nacional de 561. Esto representa que el costo promedio de corrupción por unidad económica en el Estado de México estuvo entre los 15, 300 y 31,800 pesos de una media nacional de 12, 243 pesos (INEGI, 2016 y Huffingtonpost, 2017). El periódico el financiero publicó en mayo de 2016 que el Estado de México fue la entidad con mayor incidencia con una cantidad de 62 mil 160 actos corruptos por cada 100 mil habitantes (*El Financiero*, 2016).

Por su parte, Transparencia Mexicana junto con Impunidad Cero presentaron el coeficiente TAI que es una herramienta que busca hacer una fotografía de cómo están los estados en Transparencia, Anticorrupción y lucha contra la impunidad. TAI tiene como objetivo conseguir que los gobiernos sean más íntegros en México y esto sólo se puede lograr entendiendo que transparencia sin anticorrupción efectiva es sinónimo de impunidad. Esta herramienta se compone de las métricas de corrupción, opacidad e impunidad de distintas instituciones públicas y académicas. Por ejemplo, la ENCRIGE (INEGI), la Métrica del gobierno abierto (CIDE, INAI) y el IGI (UDLAP). A la vez que se publican nuevas métricas, el TAI se actualiza constantemente. El peor escenario en TAI es aquel formado por los estados que tienen la peor calificación en Opacidad, Corrupción e Impunidad. A partir de ahí se mide a los demás. El ideal es tener cero en estos tres ejes. Para esto, TAI confirma que ninguna entidad federativa ha avanzado de manera integral en controlar opacidad, corrupción e impunidad.

El Coeficiente TAI, maneja que la transparencia, por sí misma o de manera aislada, hará poco para prevenir la corrupción y asegurar la acción de la justicia. Estos tres ejes –transparencia, anticorrupción, impunidad– deben ser atendidos de manera coordinada y conjunta. El objetivo es analizar cada uno en particular y sus relaciones con los otros para que las

propuestas de solución no sean fragmentadas. Al integrar las mediciones en transparencia, anticorrupción y control de la impunidad, el Coeficiente TAI es una métrica eficiente, que facilita la administración de los datos, e implica bajos costos de acceso para los usuarios. Esto ayudará, entre otras cosas, a diseñar políticas públicas enfocadas a la atención de la opacidad y el control de la corrupción y la impunidad.

El Coeficiente TAI 2017 considera tres indicadores, uno por cada eje temático. Éstos son, a saber:

- **Transparencia:** medida a través de la Métrica de gobierno abierto 2017, elaborada por el CIDE. Evalúa dos aspectos generales. Por un lado, la transparencia con la que se desempeñan los sujetos obligados. Por otro lado, la capacidad de incidencia de los ciudadanos en los procesos y las decisiones públicas dados los mecanismos de participación con los que cuentan los sujetos obligados.
- **Anticorrupción:** la tasa de prevalencia de la corrupción 2015, de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI. Estima el número de víctimas de corrupción por cada 100,000 habitantes de trámites y servicios públicos.
- **Impunidad:** el Índice Global de Impunidad México 2016, es un índice agregado, con 19 variables, elaborado por la UDLAP. Considera tres aspectos: la disponibilidad de recursos –materiales y humanos– de los sistemas de seguridad y justicia, su funcionalidad y la cifra negra (Transparencia Mexicana, 2017).

La dimensión en la que el Estado de México cuenta con su mejor evaluación en el TAI es en anticorrupción, con 61.11 de 100 unidades. Aunque se encuentra por arriba del promedio de las entidades federativas en este rubro. En impunidad, siendo la peor dimensión para el Estado de México, se encuentra en 99.83 unidades de 100, siendo una de las cuatro entidades peor calificadas en este rubro. La Encuesta Nacional de Calidad 2015 ENCRIGE, señala que el Estado de México es el más alto en materia de corrupción porque 6 de cada 10 tuvieron actos corruptos (Transparencia Mexicana, 2017).

## V. EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

En 2017 se puso en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción cuyo objetivo es prevenir, investigar y sancionar la corrupción. En este mismo año se crearon cuatro leyes, a saber: Ley General del Sistema Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Adicionalmente, se reformaron la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 5 de mayo de 2017 se publica la Ley del Sistema Anticorrupción en el Estado de México que deriva de la reforma constitucional del artículo 113, mientras que en julio de 2017 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de esta Ley. Su objetivo es:

lograr una función pública más eficiente en términos de tiempo de servicio y capacidad de respuesta, mejorando el acceso a la transparencia, pero sobre todo la legalidad de sus actos a través de la actualización del marco normativo para que en pleno respeto de la esfera de competencia del Poder Legislativo, se propongan e impulsen las reformas normativas al marco institucional de manera que se puedan enfrentar los distintos retos de la realidad actual, dando vigencia en todo momento al Estado de Derecho que debe prevalecer en nuestra Entidad (Ley, 2017: 2).

De la misma manera, se realizaron adecuaciones a la Constitución Política del Estado libre y soberano de México en esta materia.

Los actos ilícitos como los desfalcos al erario, sobornos, pagos irregulares, conflicto de intereses, desvío de recursos, tráfico de influencias, licitaciones amañadas o facturas con sobreprecio, son sólo algunas de las conductas que se deben eliminar del proceder de los servidores públicos en sus diferentes ámbitos de acción. El problema de la corrupción es multifactorial en cuanto a su origen o su impacto directo en diferentes ámbitos de una sociedad. La Ley contempla un catálogo de 12 delitos, como tráfico de influencias, enriquecimiento oculto, abuso de funciones, soborno, colusión, uso

de información falsa o confidencial, nepotismo, cohecho, peculado, desvío de recursos y obstrucción de la justicia.

Dentro de sus atribuciones, el sistema anticorrupción estatal deberá: “prevenir, corregir, investigar actos u omisiones constitutivas de responsabilidades administrativas; revisar el ingreso, egreso y aplicación de los recursos públicos; sancionar las responsabilidades; investigar y substanciar responsabilidades administrativas; y, presentar denuncias por hechos u omisiones constitutivos de delito” (Ley, 2017: 19). Esta Ley contempla la expedición de las siguientes leyes: Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

El artículo sexto de la Ley establece que el “Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción, tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades del Estado de México y sus Municipios, en materia de prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas, en congruencia con el Sistema Nacional Anticorrupción. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia” (Ley, 2017: 26).

El Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios se instaló en noviembre de 2017 integrado por un presidente, el titular del Órgano Superior de Fiscalización (OSFEM), el fiscal especializado en Combate a la Corrupción, el Secretario de la Contraloría, un representante del Poder Judicial, el presidente comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem); y el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.

El Comité Coordinador al tomar protesta, se comprometió a “combatir sin tregua este flagelo” y a construir un “gran bloque” para lograr este

propósito y reconocieron que en corrupción e impunidad tanto el país, como las entidades federativas registran “malos resultados”, los cuales, “nos avergüenzan y nos preocupan por su impacto en la economía, la política y la sociedad” (Hernández, 2017).

El Comité Coordinador tiene 18 facultades, las cuales se describen en el artículo 9 del Sistema Anticorrupción de la entidad y municipios, dentro de ellas destacan: la aprobación y diseño de políticas públicas en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas; estrategias para cuentas administrativas y hechos de corrupción, y la aprobación de metodología para evaluar los avances de sus tareas.

Existe un gran reto en lo que corresponde al diseño adecuado de indicadores que midan los avances, así como el comité coordinador puede requerir información a todos los entes públicos respecto a la política estatal en la materia; pero también coordinará a todas las instancias fiscalizadoras en los esfuerzos que apoyen el combate a la corrupción. Instancias como Transparencia Internacional, el Índice Global de la Impunidad, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el IMCO, el INEGI y estudios de numerosas organizaciones sociales y empresariales coinciden de diversos modos en que la tarea para disminuir la corrupción e impunidad “es enorme”, para ello es necesario realizar un trabajo constante y serio. Asimismo, existe un incremento de la corrupción a nivel mundial, lo que implica que el 69% de los 176 países medidos están por debajo de 50 puntos en una escala de 100. Mientras que, en América Latina, México ocupa el lugar 26 de 32, con niveles comparables a los de Nicaragua, Haití y Venezuela. La sanción social es un arma poderosa para propiciar el repudio e intolerancia para quien incurre en actos de corrupción (Hernández, 2017).

### CONCLUSIONES

A pesar de la existencia del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la Fiscalía especializada en combate a la corrupción, la Secretaría de la Contraloría Estatal, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial

Estatal, El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, el Tribunal de Justicia Administrativa y la creación del Comité Coordinador Anticorrupción en el Estado de México, no se ha podido erradicar los actos ilícitos y la corrupción que efectúan los servidores públicos en el desempeño de sus actividades laborales en cualquier ámbito, así como la impunidad, opacidad, omisión, incompetencia para aplicar las normas jurídicas en cada caso de corrupción encontrado.

El gobierno requiere de servidores públicos honestos, capaces, éticos, profesionales, con valores bien definidos para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades por las cuales fueron contratados. Además, contar con sistemas y portales de transparencia y acceso a la información pública actualizada de manera permanente que le permita al ciudadano contar con datos e información ordenada, precisa para facilitar su consulta y garantizar que la información sea ágil, confiable, oportuna y sancionar los actos de opacidad o negligencia en caso de incumplimiento.

Estas áreas de combate a la corrupción son un paliativo para legitimar que se están realizando acciones contra la corrupción en México y, en especial, en el Estado de México y para tratar de aminorar la preocupación para erradicar y combatir la corrupción y la impunidad con el fin de ser más transparentes y poder rendir cuentas de su actuación en el desempeño de sus actividades. Sin embargo, no ha sido suficiente o quizá sea limitada la participación de cada uno de los órganos señalados anteriormente. Entonces, ¿será necesario crear otro u otros organismos que ayuden al Estado a combatir este fenómeno? O ¿se logrará combatir este mal con los organismos que existen, siempre y cuando apliquen y cumplan las leyes vigentes?

La falta de voluntad política para realmente cumplir y hacer cumplir las leyes y normatividad aplicable es el factor clave que ha hecho que estos actos ilícitos en los que incurren los servidores públicos sigan adelante. Estos comportamientos son impunes porque no se castiga y sanciona a los que infringen las leyes y normatividad aplicable. Esto se debe a diferentes factores, entre los que destacan el ser omisos por tratarse de titulares de Secretarías de Estado, Dependencias y Organismos de primer nivel en los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y órdenes de gobierno, así

como servidores públicos con poder, que al momento de querer aplicar una sanción, no lo hacen por temor a las represalias, a los castigos o a perder su trabajo.

Finalmente, en el ámbito estatal, para lograr transitar hacia un gobierno abierto se tendría que considerar disminuir en su máxima expresión los actos ilícitos que han conducido a la corrupción, opacidad, impunidad, imparcialidad, omisión e incompetencia en las funciones que realizan los servidores públicos en la administración pública en sus diferentes esferas, considerados todos los enemigos de un gobierno democrático, honesto, responsable y cumplido con los ciudadanos.

#### FUENTES CONSULTADAS

- Abdó E., Jorge (2005). “Transparencia y acceso a la información Gubernamental” en Caballero, J.; Gregorio, C.G.; Popkin, M, y Villanueva, E. (eds.) *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*. México, UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1646/17.pdf>
- Ackerman, J. e Irma Sandoval (2005). “Leyes de acceso a la información en el mundo”. México, IFAI. *Cuadernos de Transparencia*, núm. 7.
- Aguilar, L. (1993). “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Porrúa. Colección Antologías de Política Pública.
- Aguilar, L., y Arellano, David (2012) *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, CIDE.
- Diego B., Oscar (2017) *¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para la solución a través de la ética pública*. Toluca, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.
- González Ulloa, Pablo Armando (2011) “La transparencia y las buenas prácticas ciudadanas. Un vehículo para la lucha contra la corrupción y un nuevo pacto entre el gobierno y la sociedad” en Martí Capitanachi, Luz del Carmen (Coord.) (2011) *Temas Selectos de Transparen-*

- cia y Acceso a la Información*. Veracruz; Arana Editores-Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- Heidenheimer, A. J., Johnston, M., y Levine, V. T. (1989). *Political Corruption: a Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- López Ayllón, Sergio (2017) “La transparencia gubernamental” en Esquivel Gerardo, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (Coords.) *Cien Ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo 2: Estudios jurídicos*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez.
- Martí Capitanachi, Luz del Carmen (Coord.) (2011) *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*. Veracruz; Arana Editores-Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- Merino, M. (1996) “De la lealtad individual a la responsabilidad pública” en Ensayos sobre la nueva Administración Pública. México, INAP, *Revista de Administración Pública*, núm. 91.
- \_\_\_\_\_ (2008). “La transparencia como política pública” en Ackerman, John M. (Coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México, Siglo XXI editores. S.A. de C. V.
- Zaldívar, Á. T. (2006) *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.

CITAS EN INTERNET:

- Arteaga, A. (11 de enero de 2018) “Estos son los estados más corruptos en México, según los empresarios”. Huffpost. México. Recuperado de [http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/07/04/estos-son-los-estados-mas-corruptos-en-mexico-segun-los-empresario\\_a\\_23016120/](http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/07/04/estos-son-los-estados-mas-corruptos-en-mexico-segun-los-empresario_a_23016120/)
- Casar, M. A. (24 de enero de 2018) *Anatomía de la corrupción*, CIDE, México. Recuperado de <http://www.cide.edu/mexico-anatomia-de-la-corrupcion-maria-amparo-casar/>

- “Concepto de Impunidad” (13 de febrero de 2018) Recuperado de <http://concepto.de/impunidad/#ixzz576amWk0l>
- Hernández, S. (15 de noviembre de 2017) “Instalan comité coordinador del Sistema anticorrupción del Estado de México y Municipios”, *El Sol de Toluca*. Recuperado de <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/instalan-comite-coordinador-del-sistema-anticorrupcion-del-estado-de-mexico-y-municipios-313143.html>
- INEGI. Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental de Empresas 2016. Principales resultados. México (19 de enero de 2018). Recuperado de [http://Internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/promo/encrige2016\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://Internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/encrige2016_presentacion_nacional.pdf)
- Impunidad Cero. Transparencia Mexicana (13 de diciembre de 2017) Coeficiente TAI 2017. Transparencia, anticorrupción e impunidad cero. México. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/agenda-tai/>
- “Morelos, el estado con más víctimas de corrupción” (15 de enero de 2018). *El Financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/los-10-estados-con-mas-corrupcion-en-mexico.html>
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México* (31 de enero de 2018) “Ley del Sistema anticorrupción del Estado de México y Municipios”. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig240.pdf>
- PERSEO, (19 de enero de 2018) “Programa Universitario de Derechos Humanos”, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://www.pudh.unam.mx/perseo/anatomia-de-la-corrupcion-en-mexico/>
- Riquelme, R. (17 de enero de 2018) “6 gráficos sobre la percepción de la corrupción en México 2017”, *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/6-graficos-sobre-la-percepcion-de-la-corrupcion-en-Mexico-20170729-0013.html>