

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

*Eric Horacio Hernández López**

SUMARIO: I. Introducción. II. Acceso a la información y transparencia. III. Rendición de cuentas. IV. Combate a la corrupción. V. Conclusiones. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El 11 de junio de 2002, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que en sus artículos 1 y 2 establecía:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Artículo 2. Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

* Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Querétaro. Desde 2016 es comisionado integrante del Pleno de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.

La aprobación por el Congreso de la Unión y posterior promulgación y publicación de dicha ley fue, sin duda, el resultado tangible del esfuerzo, trabajo y lucha de la sociedad civil. En particular, un grupo de profesionistas, académicos e intelectuales de diversas ideologías que, aprovechando la alternancia política en la titularidad del poder ejecutivo como resultado de las elecciones en 2000, se reunieron en mayo de 2001 en la ciudad de Oaxaca para llevar a cabo un seminario nacional denominado¹ “Derecho a la Información y Reforma Democrática” convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, cuyo objetivo fue realizar una propuesta para reglamentar el derecho a la información establecido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a partir de la reforma política de 1977.

El 12 de octubre de 2001 la entonces corresponsal del *New York Times* en México, Ginger Thompson,² escribía un artículo en el que señalaba que más de un año después de que los mexicanos celebraron las elecciones nacionales más libres de su historia, la lucha por la democracia había cambiado de las urnas a los más recónditos secretos de su Gobierno. Asimismo hacía referencia a una coalición de abogados, académicos, comunicadores y editores de diversas ideologías políticas que presentaron al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para garantizar a los ciudadanos el acceso a los documentos públicos. En su artículo, Thompson definió a esa coalición Grupo de Oaxaca, en virtud de que en esa ciudad se llevó a cabo el seminario, nombre con el que se conoce hasta la fecha a los autores que aprobaron el decálogo de acciones para diseñar lo que sería la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

¹ Escobedo, Juan Francisco, “Movilización pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 2, julio-diciembre 2003, p. 73.

² Thompson, Ginger, “Mexicans move to pry open potentially explosive files”, *The New York times*, secc. A, 12 de octubre de 2001, p. 10. Traducido con el título *Mexicanos avanzan a la apertura de archivos potencialmente explosivos*.

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

A partir de la presentación de la iniciativa, los integrantes del denominado Grupo Oaxaca figuraron como los mensajeros de la sociedad civil ante el Congreso de la Unión logrando que los partidos opositores Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Revolucionario Institucional (PRI) adoptaran la propuesta e incluso consiguieran el respaldo del partido en el poder Partido Acción Nacional (PAN) y sus aliados Partido Verde Ecologista de México (PVEM), obteniendo así el consenso, legitimidad y reconocimiento de un derecho fundamental que, si bien era reconocido en la CPEUM, carecía de una reglamentación específica para ejercerlo.

Si bien dicha ley fue un avance y conquista de la sociedad, también es cierto que no se logró que fuera aplicable para el universo de entidades públicas pues solo regulaba al poder ejecutivo federal y sus órganos adscritos, dejando fuera a los poderes legislativo y judicial, a los organismos con autonomía constitucional, a los partidos políticos, sindicatos públicos y demás entidades que recibían y ejercían recursos públicos a nivel federal pero que no dependían de la esfera competencial del ejecutivo. Resulta válida la aclaración anterior en virtud de que algunas entidades federativas conforme emitían sus leyes en materia de transparencia y acceso a la información iban solventando a nivel local dicha omisión. En el caso de la Ley de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro La Sombra de Arteaga* el 27 de septiembre de 2002, a diferencia de la federación, incluyó a los tres poderes, a los municipios del Estado, a los organismos constitucionales y a los partidos políticos como sujetos obligados de dicha ley.

Motivo de ese mosaico de diversidad normativa en la que no existía uniformidad de sujetos obligados, de procedimientos, plazos, naturaleza jurídica del órgano garante (a nivel federal el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública era un organismo descentralizado de la administración pública federal en tanto que en algunas entidades federativas se les proveyó de autonomía constitucional a efecto de ser competente respecto a todos los poderes, municipios, partidos políticos y organismos autónomos) ni medios de impugnación es que se reconoció la necesidad de unificar el ejercicio de un derecho fundamental que desde su diseño y ejercicio corresponde a una herramienta para

el ejercicio de la rendición de cuentas y como arma en la lucha anticorrupción, surgiendo así la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.

En ese nuevo ordenamiento de carácter general se establece de manera similar el ejercicio del derecho de acceso a la información unificando plazos, procedimientos, información que debe de hacerse pública de manera oficiosa y definiendo que los órganos garantes de dicho derecho deberán ser creados con autonomía constitucional; logrando con ello que el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pueda ser ejercido por cualquier persona en cualquier parte, de la misma manera y con el deber de los sujetos obligados a su cumplimiento, sin importar el nivel de gobierno o naturaleza jurídica, facilitando así el ejercicio de esa garantía.

II. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Aunque coloquialmente es común que los términos de transparencia y acceso a la información pública se utilicen de manera indistinta, esto constituye un error pues se trata de conceptos diferentes.

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), aprobada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, señala que “[...] Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión [...]” conformándose así la prerrogativa de cada individuo no solo a expresarse libremente, sino a recibir información, es decir, el derecho a ser informado.

Christian Laris³ señala que el derecho a la información se conforma a partir de dos vertientes:

³ Laris, Christian, *La reforma constitucional en transparencia y acceso a la información pública. Hacia un nuevo modelo de transparencia en México*, Querétaro, FUNDAP Editorial, 2016, pp. 53 y 54.

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

- a) el derecho a informar, que se refiere a las “facultades de difundir e investigar [...] supone el establecimiento de fuentes de información abiertas al público, así como el acceso a los documentos administrativos y bancos de datos de carácter público”, y
- b) el derecho a ser informado que “se refiere básicamente al derecho del individuo [...] a estar informados en los sucesos públicos [...] para lograr que [...] oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad”.

Por su parte, Ernesto Villanueva⁴ define el derecho a la información en sentido amplio tomando como referencia el artículo 19 de la DUDH, como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad” y en estricto sentido como “La prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.

El artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que “[...] El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Toda la *información* generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados *es pública y accesible a cualquier persona* en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley”.

De lo anterior, podemos referir que este derecho se refiere a la prerrogativa que tiene todo individuo de acceder y recibir información generada y/o resguardada por las entidades públicas que la ley define como sujetos obligados; es un derecho inherente que acciona al ciudadano al requerir esa información.

Por su parte, la *transparencia* es definida por el Diccionario de la lengua española como la “cualidad de transparente” en

⁴ Villanueva, Ernesto, “Acceso a la Información y transparencia”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *Diccionario de Derecho de la Información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 18.

tanto que transparente lo define como dicho de un cuerpo “que permite ver los objetos con nitidez a través de él; que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse; claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”.

De acuerdo con Eduardo Guerrero⁵, la transparencia es un “atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación” y Rodrigo Santisteban⁶ la define como “aquella acción del Gobierno tendiente a la apertura de la información que está en posesión de las entidades públicas al escrutinio de la sociedad, por medio de ciertos mecanismos para su clasificación sin que esto implique la justificación de su contenido”.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 8, fracción IX, la define como la “obligación de los organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen”.

Así, transparencia se refiere a la información que por ley las entidades públicas definidas como sujetos obligados deben colocar a disposición del público a través de plataformas de libre acceso sin necesidad de que sea solicitada (acceso a la información) sino que de manera oficiosa en cumplimiento a la ley deben publicitar. En este sentido la transparencia podría tomarse como una manera o herramienta de rendición de cuentas.

III. RENDICIÓN DE CUENTAS

La tradición y teoría administrativa adoptada por nuestra legislación y que nos ha permitido el diseño de nuestras instituciones modernas, ha tomado como referencia la figura anglosajona de *accountability*; que si bien no tiene una traducción literal al

⁵ Guerrero, Eduardo, *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 12.

⁶ Santisteban, Rodrigo, “Transparencia”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *op. cit.*, p. 1303.

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

español por la cantidad de elementos que la componen, resulta aceptado, aunque limitado, entender dicho término como una obligación de rendir cuentas.⁷

Accountability es el sustantivo, en tanto que el adjetivo es *accountable* y refiere a alguien que tiene responsabilidad absoluta por lo que hace y, además, debe dar razón o cuenta por eso que hace, es decir, debe asumir la responsabilidad del acto, explicar y sustentar los motivos de su actuar. La primera parte es un acto inherente al funcionario y, en la segunda, se debe exigir una explicación por parte de ese funcionario a la sociedad.

Al ser un término compuesto, la definición gramatical literal del concepto en español no nos permite entenderlo conforme a la teoría administrativa anglosajona. En este sentido y conforme a la definición político-administrativa propuesta por Ian McLean⁸ se refiere al requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados respecto del uso de sus poderes y deberes, que actúen y den respuesta a la crítica y requerimientos que les son atribuidos y acepten la responsabilidad en el caso de errores, incompetencia o engaño.

Como se ha expuesto, el término *accountability* contempla al menos dos aspectos relacionados, pero de naturaleza diversa. Andreas Schedler⁹ las circunscribe a dos dimensiones, una que denomina *answerability*, que se refiere a la obligación de los servidores públicos a informar sobre sus actividades y justificarlas, y otra que denomina *enforcement*, que se refiere a la capacidad de imponer sanciones a los funcionarios que violen las reglas de conducta.

El consejero presidente (2003-2007) del Instituto Federal Electoral de México, Luis Carlos Ugalde, propone un concepto

⁷ Santisteban, Rodrigo, “Rendición de cuentas (Accountability)”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *op. cit.*, p. 1116.

⁸ McLean, Ian, *The concise Oxford dictionary of politics*, 3ra. ed., Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 1. Traducido con el título *Diccionario conciso de política de Oxford*.

⁹ Schedler, Andreas, *The self-restraining State. Power and accountability in new democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 26. Traducido con el título *El Estado auto regulado. Poder y rendición de cuentas en las nuevas democracias*.

de rendición de cuentas tomando los diversos elementos de la *accountability* como: “La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en el caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna”.¹⁰

Considerando que las instituciones democráticas en América Latina, en general, y en México, en particular, son de reciente creación debido a la tardía consolidación democrática de los sistemas políticos de la región, la rendición de cuentas se ha ido insertando en el marco normativo y constitucional a partir de las últimas décadas del siglo xx. En la CPEUM la figura de rendición de cuentas se encuentra en los siguientes preceptos:

El artículo 6, apartado A, fracción V refiere que los sujetos obligados de cumplir obligaciones de transparencia “deberán preservar sus documentos en archivos [...] y publicarán [...] la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan *rendir cuenta* del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”; mientras que la fracción VIII, último párrafo determina que el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (INAI) coordinará acciones con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y los organismos garantes de las entidades federativas, “con el objeto de fortalecer la *rendición de cuentas* del Estado mexicano”. El artículo 74, fracción IV señala que el poder ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión “la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación [...] debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar *cuenta* de los mismos”; por su parte, la fracción VI faculta a la Cámara

¹⁰ Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002, p. 14.

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

de Diputados, por conducto de la ASF para “revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas [y si hubiere] discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley”.

Resulta evidente la limitación de la regulación de la rendición de cuentas en el marco constitucional nacional al no establecerse de manera general que cualquier autoridad y servidor público tiene a su cargo dicha obligación. Esta se encuentra establecida en el marco normativo reglamentario de la Constitución, en particular, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016. De las diversas iniciativas de ley que sirvieron como base para diseñar la legislación vigente resulta importante destacar la exposición de motivos planteada en la iniciativa ciudadana¹¹ de Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuyos redactores fueron Josefina Cortés Campos (ITAM), Max Kaiser Aranda (IMCO) y José Roldán Xopa (CIDE) quienes señalaron que “[...] Ningún sistema anticorrupción del mundo es capaz de identificar, por sí mismo, áreas de riesgo, redes o actos individuales de corrupción. Todos los sistemas eficaces del mundo tienen como plataforma esencial la colaboración de la sociedad en lo individual, y de la sociedad civil organizada en lo colectivo, para crear una gran contraloría social. Esta gran contraloría social es el elemento que permite hacer efectiva la rendición de cuentas constante y sistemática, que toda democracia exitosa necesita [...]”.

En la iniciativa referida, los redactores plantearon la necesidad de crear diversos instrumentos de rendición de cuentas que permitieran a las autoridades encargadas de aplicar e interpretar

¹¹ Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas, México, Senado de la República, 2016.

la ley, llevar un sistema público de registro y seguimiento de la declaración de intereses y de la declaración patrimonial de los servidores públicos. Dichas propuestas fueron incluidas en el texto final aprobado y vigente.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece en su artículo 7 que los servidores públicos “observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público”; mientras que el libro primero, título segundo, capítulo tercero establece justamente los instrumentos de rendición de cuentas consistentes en un “sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal” a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en el que se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses, así como las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los servidores públicos o particulares que hayan sido sancionados por faltas graves. Dicha información deberá ser consultada de manera previa al nombramiento del servidor público y podrá ser utilizada por el Ministerio Público, los tribunales y las autoridades judiciales en el ejercicio de sus atribuciones.

La declaración de situación patrimonial tiene por objeto informar sobre las modificaciones al patrimonio del servidor público a fin de determinar si existe discrepancia entre su patrimonio y sus ingresos. La declaración de intereses tiene por objeto informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público a fin de delimitar cuándo estos entran en conflicto con su función.

Nuestro marco normativo en materia de responsabilidad administrativa y combate a la corrupción, adopta un esquema de rendición de cuentas en el que existe un sistema de pesos y contrapesos conformado por diversas instituciones públicas que son autónomas y no dependen jerárquicamente de los poderes tradicionales, modelo nombrado por el politólogo argentino Guillermo O’Donnell como *accountability* horizontal al cual

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

define como: “La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”.¹²

Resulta claro que a partir de la reforma política de 1994 comenzó un proceso de apertura y debilitamiento del poder ejecutivo y se inició con la creación de instituciones democráticas para fungir como contrapeso al poder centrado en la figura del presidente de la república, situación que se ha consolidado con la creación de diversas instituciones que no solo en lo individual tienen atribuciones de fiscalización, auditoría, vigilancia y sanción, sino que, en conjunto, conforman diversos sistemas multidisciplinarios (tanto a nivel nacional como en cada entidad federativa) en los que diseñan las políticas públicas generales; siendo estos el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG), el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Logros, sin duda, de la apertura democrática y la lucha de la sociedad civil para poner contrapesos al poder público, pues como el propio Guillermo O’Donnell expresa como motivo de su interés en la *accountability* horizontal, este surge por “La ausencia o su grave debilidad en muchas de las nuevas, y algunas no tan nuevas, democracias en América Latina y otras partes del mundo. En muchas de estas democracias el ejecutivo se esmera por eliminar o tornar ineficaces todo tipo de agencias de *accountability* horizontal; este es un serio defecto de estas democracias, una grave disminución de su calidad”.¹³

Situación que, desafortunadamente, se encuentra vigente, incluso con instituciones ya creadas, debido a la tentación del ejercicio del poder sin límites por parte de algunos actores políticos.

¹² O’Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, núm. 11, octubre de 2004, p. 12.

¹³ *Ibidem*, p. 13.

IV. COMBATE A LA CORRUPCIÓN

María Amparo Casar, en su estudio respecto al fenómeno de la corrupción en México, inicia con una frase y planteamiento que, no obstante su sencillez y carga coloquial, es aterrador y nos permite visualizar a qué nos enfrentamos y justamente por esa facilidad de comunicar la situación me permito reproducirla:

Sabemos poco de ella pero se aparece en todas nuestras transacciones: en el pago de servicios supuestamente gratuitos [...] en el expendio de litros de gasolina que en lugar de tener mil mililitros como en todo el mundo en México solo tienen 900 ml [...] en la obtención de una comisión por canalizar recursos a un municipio [...] en la liberación de un delincuente a cambio de una paga, en la asignación de un proyecto de infraestructura que debió ser licitado, en la entrega de información confidencial para ganar una subasta [...] en el desvío de recursos etiquetados [...] Conocemos algunas de sus causas pero no logramos comprender como se concatenan para constituir un modo de vida. Observamos que tiene consecuencias negativas en el crecimiento pero la dejamos operar. Sabemos que daña la economía familiar de los más necesitados, que profundiza la desigualdad y que disminuye el bienestar pero optamos por practicarla. Identificamos a los que la cometen pero los premiamos con puestos de gobierno y un lugar privilegiado en la sociedad. Estudiamos casos exitosos para erradicarla pero no los replicamos. La condenamos pero la justificamos. Hablamos, claro está, de la corrupción.¹⁴

Como cualquier situación problemática que se busca entender y corregir, resulta necesario, primero, identificarle y definirle para poder implementar acciones medibles para su control y, en su caso, erradicación. El diccionario de la lengua española de la Real Academia Española define la corrupción como: “acción y efecto de corromper o corromperse; alteración o vicio en un libro o escrito; vicio o abuso introducido en las cosas no materiales; [y] en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

¹⁴ Casar, María Amparo, *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE, 2015, p. 5.

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

Si bien esa definición nos da nociones de la problemática, resulta complejo definir a la corrupción en el sentido técnico y administrativo debido a sus componentes. Tomando en consideración la complejidad y globalidad del problema (no es exclusivo de sociedades, países o regiones, sino que, en mayor o menor medida, se encuentra en cualquier lugar), se han creado diversas organizaciones incluso de carácter internacional para estudiarla y proponer programas y acciones específicas con la intención de evitarla y erradicarla. Una de esas organizaciones, considerada como una de las más importante por la diversidad de estudios que realizan, es Transparencia Internacional (TI),¹⁵ que se constituye, de acuerdo a su propio objeto, como un movimiento global que trabaja en más de cien países para terminar con la injusticia provocada por la corrupción; su misión es detener la corrupción y promover la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en todos los niveles y de manera transversal en todos los sectores de la sociedad. Dicha organización ha definido la corrupción de manera simplificada, pero generalmente aceptada por especialistas, como el abuso del poder encomendado para obtener una ganancia privada inapropiada.¹⁶ Además, señala que la corrupción erosiona la confianza, debilita la democracia, impide el desarrollo económico e incrementa la inequidad, la pobreza y la polarización social.¹⁷

El flagelo de la corrupción ha azotado particularmente en países en vías de desarrollo; si bien es cierto que en países más avanzados y con altos índices de progreso humano existen casos, también lo es que, entre mayor cultura, educación y sobre todo instituciones sólidas, eficientes y eficaces con mecanismos de rendición de cuentas funcionales, la incidencia de casos de corrupción documentados es menor a la que se presenta en países en vías de desarrollo, en sistemas dictatoriales sin mecanismos de pesos y contrapesos, o bien, en incipientes democracias que aún no han consolidado sus instituciones democráticas o que se

¹⁵ Blog de Transparencia Internacional, <https://www.transparency.org/en/about>

¹⁶ Blog de Transparencia Internacional, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

¹⁷ *Idem.*

encuentran en el proceso de diseño de mecanismos de control y combate a la corrupción.

Trabajos periodísticos que documenten la incidencia de los casos de corrupción en América Latina son muchos, basta rescatar lo plasmado por el periodista Andrés Oppenheimer en su compendio de casos de corrupción en la región, quien señala que en muchos países de ese subcontinente “El amiguismo, las conexiones políticas y regalos se han convertido en las claves del éxito económico, en lugar de la modernización de las empresas y el riesgo empresarial [...] La lucha contra la corrupción no solo es un imperativo moral sino económico [...] La única manera de empezar a detener el robo en gran escala de los fondos públicos latinoamericanos y el creciente escepticismo sobre las políticas de libre mercado será que los países ricos se unan más activamente a la lucha contra la corrupción”.¹⁸ Situación que en la práctica ha llevado, incluso, a sancionar en sus países de origen a empresas que realizaron actos de corrupción en otros países para ganar mercado.

No solo es complicado definir la corrupción, sino también lo es la manera en que se mide. Los actos de corrupción se materializan en la opacidad, en muchas ocasiones incluso con la voluntad de quienes cometen el acto (ya sea de manera libre o coaccionada) en virtud de que es posible que obtenga algún tipo de beneficio con la realización del acto, por lo que no es fácil que existan denuncias al respecto. Descubrir actos de corrupción requiere no solo de voluntad política, sino de estructuras y recursos con los que se puedan llevar a cabo investigaciones. Si un acto de corrupción es descubierto o denunciado, puede contabilizarse para una medición, pero por su propia naturaleza la mayoría quedan en el desconocimiento gracias a esa opacidad y complicidad que conlleva a la impunidad. Esta complejidad ha resultado en el diseño de medidas e indicadores que permiten hacer una aproximación a los casos que se cometen.

María Amparo Casar señala que las metodologías que se han diseñado para medir los índices de corrupción se realizan a través

¹⁸ Oppenheimer, Andrés, *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, México, Plaza y Janés, 2001, pp. 7-9.

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

de tres tipos o categorías de encuestas: “[...] de percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción; sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción; y de actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros”.¹⁹

Para efectos del presente trabajo, solo se tomarán como referencia los resultados del Índice de Percepción de Corrupción que elabora TI desde 1995. Dicho índice se elabora con base en diversas encuestas aplicadas a nivel internacional y está considerado como el más amplio estudio comparativo de percepción de corrupción a nivel global.

En el primer ejercicio, realizado en 1995,²⁰ el estudio se elaboró en 41 países, resultando México en el lugar 32 con una calificación de 3.18 puntos de 10 posibles. En 2015,²¹ el año previo a la aprobación y publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y demás leyes en materia de combate a la corrupción, México se ubicó en el lugar 111 de 198 países con un puntaje de 31 puntos de 100 posibles; al año siguiente, en 2016,²² bajó a la posición 123 de 198 con 30 puntos de 100. En 2018,²³ año electoral, el país se ubicó en el lugar 138 de 198 con 28 puntos sobre 100. En el último estudio realizado y con resultados disponibles, correspondiente a 2019,²⁴ a más de un año de iniciada la administración que ganó la mayoría en 2018, México se ubicó en el lugar 130 de 198 con 29 puntos de 100.

Con base en dichos resultados históricos se corrobora la percepción generalizada que los propios mexicanos tenemos sobre el tema. En cada edición del estudio, México se posiciona como

¹⁹ Casar, María Amparo, *op. cit.*, pp. 9 y 10

²⁰ Blog de Transparencia Internacional, <https://www.transparency.org/en/cpi/1995>

²¹ *Idem.*

²² Blog de Transparencia Internacional, <https://www.transparency.org/en/cpi/2016>

²³ Blog de Transparencia Internacional, <https://www.transparency.org/en/cpi/2018>

²⁴ Blog de Transparencia Internacional, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019>

el peor calificado de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como del G20 correspondiente al grupo de las 20 mayores economías del mundo.²⁵

Esa insostenible situación provocó que, entre 2015 y 2016, se aprobara de manera definitiva el paquete de leyes en materia de anticorrupción que pretende establecer un andamiaje institucional con la intención de combatir el flagelo de la corrupción, habiéndose reformado la CPEUM; la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Además de esas modificaciones a nivel federal, cada entidad federativa debía adecuar su propio marco normativo conforme al establecido en las leyes generales y federales.

Toda vez que ya se ha abordado la Ley General de Responsabilidades Administrativas y su aportación al diseño de sistemas y mecanismos de rendición de cuentas, nos ocuparemos en este apartado de la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción y del diseño del SNA pues cada entidad federativa debe adecuar su marco normativo y crear su propio Sistema Estatal Anticorrupción siguiendo las directrices de la Ley General. Dicho ordenamiento tiene por objeto “[...] establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México [...] para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción [...]” (art. 1). El SNA tiene por objeto “[...] establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (art. 6).

El SNA se integra (art. 7) por el Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; los Sistemas Estatales Antico-

²⁵ Casar, María Amparo, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

rrupción y el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización. El primero es la máxima instancia y es la responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los miembros del SNA y se integra (art. 10) por: un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Justamente en la integración del Comité Coordinador convergen las máximas autoridades en materia de rendición de cuentas por lo que conjuntarlas en una misma instancia a fin de que elaboren de manera coordinada las diversas políticas anticorrupción resulta importante; así como lo es la modificación de la legislación que norma a los tribunales de justicia administrativa a fin de darles competencia para conocer y sancionar casos de corrupción, además de la creación de fiscalías especializadas a nivel federal y estatal en materia de anticorrupción a fin de investigar y perseguir las conductas delictivas derivadas de actos de corrupción tipificados como delitos que pudiesen presentarse.

Se destaca también la participación del poder judicial que, en última instancia, debe conocer de los procedimientos jurisdiccionales que en materia penal se deriven de actos de corrupción, así como la integración de la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico encargado justamente de auditar el uso de los recursos públicos que le permite identificar posibles actos de esta índole.

Por último, se advierte la participación, en el Comité Coordinador, del presidente del órgano garante en materia de transparencia y acceso a la información, que, además, es el presidente del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales que tiene por objeto diseñar la política en materia del derecho elemental de acceso a la información que sirve —como ya se ha mencionado— como una herramienta imprescindible en la rendición de cuentas.

V. CONCLUSIONES

El problema de la corrupción en México es sistémico y solo con un diseño institucional y una política pública adecuada podrá avanzarse en su combate, pero sobre todo evitando la impunidad. De nada sirve tener un adecuado marco normativo si este simplemente no se aplica. Citando a María Amparo Casar: “[...] el éxito de la política anticorrupción depende inicialmente de un diagnóstico correcto, de objetivos claros a lograr y de poner en operación los instrumentos y medidas que vinculen los problemas identificados con los objetivos a lograr. Para un diagnóstico adecuado hace falta conocer no sólo la dimensión del problema que está ampliamente documentada sino también sus causas. Dado que el fenómeno de la corrupción es multi-factorial, el diseño de la política para combatirlo tiene que ser multi-dimensional”.²⁶

Justamente eso se pretende al diseñar un sistema en el que concurren las instituciones especializadas y encargadas en el tema de rendición de cuentas en lo general; pero también es indispensable hacer las modificaciones al marco normativo secundario que regule esas pequeñas acciones que en su conjunto logren el objetivo. Existen experiencias exitosas en otros países en los que se empiezan a ver resultados.

Mauricio Merino señala que las políticas nacionales de transparencia y combate a la corrupción “partieron de una misma definición y que, en consecuencia, han de implementarse conjuntamente. Esa condición bifronte se entiende mejor desde esa mirada, asumiendo que la única vía para atajar la corrupción es llevar a las instituciones públicas al ideal de “la caja de cristal” y construyendo una arquitectura institucional completa”.²⁷

Si bien la transparencia y el acceso a la información no son la única manera de rendir cuentas, sí constituyen una herramienta primordial para el combate a la corrupción en dos sentidos: primero, puede ser un elemento de inhibición de actos de corrupción en virtud de que dichos actos y quienes los cometen

²⁶ *Ibidem*, p. 62.

²⁷ Merino, Mauricio, *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*, México, INAI, 2018, p. 55.

La transparencia como herramienta en el combate a la corrupción

no quieren ser exhibidos y el hecho de pedir la información o tener la obligación de transparentar los actos pueden sin duda evitar que en el actuar de la autoridad se evite la comisión de un acto de corrupción y, segundo, de la obtención de la información puede descubrirse la comisión de actos inadecuados y con esa información pueden iniciarse procedimientos de responsabilidad administrativa. Es cierto que la mera transparencia y acceso a la información por sí solos no erradicarán los actos de corrupción, como tampoco lo hará cualquier otro mecanismo de rendición de cuentas de manera aislada, pero el uso de todas las herramientas de rendición de cuentas en su conjunto, la participación ciudadana, la denuncia y la aplicación justa del marco normativo, realizadas de manera coordinada, no pueden sino tener una sola conclusión: reducir los actos y la percepción de corrupción.

Tal vez con ello logremos cumplir el ideario de Abraham Lincoln: “la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.²⁸

BIBLIOGRAFÍA

- CASAR, María Amparo, *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE, 2015.
- ESCOBEDO, Juan Francisco, “Movilización pública en México: el caso del grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003.
- GUERRERO, Eduardo, *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- LARIS, Christian, *La reforma constitucional en transparencia y acceso a la información pública. Hacia un nuevo modelo de transparencia en México*, Querétaro, FUNDAP Editorial, 2016.
- MCLEAN, Ian, *The concise Oxford dictionary of politics*, 3ra. ed., Oxford, Oxford University Press, 2009. Traducido con el título *Diccionario conciso de política de Oxford*.

²⁸ Santisteban, Rodrigo, *op. cit.*, p. 1118.

- MERINO, Mauricio, *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*, México, INAI, 2018.
- O'DONNELL, Guillermo, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, núm. 11, octubre, 2004.
- OPPENHEIMER, Andrés, *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, México, Plaza y Janés, 2001.
- SANTISTEBAN, Rodrigo, "Rendición de cuentas (Accountability)", en VILLANUEVA, Ernesto (coord.), *Diccionario de derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- , "Transparencia", en VILLANUEVA, Ernesto (coord.), *Diccionario de derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- SCHEDLER, Andreas, *The self-restraining State. Power and accountability in new democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999. Traducido al español con el título *El Estado auto regulado. Poder y rendición de cuentas en las nuevas democracias*.
- THOMPSON, Ginger, "Mexicans Move to Pry Open Potentially Explosive files", *The New York Times*, secc. A, 12 de octubre de 2001. Traducido con el título *Mexicanos avanzan a la apertura de archivos potencialmente explosivos*.
- UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002.
- VILLANUEVA, Ernesto, "Acceso a la información y transparencia", en VILLANUEVA, Ernesto (coord.), *Diccionario de derecho de la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.