

Opacidad y corrupción: las huellas de la captura.

Ensayo sobre la definición del problema
que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia
y al Sistema Nacional Anticorrupción

26

Cuadernos de
transparencia



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

MAURICIO MERINO



Opacidad y corrupción: las huellas de la captura.

Ensayo sobre la definición del problema
que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia
y al Sistema Nacional Anticorrupción

MAURICIO MERINO

DIRECTORIO

**Opacidad y
corrupción:
las huellas
de la captura**

Ilustración de portada:
Viridiana Martínez

PLENO DEL INAI

Francisco Javier Acuña Llamas

Comisionado Presidente

Areli Cano Guadiana

Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford

Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos

Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chopov

Comisionado

Ximena Puente de la Mora

Comisionada

Joel Salas Suárez

Comisionado

Comité Editorial

Oscar Mauricio Guerra Ford, Presidente

Areli Cano Guadiana

Joel Salas Suárez

Jesús Rodríguez Zepeda

José Roldán Xopa

Javier Solórzano Zinser

Gerardo Villadelángel Viñas

Secretario Técnico

Cristóbal Robles López

Derechos Reservados D.R. / Copyright ©
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales (INAI)
Insurgentes Sur No. 3211, Colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán, C.P. 04530
Ciudad de México
Primera edición, mayo de 2018.
ISBN: 978-607-97892-4-4

ÍNDICE

El autor	4
Presentación	5
Introducción	9
I. Los conceptos fundamentales	13
I.1 Transparencia	15
I.2 Corrupción	18
II. El entrelazamiento de los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción	25
II.1 El Sistema Nacional de Transparencia	26
II.1.1 La reforma constitucional en materia de transparencia	27
II.1.2 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información	28
II.2 El Sistema Nacional Anticorrupción	34
II.2.1 La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción	35
II.2.2 Las leyes reglamentarias	37
II.2.2.1 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	39
II.2.2.2 Ley General de Responsabilidades Administrativas	41
II.2.2.3 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	43
II.2.2.4 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	44
II.2.2.5 Reformas y Adiciones al Código Penal Federal, en materia de combate a la corrupción	47
II.2.2.6 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de control interno	49
II.2.2.7 Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	50
III. Consideraciones finales	53
Índice de cuadros y esquemas	57
Notas	59
Bibliografía	63

EL AUTOR

MAURICIO MERINO

Mauricio Merino es doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor-investigador y fue director de la División de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha escrito y coordinado 20 libros entre los que se encuentran: *Gobierno local. Poder nacional*, editado por El Colegio de México; *La transición votada y La democracia pendiente*, ambos editados por el FCE; *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, editado por el CIDE; *La estructura de la rendición de cuentas en México*, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el CIDE, y *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, publicado con el sello del FCE y el CIDE.

Ha sido consejero electoral del Consejo General del IFE; gerente Internacional del Fondo de Cultura Económica; profesor en El Colegio de México, en la UNAM y en la FLACSO, unidad México, así como profesor visitante en

la Universidad de California en San Diego e investigador en el Woodrow Wilson Center for International Scholars. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores con el Nivel III, y es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias. También es integrante del Comité Editorial del Fondo de Cultura Económica; fué presidente de la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED); actualmente es miembro del Panel Externo de Revisión para el Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es coordinador del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas del CIDE y miembro del Consejo Asesor de la Red de Rendición de Cuentas.

PRESENTACIÓN

El 7 de febrero de 2014 se llevó a cabo una de las más importantes reformas al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que tuvo como consecuencia que el 5 de mayo del siguiente año se publicara en nuestro país la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, apenas un año más tarde, en 2016, México fue reconocido como el país con la mejor ley de transparencia y acceso a la información en el mundo, muy por encima de países como Nueva Zelanda o Dinamarca, según Global Right to Information Rating, elaborado por el Centre for Law and Democracy; en contraste, estos países fueron calificados con los niveles más bajos en percepción de la corrupción y con mejor calidad de vida a escala mundial en el Índice de Percepción de la Corrupción 2016, elaborado por Transparencia Internacional, en cambio a nuestro país se le ubicó en el sitio 123 de los 176 países evaluados.

EL OBJETIVO QUE SE PLANTEÓ EL COMITÉ EDITORIAL DEL INAI CON ESTE TEXTO FUE DAR A CONOCER LA RELEVANCIA DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, ASÍ COMO EL DE ANTICORRUPCIÓN, MEDIANTE EL ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE SU CONFORMACIÓN, FORMA DE OPERACIÓN, OBJETIVOS QUE PERSIGUEN Y LA NECESARIA COORDINACIÓN ENTRE LOS MISMOS, A FIN DE QUE LA POBLACIÓN EN GENERAL COMPRENDA LOS ALCANCES DE ESTE MARCO DE ACTUACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO LA IMPORTANCIA QUE EN ÉL TIENE LA SOCIEDAD. SIN EMBARGO, HEMOS SIDO TESTIGOS DE QUE LA OPERACIÓN HA ENFRENTADO OBSTÁCULOS QUE HASTA LA FECHA DE IMPRESIÓN DE ESTE CUADERNO DE TRANSPARENCIA NO HAN LOGRADO SER SALVADOS.

Ha sido Mauricio Merino quien consiguió su materialización al decidir dar forma y volumen a la idea para llevarla, con precisión, soltura y gran conocimiento de causa, al papel. El texto que nos presenta el autor es un documento claro, informado y de gran pertinencia en este momento de consolidación del

Sistema Nacional de Transparencia y de construcción del Sistema Nacional Anticorrupción.

Este trabajo tiene la virtud de mostrar la necesaria imbricación de ambos sistemas bajo la hipótesis de que la corrupción es un fenómeno de dimensión estructural, fincado en un sistema de incentivos que conduce a la privatización de bienes públicos y no consiste solo en una serie de conductas subjetivas o desviaciones discretas respecto de una norma administrativa regular.

Asimismo, los planteamientos hechos en el presente documento abonan en la comprensión de los problemas que se busca atender a través de los dos sistemas, a la par que aportan elementos para la comprensión de sus marcos conceptuales, jurídicos e institucionales y de los puntos de intersección existentes. Es así que la publicación de este estudio resulta pertinente porque hace un abordaje novedoso, desde un enfoque inter-sistémico, pues se presenta en un contexto propicio para el aprovechamiento de insumos, como los proporcionados por el autor, útiles para identificar la interconexión con el Sistema Nacional de Transparencia.

Si bien el documento está estructurado y redactado de tal manera que su contenido resulta accesible a un amplio público, lo cierto es que el mismo sería de gran utilidad para servidores

públicos de órganos garantes de transparencia y de las instituciones públicas que componen al Estado, así como para miembros de organizaciones de la sociedad civil, claves en el proceso de implementación de los marcos jurídicos así como de las directrices emanadas del Sistema Nacional de Transparencia y del Sistema Nacional Anticorrupción. De igual forma, este texto resulta útil para investigadores, profesores y estudiantes en ciencias sociales, para comprender los cambios jurídicos e institucionales operados en los últimos tres años.

Por todo ello, solo resta complacernos de contar con la pluma de Mauricio Merino en estos *Cuadernos de Transparencia*, quien desde hace años ha sido uno de los más importantes aliados de estos temas por sus observaciones críticas de la evolución de las políticas públicas para el combate a la corrupción. En los últimos tres quinquenios, al menos, nuestro autor ha sido una voz imprescindible en la discusión y promoción de políticas públicas en torno a los temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; ha logrado poner una mirada escrupulosa en el desarrollo legislativo en esas materias, en la transformación orgánica, o la falta de ésta, de la administración pública, en las prácticas existentes entre los sectores

público y privado, y en los retos que enfrenta el país en estos tiempos de cambios trascendentales.

Estimados lectores, es un honor poner en sus manos una obra novedosa, pertinente en el contexto actual y con una vigencia creciente cuya lectura les será muy provechosa.

Comité Editorial del INAI

INTRODUCCIÓN

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONSTITUYEN UNA DE LAS VÍAS PRIVILEGIADAS PARA DARLE SENTIDO Y ORGANIZACIÓN A LA FORMA EN QUE EL ESTADO AFRONTA LOS PROBLEMAS PÚBLICOS. Sin embargo, su primera condición de éxito es definir esos problemas a partir de las causas que los originan y tomando en cuenta la factibilidad de las soluciones disponibles.¹ En este texto emplearé este enfoque para discutir el sentido y la importancia de los sistemas nacionales de transparencia y de combate a la corrupción de México, a la luz de la definición del problema que quieren enfrentar. Desde mi punto de vista, este es el mayor desafío de ambos: su articulación inteligente para combatir opacidad y corrupción, desde una política de rendición de cuentas que tenga tan claros sus propósitos como las razones que los originan.

Los sistemas que aquí nos ocupan fueron creados por sendas reformas constitucionales en los años 2014 y 2015, y desarrollados más adelante por la legislación secundaria. El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a

la Información Pública y Protección de Datos Personales (que en adelante será tratado aquí como sistema nacional de transparencia), se plasmó con detalle en la Ley General de Transparencia promulgada en mayo de 2015, mientras que el Sistema Nacional Anticorrupción fue precisado por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que, junto con un paquete de reformas adicionales de las que nos ocuparemos más adelante, se promulgó en julio de 2016.

La hechura de la normatividad que rige ambos sistemas tuvo en común la apertura del Poder Legislativo a la colaboración activa con diversas organizaciones de la sociedad y de la academia mexicana, que desde un principio participaron en la concepción de sus contenidos y en la redacción de varias de las normas secundarias que hoy están en vigor, por medio de ejercicios inéditos de parlamento abierto. Participé en ambos y en otros lugares he hecho el recuento de esos momentos que, de suyo, marcaron un hito en las prácticas legislativas del país.² Pero

lo que me interesa subrayar es que esos ejercicios de cocreación legislativa no solo estuvieron animados por la voluntad de encontrar nuevas vías institucionales para atajar la opacidad y la corrupción, sino orientados por un diagnóstico previo sobre la profundidad del problema que debía enfrentarse desde las instituciones y la sociedad.³ Este texto está escrito desde la conciencia de que la forma en que se concibe cada problema determina el diseño de las soluciones.

Como he señalado en otro documento, “en el núcleo duro de una política hay tres elementos que no se pueden pasar por alto: 1) la causalidad del problema que se quiere atender; 2) la forma en que se quiere modificar el estado de cosas, y 3) la argumentación exacta sobre el sentido y el propósito de la política que se está llevando a cabo”. Estos componentes contribuyen a comprender por qué se trata de un proceso tan complejo, que va mucho más lejos que la simple descripción de los efectos visibles de una situación que incomoda.⁴

Las reformas constitucionales y legales que han dado forma a los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción también responden a una definición previa sobre la corrupción y la opacidad de las instituciones públicas. De modo que el interés principal de este volumen es discutir esa

definición, con la intención deliberada de aportar ideas que ayuden a desemparar la política pública —según la afortunada expresión de Eugene Bardach—⁵ y contribuir así al mejor funcionamiento de los sistemas construidos para hacerles frente.

El texto está construido en tres apartados. En el primero me ocupo de los conceptos que nos interesan: la rendición de cuentas, la transparencia (y el derecho de acceso a la información pública) y la corrupción, desde la mirada que reclama el enfoque de política pública. Ese primer apartado incluye también una breve revisión sobre la forma en que esos conceptos han sido asumidos en México como desafíos institucionales, así como la imbricación obligada entre ellos. En esa primera parte se propone la tesis que me interesa: la captura de puestos (decisiones) y presupuestos como idea clave de la definición del problema. El segundo apartado es mucho más descriptivo. Lo que el lector encontrará en ese capítulo es una narración —auxiliada por cuadros y esquemas para facilitar la lectura— de los contenidos sustantivos de las normas que se han promulgado para conformar los sistemas de transparencia y combate a la corrupción, con el propósito de explicar las razones por las que deben leerse como un conjunto articulado y coherente y en el que cada pieza del diseño, interpela y condicio-

ESTE TEXTO ESTÁ
ESCRITO SABIENDO
QUE LA FORMA EN QUE
SE CONCIBE CADA
PROBLEMA DETERMINA
EL DISEÑO DE LAS
SOLUCIONES

na a las otras. Finalmente, ofrezco una conclusión para subrayar la importancia de comprender y asumir el hilo conductor de este documento.

LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES

LOS CONCEPTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN SE RELACIONAN POR SUS CARACTERÍSTICAS INSTRUMENTALES. La rendición de cuentas, como condición de un gobierno democrático, requiere de la transparencia de las instituciones públicas y, con ella, de la más plena garantía de que los ciudadanos podrán ejercer su derecho fundamental de acceso a la información. Pero con plena conciencia de que producción y acceso a la información son momentos distintos, con actores y procesos que no deben ser confundidos: el primero corresponde a los órganos que actúan en nombre de los ciudadanos —que emplean su dinero y hacen uso de las atribuciones que les han sido concedidas—, mientras que el segundo atañe a los ciudadanos. Para entrelazarlos, el Estado mexicano ha diseñado órganos autónomos cuya obligación fundamental es, de un lado, garantizar que los sujetos obligados cumplan con el principio de máxima publicidad; y de otro, facilitar todos los medios disponibles para

que cualquier persona pueda acceder, conocer y hacer uso de la información. Producir y usar la información constituyen, a su vez, condiciones básicas para la rendición de cuentas.

Esas condiciones son necesarias como cimientos para la proactividad de ciudadanos e instituciones en contra de los intercambios corruptos, pero no son suficientes. Una segunda parte del concepto de rendición de cuentas es la que atañe a la responsabilidad pública, en sentido amplio. No solo la que se refiere a la sanción de las prácticas negligentes o corruptas, sino la que pugna por aclarar los mandatos otorgados a todas las oficinas públicas y los medios que se les entregan para cumplirlos. La puesta en acto de la ética de la responsabilidad como la definió Max Weber, entendida como la relación entre lo que se dice y se hace, y también como la conciencia asumida sobre las consecuencias de lo que se hizo o se omitió.⁶ De aquí la primera conexión inexorable entre

EN EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS QUE AQUÍ NOS INTERESAN, LA CORRUPCIÓN HA SIDO CONCEBIDA COMO UN PROBLEMA SISTÉMICO Y ESTRUCTURAL QUE RECLAMA, A SU VEZ, UN COMPLEJO ANDAMIAJE INSTITUCIONAL Y NORMATIVO PARA MODIFICAR LAS PRÁCTICAS Y LAS CONDUCTAS QUE HACEN POSIBLE LA APROPIACIÓN PRIVADA –E IMPUNE– DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

las obligaciones de transparencia y el combate a la corrupción.

La rendición de cuentas, como una de las dimensiones de un gobierno democrático, se puede descomponer en tres vertientes: información, justificación y castigo/compensación.⁷ En ellas se pueden identificar al menos los siguientes elementos: la transparencia y el derecho de acceso a la información pública; la responsabilidad respecto de las acciones/decisiones en el ejercicio de un encargo público; y las restricciones y condiciones que determinan el ejercicio de la representación política. El componente transversal es el de la obligación jurídica de los funcionarios públicos de informar cada decisión, justificarla y asumir la responsabilidad por las consecuencias positivas o negativas de sus actos.

Por su parte, en el diseño de los sistemas que aquí nos interesan, la corrupción ha sido concebida como un problema sistémico y estructural que reclama, a su vez, un complejo andamiaje institucional y normativo para modificar las prácticas y las conductas que hacen posible la apropiación privada —e impune— de los recursos públicos. Si ese entramado no existe, las ventanas de vigilancia que abre la política de transparencia y acceso a la información⁸ pueden convertirse en escaparates de la corrupción o, peor aún, en la reproducción de escándalos

que a la postre incrementan la percepción de corrupción e impunidad y contribuyen a crear un clima de permisividad sobre las prácticas corruptas. Saber que alguien está abusando de su autoridad para obtener ventajas ilegítimas no es suficiente para modificar las conductas.

De aquí la importancia del vínculo entre los dos sistemas que, en conjunto, están llamados a ofrecer información sobre las acciones del gobierno, a garantizar que esa información sea fidedigna, a favorecer su uso por los ciudadanos y a contribuir, en su caso, a identificar, sancionar y modificar prácticas indebidas. Léase bien: no solo a castigar individuos que abusan de su autoridad y de los medios que la sociedad ha puesto en sus manos, sino a producir conocimiento, conciencia pública, participación social e inteligencia institucional para impedir que esas prácticas se reproduzcan. Si las políticas públicas nacionales de transparencia y combate a la corrupción tienen objetivos que se intersectan, sería inadecuado e irresponsable que actuaran por separado. Ambos sistemas forman parte de una política pública de rendición de cuentas que no existía en México: son dos caras de la misma moneda, con el cometido de atender uno de los problemas públicos más relevantes del país, con medios y procedimientos hermanados.

I.1 TRANSPARENCIA

La transparencia es, ya de suyo, un concepto complejo. Es posible entenderla como la divulgación de la información que producen las organizaciones públicas y que es útil para monitorear o evaluar las acciones/decisiones de los gobiernos.⁹ En este punto, la producción de esa información es el componente principal y, a partir de ese elemento, se concatena con el derecho de acceso a la información consagrado en el Artículo 6º constitucional en México. Por su parte, este derecho representa la garantía de que la transparencia no estará limitada por la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

La imbricación de esos conceptos se aprecia en la trayectoria que ha seguido la construcción de las políticas de transparencia en México. Como se sabe, ese proceso inició en 1977, con la introducción del derecho de acceso a la información como parte de la reforma política de ese año. En aquel momento, sin embargo, la incorporación de ese derecho al texto constitucional no garantizó su práctica. Si bien hubo propuestas para reglamentarlo más allá de las prerrogativas concedidas entonces a los partidos políticos para obtener información sobre las condiciones de la competencia electoral, todo quedó en insinuaciones normativas que no tuvieron destino. La sola existencia del derecho de acceso a la información no

aseguró la transparencia para el conjunto de la sociedad y mucho menos la rendición de cuentas como un derecho exigible para todos los gobiernos del país. Sin la presencia de acciones concretas de divulgación de la información pública, el derecho consagrado en la Constitución desde 1977 permaneció prácticamente sin vías de uso.¹⁰

Las reformas que dieron origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de junio de 2002 —y a las leyes locales de transparencia y acceso a la información vigentes hasta entonces—, fueron un cambio de envergadura que no solo abrió la puerta al debate público sobre la materia, sino que literalmente sacó de la esfera exclusiva de los partidos políticos un derecho que, desde un principio, debió haber sido concebido para los ciudadanos.¹¹ No es casual que esa mudanza haya ocurrido tras la primera alternancia política en la presidencia de la República, ni tampoco que haya sido la primera reforma legislativa destinada a modificar las prácticas administrativas del país, con un deliberado sentido democrático.

No obstante, muy pronto comenzaron a brotar las primeras resistencias burocráticas, especialmente entre los gobiernos locales. Las diferencias en la forma de concebir el problema que quería atenderse mediante el acceso a la información pública no solo

LA TRANSPARENCIA
ES UNA CONDICIÓN
SIN LA CUAL SERÁ
IMPOSIBLE COMBATIR
LA CORRUPCIÓN.
PERO A LA VEZ, ES
UNA HERRAMIENTA
INDISPENSABLE PARA
PONER ORDEN EN
LA GESTIÓN DE LOS
ASUNTOS PÚBLICOS,
PARA ABRIR LA PUERTA
A LA PARTICIPACIÓN
CONSCIENTE DE LA
SOCIEDAD EN LA
SOLUCIÓN DE LOS
PROBLEMAS QUE LA
LASTIMAN Y PARA
IMPRIMIR INTELIGENCIA
INSTITUCIONAL A LAS
ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

se reflejaron en la diversidad de las legislaciones emitidas por los congresos estatales, sino en la ausencia de archivos y de documentos disponibles para garantizar el pleno acceso a la información. Contra toda lógica, la puesta en práctica de las nuevas leyes destinadas a abrir la concha de la información pública se tradujo en múltiples versiones de un derecho que, por su propia naturaleza, debía ser universal y homogéneo. Y ya desde entonces quedó claro que la falta de una definición precisa del problema público estaba en el origen de esas diferencias.

La reforma constitucional de 2007 quiso resolver esa fragmentación mediante el establecimiento de bases y principios de obligado cumplimiento para todos los gobiernos y las entidades públicas. La relevancia de esa reforma mostró, sin embargo, que las resistencias no solo hablaban de la tenaz persistencia de las viejas rutinas burocráticas o de la muy enquistada idea según la cual la información producida en oficinas públicas pertenecía a los servidores públicos, sino que había razones estructurales más profundas que el Estado mexicano no había resuelto antes: la ausencia de archivos, de sistemas de gestión documental, de procedimientos cotidianos de transparencia proactiva o incluso de procesos administrativos capaces de asegurar la producción de información

confiable como base de cualquier decisión pública.

Las resistencias tenían una raigambre política, pero también sistémica: la inyección de transparencia desafió así a las administraciones públicas de México, introduciendo un nuevo paradigma para la gestión pública, al que se añadiría un año más tarde (2008) la Ley General de Contabilidad Gubernamental para tratar de poner orden en las cuentas públicas y hasta 2012, la Ley Federal de Archivos, como prueba inequívoca de que la secuencia de definiciones de política pública había transcurrido en sentido inverso a las prácticas habituales de nuestros gobiernos: primero se abrió la posibilidad de acceder a los documentos públicos y luego, ante la evidencia de las dificultades que hubo para cumplir con esa obligación simple y directa, fue indispensable reconocer que los sistemas contables no eran una fuente armónica de información y admitir, más tarde, que tampoco teníamos una política de archivos (y que hasta la fecha, seguimos sin tenerla).¹²

La reforma constitucional de 2007, en la que se establecieron principios y bases para el derecho de acceso a la información para cualquier persona en todo el territorio del país, permitió advertir esas dificultades y crear conciencia sobre la profundidad de los cambios que abrió la transparencia. Contra lo

que dictaba la intuición, el problema de fondo no estaba solamente en la negación o el ocultamiento deliberado de la información por parte de funcionarios negligentes o corruptos, sino en la falta de sistemas y de procedimientos para asegurar la producción y la salvaguarda de los documentos exigidos. Las reformas de transparencia de aquel lustro revelaron las fallas estructurales de nuestros gobiernos: adueñados de las oficinas públicas como si fueran cosa propia, los funcionarios no habían desarrollado las rutinas básicas para generar y entregar la información que, en realidad, siempre le ha pertenecido al pueblo. De modo que fue necesario cambiar prácticas añejas para iniciar una revolución kantiana: la del imperativo categórico de abrir los datos públicos a la sociedad en su conjunto.

El punto culminante de los esfuerzos en materia de transparencia y acceso a la información —que son parte de un trayecto *in crescendo*—, fue la reforma constitucional del año 2014, que modificó de tajo las aproximaciones previas, aunque sin desecharlas. Amplió los sujetos obligados, introdujo nuevas obligaciones sustantivas, otorgó autonomía constitucional al órgano garante y previó la existencia de legislación reglamentaria general en materia de transparencia y acceso a la información. Estos ajustes normativos han sido las bases de los cambios

que han dado forma al Sistema Nacional de Transparencia. Y aunque la tarea está todavía muy lejos de haber concluido, los cambios introducidos en esa materia han modificado las versiones anteriores de este esfuerzo, para establecer definitivamente —o al menos eso esperamos— la titularidad de la documentación pública en los ciudadanos y para exigir de manera taxativa que las administraciones públicas se organicen siempre e invariablemente a partir del principio constitucional de máxima publicidad.

Para que eso suceda y se ataje cualquier intento regresivo, es indispensable que el Sistema Nacional de Transparencia tenga éxito, a partir de la definición correcta del problema que quiere resolver. Un sistema que se ha venido construyendo por etapas y que paulatinamente ha revelado las dificultades estructurales de los gobiernos mexicanos pero que, en el momento actual, ya no admite dudas: la transparencia es una condición sin la cual será imposible combatir la corrupción. Pero a la vez, es una herramienta indispensable para poner orden en la gestión cotidiana de los asuntos públicos, para abrir la puerta a la participación consciente de la sociedad en la solución de los problemas que la lastiman y para imprimir inteligencia institucional a las administraciones públicas. Una condición indispensable, digo, pero no

suficiente. Y de aquí la importancia de abordar el eslabón siguiente.

I.2 CORRUPCIÓN

Las reformas constitucionales y legales que dieron forma al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) partieron de cuatro observaciones empíricas: 1) la fragmentación de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción; 2) la debilidad del régimen disciplinario mexicano; 3) la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones en los sistemas de control interno, de fiscalización y de sanciones, y 4) la ausencia de inteligencia institucional para detectar y corregir las prácticas sistemáticas de corrupción. El diseño del sistema fue pragmático: no quiso desecharse el entramado institucional que ya existía, sino entrelazarlo y completarlo a la luz de una definición sistémica de las causas que han tolerado y aun auspiciado la corrupción en el país. Causas que, para decirlo en dos frases, están directamente relacionadas con la captura de los puestos y de los presupuestos públicos y con la desviación de los fines institucionales hacia fines privados. He aquí el punto de partida para la definición del problema público.

El conocimiento de los asuntos públicos que favorece la transparencia ha hecho posible que, cada vez más, los ciudadanos —organizaciones sociales,

empresariales, académicas y medios de comunicación— monitoreen las acciones y decisiones de los gobiernos y esa observación permanente desincentiva los intercambios corruptos. Sin embargo, también sabemos que los cuerpos administrativos tienen la capacidad de adaptarse a las nuevas condiciones.¹³ De modo que mientras persistan los mecanismos de captura de los puestos y los presupuestos públicos, la transparencia y el acceso a la información pública no serán antídoto suficiente para modificar las causas originales del problema que nos ocupa.

De hecho, los cambios registrados en materia de transparencia durante los tres últimos lustros han probado que el acceso a la información no es la única variable en juego para combatir la corrupción. Por el contrario, de mantenerse la captura de los puestos y de los presupuestos para obtener provechos privados, el riesgo inminente es que las propias instituciones destinadas a garantizar el derecho a saber acaben, a su vez, sometidas a los imperativos políticos de los grupos que encarnan el poder.¹⁴

Es importante poner atención en la naturaleza de la corrupción como consecuencia de los mecanismos de captura, que se manifiestan a su vez en tres aspectos fundamentales del ejercicio de gobierno: 1) el acceso a los puestos públicos, 2) la toma de decisiones y 3)

EL CONOCIMIENTO DE
LOS ASUNTOS PÚBLICOS
QUE FAVORECE LA
TRANSPARENCIA HA
HECHO POSIBLE QUE,
CADA VEZ MÁS, LOS
CIUDADANOS
—ORGANIZACIONES
SOCIALES,
EMPRESARIALES,
ACADÉMICAS Y MEDIOS
DE COMUNICACIÓN—
MONITOREEN LAS
ACCIONES Y DECISIONES
DE LOS GOBIERNOS
Y ESA OBSERVACIÓN
PERMANENTE
DESINCENTIVA LOS
INTERCAMBIOS
CORRUPTOS

el uso de los recursos públicos, tanto por su ingreso como por su destino. Y en este sentido, mientras se siga creyendo que la corrupción es solo causa de otros males y no consecuencia de problemas previos que hasta ahora no se han resuelto, permanecerá la incapacidad de los ajustes normativos e institucionales para afrontarla.

La sola definición de la palabra corrupción ha traído controversias y polémica. La corrupción, en la definición de Transparencia Internacional,¹⁵ es “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios inapropiados”. Ese concepto, de uso casi generalizado, esconde sin embargo el punto de partida afincado en los tres medios de captura mencionados antes y elude, de otra parte, la posibilidad de que la corrupción no solo sea consecuencia de una desviación legal (el mal uso del poder), sino que se justifique formalmente mediante el supuesto acatamiento de la ley. Por lo demás, esa definición hace énfasis en la etapa posterior a la consumación de los hechos, es decir, una vez que se ha usado el poder dado y se han obtenido los beneficios inapropiados. De aquí que se considere que, careciendo de medios de inhibición, sanción y modificación de las prácticas que hacen posible esa captura, la transparencia corra el riesgo de convertirse incluso en una forma de legitimación de la apropiación privada de

los asuntos públicos. Subrayo, en fin, que esa definición podría llevarse hasta la falsa interpretación según la cual la corrupción es un asunto de individuos y no de redes, que actúan bajo el cobijo de las debilidades institucionales.

En el debate que ha tenido lugar en el siglo XXI mexicano, se han planteado dos concepciones de corrupción que conviene rebatir, porque producen efectos negativos sobre la definición del problema y sobre el modo de enfrentarlo. Una de ellas es la individualista, que hace énfasis en las cualidades morales de las personas como origen de la corrupción. En esta, el problema no podría resolverse jamás mediante sistemas capaces de inhibir la corrupción, porque en ellos siempre estarán inmersos individuos proclives a corromperse. Según esa visión, las vías para combatir la corrupción solamente pasan por la construcción de una cultura colectiva capaz de rechazar y sancionar moralmente a los individuos corruptos y cambiando a los integrantes de las administraciones públicas para llevar a los puestos a “buenas personas”. Una triple condición que no puede sostenerse en sus propios pies: que los valores de la sociedad se modifiquen colectivamente, que los funcionarios públicos y sus posibles cómplices privados renuncien a la corrupción por razones morales y/o que los servidores públicos actuales sean sustituidos por

LA CREENCIA SEGÚN LA CUAL SE PUEDE ACABAR CON LAS DESVIACIONES ACABANDO CON LOS CORRUPOTOS, TIENE EL RIESGO OBVIO DE JUSTIFICAR LA ENTRADA DE NUEVOS GRUPOS POLÍTICOS ADAPTADOS A LA NARRATIVA DE LA MORAL IMPUESTA, SIN QUE NADA SUSTANTIVO SE HAYA MODIFICADO EN LA GESTIÓN COTIDIANA DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS. UNA NUEVA FORMA DE CAPTURA, ESCONDIDA TRAS EL ARGUMENTO MORALISTA DE UNA CONDICIÓN HUMANA MODIFICADA A FUERZA DE VOLUNTAD

otros, comprometidos con la honestidad. Un listado capaz de seducir en el discurso político, pero incapaz de atajar la corrupción desde sus causas.

Esa visión individualista de la corrupción tiene el peligro adicional de que la definición de los valores y, con ella, de la “nueva moral” o la “nueva ética” dependerían de la discrecionalidad de quien contara con el poder para clasificar a las personas, con el riesgo de llegar a los extremos que ya conoce la historia universal, excluyendo, castigando o eliminando a aquellos considerados “malos”. Pero por encima de estas consideraciones, la visión individualista tiene la enorme desventaja de ignorar las causas institucionales de la corrupción. Y al final, creer que se puede acabar con las desviaciones acabando con los corruptos tiene el riesgo obvio de justificar la entrada de nuevos grupos políticos adaptados a la narrativa de la moral impuesta, sin que nada sustantivo se haya modificado en la gestión cotidiana de los asuntos públicos. Una nueva forma de captura, escondida tras el argumento moralista de una condición humana modificada a fuerza de voluntad.

La segunda concepción que debe erradicarse es la burocrática. Esta otra forma de entender la corrupción pretende atajar el problema actuando sobre sus efectos administrativos. Es decir, cuando el acto corrupto ya se ha

verificado y, por lo tanto, cuando la única consecuencia posible es la de castigar a quien haya cometido una falta, intentando que repare el daño causado al ámbito público. La visión burocrática pretende cambiar las conductas a partir de sus consecuencias administrativas. Es una visión sustentada en los efectos y los hechos consumados, que abandona deliberadamente la definición causal de ese fenómeno. Esa concepción del problema comparte con la primera —la individualista— la idea según la cual la corrupción es solamente una anomalía que deja intactas las estructuras que la hacen posible. Pero ambas visiones dejan de lado aspectos esenciales al centrarse, una, en los valores de los individuos, y la segunda, en la estructura de castigos, que siempre son posteriores a la existencia misma de la corrupción.

Por supuesto que es necesario castigar los actos de corrupción, pero la visión burocrática remite de manera maniquea a los protocolos establecidos por los procedimientos administrativos como único criterio para identificarlos. De ahí su debilidad y sus consecuencias: en primer lugar, asume que el sistema de reglas y procedimientos administrativos fue diseñado desde una posición neutral y exenta de errores, de modo que el corrupto es aquel que rompe el sistema de reglas, sin cuestionar la naturaleza de éstas.

Y de otro lado, la idea de la corrupción como simple ruptura de los procedimientos burocráticos deforma el concepto de control interno y la labor de las instancias de vigilancia, hasta convertirlas en oficinas que, en lugar de facilitar la gestión eficiente de los asuntos públicos y coadyuvar al mejor cumplimiento de los objetivos de las organizaciones, los traban. En busca del rigor burocrático, no ponen el acento en la gestión eficiente y los resultados, sino en el seguimiento puntilloso de rutinas y protocolos. Esta visión se equivoca al suponer que la corrupción es una anomalía dentro de un orden establecido en el que, si no existieran los corruptos, el engranaje administrativo funcionaría de manera perfecta.

Por lo demás, la visión burocrática concluye que un corrupto es aquel que no solo actúa al margen de las reglas establecidas, sino que debe producir evidencia suficiente para ser sancionado. En este sentido, si alguien desvía recursos públicos para obtener provechos privados, pero tiene la precaución de seguir las reglas formales y su conducta se aviene a los protocolos, la posibilidad de sanción simplemente desaparece. Por el contrario, es frecuente que se sancionen, como si fueran conductas corruptas, las que no produjeron ningún beneficio privado ni desviación alguna de los objetivos de

la organización, pero incumplieron algún procedimiento formal.

Desde ese mirador se considera exitoso sancionar a los funcionarios que rompen rutinas, aunque no sean corruptos, omitiendo en cambio los abusos que se cometen bajo el cobijo de los procedimientos establecidos. Así, el modelo favorece la permanencia de los sistemas ineficaces e ineficientes y produce incentivos perversos: no castiga la corrupción sino el error burocrático y añade cargas innecesarias a la administración pública. No busca inyectar inteligencia institucional para asegurar que se cumplan los propósitos asignados al uso de los recursos públicos, sino la confirmación obediente de las rutinas establecidas.

La equivocación que comparten esas definiciones —que tienen mucho en común— es percibir a la corrupción como una causa que debe contenerse a sí misma, en un sistema perfecto. En una, por los valores que se consideran superiores para el conjunto de la sociedad, y en otra, por las reglas y los procedimientos administrativos: personas que se corrompen por contradecir los valores y/o por desobedecer los manuales. El resultado es así una secuencia interminable de individuos castigados, cuyas sanciones no producen aprendizaje ni cambio alguno en los sistemas donde suceden. En términos coloquiales, confirman la “teoría

SI LA CORRUPCIÓN
NO ES VISTA COMO
LA CONSECUENCIA
DE UN SISTEMA
DE CAPTURA –DE
PUESTOS, DECISIONES Y
PRESUPUESTOS– SINO
COMO UN PROBLEMA
DE INDIVIDUOS QUE
CONTRADICEN VALORES
O QUEBRANTAN LAS
REGLAS, RESULTA
IMPOSIBLE MODIFICAR
SUS CAUSAS
ORIGINALES, CREAR
PESOS Y CONTRAPESOS,
IMPRIMIR INTELIGENCIA
INSTITUCIONAL Y
COMPRENDER QUE
SIEMPRE SUCEDE EN
REDES Y NO DE MANERA
AISLADA

de los peces gordos”: funcionarios de alto nivel que son castigados individualmente por faltar a las reglas, sin que haya siquiera un intento por modificar las condiciones del agua turbia donde crecieron.

Si la corrupción no es vista como la consecuencia de un sistema de captura —de puestos, decisiones y presupuestos— sino como un problema de individuos que contradicen valores o quebrantan las reglas, resulta imposible modificar sus causas originales, crear pesos y contrapesos, imprimir inteligencia institucional y comprender que siempre sucede en redes y no de manera aislada. La captura a la que me refiero es también la negación de lo público, no solo en términos del abuso de dineros y atribuciones, sino en la asignación de los presupuestos, en la selección de las personas que ocupan los puestos, en el diseño de las políticas públicas, en el ejercicio del gasto y, por supuesto, en el uso faccioso de la información pública.

La definición del problema que aquí se sugiere entrelaza, además, a los dos sistemas que nos ocupan desde su concepción inicial, pues lo público no solo se ciñe al acceso a la información, sino al conjunto de la administración que lleva el mismo adjetivo. Así como la opacidad es inaceptable, en tanto que niega el conocimiento de la sociedad a los documentos que producen los entes

públicos que nos interesan a todos, así también es inaceptable que los puestos, las decisiones y los presupuestos se utilicen como si fueran cosa privada. La lógica sistémica de ambos fenómenos es la misma: la apropiación privada de lo que nos pertenece a todos, de lo que debe saberse y de lo que debe incluirnos. Una apropiación que puede o no estar cobijada por leyes —como la que tolera la distribución de los puestos públicos por razones de cercanía, lealtad y amistad—, y que suele justificarse en función de los objetivos políticos de quienes encabezan los órganos de gobierno, pero que resulta inadmisibles en un régimen democrático.

Como veremos más adelante, la definición del problema como captura y no como anomalía, reclama un conjunto de acciones encadenadas y no esfuerzos aislados. Si bien los procesos de investigación y sanción son un componente fundamental del combate a la corrupción, en el marco que aquí se discute resultan tan importantes como los mecanismos que garantizan la transparencia, la buena gestión archivística, la correcta gestión presupuestal y contable, la fiscalización de los actos de gobierno y el monitoreo y evaluación a los programas y políticas en los que se invierte el dinero público, a partir de un sistema de conformación del servicio público, basado en el mérito.

En suma, a la corrupción entendida como un sistema de captura deben oponerse acciones de combate que modifiquen comportamientos y estructuras y, a la vez, medios de sanción, de transparencia, de alumbramiento de áreas grises y, sobre todo, de seguimiento ciudadano a cada uno de los momentos de la gestión gubernamental. Para todo eso, se requiere primero comprender que el problema que se intenta atender es mucho más complejo de lo que pretenden las visiones individualista y burocrática. El diseño institucional de los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción se dirige a superar esas barreras conceptuales, asumiendo el problema de la corrupción desde sus orígenes. De ahí que la coordinación y el trabajo vinculado sean los retos más importantes de esos dos esquemas institucionales. Y de ahí, también, la enorme dificultad para vencer resistencias y llevarlos a cabo de manera exitosa.

EL ENTRELAZAMIENTO DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

ES INNEGABLE QUE LOS AVANCES EN TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE SE SUCCEDIERON DESDE EL AÑO 2002, SENTARON UN PRECEDENTE DEFINITIVO PARA EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL PAÍS. No solo por sus contribuciones a la definición del problema que debía enfrentar la nueva política en su conjunto sino —como se ha explicado antes— porque la sola introducción del derecho a saber puso a la vista buena parte de las debilidades estructurales de las administraciones públicas mexicanas. Y en el extremo, la transparencia mal entendida podría haberse convertido en una coartada para la corrupción, pues al haber más información publicada, mejores portales electrónicos y propaganda oficial, los procedimientos que originan y reproducen los abusos de poder podrían permanecer intactos.¹⁶

Para completar la tarea hay varias asignaturas pendientes. La gestión eficiente de los archivos y la apertura de las decisiones públicas siguen siendo una promesa, lo mismo que la armo-

nización contable —aún pendiente de materializarse y de producir todos sus frutos, a pesar de las normas que se promulgaron desde el año 2008—. Prevalece también la discrecionalidad en la asignación y el manejo de los presupuestos (más allá de las cuestiones procedimentales que se discutieron en el apartado anterior), mientras que los procesos de fiscalización siguen sin influir de manera definitiva en la corrección sistemática de los errores hallados en las auditorías. La transparencia ha sido favorable para encontrar y denunciar abusos e identificar malas prácticas, pero no para contenerlas.

Por eso el SNA tiene encomiendas específicas que se complementan con los cometidos del Sistema de Transparencia. Sus objetivos están inexorablemente concatenados. De un lado, la divulgación de la información y la garantía del derecho de acceso y, del otro, la revisión de las decisiones públicas, el ejercicio de los recursos, la evaluación de las políticas y la mudan-

EL PROPÓSITO DE ESTE APARTADO ES INVITAR AL LECTOR A REVISAR LAS PIEZAS NORMATIVAS FUNDAMENTALES QUE COMPONEN LOS DOS SISTEMAS CREADOS PARA ENFRENTAR ESA CAPTURA DE PUESTOS (DECISIONES) Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARA FINES PRIVADOS Y A COBRAR CONCIENCIA DE QUE LA EFICACIA DE ESOS DISEÑOS DEPENDE DE SU ARTICULACIÓN. NO FUNCIONARÁN BIEN SI ESTOS SISTEMAS SON, A SU VEZ, CAPTURADOS Y TAMPOCO SI ACTÚAN FRAGMENTARIAMENTE

za del sistema disciplinario. El derecho a saber abrió la puerta para exigir y diseñar esos cambios. Pero también ha mostrado que el trabajo de fondo no puede completarse sino mediante la puesta en marcha de una compleja maquinaria institucional que asuma la definición del problema desde sus raíces. Evitar la captura de los espacios públicos en todas sus dimensiones es el desafío principal de ambos sistemas. Este es el propósito de este apartado: invitar al lector a revisar las piezas normativas fundamentales que componen los dos sistemas creados para enfrentar esa captura de puestos (decisiones) y presupuestos públicos para fines privados y a cobrar conciencia de que la eficacia de esos diseños depende de su articulación. No funcionarán bien si estos sistemas son, a su vez, capturados y tampoco si actúan fragmentariamente.

II.1 EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

El Sistema Nacional de Transparencia (SNT) es la etapa más avanzada de las reformas en materia de transparencia y acceso a la información que han ocurrido en México. En cierta forma, el SNT fue una consecuencia lógica a la imposibilidad de que, a doce años de la primera ley emitida en esa materia, existiera un marco homogéneo de transparencia y acceso a la infor-

mación en todos los niveles de gobierno, en todos los poderes del Estado e incluso entre todas las personas que utilizan recursos públicos. Hasta la reforma constitucional de 2014, había sido muy complicado impulsar marcos normativos que coincidieran con las mejores prácticas internacionales.

Si bien para principios de 2007 ya todos los estados del país contaban con leyes equivalentes a la ley federal de 2002, es preciso tener en cuenta que el proceso implicó una espera de cinco años. Al mismo tiempo, como dice López Ayllón, “existía un problema fundamental, pues los criterios contenidos en las leyes de transparencia y acceso a la información variaban de manera significativa, de manera tal que las condiciones y requisitos para el ejercicio del derecho eran distintos en cada estado. Esto generó una situación inaceptable, pues se trataba del mismo derecho”.¹⁷ La situación irregular para el ejercicio del derecho de acceso a la información, creada por la disparidad entre las leyes locales, llevó a la reforma constitucional de 2007, gracias a la cual se incluyeron en la norma suprema principios y bases homogéneos, que obligaron a todas las autoridades del país.

Pero fue la reforma constitucional de 2014 la que modificó el diseño de esa política desde sus bases, al proponerse, sin titubeos, la creación de un Sistema

Nacional de Transparencia capaz de garantizar el derecho fundamental de acceso a la información para todas las personas, con los medios suficientes para quebrantar cualquier pretensión de escatimar la propiedad originaria de la información. La reforma de 2014 en materia de transparencia puso orden en los esfuerzos institucionales y concentró las capacidades, a fin de que las reglas de comportamiento institucional fueran las mismas para todo el país. Y pese a que aún no terminan de materializarse los ajustes previstos, la publicación de la LGTAIP, el 4 de mayo

de 2015, fue un avance sustancial en el fortalecimiento de una política nacional de transparencia. Veamos esto con el detalle que se merece.

II.1.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

La reforma constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014. Reformó el Artículo 6º y los artículos 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución. Las modificaciones en la materia pueden concentrarse en tres grandes rubros, tal como se muestra en el cuadro 1:

Cuadro 1. Modificaciones a la reforma constitucional en materia de transparencia

Rubro	Modificación
Fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública (Artículo 6º constitucional, Apartado A, varias fracciones)	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del catálogo de sujetos obligados. • Establecimiento de mecanismos y procesos de revisión expeditos: nuevos criterios de clasificación y reserva, correcta documentación y actualización periódica de las obligaciones de transparencia. • Resoluciones del antiguo IFAI, para convertirse en un órgano nacional, llamado ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
Articulación del Sistema Nacional de Transparencia (Artículo 6º constitucional, Apartado A, Fracción VIII; Artículo 116, Fracción VIII)	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación de las entidades federativas de establecer, en sus constituciones, organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales. • Atribución del INAI para revisar y avalar las resoluciones de los organismos locales autónomos especializados en transparencia.

Continúa cuadro 1

Otorgamiento de nuevas facultades al INAI (Artículo 6º, Apartado A, Fracción VIII)

- Ampliación del ámbito de actuación del instituto, al que se otorgó autonomía constitucional como órgano garante del derecho de acceso a la información pública y se le colocó a la cabeza del nuevo Sistema Nacional de Transparencia.

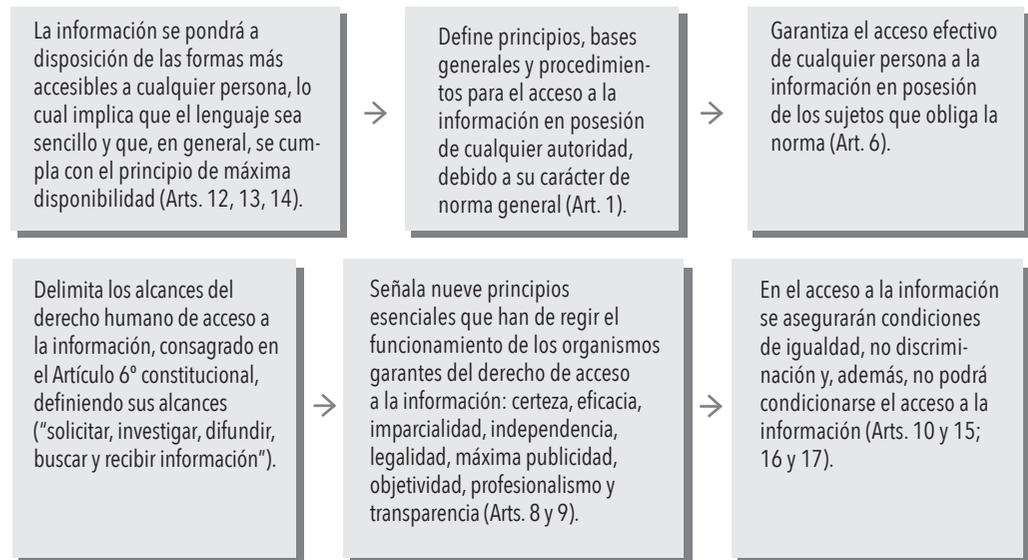
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la reforma constitucional en materia de transparencia.

II.1.2 LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La LGTAIP es la principal norma reglamentaria ordenada por la reforma constitucional de febrero de 2014. Esa condición definió que su contenido no solo contemple el diseño orgánico-funcional, sino la asignación de atribuciones, la división de competencias y el establecimiento de las bases de coordi-

nación interinstitucional del SNT. Esa reforma modificó sustancialmente la forma en que funcionaban los órganos garantes que le precedieron (nacional y estatales), al tiempo que homologó las responsabilidades de transparencia y acceso a la información entre órdenes de gobierno y poderes del Estado. En términos específicos, la ley:

Esquema 1. Derecho de acceso a la información



Establece que en el derecho de acceso a la información o clasificación de información, aplicación o interpretación de la Ley General, se observarán los principios establecidos en la Constitución (por ejemplo, el principio pro persona). Prevalecerá el principio de máxima publicidad (Art. 7).



Consagra como pública toda la información "generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados"; dicha información debe ser accesible a cualquier persona y solo reservarse temporalmente "por razones de interés público y seguridad nacional". Dichas reservas serán establecidas mediante "un claro régimen de excepciones" (Arts. 4 y 11).

Determina los sujetos obligados, quienes tienen la obligación de transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal (artículo 23). Para el acatamiento de ello, deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Al tiempo, limita las posibilidades de negar el acceso a la información arguyendo la inexistencia (artículos 18, 19 y 20).
- Garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la informa-

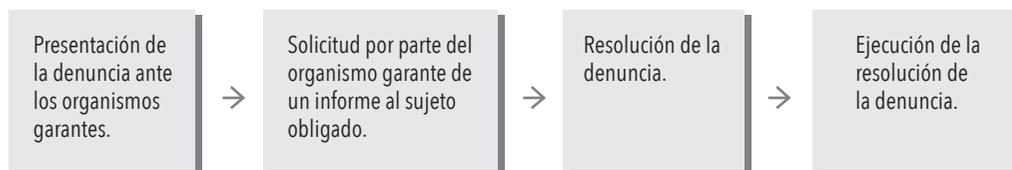
ción de manera proactiva por medio de las tecnologías de la información (artículos 23, 24, 25 y 26).

- Integrar comités de transparencia, los cuales estarán encargados de confirmar, modificar o revocar las determinaciones que realicen los titulares de las áreas de los sujetos obligados sobre ampliación del plazo de respuesta, clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia (artículos 43 y 44).
- Emitir políticas de transparencia proactiva, atendiendo los lineamientos generales definidos por el Sistema Nacional, con la finalidad de incentivar la máxima publicidad (artículos 56 a 58).
- Otorga atribuciones necesarias a los organismos garantes a fin de llevar a cabo acciones de creación y fomento de una cultura de la transparencia y acceso a la información (artículos 53 a 55).

- Plantea líneas generales para el cumplimiento de obligaciones de transparencia comunes a todos los sujetos obligados (artículos 60 a 69).
- Las obligaciones de transparencia comunes a todos los sujetos obligados, se especifican en el artículo 70, las cuales tienen una intención abarcadora, pues intentan incluir la mayor parte de información que se genera en el ejercicio del gobierno y, en general, en el uso de los recursos públicos.
- Prevé obligaciones de transparencia para las personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad. Estas obligaciones se cumplirán directamente o por medio de los sujetos obligados. Los órganos garantes deben determinar qué información debe hacerse pública (artículos 81 y 82).

Además de puntualizar las obligaciones, la ley prevé el procedimiento para que cualquier persona pueda denunciar ante los órganos garantes la falta de publicación de la información prevista en la ley. Detalla, además, el procedimiento de la denuncia, los requisitos de la misma, los medios de presentación, y la obligación de que los organismos garantes pongan a disposición de los particulares el formato adecuado para actuar jurídicamente. Los organismos garantes, además de admitir la denuncia, si es el caso, deben resolverla en el ámbito de sus competencias. Las resoluciones son inatacables por los sujetos obligados, pero los particulares pueden impugnarlas por la vía del juicio de amparo. Es importante notar que, en caso de persistencia del incumplimiento, el organismo garante correspondiente emitirá un acuerdo de incumplimiento e informará al pleno del INAI para que se tomen las medidas de apremio o las determinaciones procedentes (artículos 89 a 99).

Esquema 2. Procedimiento de la denuncia



Para facilitar la comprensión de la integración, organización y funciones de los órganos garantes que confor-

man la estructura orgánica del SNT, de acuerdo con la LGTAIP, se presenta el siguiente esquema:

Esquema 3. Estructura orgánica

Crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, encargado de fortalecer la rendición de cuentas, coordinar y evaluar las acciones de la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales y establecer e implementar criterios y lineamientos.

El sistema se integra por los siguientes órganos técnicos: el INAI, los órganos garantes estatales, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (artículos 27 a 36).

Regulariza los términos generales de integración y funcionamiento de los órganos garantes, a los que otorga las características de "autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna" (artículo 37).

El INAI tiene la atribución para conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares en contra de los órganos garantes y conocer y resolver de oficio o a petición de los órganos garantes los recursos de revisión que lo ameriten, por su interés o trascendencia (artículos 37 a 42).

Obliga la existencia de unidades de transparencia, que sean las encargadas primordialmente de atender las solicitudes de información de los particulares (artículos 45 y 46), y de consejos consultivos de los organismos garantes, que son cuerpos con capacidad de opinión acerca de las materias de transparencia y acceso a la información pública (artículos 47 y 48).

En lo que respecta a la plataforma nacional de transparencia, los órganos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedi-

mientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la ley, por lo que se establece crear la "plataforma nacional" con los siguientes sistemas (artículos 49 a 52):

Esquema 4. Plataforma Nacional de Transparencia



Sistema de solicitudes de acceso a la información.

Sistema de gestión de medios de impugnación.

Sistema de portales de obligaciones de transparencia.

Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

En materia de clasificación de la información como reservada, la norma general señala lo siguiente (artículos 100 a 112):

- Detalla el proceso de clasificación.
- Puntualiza los momentos en los que dejan de ser reservados los documentos que han sido clasificados bajo cuatro supuestos en que esto sucede: 1) se extingan las causas que dieron origen a su clasificación, 2) expire el plazo de clasificación, 3) exista resolución de autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, 4) el comité de transparencia considere pertinente la desclasificación.
- Señala que la reserva podrá ser hasta por cinco años. El plazo de reserva se podrá ampliar por un plazo de cinco años adicionales, siempre que se justifique que subsistan las causas que dieron origen a la clasificación (aplicación de prueba de daño). Se llevará a cabo la elaboración y publicación del índice de expedientes clasificados como reservados.
- Establece que la carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados (artículo 105, párrafo segundo).
- Obliga a que se señale debidamente el carácter de los documentos clasificados como reservados. La clasificación se realizará conforme a un análisis caso por caso. No es posible clasificar documentos antes de que se genere la información.
- Señala que los lineamientos generales en materia de clasificación de la información reservada y confidencial que emita el Sistema Nacional serán de observan-

cia obligatoria para los sujetos obligados.

- Señala que, cuando los documentos sean clasificados como reservados o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de responder a una solicitud de información deberán elaborar una versión pública en la que testen las partes o secciones clasificadas.

Asimismo, establece los supuestos en los que la información puede clasificarse (artículos 113 a 115).

En materia de información confidencial, la ley señala que (artículos 116 a 120):

- Solo tienen acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados.
- Se considera información confidencial: secreto bancario, secreto fiduciario, secreto industrial, secreto comercial, secreto fiscal, secreto bursátil y secreto postal. La ley general precisa los límites de esos tipos de secretos.
- Los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa a su

ejercicio como secreto bancario. Lo mismo aplica para usuarios o para instituciones bancarias en operaciones que involucren recursos bancarios.

- Para su publicidad se requiere de autorización de los titulares de la información, a menos que la información cumpla con los cinco supuestos que señala el párrafo segundo del artículo 120.

En materia del procedimiento de solicitud de la información pública, la ley general homologó en todo el país y para todos los sujetos obligados los requerimientos para tal fin, teniendo en cuenta las buenas prácticas en la materia. Los requisitos para una solicitud, por ejemplo, se limitan a: (1) nombre o datos generales del representante legal, (2) domicilio o medio para recibir notificaciones, (3) la descripción de la información solicitada, (4) cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y (5) la modalidad en que prefiere que se otorgue el acceso a la información (Procedimiento de acceso a la información, artículos 121 a 140).

En materia de recursos de revisión, la presentación corresponde ante los organismos garantes, igual que su resolución. Los particulares podrán impugnar las resoluciones ante el Poder Judicial de la Federación. La ley general

EL SNA FUE CONCEBIDO DESDE LA IDEA DE QUE LA CORRUPCIÓN ES UN PROBLEMA ESTRUCTURAL Y SISTÉMICO, DIVERSO EN SUS CONSECUENCIAS Y MUCHO MAYOR QUE LA COMISIÓN DE FALTAS O DELITOS INDIVIDUALES O ERRORES BUROCRÁTICOS. SU PUESTA EN MARCHA IMPLICA, A SU VEZ, LA COLABORACIÓN ENTRE DISTINTAS INSTITUCIONES, LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS, LA MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DISCIPLINARIO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA INTRODUCCIÓN DE UNA NUEVA LÓGICA DE INTELIGENCIA INSTITUCIONAL

prevé que, en caso de colisión de derechos, se debe aplicar una prueba de interés público para emitir una resolución. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Solo el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo de la Federación puede interponer recurso de revisión ante la SCJN y solo en el caso de que esas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional (artículos 142 a 158).

Sobre los recursos de inconformidad, establece (artículos 159 a 180):

- Que los particulares pueden optar por acudir al pleno del INAI o al Poder Judicial de la Federación para atacar las resoluciones de los recursos de revisión de los órganos garantes estatales.
- Los requisitos para los recursos de inconformidad.
- Las resoluciones de los recursos de inconformidad del INAI son inatacables para los órganos garantes y los sujetos obligados. Los particulares pueden impugnarlos ante el Poder Judicial de la Federación.

Además, señala que el pleno del INAI puede atraer los recursos de revisión presentados ante los organismos garantes. La facultad de atracción puede ser de oficio o a petición de los orga-

nismos garantes. El Instituto emitirá los lineamientos y criterios generales para determinar los recursos de revisión de interés y trascendencia que estará obligado a conocer. La resolución del Instituto será inatacable por el organismo garante y el sujeto obligado y el particular la podrá impugnar ante el Poder Judicial de la Federación (artículos 181 a 188).

Como ya se ha mencionado, el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal podrá interponer recurso de revisión ante la SCJN cuando considere que las resoluciones emitidas por el Instituto ponen en peligro la seguridad nacional (artículos 189 a 193).

La Ley General prevé la instrumentación de “medidas de apremio” de los órganos garantes a los servidores públicos o representantes de los sujetos obligados encargados de cumplir con las resoluciones y que se nieguen a ello. En caso de incumplimiento, a pesar de las medidas de apremio, la ley prevé un proceso para exigir, por medio del superior jerárquico, cumplir con la resolución. En caso contrario, también se prevén sanciones (artículos 201 a 216).

II.2 EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El SNA fue resultado de un proceso de reformas constitucionales y legales de gran calado. Con las bases concep-

tuales que ya se han enunciado aquí, el SNA nació sobre la idea de la corrupción como un problema estructural y sistémico, diverso en sus consecuencias y mucho mayor que la comisión de faltas o delitos individuales o errores burocráticos. Su puesta en marcha implica, a su vez, la colaboración entre distintas instituciones, la participación de los ciudadanos, la modificación del sistema disciplinario para los servidores públicos y la introducción de una nueva lógica de inteligencia institucional. Como se ha sostenido a lo largo de este documento, el problema de fondo que debe enfrentarse es la apropiación ilegítima de los recursos y las atribuciones públicas. Veamos su diseño con más detalle.

II.2.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El sistema se sostiene sobre la urgencia de atender las causas de la corrupción y no solo sus efectos. Esta concepción se sobrepuso a la concepción burocrática de la corrupción que primaba antes, haciendo énfasis en que no es suficiente enfrentar la corrupción desde una visión exclusivamente punitiva e individualista. El sistema se diseñó con el objetivo de superar la idea de que solo es posible atacar la corrupción cuando ya ha sucedido como un hecho y siempre que existan pruebas ad-

ministrativas suficientes para acreditar el abuso. También se construyó en contra del supuesto según el cual debe castigarse a un solo individuo, como si la corrupción no sucediera en redes. El sistema pretende, así, atajar la corrupción desde una perspectiva sistémica, evitando limitarse a la visión única de imponer castigos como consecuencia única de una falta única, cometida por un solo individuo que vulneró un procedimiento.

El segundo de los pilares de la reforma fue el diseño de un esquema de inteligencia institucional que quiere contribuir a corregir paulatinamente las causas que favorecen la apropiación de recursos y decisiones públicas, atajando los espacios de discrecionalidad entre quienes, a su vez, se adueñan de los puestos que ejercen como si fueran patrimonio privado. Por ejemplo, en la cotidianeidad de las administraciones públicas frecuentemente aparecen lagunas derivadas de la interpretación de los criterios jurídicos de actuación de determinada agencia. Esas lagunas se constituyen en espacios de discrecionalidad y oportunidades de corrupción.

A este problema, la reforma constitucional opuso la creación de instrumentos para reconocer y corregir esas lagunas —normas imprecisas, procedimientos confusos, asignación deficiente de atribuciones y competencias

LA INTELIGENCIA INSTITUCIONAL PROMUEVE EL APRENDIZAJE, LA EXPERIENCIA ACUMULADA Y LA MEMORIA INSTITUCIONAL SOBRE LA FORMA EN QUE LAS NORMAS SON APLICADAS O VULNERADAS, LA CALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS, LAS CUALIDADES DE LOS ENTORNOS DE RELACIÓN ENTRE AUTORIDADES Y SOCIEDAD Y LA FORMA EN QUE SE TOMAN LAS DECISIONES

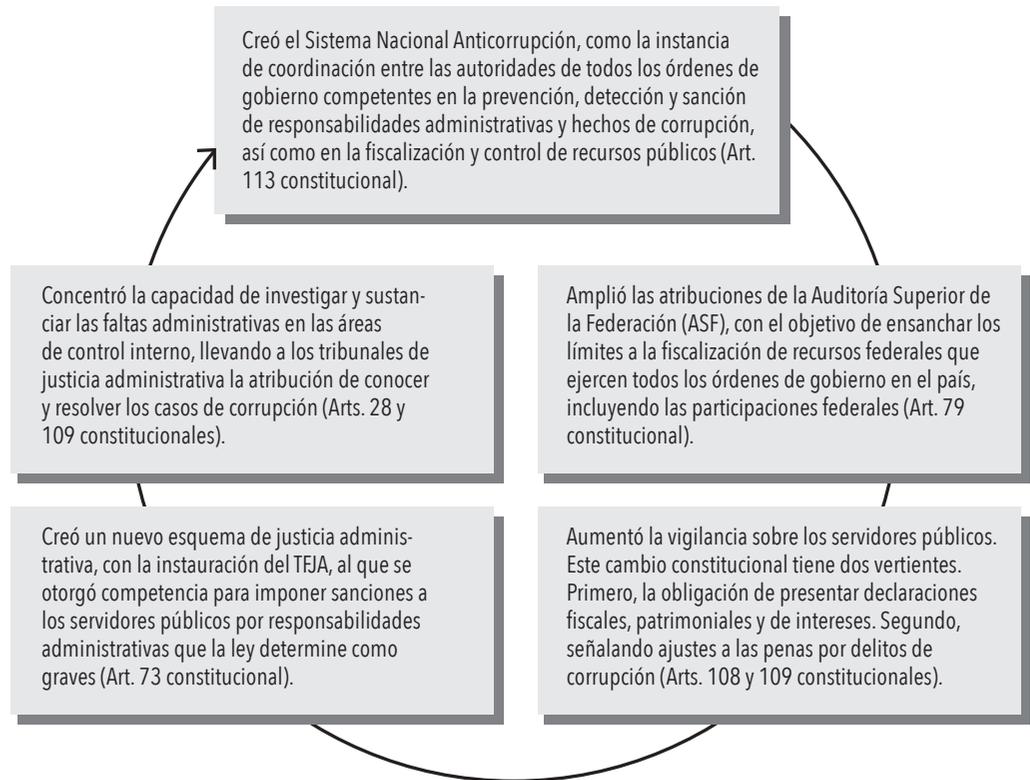
entre oficinas y servidores públicos, dilución y/o fragmentación de responsabilidades concretas en la toma de decisiones, ausencia de conexión entre procesos y resultados, falta de vigilancia pública y control interno, entre otros varios—. Esos espacios, en los que se producen entornos propicios e incluso incentivos para la corrupción, son los que pretende afrontar el SNA. La inteligencia institucional promueve el aprendizaje, la experiencia acumulada y la memoria institucional sobre la forma en que las normas son aplicadas o vulneradas, la calidad de los procedimientos, las cualidades de los entornos de relación entre autoridades y sociedad y la forma en que se toman las decisiones.

El tercer basamento del sistema está en un entramado de pesos y contrapesos entre las instituciones que lo conforman. Para conjurar la fragmentación institucional o los posibles problemas de preeminencia entre dependencias y órganos diferentes que deben actuar en conjunto, la reforma constitucional introdujo un esquema

que las obliga a compartir información, a operar una política pública de consuno y a someterse a la vigilancia social. La condición es que las instituciones que se diseñaron o reformaron para estructurar el sistema contribuyan a la vigilancia mutua, sobre la base de las responsabilidades específicas que corresponden a cada una de ellas, dada la división de atribuciones y sus áreas de especialización: control interno, control externo, inteligencia institucional, prevención, investigación y sanción. Este esquema tiene como supuesto básico la coordinación y el ajuste mutuo de los esfuerzos entre las agencias involucradas. De aquí la importancia del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, que prevé la participación de todas las instancias que deben colaborar en el combate a la corrupción (Art. 10 de la Ley General del SNA), en la lógica de un sistema complejo, articulado y coherente.

La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción entrelazó, al menos, cinco grandes líneas de acción para acometer el problema:

Esquema 5. Líneas de acción del Sistema Nacional Anticorrupción



II.2.2 LAS LEYES REGLAMENTARIAS

La intención de las leyes reglamentarias de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicadas el 18 de julio de 2016, ha sido la de dar forma, a partir de los postulados que quedaron plasmados en la Constitución, a la vida institucional cotidiana del SNA. Ese objetivo

tuvo que tener en cuenta un diseño normativo complejo, pues la coordinación interinstitucional está en el centro del sistema.

Las leyes reglamentarias, como se verá en la revisión breve de cada una de ellas, intentaron hacer compatibles y darles viabilidad a los cometidos que se asignaron al SNA:

Esquema 6. Objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción

Promover la conformación de un sistema nacional de combate a la corrupción cuyo ámbito de actuación sean todos los órdenes de gobierno en el país, desde una visión federal.

Diseñar el sistema de pesos y contrapesos para atajar la corrupción desde una perspectiva integral.

Recuperar la memoria y la experiencia institucionales en la materia, para atacar causas y modificar patrones de opacidad, discrecionalidad o abusos de autoridad.

Establecer la interacción activa y la corresponsabilidad entre los tres poderes del Estado, los órganos autónomos y los gobiernos locales, en materia de combate a la corrupción.

Superar la fragmentación actual de las instituciones, así como establecer instancias diferenciadas y especializadas para sancionar faltas administrativas, actos graves de corrupción y delitos de corrupción.

Atacar las causas que propician la corrupción, en consonancia con los procesos de investigación y sanción, inyectando inteligencia institucional al proceso.

Establecer las bases para la construcción de una cultura nacional de combate a la corrupción.

La reforma se reglamentó, en principio, con base en siete normas: 1) la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; 2) la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 3) la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; 4) la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (y modificaciones al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y al 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental); 5) reformas y adiciones al Código Penal Federal, en materia de combate a la corrupción; 6) refor-

mas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de control interno, y 7) reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR).

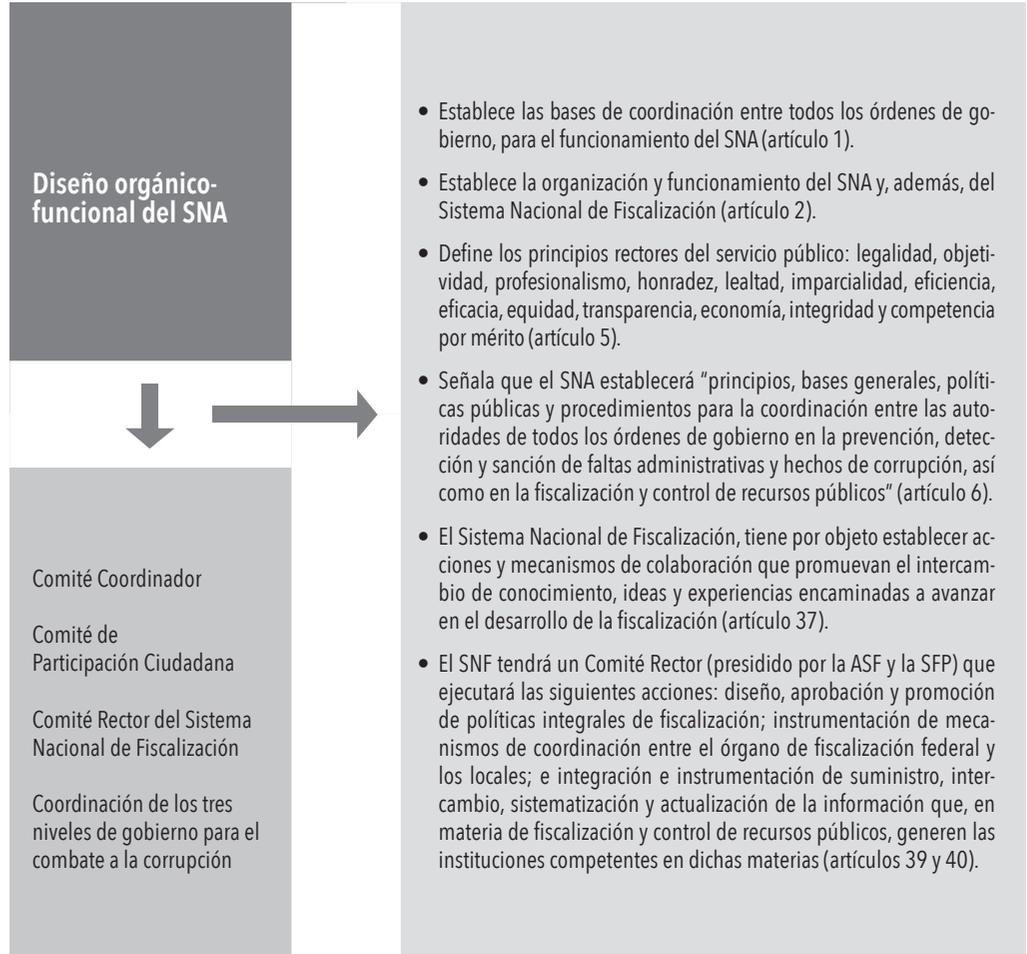
Las tres primeras leyes fueron aprobadas por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados en un solo dictamen. Y como se ha señalado, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016. Veamos con mayor detalle su contenido fundamental.

II.2.2.1 LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La Ley General del SNA (LGSNA) consta de sesenta artículos. En el texto de la

ley se destacan los elementos principales de funcionamiento del sistema nacional. Los temas que regula la ley se pueden agrupar en varios aspectos:

Esquema 7. Funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción



Esquema 8. Operatividad del Sistema Nacional Anticorrupción

Comité coordinador	<ul style="list-style-type: none"> • Instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA. Diseña, promueve y evalúa políticas públicas de combate a la corrupción (artículo 8). • Define las facultades del Comité Coordinador (artículo 9), los integrantes del mismo (artículo 10) y algunas características orgánicas y de funcionamiento del Comité (artículos 11 a 14).
Comité de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene como "objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA" (artículo 15). • Como parte de sus atribuciones destaca: proponer proyectos de coordinación en las materias de su competencia, proyectos de mejora de instrumentos, lineamientos y mecanismos de operación de la plataforma digital nacional (artículo 21).
Secretaría Ejecutiva	<ul style="list-style-type: none"> • Organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión (artículo 24). • Líneas generales para su funcionamiento, en términos orgánico-funcionales y asignación de atribuciones (artículos 24 a 29).
Comisión Ejecutiva	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de trabajo dedicada al diseño de insumos técnicos que apoyen al Comité Coordinador a realizar sus funciones (artículos 30 a 32).
Plataforma Digital Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Contiene los sistemas electrónicos de: evolución patrimonial y declaración de intereses, de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, nacional de servidores públicos y particulares sancionados, de información y comunicación del SNA y del Sistema Nacional de Fiscalización y de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción (artículos 48 a 56).

La LGSNA coloca las bases de coordinación para el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos del que dependerá el éxito del sistema. En el diseño de la ley se tuvo en cuenta la

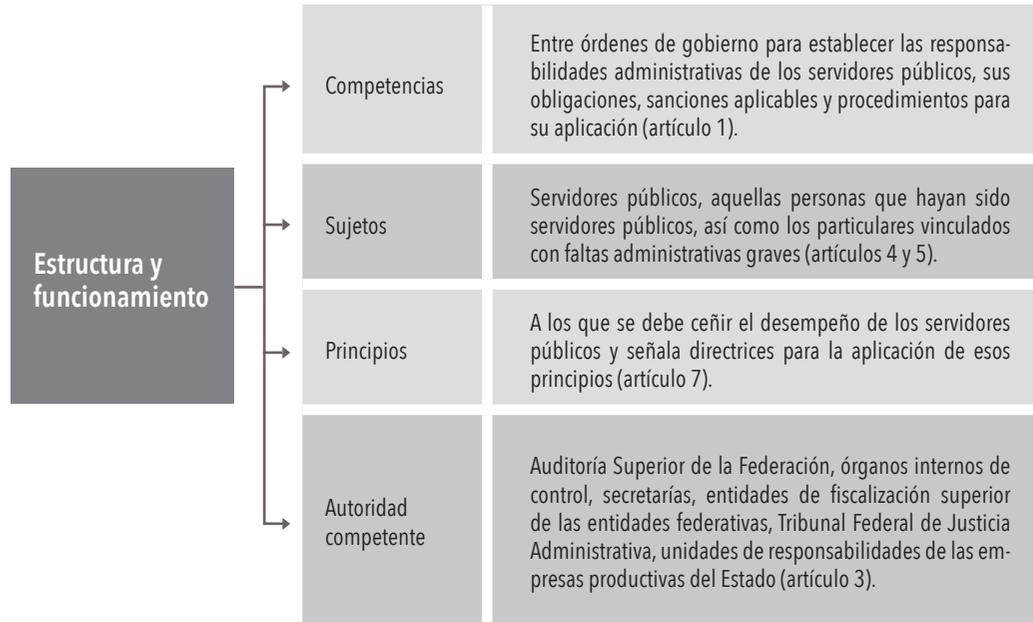
necesidad de dividir la tarea por ámbitos de especialización e incluir un diseño colegiado en la instancia superior de toma de decisiones del sistema.

II.2.2.2 LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), como otro de los engranes del marco normativo nacional en materia de combate a la corrupción, se concentra en el diseño de la estructura de sanciones a las faltas administrativas y, además, en el reparto de atribuciones para las funciones de vigilancia, investigación y sanción. Asimismo, incluye un componente de distribución de competencias entre los órdenes de gobierno y distinciones

de grado en las faltas administrativas (graves y no graves), que deben castigarse con las sanciones justas a cada caso. Pero el componente que más destaca en la LGRA es el del reparto de atribuciones entre las diferentes instancias revisoras que integran el SNA. En el diseño de la ley, se puntualizaron los términos de los procedimientos sancionadores, enlazados con las actividades de vigilancia de las diversas instancias del SNA. Los componentes mencionados se desdoblan en 229 artículos, y se explican en los siguientes esquemas:

Esquema 9. Estructura y funcionamiento



Cuadro 2. Pilares del Sistema Nacional Anticorrupción

Pilar	Contenido
Prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Establece mecanismos de prevención (éticos para el desempeño de la función pública). Hace énfasis en profesionalización y buenas prácticas de los órganos internos de control, como elementos importantes en el nuevo esquema del SNA (artículos 15 a 23). • Establece la obligación de presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses y la constancia de declaración fiscal anual (artículos 32, 46 a 48). • Establece obligación para informar acerca de la evolución de situación patrimonial, incluyendo la de cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos (artículo 38). • Las declaraciones se presentarán por medios electrónicos (con excepción de municipios que no cuenten con ellos) (artículo 34). • Prevé un protocolo de actuación para las contrataciones públicas, que deberán cumplir los servidores públicos inscritos en el sistema especial de la Plataforma Digital Nacional. El Comité Coordinador expedirá el protocolo (artículo 44).
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Las secretarías y los órganos internos de control (y homólogas en las entidades federativas) tendrán a su cargo la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas no graves (artículo 10). • La Auditoría Superior y los órganos de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves (artículo 11). • Abunda en las características específicas de los procesos de investigación y calificación de las faltas graves y no graves. Asimismo, puntualiza los términos de las investigaciones (artículos 94 a 99), de la calificación de las faltas administrativas (artículos 100 a 101), de la impugnación de la calificación de faltas no graves (artículos 102 a 110). • Los artículos 111 a 207 detallan las disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa.

Sanción

- Los tribunales podrán imponer sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares (artículo 12), esta atribución no limita las facultades de otras autoridades para imponer sanciones administrativas a particulares (artículo 14).
- Define sanciones para las personas morales, en la comisión de actos vinculados con faltas administrativas graves que sean realizados por personas físicas que actúen en su nombre o representación (artículos 24 y 25).
- Define sanciones específicas a los servidores públicos para las faltas administrativas no graves (artículos 75 a 77) y para las faltas graves (artículos 78 a 80). Asimismo, sanciones por faltas de particulares (artículos 81 a 83).

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En los artículos 111 a 207 se detallan las disposiciones comunes al procedimiento de responsabilidad administrativa. El artículo 208 puntualiza los términos en que se lleva a cabo el procedimiento de responsabilidad administrativa ante las secretarías y órganos internos de control. Y los artículos 209 a 229 abundan en los términos del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponde a los tribunales. En este punto, es destacable que la Ley otorga una posición particularmente relevante al TFJA y a los tribunales administrativos de las entidades, dado que son las autoridades a cargo de la resolución de esos recursos.

II.2.2.3 LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En correspondencia con el diseño institucional no concentrado en una sola instancia, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LO-TFJA) diseña el tribunal especializado en el establecimiento de sanciones por faltas administrativas graves, al tiempo que tiene en cuenta la división de competencias entre niveles de gobierno. La norma caracteriza al nuevo tribunal como “un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena”, que forma parte del SNA (artículo 1). Además de las 19 atribuciones que le señala el artículo 3 al TFJA, éste tiene la atribución

de conocer “de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas” (artículo 4).

En términos orgánico-funcionales, el TFJA se integra de: la Sala Superior, la Junta de Gobierno y Administración y las salas regionales (artículo 6). En lo que respecta a la Sala Superior, ésta se integra por 16 magistrados, un pleno general, un pleno jurisdiccional y tres secciones (artículos 7 y 8).

Por su parte, la Tercera Sección del TFJA tiene facultades para atraer los procedimientos administrativos sancionadores por faltas graves, cuya competencia primigenia corresponda a las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, siempre que los mismos tengan importancia y trascendencia; resolver los recursos de reclamación a que hace referencia la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y sancionar responsabilidades administrativas calificadas como graves (artículo 20). Las salas regionales apoyarán en la carga de trabajo de la Sala Superior.

Las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas conocerán (artículo 38):

- Los procedimientos y resoluciones sobre casos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves, promovidas por la SFP, los OIC o la ASF;
- Impondrán sanciones a servidores públicos y particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves;
- Dictarán medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia.

II.2.2.4 LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) tiene varios objetivos. Es el instrumento que traduce al terreno reglamentario las modificaciones que introdujo la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Al igual que las normas que se han expuesto, la LFRCF incluye, en sus 111 artículos, un componente de división de atribuciones, pues especifica los objetivos de la labor de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que, como secuela de

estas reformas, habrá de convertirse en una de las piezas maestras para su operación cotidiana. Al tiempo, en esta materia se modificaron el artículo 49 de la

Ley de Coordinación Fiscal y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Entre sus elementos fundamentales, la LFRC señala:

Cuadro 3. Elementos fundamentales del diseño orgánico-funcional en materia de combate a la corrupción

Elemento	Contenido
Atribuciones	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de estados y municipios, entre otras operaciones (artículo 1). • Regula las atribuciones de la ASF, a la que se otorga autonomía técnica y de gestión (artículo 4). Establece la publicidad obligatoria, en la página de internet, en formatos abiertos, de los informes que genere la ASF (artículo 5) y su capacidad para emitir los criterios relativos a la ejecución de auditorías (artículo 8) y para solicitar información y documentación para efectos de sus auditorías e investigaciones. • La Ley especifica los detalles de las atribuciones de la ASF y su ejercicio en las siguientes materias: Fiscalización del gasto federalizado (artículos 47 a 49); Fiscalización de participaciones federales (artículos 50 y 51); Fiscalización superior de la deuda pública de las entidades federativas y municipios que cuentan con garantía del gobierno federal (artículos 52 a 57); Fiscalización del cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (artículo 58); Fiscalización durante el ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores (cualquier persona puede presentar denuncias fundadas y la ASF puede revisar la gestión financiera del ejercicio fiscal en curso o anteriores) (artículos 59 a 66).
Proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Especifica en qué consiste la fiscalización de la cuenta pública: (1) fiscalización de la gestión financiera y (2) la práctica de auditorías sobre el desempeño (artículo 2). • Detalla el proceso, los tiempos y los resultados posibles de la fiscalización de la cuenta pública que hará la ASF, así como las atribuciones que tiene ésta en el proceso y las obligaciones que tienen las entidades fiscalizadas con la ASF, sobre todo en provisión de información para el proceso de fiscalización (artículos 13 a 32). • Establece el proceso para interponer recurso de reconsideración en contra de las multas impuestas por la ASF (artículos 75 a 77).

Continúa cuadro 3

Procedimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Establece el procedimiento para determinación de daños y perjuicios contra la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos (artículos 67 a 74).
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley prevé la existencia de una Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que está encargada de vigilar el desempeño de las funciones de los servidores públicos de la ASF, así como apoyar a la Comisión en el seguimiento a las actividades de la Auditoría Superior de la Federación (artículos 102 a 109).

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Sobre las acciones y recomendaciones derivadas de la fiscalización, la Ley establece que (artículos 39 a 43):

- Después de entregar los informes individuales a la Cámara (en un plazo de diez días hábiles), la ASF los enviará a las entidades fiscalizadas, que tienen un plazo de treinta días hábiles para presentar información y consideraciones sobre las acciones y recomendaciones correspondientes (artículo 39).
- Las acciones y recomendaciones que promueva o emita la ASF pueden ser (artículos 40 a 43):
 - » Solicitudes de aclaración;
 - » Pliegos de observaciones (con cantidad líquida de daños y perjuicios);
 - » Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal;

» Informe de presunta responsabilidad administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados podrá recibir propuestas, solicitudes y denuncias, las cuales podrán ser consideradas por la ASF para el programa anual de auditorías. También puede recibirlas el Comité de Participación Ciudadana del SNA (artículo 110).

Teniendo en cuenta los elementos puntuales que conforman la LFRCF, queda claro que el argumento de la división de atribuciones entre las instituciones del SNA se sustenta en la especialización y la complementariedad entre cada uno de los órganos que lo conforman. En el caso específico, la LFRCF no solo se ocupa de dar forma a las actividades a las que se dedicará

la ASF —ampliando su radio de acción y encabezando el Sistema Nacional de Fiscalización, que involucra a todos los órganos superiores de fiscalización estatales y a las entidades encargadas del control interno en los estados—, sino también especificando procedimientos, plazos y vías de ejecución de esas atribuciones.

II.2.2.5 REFORMAS Y ADICIONES AL CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Como resultado de esa lógica complementaria en el diseño del SNA, la reforma previó ajustes a los tipos penales asociados con actos de corrupción, así como a las sanciones previstas para cada uno de ellos. Entre los cambios al Código Penal, quizá los de mayor relevancia se relacionan con la definición puntillosa de los delitos que están en el supuesto de ser cometidos por servidores públicos y de las sanciones a las que se harían acreedores los particulares que participen en los ilícitos cometidos por servidores públicos. En específico, los cambios:

- Especificaron el delito de corrupción de menores, a fin de distinguirlo de “corrupción”, en el sentido que ocupó a la reforma constitucional (artículo 201).
- Modificaron el nombre del Título Décimo, para dejar claro que los

delitos por hechos de corrupción no solo pueden ser cometidos por servidores públicos y las sanciones tampoco se limitan a éstos. Se incluyó como servidores públicos a los empleados de las empresas productivas del Estado. Se especificaron las sanciones y los criterios para imponerlas, tanto en los casos en que el delito sea cometido por un funcionario público, cuanto por un particular (artículo 212).

- Señalaron que, para la individualización de las sanciones, se tendrá en cuenta el nivel jerárquico del servidor público y el grado de responsabilidad del encargo, entre otros elementos que ya se tenían en cuenta en la redacción anterior del Código Penal Federal (artículo 213).
- Previeron penas de uno a tres años de prisión y de treinta a cien días de multa para quienes incurran en ejercicio ilícito del servicio público advertido en las fracciones I y II del artículo 214 (ejercicio de funciones, empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión o sin satisfacer los requisitos legales, y continúe el ejercicio de funciones de empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha

suspendido o destituido) (artículo 214).

- Establecieron de dos a siete años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días de multa para los infractores que incurran en los supuestos de las fracciones III, IV, V y VI del artículo 214 (infracciones relacionadas con mal uso de información, uso ilícito de documentación, información falsa y daños derivados de esas conductas) (artículo 214).
- Establecieron que se comete abuso de autoridad cuando “[se] obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios”. El abuso de autoridad se castiga con dos a nueve años de prisión y de setenta hasta ciento cincuenta días de multa (artículo 215).
- Modificaron la denominación del Capítulo V, Título Décimo, para quedar como “Uso ilícito de atribuciones y facultades”, estableciendo que se comete ese delito cuando se “contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos”, cuando el servidor público “a sabiendas de la ilicitud del acto

y en perjuicio del patrimonio o el servicio público de otra persona: a) niegue el otorgamiento o contratación de operaciones a que hace referencia la fracción (permisos, licencias, franquicias, exenciones, contrataciones, entre otras), existiendo todos los requisitos establecidos para su otorgamiento; b) siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación”. Asimismo, se establecieron sanciones no solo para servidores públicos, sino también para cualquier persona que participe, solicite o promueva la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en el artículo (artículos 217 y 217 Bis).

- Previeron sanciones a los particulares en materia de tráfico de influencias (artículo 221), así como para los legisladores federales en materia de cohecho (algo conocido en la jerga pública como “moches”) (artículo 222).
- Para computar bienes por presunto enriquecimiento ilícito, la ley establece que se tomen en cuenta aquellos de los que dispongan el cónyuge y los depen-

dientes económicos directos del servidor público (artículo 224).

II.2.2.6 REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN MATERIA DE CONTROL INTERNO

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), al igual que el resto del bloque reglamentario de la reforma en materia de combate a la corrupción, establecieron las bases de coordinación entre la Secretaría de la Función Pública y el resto de las instituciones que integran ese sistema.

Los cambios se incluyeron en diversas fracciones de los artículos 19, 26 y 31 de la LOAPF al tiempo que se reformaron los artículos 37, 44 y 50 y se derogaron siete fracciones del artículo 31. Esas modificaciones hicieron hincapié en trasladar el contenido de la reforma constitucional al marco normativo de la SFP. El documento de reformas deja en claro que la SFP es una parte fundamental del engranaje del SNA, en particular, por su tarea en la coordinación del sistema de evaluación y control interno de la administración pública federal. Por otro lado, también se le asignó la responsabilidad de instrumentar, en ese mismo ámbito de competencias, las recomendaciones, decisiones y directrices del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Es

decir, de llevar a la práctica las decisiones de inteligencia institucional que se desprendan de la operación del sistema en su conjunto. Y desde luego, la SFP conservó un rol preponderante como instancia de investigación y sanción, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Las reformas señalan, entre otras, las siguientes atribuciones a la Secretaría de la Función Pública, en el marco de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción (artículo 37):

- Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental.
- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la Administración Pública Federal.
- Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización.
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas.
- Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Na-

cional Anticorrupción, así como al Ejecutivo federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la PGR.

- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la LGRA.
- Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Definir la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Implementar las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.
- Emitir normas, lineamientos específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios

que impulsen la simplificación administrativa.

- Emitir el Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública.

II.2.2.7 REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, como el resto de las leyes reglamentarias aquí enunciadas, tuvieron como objetivo dar forma a otra de las nuevas instituciones integrantes del SNA: la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con Hechos de Corrupción.

Los cambios normativos específicos se dirigieron a crear la fiscalía especializada, con nivel de subprocuraduría (artículo 10 Quater), como un órgano con autonomía técnica y operativa, que tiene la facultad para investigar y perseguir delitos en materia de corrupción (artículo 10 Bis). La Fiscalía contará con: personal sustantivo, directivo, administrativo y auxiliares capacitados, una unidad administrativa en materia de Servicios Periciales y agentes del Ministerio Público especializados en combate de delitos relacionados con hechos de corrupción. La autonomía otorgada a la Fiscalía coin-

cide con la intención del SNA de combatir la corrupción desde un esquema de pesos y contrapesos que no sea susceptible de ser capturado por intereses políticos. No obstante, las reformas sujetaron, por su naturaleza orgánica, el régimen de la Fiscalía a la órbita del procurador General de la República, puntualizando que el titular presentará anualmente un informe público sobre actividades y resultados a ese funcionario que, a partir de 2018, será el titular de la nueva Fiscalía General de la República.

Dado su carácter de órgano con autonomía técnica y operativa, el titular de la Fiscalía Especializada elaborará su anteproyecto de presupuesto para enviarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la PGR. Finalmente, el artículo 10 Ter dota a la Fiscalía Especializada de atribuciones derivadas de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. De entre ellas, destaca la identificación de conductas que podrían estar relacionadas con operaciones con recursos de procedencia ilícita y, por supuesto, la de la obtención de datos o medios de prueba para investigar hechos que presuntamente constituyan delitos del fuero federal en materia de corrupción.

CONSIDERACIONES FINALES

LA REVISIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN NO SOLO RETRATA LA TRAYECTORIA DE LAS MUDANZAS ADMINISTRATIVAS QUE HA VIVIDO EL PAÍS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, SINO TAMBIÉN LA IDEA DE QUE LAS POLÍTICAS DE APERTURA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN NO DEBEN SER ESTÁTICAS. Los ajustes constitucionales y normativos, que diseñaron un panorama totalmente distinto al existente a principios de siglo, se hicieron a partir de la recuperación de las experiencias previas —buenas y malas— y de la inclusión de organizaciones académicas y de la sociedad civil en la discusión legislativa, con resultados palpables. Ante la dimensión del problema, fue necesario diseñar una solución de muy amplio calado.

No obstante, la corrupción es un monstruo de mil cabezas. De aquí la importancia de asumir su combate desde una política articulada y coherente entre todas las instituciones que deben hacerle frente, con total apertura sobre la información que producen y con la más amplia participación de la so-

ciudad. Pero de ahí también la relevancia de hacerlo a partir de una definición inequívoca del problema público que debe afrontarse: la captura de los puestos, las decisiones y los presupuestos para fines privados, de cualquier índole.

Costó mucho construir el argumento definitivo sobre la propiedad originaria de la información que produce el gobierno, hasta llevarlo al derecho fundamental a saber. Y aun después de haberse plasmado en la Constitución y en las leyes, las resistencias burocráticas no han sido completamente vencidas, ni tampoco ha concluido la tarea de diseño institucional para derrotarlas. Mucho menos el desafío de implementación que convoca a la persistencia. Aún estamos lejos de haber conseguido una gestión documental eficiente que no deje lugar a dudas sobre la importancia de registrar todas las decisiones y acciones que se realizan en nombre de la sociedad, sobre la base de las atribuciones y los recursos que les han sido asignados a los órganos públicos. Y aún no

LAS POLÍTICAS NACIONALES DE TRANSPARENCIA Y DE 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 LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS AL IDEAL DE LA "CAJA DE CRISTAL"

hemos conseguido que la transparencia proactiva y el gobierno abierto se impongan como rutinas en todas las oficinas públicas. Pero no es lo mismo emprender la batalla para vencer esas resistencias con la ley en la mano, que en ausencia de un marco legal suficiente. De aquí la importancia del Sistema Nacional de Transparencia que nació en 2014.

Con la misma tenacidad, el Sistema Nacional Anticorrupción está llamado a modificar las prácticas —y la cultura que se deriva de ellas— que contradicen la titularidad originaria de la administración pública y que, de manera sistemática, se apropian de lo que pertenece a todos como si fuera cosa privada. El SNA ha cambiado las condiciones normativas para seguir adelante en esa batalla. Aún es temprano para asegurar cuánto tiempo tomará establecer el argumento definitivo para derrotar esas prácticas y todavía es evidente que, incluso después de haberse aprobado el entramado jurídico para afirmar el principio de máxima publicidad y combatir a la corrupción, los puestos públicos siguen viéndose como botín y siguen distribuyéndose, en la mayoría de los casos, a partir de criterios que privilegian la cercanía y la lealtad, en lugar del mérito y las credenciales profesionales. La potencia de las inercias políticas sigue amenazando el éxito de ese sistema, que fue diseñado para com-

batir la captura y que, empero, ha comenzado a funcionar en medio de un complejo debate sobre las salvaguardas de la República —en el sentido más amplio de esta palabra— para evitar que los titulares de las dependencias que lo conforman sean capturados, a su vez, por quienes defienden las inercias políticas a las que habrán de oponerse.

De otra parte, ambos sistemas han desafiado la operación cotidiana de los gobiernos, quizá como nunca antes en la historia de México. Gestionar los asuntos públicos honrando su naturaleza ha exigido modificar rutinas y procedimientos que se consideraron válidos durante el pasado, para comenzar apenas a asumir que todos los asuntos que transcurren en las oficinas creadas para atender las necesidades, las demandas y los problemas de la sociedad mexicana pertenecen, en efecto, a todos; y que por esa sola razón, es inaceptable que se manejen como negocios privados y pretendan ocultarse, desviarse o usarse para fines distintos a los que llevaron a su creación. Modificar la forma en que se organizan esas oficinas no será una tarea fácil, pues durante décadas (¿toda la historia de México?) se gestionaron de otra manera: como si pertenecieran a los grupos políticos que se hicieron de su control y, en el mejor de los casos, como aparatos políticos y administrativos

destinados a atender los asuntos públicos, pero sin que la sociedad tuviera acceso a sus pasillos internos. Para tener éxito, tras la promulgación de los sistemas que aquí se han descrito, habrá de sobrevenir una revolución administrativa de largo aliento. Una que dará la vuelta completa a esa concepción patrimonialista de la administración pública.

En este texto se ha argumentado que las políticas nacionales de transparencia y de 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 las instituciones públicas al ideal de la “caja de cristal” y construyendo una arquitectura institucional completa, articulada y coherente, que permita dar seguimiento a todos los momentos de la función pública: desde el nombramiento de funcionarios hasta la sanción por sus acciones, pasando por el examen minucioso de la toma de decisiones y el manejo de los recursos públicos.

Entender que el problema de origen que justifica la creación de los dos sistemas aquí descritos, es el mismo, resulta fundamental para evitar que el diseño de las políticas que se desprendan de ambos se aparten de los pro-

pósitos que persiguen. En materia de política pública, es frecuente que los imperativos de la implementación cotidiana acaben dominando la acción de las organizaciones, por encima de la concepción que dio lugar a su propia existencia. De aquí la importancia de subrayar que los esfuerzos que se hacen en materia de transparencia son necesariamente complementarios a los que buscan combatir y controlar a la corrupción, pues los dos responden al mismo desafío: la apropiación abusiva de puestos y presupuestos públicos, para fines particulares de toda índole. Abrir esos espacios de decisión y de acción a la luz pública y cancelar cualquier posibilidad de que sigan siendo capturados por intermediarios políticos y/o por particulares coludidos en redes de intereses ilegítimos, es la tarea principal de los dos sistemas. Ninguna de sus decisiones ni sus acciones podría justificarse de otra manera. Se trata de recuperar el espacio público para entregarlo a la democracia: a la vigilancia y la soberanía del pueblo. Como debió ser desde que nació México.

Cuadro 1. Modificaciones a la reforma constitucional en materia de transparencia	27
Esquema 1. Derecho de acceso a la información	28
Esquema 2. Procedimiento de la denuncia	30
Esquema 3. Estructura orgánica	31
Esquema 4. Plataforma Nacional de Transparencia	32
Esquema 5. Líneas de acción del Sistema Nacional Anticorrupción	37
Esquema 6. Objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción	38
Esquema 7. Funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción	39
Esquema 8. Operatividad del Sistema Nacional Anticorrupción	40
Esquema 9. Estructura y funcionamiento	41
Cuadro 2. Pilares del Sistema Nacional Anticorrupción	42
Cuadro 3. Elementos fundamentales del diseño orgánico-funcional en materia de combate a la corrupción	45

NOTAS

Opacidad y corrupción: las huellas de la captura

- ¹ De acuerdo con Luis Aguilar, "...crear problemas significa propiamente crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con los medios con los que cuentan para poder realizarlo. La razón de ser del análisis de políticas es construir una definición del problema y, por ende, la política correspondiente que indique a la comunidad política lo que realmente pueden querer y desear porque es lo que razonablemente pueden alcanzar". Véase en Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, pp. 72-73.
- ² Véase, por ejemplo: Mauricio Merino, *México: The Fight Against Corruption (A review on ongoing reforms to promote transparency and curtail corruption)*. Woodrow Wilson Center. Washington, DC, 2015.
- ³ Cfr. Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (Coord.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. UNAM/CIDE. México, 2010.
- ⁴ Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, pp. 120-122.
- ⁵ Bardach, Eugene, *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. Chatham House Publishers, Seven Bridges Press, 2000.
- ⁶ Véase Max Weber, *El político y el científico*, México, Alianza, 1997.
- ⁷ Leonardo Morlino, "What is a good democracy? Theory and empirical analysis", UC Berkeley, 2002, ponencia, p. 9. Remite a: Andreas Schedler, et al. (Eds.), *Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.
- ⁸ Al respecto señalo tres premisas para definir una política de transparencia. La primera plantea que 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. Por su parte, la segunda premisa advierte que la política de transparencia debe servir también para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de cada una de las organizaciones públicas. Finalmente, he sugerido que un proceso transparente es uno que se conoce, que se puede verificar, que no es excluyente y

que asigna responsabilidades con claridad. Véase en Mauricio Merino, "La transparencia como política pública", en John M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, México, D.F. 2008, pp. 251-252.

⁹ En este sentido, resulta conveniente retomar la concepción de transparencia como categoría "relacional" propuesta por Jacqueline Peschard, quien señala que no solo la transparencia vincula, sino que pone en interlocución a quien emite o produce la información pública y después la difunde al público en general, quien la recibe, la utiliza y, eventualmente, la analiza y la reutiliza. Desde esta perspectiva "relacional", la transparencia cumple varias funciones que apuntalan al carácter democrático de una forma de gobierno: promueve una evaluación más efectiva del gobierno, fomenta el Estado de derecho, inhibe la corrupción pública, activa la participación de la sociedad, y contribuye al desarrollo económico. Véase Jacqueline Peschard, *Grandes problemas. Transparencia: promesas y desafíos*, Universidad Nacional Autónoma de México y El Colegio de México, 2017, pp. 53-57.

¹⁰ Sergio López Ayllón, "El trayecto de la reforma constitucional: Del derecho incierto al derecho a parte entera", en Jacqueline Peschard, *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM, 2016, pp. 3-8.

¹¹ De acuerdo con Jacqueline Peschard, el trayecto normativo en transparencia y acceso a la información en México, comenzó tardíamente, pero ello le permitió colocarse sobre una plataforma de leyes existentes y, a partir de ahí, avanzar con rapidez, debido a que estuvieron presentes tres elementos: 1) una sociedad civil organizada que se convirtió en el interlocutor autorizado del gobierno y de los legisladores; 2) un órgano garante federal que asumió plenamente su autonomía funcional para impulsar el ejercicio del derecho de acceso a la información y socializar el tema de transparencia, y 3) un contexto internacional que ha elevado el nivel de exigencia en transparencia para todos los países latinoamericanos que han signado las convenciones de derechos humanos. Véase Jacqueline Peschard, *op. cit.*, pp. 212, 2017.

¹² Al concluir la redacción de este texto se aprobó, por el Congreso mexicano, la Ley General de Archivos que había ordenado la reforma constitucional en materia de transparencia. La descripción de esa norma ocuparía un espacio que desborda los límites de este ensayo. Pero quiero dejar constancia de una obviedad: que esa norma se haya publicado tardíamente, hasta el final de la ruta que aquí se describe y que no entrará en vigor sino hasta finales de 2019, demuestra que la tarea que habrá de emprenderse para tener archivos completos y confiables en todo el país es todavía muy ardua.

¹³ Agustí Cerrillo, "La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción. Una aproximación desde la legislación autonómica", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 52, 2016, p. 69.

¹⁴ Mauricio Merino, "La captura de los puestos públicos", *RMCPs*, núm. 219, septiembre-diciembre 2013, p. 136.

¹⁵ Es una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción en los ámbitos nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global. <https://www.transparency.org/>

¹⁶ Mauricio Merino, *México: La batalla contra la corrupción*, Washington, Wilson Center, 2015, p. 7 y *passim*. En adelante, en este apartado se recuperan algunos elementos teóricos plasmados en esta publicación anterior. Algunos autores, como Mehmet Bac, señalan que la transparencia puede contribuir al ocultamiento de actos de corrupción ante la adaptación de los comportamientos corruptos al esquema normativo de la publicidad de la información. Bac trata en particular el tema del favoritismo para llegar a puestos públicos y cómo la transparencia redirige esas conductas, pero no necesariamente las elimina. Mehmet Bac, "Corruption, connections and transparency: Does a better screen implies a better scene?", *Public Choice*, núm. 107, 2001, pp. 87-96.

¹⁷ Sergio López Ayllón, art. cit., p. 10, 2016.

BIBLIOGRAFÍA

Opacidad y corrupción: las huellas de la captura

- Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992.
- Aguilera, Ramón. *Archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*, Red por la Rendición de Cuentas, CIDE, México, 2014.
- Bac, Mehmet. "Corruption, connections and transparency: Does a better screen implies a better scene?", *Public Choice*, núm. 107, 2001.
- Bardach, Eugene. *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. Chatham House Publishers, Seven Bridges Press, 2000.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Cázares, Alejandra y Shirk, David (Eds.). *Evaluating Transparency and Accountability in Mexico: National, Local and Comparative Perspectives*, San Diego, University Readers, 2007.
- Cerrillo, Agustí. "La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción. Una aproximación desde la legislación autonómica", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 52, 2016.
- Hood, Christopher y Heald, David (Eds.). *Transparency. The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Jimerson, Randall. "Archives for All: Professional Responsibility and Social Justice", *The American Archivist*, Vol. 70, núm. 2.
- Klitgaard, Robert. *Controlling corruption*, University of California, 1988.

- López Ayllón, Sergio. "El trayecto de la reforma constitucional: Del derecho incierto al derecho a parte entera", en Jacqueline Peschard *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, México, UNAM, 2016.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude. *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.
- Merino, Mauricio; Veloz, Liliana; Hernández, Jaime. "Por un sistema de rendición de cuentas" en Jacqueline Peschard (Coord.) *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, Serie Doctrina Jurídica núm. 752, UNAM-SUT. México, 2016.
- ----- "Corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Apuntes sobre el nuevo siglo en México", en Cecilia Cadena (Coord.) *Transparencia y opacidad. Mediciones y prácticas organizacionales en municipios*. Ilustrado con casos del Estado de México, El Colegio Mexiquense, México, 2015.
- -----, *México: The fight against corruption (A review of ongoing reforms to promote transparency and curtail corruption)*, Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2015.
- -----, *México: La batalla contra la corrupción*, Washington, Wilson Center, EEUU, 2015.
- -----, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.
- -----, "La captura de los puestos públicos", RMCPs, núm. 219, septiembre-diciembre, 2013.
- -----, *La segunda transición democrática de México: Esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*, Wilson Center, 2012.
- -----, Sergio López y Guillermo Cejudo (Coords.). *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, UNAM-CIDE, México, 2010.

- -----, Sergio López Ayllón, *La Rendición de Cuentas en México. Perspectivas y Retos*, SFP, 2009.
- -----, "La transparencia como política pública", en John M. Ackerman *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, México, 2008.
- -----, "Muchas políticas y un solo derecho", en Sergio López (Coord.) *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, UNAM-IFAI, México, 2006.
- -----, "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México", en *Democracia y transparencia*, Colección Sinergia, Vol. 5, IEDF, 2005.
- -----, "Introducción", en Mauricio Merino (Coord.) *Transparencia, libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2004.
- Morlino, Leonardo. "What is a good democracy? Theory and empirical analysis", UC Berkeley, 2002, ponencia, p. 9. Remite a: Andreas Schedler, et al. (Eds.) *Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.
- Peschard, Jacqueline. *Grandes problemas. Transparencia: promesas y desafíos*. Universidad Nacional Autónoma de México y El Colegio de México, 2017.
- Rabinovitch, Nora. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, México, 2005.
- Reyes Heróles, Federico. *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (*Cuadernos de Transparencia*, núm. 1), 2004.

- Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (*Cuadernos de Transparencia*, núm. 4), 2004.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*, Cambridge University Press. 1999.
- Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (*Cuadernos de Transparencia* núm. 3), México, 2004.
- Transparencia Internacional (TI) <https://www.transparency.org/>
- Ugalde, Luis Carlos. "¿Por qué más democracia significa más corrupción?", *Nexos*, febrero. 2015.
- Vergara, Rodolfo. *La transparencia como problema*, Instituto Federal de Acceso a la Información (*Cuadernos de Transparencia*, núm. 5), México, 2004.
- Weber, Max. *El político y el científico*, México, Alianza. 1997.
- Weimer, David y Vining, Aidan. *Policy analysis: Concepts and Practice*, Pearson Prentice Hall. 2004.

Normatividad

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917.
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA). *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTEJA). *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTEJA.pdf>
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
- Código Penal Federal (CPF). *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_180716.pdf

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR). *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR_180716.pdf
- Ley de Coordinación Fiscal (LOCF). *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1978.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2008.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_180716.pdf

Opacidad y corrupción: las huellas de la captura.
Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al
Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción.

Df]a YfU`YX|WCBza Umr `XY`&S% "

Edición a cargo de:

Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.

Dirección General de Comunicación Social y Difusión.



Instituto Nacional de Transparencia. Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

© Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Insurgentes Sur No. 3211, Colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán, C.P. 04530
Ciudad de México
Primera edición, mayo de 2018

Infórmate:

Ingresa a

www.inai.org.mx

Acude al Centro de Atención a la Sociedad [CAS]

Insurgentes Sur No. 3211,

Colonia Insurgentes Cuicuilco,

Delegación Coyoacán, C. P. 04530

Ciudad de México

Llama sin costo al

01 800 835 4324



Instituto Nacional de Transparencia. Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales