



**LA TRANSPARENCIA Y COMBATE A
LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO:
AVANCES Y DESAFÍOS**

Víctor Samuel Peña Mancillas

LA TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO: AVANCES Y DESAFÍOS

Víctor Samuel Peña Mancillas

1ª edición, 2025, La transparencia y combate a la corrupción en México: avances y desafíos.

D. R. © 2025, Movimiento Ciudadano

Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles, Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México www.movimientociudadano.mx

Todos los derechos reservados conforme a la ley

Hecho en México / Made in Mexico

“La transparencia y combate a la corrupción en México: avances y desafíos” es una publicación de Movimiento Ciudadano (Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles, Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México). Los artículos, documentos e investigaciones publicados son responsabilidad de sus autoras y autores. Movimiento Ciudadano, sus órganos directivos y ejecutivos son ajenos a las opiniones aquí presentadas; esta edición es una obra lanzada para estimular el conocimiento socioeconómico y político de nuestro entorno y su problemática (nacional y regional), sus derechos y obligaciones, así como para generar un diálogo sobre los avances y los retos de la participación y la representación política de la ciudadanía; el objetivo final de la obra consiste en comprender y elaborar propuestas de solución para las problemáticas detectadas. Su distribución es gratuita y no tiene fines de lucro.

La transparencia y combate a la corrupción en México: avances y desafíos

Víctor Samuel Peña Mancillas

Sobre el autor

Victor Samuel Peña Mancillas es Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Investigador Nacional, nivel 2; miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Su línea de investigación se centra en el análisis y evaluación de políticas públicas, con especial atención en los ámbitos de combate a la corrupción, gobierno abierto, parlamento abierto y las políticas de transparencia. Autor de más de cincuenta textos (capítulos en libros y artículos en revistas especializadas) de circulación nacional e internacional. Ha coordinado cinco libros, participado como autor de cuatro y coautor de uno, todo publicado en editoriales arbitradas. Integrante del Comité Técnico Asesor de Parlamento Abierto de Sonora (2021-2024), del Consejo Consultivo del Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI) y Asociado experto del Observatorio Interamericano de Gobernanza e Innovación Pública de la Escuela de Gobierno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de la Fundación José Ortega y Gasset - Gregorio Marañón (FOM). En El Colegio de Sonora se desempeña como Profesor Investigador, Coordinador de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, y Secretario General.

Resumen

El artículo analiza la relación entre la transparencia y el combate a la corrupción en México a partir de una revisión teórica, conceptual, normativa e histórica de ambos fenómenos. Parte de la premisa de que, aunque la transparencia se ha consolidado como una de las principales herramientas para prevenir, detectar y controlar prácticas corruptas, su efecto sobre la reducción de la corrupción no es automático ni lineal. Para ello, se examina la evolución de los conceptos de transparencia y corrupción, sus diferentes aproximaciones analíticas y los principales desarrollos institucionales y legales impulsados en México desde inicios del siglo XXI.

A través de la reconstrucción de procesos, reformas, políticas públicas e instituciones vinculadas a ambas agendas, el estudio evalúa la hipótesis de que mayores niveles de transparencia pueden contribuir a disminuir las condiciones que favorecen la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas y la confianza ciudadana. Los hallazgos muestran que la transparencia constituye una condición necesaria para mejorar la integridad pública, pero resulta insuficiente cuando no se acompaña de mecanismos efectivos de fiscalización, investigación, sanción, participación ciudadana y coordinación institucional.

Palabras clave

Transparencia, corrupción, rendición de cuentas, acceso a la información, gobierno abierto, integridad pública, participación ciudadana, democracia, políticas anticorrupción, instituciones públicas.

La transparencia y combate a la corrupción en México: avances y desafíos

Víctor Samuel Peña Mancilla

Contenido

Siglas y acrónimos

Introducción

Capítulo 1. Diseño de la investigación

1.1. Justificación y relevancia del estudio

1.2. Objetivos de la investigación}

1.3. Planteamiento del problema

Capítulo 2. Marcos teóricos, conceptuales y legales

2.1. Marcos teóricos, conceptuales y legales

2.1.1. Un marco para la transparencia

2.1.2. Un marco para la corrupción

2.2. Transparencia frente a la corrupción: una relación necesaria

Capítulo 3. Transparencia y corrupción en México: análisis empírico

3.1. Hipótesis

3.2. Método y pruebas empíricas de la hipótesis

3.2.1. Línea del tiempo de la transparencia en México

3.2.2. Combate a la corrupción en México

Capítulo 4. Conclusiones y nueva agenda de investigación

4.1. Principales hallazgos

4.2. Balance sobre la relación entre transparencia y corrupción

4.3. Agenda futura para la acción y la investigación

Anexos

Anexo 1. Analítico de acciones reportadas por México al Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (2002-2025)

Índice de tablas

Tabla 1. Resultados de las Métricas de Gobierno Abierto. 2017, 2019 y 2023

Tabla 2. Resultados de México en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional

Tabla 3. Percepción sobre frecuencia de la corrupción en México

Tabla 4. Tasa de prevalencia de corrupción por cada cien mil habitantes en México

Tabla 5. Cambios en el primer párrafo del artículo 6.º constitucional

Tabla 6. La evolución en sujetos obligados por la transparencia

Tabla 7. La incorporación de las entidades federativas en el artículo 6.º constitucional

Tabla 8. La evolución de la protección de los datos personales

Tabla 9. Principales hallazgos del estudio realizado

Tabla 10. Agenda futura para la acción e investigación

Tabla 11. Analítico de acciones reportadas por México al Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (2002-2025)

Siglas y acrónimos

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AGN	Archivo General de la Nación
APA-México	Alianza para el Parlamento Abierto México
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ATDT	Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones
CFCRL	Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
COMAIP	Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública
CONAIP	Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPI	Corruption Perceptions Index / Índice de Percepción de la Corrupción
DDHH	Derechos Humanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
EDAI	Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental
ENAIID	Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
GA	Gobierno Abierto
IA	Inteligencia Artificial
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
LGTAI / LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
OEA	Organización de los Estados Americanos
OGP	Open Government Partnership
OMB	Office of Management and Budget
PAN	Partido Acción Nacional
PDN	Plataforma Digital Nacional
PNA	Política Nacional Anticorrupción
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRONADATOS	Programa Nacional de Protección de Datos Personales
PROTAI	Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

SABG	Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNT	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
TFCA	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
USAID	United States Agency for International Development

Introducción

Valorar la democracia implica fortalecer los mecanismos que coadyuven en la conformación de decisiones colectivas sobre asuntos de interés público y proteger las razones sobre las que se afianza la legitimidad de las instituciones y organizaciones de la sociedad.

Pasado el primer cuarto del siglo XXI, a nivel global proliferan los cuestionamientos sobre el papel que tiene la democracia como eje orientador de la vida en comunidad. En su reporte de 2025, por ejemplo, Freedom House —organización civil, con sede en Washington, especializada en la promoción, defensa e investigación de la libertad y los derechos humanos— advierte desafíos mundiales por conflictos, represión y debilitamiento institucional y reporta un deterioro sostenido de derechos políticos y libertades civiles a lo largo de dos décadas (Freedom House, 2025); en un estudio reciente, Silver y Fetterolf (2024) encuentran una tendencia numérica creciente entre quienes podrían considerar a los sistemas o gobiernos autoritarios como alternativas viables. El tiempo y las exigencias que requiere toda construcción de acuerdos, desigualdades persistentes en ingresos, consumo y calidad de vida o la distancia entre la población y quienes dicen representarla son apenas algunos elementos cotidianos que merman el interés por defender algo que pudiera parecer tan abstracto como la democracia.

En este panorama, puede identificarse la importancia de insistir en las virtudes de la democracia como parte de un sistema vital, más allá de un abordaje conceptual, tal y como se señala en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) donde se le entiende como “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (artículo 3, fracción II, inciso a).

El presente trabajo parte del supuesto de que el acceso a la información y la transparencia, con un enfoque de combate a la corrupción, componen un área práctica y de conocimiento que incentiva la construcción de decisiones colectivas, afianza la legitimidad y, en general, fortalece la democracia. En conjunto, estas palabras constituyen un camino

amplio y suficientemente directo —por decirlo con el apoyo de una metáfora— para conectar las necesidades y exigencias de la población con las soluciones, bienes y servicios que pueden generarse desde los gobiernos; un camino —siguiendo con la metáfora— que cataliza, en su recorrido, el encuentro con otros elementos que robustecen el andar social, como lo son la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la corresponsabilidad, la integridad.

Pero, si así fuera, que estas palabras constituyen un camino amplio y directo para tantas virtudes como se dice, ¿por qué tenemos, en México, un par de décadas escuchándolas prácticamente a diario sin que los cambios esperados lleguen a ocurrir? Justo de esta pregunta se deriva el objetivo general de lo que está a punto de leerse. Lo que se encuentra en las siguientes páginas pretende analizar avances y limitaciones de las políticas de transparencia y combate a la corrupción en México, valorando su impacto en la confianza ciudadana, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la cultura cívica democrática. Se hace en recorridos que transitan de lo internacional a lo nacional, de lo general a lo particular, del dato duro a su interpretación. Se hace desde una perspectiva crítica, no dogmática.

La referencia a un camino como metáfora de apoyo es intencional.

En el dicho cotidiano, suele emplearse la figura del avance o del retroceso para comunicar algo así como qué tan pertinentes son las decisiones que se toman, las organizaciones que se crean o las leyes que se aprueban en este binomio transparencia y combate a la corrupción. Ahí está ya la metáfora del camino. Para decirlo de manera breve: ¿Se ha avanzado o se ha retrocedido? En estas páginas hay algunas respuestas... y otras preguntas necesarias.

Sin detenernos demasiado, este escrito se compone por cuatro capítulos.

El primero de ellos problematiza la relación existente entre la transparencia y la corrupción. Este primer paso es necesario. La presencia de estas palabras puede ser tan generalizada hoy en día —en las noticias, en los compromisos electorales, en el discurso de los gobiernos— que se da por sentada una claridad conceptual que, sin embargo, no existe.

La problematización es necesaria justo para distinguir el valor y la validez de ideas que se emplean en la comunicación diaria. Sobre transparencia, por ejemplo, debe comprenderse su relación con los derechos de petición y de acceso a la información, así como sus diferencias y coincidencias pues —de acuerdo con la experiencia de que quien esto escribe—, cuando se emplean como sinónimos palabras que en realidad refieren algo diferente, se tiene la receta perfecta para la confusión. Algo no muy diferente sucede con corrupción. Es decir, bien se sabe que la corrupción “socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos” (Organización de los Estados Americanos, 1996, p.1) o que es “una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad” (Naciones Unidas, 2004, p. iii), pero esto no limita que, en ocasiones, pareciera que la corrupción tiene un significado tan amplio que depende de la opinión o la percepción de la persona que observa, como bien lo señalan Faughnan, Hiskey y Revey: “donde una persona ve actos corrupción, otra podría solo encontrarse con un esfuerzo para que las cosas se hagan” (2014, p. 47).

La problematización, entonces, aporta en la justificación y pertinencia del trabajo, así como para delimitar sus objetivos.

El segundo de los capítulos tiene dos partes. La primera, concentra la sistematización teórico-normativa y conceptual de la transparencia y la corrupción. Es, en síntesis, la exposición mucho más detallada de las dimensiones, tipos y aproximaciones que a lo largo del tiempo se han conformado para comprender los conceptos. En ambos casos, como se advertirá en la lectura de este capítulo, una parte importante de la evolución conceptual deriva de acuerdos internacionales y el trabajo colegiado de personas expertas. Por esto no es sencillo identificar los límites precisos entre lo conceptual y lo normativo, situación que se resuelve considerándolo como una sola unidad. Una segunda parte dentro del capítulo funciona a manera de brevísimo ensayo para argumentar la relación existente entre transparencia y combate a la corrupción. Si bien se afirma que la transparencia “no solamente puede sacar a luz casos de corrupción, sino que es una herramienta fundamental para su prevención y control” (Baena Olabe y Cruz Vieyra, 2011, p.iv), tal y como se apreciará a lo

largo del texto la relación existente entre transparencia y combate a la corrupción no es tan directa ni clara como podría pensarse en un primer momento.

En el tercero de los capítulos se presenta una hipótesis descriptiva básica: “Un incremento en los niveles de transparencia gubernamental se asocia con una disminución en los niveles de corrupción de una sociedad”. Si bien este planteamiento pudiera no parecer novedoso o disruptivo en cuanto a la literatura ya existente, acá se expresa después de la explicitación de marcos teórico-normativos y conceptuales que amplían el panorama sobre las diferentes aproximaciones, dimensiones y tipos a partir de los cuales se pueden comprender la transparencia y la corrupción.

En este tercer capítulo se dedica una porción generosa a la reconstrucción de dos líneas temporales sobre las cuáles se relatan las acciones y eventos que, en su conjunto, han conformado la trayectoria nacional sobre los temas que tenemos a vista. Identificando años, periodos gubernamentales y algunos actores por nombre propio, estas dos líneas temporales permiten aquilatar el conjunto de esfuerzos —desde la sociedad y desde los gobiernos; en ocasiones de manera coordinada, en otras en franco contrapunto— y se colocan las primeras piezas para poder valorar qué podría decirse es un avance y qué un retroceso. ¿Se comprobará, al final, la hipótesis? La respuesta a esta pregunta se va dosificando a lo largo de las páginas.

El último de los capítulos sistematiza y presenta de manera sintética los hallazgos y las conclusiones derivadas de los recorridos ya referidos. Se ha puesto especial cuidado en no presentar una enunciación de inquietudes intelectuales sino, por el contrario, de proponer líneas orientadoras para un diálogo plural sobre acciones que podrían llevarse a la práctica.

Este trabajo presenta una visión general, abarcando las ideas principales y los eventos más significativos de cómo en México se ha trabajado por impulsar los temas. Seguramente habrá episodios no incluidos y faltarán algunos nombres de las personas —activistas, en la práctica, académicas— que han colaborado en la construcción de lo que se tiene y lo que se tuvo. Una disculpa para todas ellas. En todo caso, se hacen votos para que este trabajo sea el

inicio de un diálogo dinámico y estudios más extensos de temas tan importantes para la vida del país.

Capítulo 1. Diseño de la investigación.

Los límites y alcances de la relación entre quienes gobiernan y las personas gobernadas ha sido una preocupación permanente desde que se instituyó, como núcleo de la organización de la sociedad moderna, al Estado. Es, dice Rodríguez Zepeda (2015), un debate muy antiguo, que en su esencia atraviesa temas como la justicia y, por supuesto, el poder político. De este último, Sartori apunta con muy buen ojo: “El problema del poder no implica tanto la titularidad cuanto el ejercicio: en concreto, el poder es de quien lo ejerce, de quien está en donde se encuentran las palancas del poder” (1993, p.20). La idea “información es poder” tiene una larga trayectoria en la filosofía y la ciencia política. Se le ha formulado de diferentes maneras por una multitud de personas. Quizás la referencia más reconocida es la que hace Tomas Hobbes (1980) en su obra clásica, al señalar uno de los pilares que sostiene al monstruo, el Leviatán.

Y, en todo ello, la transparencia gubernamental como un medio para inhibir y combatir la corrupción es una pieza esencial.

En este primer capítulo se encuentran los cimientos del texto, su justificación. En el primer recorrido se pretende establecer los lineamientos básicos que conduzcan el conocimiento y el diálogo frente a una idea que parece elemental —que a mayor transparencia menor corrupción—, pero que conforme se profundiza en ella, se constata que tiene matices y complicaciones.

1.1. Justificación

Quien se asome a la arena de lo público —sea para entender lo que sucede en su entorno, o para participar de la vida pública, en la construcción de las decisiones de interés social— seguramente encontrará entre las muchas discusiones aquellas que entretejen acusaciones de personas que abusan de su posición para beneficiarse, sea directamente o al grupo al que pertenece. Esto es verdad independientemente del momento en que esto se lea.

Stephen D. Morris publicó el primer estudio académico de la corrupción política en México iniciando la década de los años noventa del siglo pasado. Cuando se publicó —sirva a manera de referencia—, la primera transición partidista en la Presidencia de la República ni a sueño llegaba. ¿Qué se describe entonces? Entre muchos otros temas, dos centrales: la existencia de dos prácticas “el Año de Hidalgo y la campaña anticorrupción” (Morris, 1992, p.109). “Año de Hidalgo” sería la manera más bien peyorativa y popular para identificar el último año de una administración pública, donde la regla tácita sería llevarse (indebidamente) todo lo que se pueda, sin límites. Esto, en referencia a lo sucedido en el episodio independentista librado en La Alhóndiga de Granaditas (Guanajuato, México) donde la revuelta se salió de control. En las “campañas anticorrupción”, el autor identificó tres rasgos característicos, a saber: Tenían como componentes esenciales la retórica y movilización, el enjuiciamiento —al menos de palabra— de personas funcionarias públicas de las anteriores administraciones y la presentación de iniciativas de reformas estructurales y legales; segundo, suelen menguar en su credibilidad por el trato a exmandatarios; tercero, “pese al serio tono que proyectan y al optimismo que inspiran, han demostrado carecer en gran medida de éxito para limitar más que temporalmente la incidencia de la corrupción” (Morris 1992, p.113). ¿Cuánto ha cambiado el panorama desde entonces?

La corrupción gubernamental es deplorable porque significa el abuso de quienes ya, de por sí, están en el poder. Se trata de una práctica que incrementa la desigualdad entre las personas que pertenecen a una sociedad, es decir, entre aquellas que tienen la alta encomienda de decidir con el respaldo del poder estatal y sobre quienes estas decisiones tienen efectos. Por eso la importancia de la idea “información es poder”: porque es un medio para equilibrar esas disparidades.

En las cuatro décadas que han pasado desde el estudio de Morris se presentó una intensa actividad gubernamental para combatir la corrupción incrementando los controles, la fiscalización, la transparencia.

Sea por iniciativa interna o porque así fue requerido por el orden internacional, la dinámica institucional y normativa en México cambió desde aquellos momentos pero, a pesar

de la proliferación de leyes y organizaciones para el combate a la corrupción en México, el problema ha subsistido, sin que haya mejoras en las evaluaciones: “ni la transición democrática de finales de los noventa, ni la alternancia política del 2000, ni la llamada cuarta transformación del 2018” (Sandoval Ballesteros, 2024) pudieron erradicarla. ¿Qué ha sucedido con los resultados?

No hay una respuesta que pueda formularse de manera sencilla a esta pregunta. Resultados hay, en algunas áreas; pero también pendientes y prácticas indeseadas que se mantienen. ¿Por qué?

Este escrito pretende identificar y articular, como si se tratase de piezas de un complejo rompecabezas, elementos para formular una respuesta basada en la experiencia, en lo que se ha emprendido. Una respuesta con utilidad práctica más allá de una coyuntura electoral, porque se reconoce que el trabajo en estos temas es una labor complicada por razones adicionales al lugar común que refiere la resistencia de los corruptos. Es una labor complicada por, al menos, las siguientes razones:

Primera, las implicaciones del traslado de metáforas a la arena de la práctica gubernamental. De esto se amplía en la problematización y no es asunto menor porque es esencial si quiere valorarse si hay avances o retrocesos en el tema. Baste, por lo pronto, un ejemplo. Cuando se trabaja para la transparencia suele emplearse una metáfora: “Transparencia es poner al gobierno en una caja de cristal”. Esta figura es un recurso muchas veces empleado para facilitar la comunicación de lo que se busca; pero no hay manera, más allá de la metafórica, en la que un gobierno pueda estar dentro de una caja de cristal. Si bien el empleo de metáforas resultan ser un recurso fundamental en la comunicación de políticas públicas (Arellano-Gault, 2008) pues simplifica lo complejo, tienen como defecto inmediato el generar expectativas y una posterior desilusión.

Segunda, el desarrollo de habilidades técnicas. Trabajar en transparencia como un medio para el combate de la corrupción requiere el desarrollo de capacidades y habilidades técnicas. Este desarrollo tiene costos y toma tiempo.

Tercera, la temporalidad de los mandatos. A la par con lo anterior, debe tenerse en cuenta el ciclo de vida profesional de las personas servidoras públicas relacionadas con los temas. Volviéndose un aspecto crítico en aquellas administraciones públicas donde hay rotación de personal o los servicios civiles de carrera son endebles, la temporalidad de los mandatos implica que toda capacitación que sea impartida tendrá que repetirse según los cambios y que el conocimiento se acumule de manera modesta.

Cuarta, el aprovechamiento político de la transparencia como un medio para combatir o inhibir la corrupción. Como sucede con el empleo de la metáfora, el aprovechamiento de la transparencia como un medio para combatir o para inhibir la corrupción como bandera política es habitual. Es de lo que hablaba Morris en la identificación que hizo de las “Campañas anticorrupción”. Pero más que un uso, se identifica un abuso en el empleo del término. Tanto el ofrecimiento de una administración transparente en tiempos electorales como el compromiso de incorporación de prácticas en este sentido, una vez que se es gobierno se hace del tema un punto de presión. Y si a eso se le agrega lo ya descrito en lo que implica el traslado de la metáfora a la política pública, pues se tiene un ecosistema relativamente complicado de mantener.

Por todo esto es pertinente desarrollar el tema, indagar cómo la transparencia puede incidir en las prácticas corruptas y hasta dónde. Porque toca la base de un antiguo debate, de la relación entre gobiernos y personas gobernadas. Y porque cada día que pasa sin que se tengan mejores resultados, no se puede recuperar.

La corrupción representa una afectación a los Derechos Humanos (DDHH) de las personas considerándose como uno de los principales obstáculos a la promoción y protección efectivas de éstos, pues se traduce en la privación de recursos que deben destinarse a la garantía de derechos humanos a través de diferentes programas públicos (Naciones Unidas, Asamblea General, 2013; Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 2017). Además, agudizan las desigualdades puesto que la disposición de recursos del particular puede asegurarle mejor calidad de bienes y servicios públicos mediante sobornos, y erosiona la

confianza y promueve el escepticismo entre la ciudadanía y el sector empresarial sobre la eficiencia e imparcialidad de los procedimientos que regulan el acceso al gobierno (Della Porta y Vennucci, 1997), lo que se ha relacionado con un decremento en la participación ciudadana, apatía y desilusión. Dicho en una sola frase, la corrupción “socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana” (Naciones Unidas, 2004, p.iii). México se encuentra entre los países especialmente peligrosos para periodistas que informan sobre corrupción. Transparencia Internacional identifica que en países con una posición inferior a 50, en su IPC, ocurrieron más del 90% de los 150 asesinatos registrados para esta profesión desde 2012 (Transparencia Internacional, 2025).

Finalmente, los eventos constituyentes de la corrupción están relacionados con la erosión del sistema electoral, pues en ambientes corruptos, las elecciones pueden verse parcializadas por el financiamiento ilegal de partidos políticos o las arbitrariedades cometidas por personas servidoras públicas.

Hay otros muchos efectos que se relacionan con la corrupción, y por eso es importante combatirla. Entenderla es un primer paso.

1.2. Objetivos de la investigación

El objetivo general del presente trabajo es el argumentar sobre los avances y limitaciones de las políticas de transparencia y combate a la corrupción en México, desde una perspectiva democrática y entendidas como esenciales para generar confianza ciudadana y una cultura de rendición de cuentas, para ello se requiere satisfacer los siguientes objetivos específicos: 1) Delimitar conceptualmente las políticas de transparencia y combate a la corrupción en México; 2) Establecer una línea temporal donde se adviertan los principales cambios que han tenido las políticas de transparencia y combate a la corrupción en México de manera en que pueda establecerse cuándo puede observarse un avance o un retroceso; 3) Identificar las principales narrativas que relacionan a las políticas de transparencia y combate

a la corrupción en México con la confianza ciudadana, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la cultura cívica democrática.

Al lograr estos objetivos, este escrito le permitirá a la persona lectora identificar las complejidades del tema, reunir elementos conceptuales suficientes para argumentar cuándo se estaría frente a un avance o cuándo frente a un retroceso y sustentar las características que habrían de considerar las alternativas existentes para mejorar las políticas de transparencia y combate a la corrupción.

1.3. Planteamiento del problema

De acuerdo con Barzelay (2000), el ejercicio del poder a través de lo gubernamental —desde finales del siglo pasado— se ha centrado en la ciudadanía o, de manera más específica, en la generación de resultados valorados por esta. Esto implica profundos cambios en la actividad del aparato administrativo y de los planteamientos con fines electorales que realizan las diferentes fuerzas políticas que aspiran a ocupar una posición de decisión.

Previo a lo señalado por Barzelay, desde la perspectiva de lo que ahora se conoce como políticas públicas, el énfasis del ejercicio del poder estuvo, por casi dos siglos, en el abordaje del interés público o interés general (De Cores y Cal, 2007). En apoyo a su argumentación, los mencionados autores siguen el trabajo de Héctor Jorge Escola (1989), donde se señala que interés público es:

el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asignan a toda la comunidad como consecuencia de una mayoría [...] apareciendo como un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración (pp. 249 y 250).

Habiendo otras muchas definiciones de interés público o interés general, la esencial de lo propuesto por Escola y retomado por De Cores y Cal afianza la idea de que hay, en una comunidad, intereses coincidentes y compartidos de manera tal que pueden tenerse como algo concreto y abordable. Desde esta óptica, el desarrollo de la burocracia y el refinamiento de las medidas administrativas son instrumentos clave pues, en la medida en que mejor funcione la estructura y más claros sean los planteamientos desde el liderazgo del funcionamiento burocrático, más alta es la probabilidad de que los requerimientos de la sociedad sean satisfechos y, en consecuencia el desarrollo del ejercicio gubernamental sea más terso.

Centrarse en los resultados valorados por la ciudadanía (Barzelay, 2000), tiene otras connotaciones. Desde esta comprensión, a la población se le reconocen tantas particularidades que solo una porción de ellas pueden agruparse como intereses compartidos y coincidentes de una sociedad y satisfacerse mediante instrumentos administrativos; la ciudadanía asume un papel activo en diferentes discusiones temáticas —no solo se asume como destinatario de las medidas gubernamentales— y busca ser parte de las decisiones. Trabajar para generar resultados valorados por la ciudadanía, entonces, redistribuye el protagonismo en la arena pública.

Cuando, párrafos más arriba, se señaló que asumir que el ejercicio del poder a través de lo gubernamental colocando en el centro del trabajo a la ciudadanía y los resultados que valora significaba profundos cambios en la actividad del aparato administrativo y de los planteamientos con fines electorales, concretamente se refiere al cambio de la relación entre quienes gobiernan y las personas gobernadas. El último tercio del siglo XX fue testigo de cómo, en las democracias, la legitimidad de origen (la que se gana en las urnas, en los votos) no alcanzaba para sostener los gobiernos en el ejercicio diario. Fue entonces que se introdujeron diversas fórmulas para la desburocratización —véase, por ejemplo, a Meyer (1979), Osborne y Gaebler (1997) o Koll (2009)— y se generó un nuevo vocabulario para poder nombrar fenómenos y necesidades que hasta entonces no existían (Oszlak O. , 1998).

En ese aspecto del nuevo vocabulario —neologismos, traducciones inexactas, apropiación en las ciencias del gobierno de términos de las ciencias naturales— se encuentra, entre otros ejemplos, la palabra transparencia.

Y esa no es una palabra menor porque, como ya se dijo, la “información es poder”.

En este caso, es poder para la población; un intento para equilibrar su posición frente al ejercicio del poder político, el que se respalda regularmente de la legitimidad que le viene de las urnas. Transparencia sobre lo que se hace en el gobierno, para que no haya puertas cerradas al escrutinio público. Eso, contrario a las puertas cerradas, será también más adelante una metáfora de la que se echará manos cuando se hable del Gobierno Abierto y sus derivados.

La transparencia, derivado de la cualidad de un material que deja pasar la luz, que permite ver a través de sí. Otras imágenes, también simplificaciones de la realidad: la transparencia como una caja de cristal dentro de la cual se coloca al gobierno para que todas las personas puedan ver en una especie de panóptico y, los de adentro, se cuiden de no hacer cosas indebidas. Y la corrupción, en contrapartida, también como la adaptación de una palabra que refiere a lo podrido. La corrupción que por implicar algo malo se le adapta a toda conducta indeseable en el servicio público.

Transparencia y corrupción —otra vez, con el auxilio de una metáfora—, una misma moneda vista por sus dos caras. Palabras de uso tan regular que damos por sentado que todas las personas las entienden igual y ese es el gran problema.

Además de la corriente internacional que colocó los temas dentro de las agendas públicas —en opinión de quien esto escribe—, los cambios electorales sucedidos en el país posterior al año 2000 convierten a la transparencia y el combate a la corrupción en tópicos esenciales de la discusión pública. De acuerdo con diversos estudios —entre ellos, a la cabeza, el estudio de Morris (2009)—, la democratización y la competencia electoral incrementan la tentación de incorporar dinero de procedencia ilícita en las campañas

electorales; se trata, dice Blume (2017), de uno de los dos caminos que tiene el crimen organizado para influir en la política: coerción o corrupción.

Es decir, que con todo y lo problemático que pueda ser su delimitación conceptual, habrá que hacer un esfuerzo por entenderle y entrarle a los temas. Porque sus efectos tocan la realidad: nutren la inseguridad, apuntalan la desigualdad, ayudan a la injusticia.

Y, para decirlo de una vez, porque la comprensión de la parte conceptual no entraña únicamente un interés lingüístico o erudito, separado de la práctica o perteneciente solamente a un aspecto teórico; por el contrario, su comprensión conceptual condiciona la efectividad de mecanismos, procesos y organizaciones.

Capítulo 2. Marcos teóricos, conceptuales y legales

Si bien “la idea de dar a los gobernados acceso a la información controlada por el gobierno no figura de manera prominente en el arsenal conceptual de los teóricos del gobierno representativo” (Aguilar Rivera, 2015, p. 12), la evidencia sugiere un incremento importante en su importancia dentro del repertorio de las administraciones públicas modernas. Habrá que entender las razones detrás de esto.

En primer lugar, la esencia de la representatividad implica la delegación de la toma de decisiones que hace una población numéricamente importante a favor de unas pocas personas. Es, la representación, una manera eficiente de organizarse porque procura —al menos— la especialización y la profesionalización de aquellas personas en favor de quien se delegó la responsabilidad. En principio, “la idea democrática implica entre otras cosas que quienes ejercen cualquier función de autoridad o responsabilidad en las instituciones públicas, no son libres de actuar a su arbitrio, sino que están obligados a sujetar sus decisiones y sus actos a los mandatos contenidos en las leyes” (Gimenez Cacho, 2015, p.8), por eso la especialización y la profesionalización no eran un problema. Por eso, también en el origen, el acceso a la información en poder del gobierno no forma parte de la práctica habitual.

Pero el tiempo avanzó y tanto los problemas públicos como las exigencias de la población fueron incrementando su complejidad. Tanto que —desde la perspectiva nuestra—, ni la especialización ni la profesionalización alcanzaron para hacer frente a las nuevas y crecientes demandas. Fue cuando, según nos parece, el arreglo de la representatividad fue perdiendo el aprecio que se le tenía por ser eficiente y comenzaron a explorarse mecanismos efectivos, más directos e incluyentes.

Entonces, como se delineó en el apartado anterior, se requirió un nuevo vocabulario, uno que reflejara de mejor manera —en este caso— las nuevas relaciones y nuevos balances que se presentaban entre quienes gobiernan y sobre quienes se gobierna.

En este capítulo se presentan los principales derroteros que deben considerarse para entender qué se entiende por transparencia y por corrupción (su combate). Y, en todo caso, cómo es que ambas palabras se complementan y hasta dónde.

2.1. Marcos teóricos, conceptuales y legales

Transparencia hace referencia a una cualidad física, siendo algunos de sus sinónimos la nitidez, la diafanidad, la claridad, la translucidez. Corrupción, por su parte, refiere a la acción y efecto de corromper o corromperse, esto es alterar, trastocar, echar a perder, pervertir.

Pues bien, estas acepciones apenas orientan el calado de los dos conceptos y los alcances que al día de hoy tienen en la vida política, social y gubernamental.

Dada la manera en que los conceptos se fueron formando —desde la propuesta teórica, junto con los acuerdos internacionales y normatividad— a continuación, se presenta una sistematización de todo ello.

2.1.1. Un marco para la transparencia

Antes de abordar la transparencia es necesario referir algunos elementos de dos derechos, el de acceso a la información y el de petición. A continuación, un breve recorrido por ellos:

Por una parte, el derecho de acceso a la información debe considerarse como una garantía orientada a que toda persona —muy importante, no solo alguien que cumpla con los requisitos propios de la ciudadanía— pueda conocer información pública en posesión de autoridades, entidades públicas y sujetos obligados. Tanto en el discurso político como en los estudios especializados se “ha venido afirmando la idea de que el derecho de acceso a la información es uno de los derechos fundamentales que juega un papel relevante para la consolidación de regímenes democráticos en todos los ámbitos: político, económico y social”

(Salazar Ugarte y Vázquez Sánchez, 2008, pp. 37 y 38) y, es por ello, por lo que suele ser el más relacionado con la transparencia; hay sin embargo otro que le complementa. Es el derecho de petición que consiste en la facultad de dirigirse por escrito, de manera pacífica y respetuosa, a una autoridad para solicitar una respuesta sobre un asunto determinado.

Ambos derechos se complementan. La diferencia principal es que el acceso a la información busca conocer lo público bajo reglas de transparencia, mientras que la petición busca una contestación institucional frente a una solicitud concreta; el primero fortalece la vigilancia ciudadana, el segundo la interlocución administrativa entre ciudadanía y autoridad.

Ambos derechos pueden ser ubicados en diferentes documentos y normas que regulan el orden internacional y nacional. Aquí un recorrido:

La primera referencia posterior a la segunda mitad del siglo pasado se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 y que se entiende como un ideal común para todos los pueblos y naciones. En este instrumento, la referencia se encuentra en el artículo 19, que a la letra dice (Naciones Unidas, 1948):

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Ese mismo año, para la región se ubica la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, Colombia, 1948), que en su artículo IV señala (Organización de los Estados Americanos, 1948):

Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

A esta referencia habrá que acompañar, para fines expositivos, su artículo XXIV que señala:

Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

Otra referencia se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1966, también en el artículo 19, que señala (Naciones Unidas, 1966):

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Es importante señalar que si bien hay coincidencia en el número de artículo con respecto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en este instrumento se encuentra una regulación propia al señalar que el ejercicio de este derecho “entraña deberes y responsabilidades especiales”, por lo que pudiera estar sujeto a ciertas restricciones, siempre y cuando estén expresamente fijadas por la ley y ello implique el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y/o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En la CPEUM, son dos los artículos que refieren estos derechos. Toda vez que al artículo 6to se le destinará un acápite más adelante, sólo se refiere a continuación el artículo 8vo, que a la letra dice:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Un último aporte para abonar en el derecho de petición. Éste, explica Cienfuegos Salgado (2004), presenta dos vertientes:

a) el recibimiento de una respuesta razonada y en un término breve por parte de las autoridades a las sugeridas o solicitudes presentadas, lo cual constituye una prerrogativa del ciudadano a saber sobre el destino de sus demandas y del propio ofrecimiento de los gobernantes realizados en sus programas políticos y administrativos; b) la sustitución de la *negativa ficta* por la *afirmativa ficta*, que viene a ser el derecho a la atención y respuesta en el servicio público y gestoría administrativa.

Realizado el recorrido por los derechos, ¿y la transparencia?

La transparencia se parece al derecho de acceso a la información, tanto que se le ubica en el artículo 6to constitucional: regulando ahí, incluso, bases del procedimiento que se sigue. Se parece menos, pero también guarda relación con el derecho de petición, y por eso se le ha referido.

Pero transparencia no es un equivalente exacto al derecho de acceso a la información. ¿Entonces?

Cuando se problematizó, secciones más arriba, se dijo que la metáfora facilita la comprensión de lo complejo. Cuando se habla de transparencia, estamos frente a una

metáfora. Para quien observa a su gobierno dentro de una caja de cristal, no hay secretos; un gobierno transparente es aquél que no tiene lugares opacos, por el cual la luz pasa sin dificultad. Facilita la comunicación, pero no resuelve todos los aspectos.

El asunto se complica, sin embargo, cuando en la realidad no hay una caja de cristal donde algún gobierno pueda caber, no existe tal cocina, los gobiernos no son un material por el que la luz pueda pasar. David Arellano-Gault (2008), comenta:

Sin duda que los discursos y las metáforas son fundamentales en una reforma y en una política, su uso es válido y necesario. Sin embargo, sería preciso al menos avanzar en dos sentidos adicionales: uno, sacando a flote los supuestos argumentativos y la solidez teórica y práctica de los supuestos que sostienen a la metáfora... Segundo, relacionar las especificidades de los aparatos administrativos contemporáneos para comprender cuáles pueden ser las mejores estrategias para avanzar en la agenda de la transparencia, como proyecto político y social y no sólo como una imagen de guerra entre “buenos y malos”, entre seres “naturalmente” opacos y transparentes.

A la transparencia se le debe colocar dentro de un modelo republicano clásico donde “el proceso de decisión democrático se entiende como un proceso de diálogo en el que los ciudadanos buscan esclarecer los ideales comunes” (Lafont, 2007, p.127). En este proceso de diálogo, por el que necesariamente debe fluir la información —y, con ello de menos, valorarse, contrastarse y publicitarse— es cualitativamente diferente y dista de la democracia liberal donde también se encuentra “el fundamento de que la sociedad pueda vigilar y fiscalizar al gobierno” (Ruiz Euler, 2006, p.24). Al no ser agregativo, en el modelo republicano clásico se carece de medios para garantizar que la mayoría no se imponga al resto de la ciudadanía, esto es, dejar fuera del esquema a las minorías: de ahí la importancia de la variante que incluya la deliberación pública, a través de la cual se “permite constatar la justificabilidad mutua de las decisiones políticas... [garantizando] los mejores resultados sustantivos de entre todos aquellos que pueden obtener el asentamiento razonado de sus miembros” (Ruiz Euler, 2006, p.27). Lo que sucede, es que el modelo republicano “se ha caracterizado históricamente por la defensa del ideal de libertad frente a cualquier tipo de

dominación o forma tiránica o elitista de poder” (Martí, 2007, p.152) donde el elemento clave de la libertad “no es la ausencia de interferencias, sino la ausencia de dominación o dependencia” (Martí, 2007, p.157).

Desde la perspectiva del quehacer público, específicamente desde la disciplina de la Administración Pública, la señalada ausencia de dominación o dependencia se encuentra en la claridad, a los ojos del gobernado, de la función desempeñada. Y la claridad solo se logra a través de la información que debe ser cierta y pertinente. Pensadores como Philip Pettit ligan la libertad directamente con la libertad de expresión y de información, al poder ejercerse solo en ausencia de obstáculos que fuercen al individuo a la realización de acciones que, de otra manera, no querría (Pettit, 2003). Esto se confirma, en sentido contrario, aceptando que “la única regla en un estado totalitario es que cuando más visibles son los organismos del gobierno, menor es su poder, y que cuando menos se conoce una institución, más poderosa resultará ser en definitiva” (Arendt, 1998, p.326).

En la tradición republicana se busca control del poder principalmente mediante tres vías: el estricto cumplimiento de la ley como criterio orientador de la actividad gubernamental, como se ha dicho; la separación de las actividades del gobierno en ejecutiva, legislativa, judicial y finalmente, la existencia de un sistema de pesos y contrapesos. La primera vía se discute hoy día bajo el concepto de *Estado de Derecho*. La segunda vía persigue evitar el problema de la acumulación del poder en una sola persona u órgano. Así, en la medida en que exista un buen diseño constitucional que claramente establezca los alcances y límites de las funciones de los órganos del Estado y éste sea respetado por los titulares de éstos, nos acercaremos al ideal de autogobierno. La tercera vía está íntimamente ligada con la segunda. Mientras que aquella prescribe la pertinencia de separar las funciones del Estado a partir de la existencia de órganos del poder público y el establecimiento de sus facultades o competencias.

La transparencia pertenece, entonces, a lo democrático teniendo en claro que la existencia de leyes de acceso a la información implica “no sólo en el reconocimiento de su

carácter como derecho fundamental, sino también en su rol como derecho instrumental” (Baena Olabe y Cruz Vieyra, 2011, p.4).

El tratamiento dado a la transparencia en la literatura especializada durante sus etapas tempranas, al menos aquí en México, puede inducir al error: no en pocas veces se le utilizó como sinónimo de “derecho de la información”, “derecho de acceso a la información”, “derecho de petición” o “rendición de cuentas”. Esto sucedió sobre todo a inicios de la primera década del presente siglo; pero debe remarcarse todavía, toda vez que es común el uso del binomio transparencia/acceso a la información.

Por la parte instrumental, a la transparencia se le conoce por los objetivos que pueden alcanzarse a través de sí. Desde la apreciación de Bertoni, por ejemplo, “la transparencia se contrapone a la corrupción que... erosiona gravemente los sistemas democráticos” (2004, p.38). Con excepción de México, el énfasis en Latinoamérica ha sido la lucha contra la corrupción, pero “a pesar de incontables diagnósticos de políticas, de campañas públicas para crear conciencia y de reformas institucionales y también legales para mejorar la administración pública, las investigaciones muestran que la corrupción continúa floreciendo” (Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2009, p.19). En este sentido,

desde una perspectiva estratégica de la transparencia como instrumento en la lucha contra la corrupción, lo verdaderamente determinante no es la existencia *per se* de información, sino que sea previsible que tal información sea relevante para las decisiones de los agentes públicos y privados que potencialmente puedan llegar a afectar a los intereses/incentivos de los sujetos susceptibles de actos de corrupción (Larrañaga, 2008, p.170).

Ahora bien, combatir la corrupción no es el único objetivo de la transparencia.

Para Ackerman y Sandoval tiene un impacto claramente positivo en al menos tres diferentes esferas de acción social: la política, la económica y la administración pública (Ackerman y Sandoval, 2015). Para Larrañaga, la transparencia es un requisito ineludible

para una mejora en la calidad de los servicios públicos, particularmente los vinculados con la resolución de problemas sociales, coadyuvando en la focalización efectiva de las políticas y en su legitimación democrática. Desde la óptica de Larrañaga, la transparencia está vinculada indisolublemente a los mecanismos de control inter e intrainstitucionales y es “un requisito ineludible para una mejora en la calidad de los servicios públicos” (Larrañaga, 2008, p.163).

Para Jonathan Fox y Libby Haight, la transparencia es importante “por al menos cuatro razones muy claras... a. El ejercicio honesto del poder requiere de supervisión ciudadana... b. La participación democrática requiere de una ciudadanía informada... c. Es fundamental para orientar las estrategias de cambio reformistas tanto desde adentro como desde afuera del Estado... d. Ayuda a resolver problemas de ciudadanas y ciudadanos individuales” (Fox y Haight, 2007, pp. 30 y 31). José Bautista Farías, sobre la transparencia dice remite a tres aspectos fundamentales: el acceso a la información de las instancias públicas, de manera permanente, expedita y gratuita; la apertura, a los ciudadanos, de los espacios donde se toman las decisiones de carácter público; la participación de los ciudadanos de los órganos y programas de gobierno (Bautista-Farías, 2007).

En suma, la sistematización de diversos estudios sobre la transparencia ha permitido una pluralidad de objetivos de la transparencia, a saber: 1) combatir la corrupción; 2) controlar el poder, sea fortaleciéndolo a través de la legitimidad o propiciando el involucramiento proactivo de la comunidad; 3) incentivar la inversión privada, generando certidumbre en las reglas y criterios que se aplican; 4) propiciar mejoramientos en el servicio público, promoviendo su evolución hacia formas y mecanismos eficientes y mejor calificados por las personas beneficiarias; y 5) satisfacer los intereses personales de aquella persona que ejercitan su derecho a saber porque pueden y quieren hacerlo, sin algún objetivo ulterior. Y, como señala Jonathan Fox “si la transparencia tiene diversos objetivos entonces también implica diferentes estrategias” (2008, p.186).

Otra manera de comprender a la transparencia —además de los objetivos— es por los tipos, que son variaciones o precisiones que se han requerido para diferenciar alguna

característica particular. La existencia de estos tipos, por cierto, fortalece la idea ya expresada en la problematización de este texto: que se ha requerido un vocabulario nuevo para referirse a nuevas relaciones y situaciones que se presentan entre quienes gobiernan y sobre quienes el gobierno implementa sus acciones.

La lista de tipos de transparencia seguramente excede las que a continuación se presentan, porque pudiera haber tantos tipos como personas autoras han querido enfatizar algún elemento. Sin ser, entonces, una lista exhaustiva, sirva la que se presenta a continuación para ilustrar el punto. Los tipos que suelen identificarse, y su significado, son:

- a) Transparencia pasiva o reactiva, que implica de parte de quien tiene la información esperar a que le sea solicitada. Justo este tipo de transparencia es donde puede encontrarse casi una equivalencia con el derecho de petición;
- b) Transparencia activa, contraria a la anterior, es la que no se espera a que exista una solicitud o petición de información y suele verse como información disponible con el apoyo de plataformas tecnológicas;
- c) Transparencia proactiva, que es la que se adelanta a las necesidades de la población y se concibe a partir de una reflexión desde la autoridad sobre la información que es de utilidad;
- d) Transparencia sectorial o focalizada, referida sobre todo a la “implementación de sistemas o mecanismos en sectores o áreas de intervención específicas, independientemente de la existencia de una ley general de acceso a la información” (Baena Olabe y Cruz Vieyra, 2011, p.8), en contraposición a una transparencia general o comprensiva basada más en la existencia de una ley y la búsqueda de su cumplimiento llano o general, aun cuando los resultados sean más bien difusos o a un plazo que se adivina largo, pero para el que no se tiene una clara determinación sobre su extensión. Esta idea de concentrar el esfuerzo de transparentar aspectos específicos del sector público comenzó a explorarse en los trabajos de Fung, Graham y Weil (2007) donde se destacó la importancia de que existiera una demanda específica de información, motivada con algún propósito, sobre información disponible, en formatos estandarizados, comparables y desagregados (Blomgren, 2008);

- e) Transparencia inteligente o predictiva, entendida como un modelo de gestión “que permite identificar y anticipar futuras necesidades de información, así como señales tempranas de fenómenos sociales mediante el análisis de datos públicos y el uso de inteligencia artificial” (Cerdio, 2025, p.77) y que sería una evolución, a su vez, del trabajo seminal de Veale, Van Kleek y Binns (2018) al que se le ubica como una de las primeras referencias en cuanto a la aplicación de mecanismos artificiales de aprendizaje aplicados al sector público considerando el tema de la transparencia como objeto específico de estudio.

Sobre esto último, sin duda el conocimiento y alcances que pueda tener la inteligencia artificial (IA) se encuentra todavía en construcción. Sin embargo, cada día hay mayor claridad de que su aprovechamiento y uso (en ocasiones, abuso) formará parte de las herramientas al alcance de las personas tanto dentro del servicio público como fuera de él. Sin duda, debe considerársele aún cuando todavía parezca estar en sus primeros pasos y no quede completamente definido si se trata, en su conjunto, de una solución o un riesgo para la gestión de lo público (Levy Mustri, 2017).

Además de los tipos o variaciones que pueden identificarse sobre la transparencia se han presentado evoluciones del concepto, es decir, el desarrollo de expresiones nuevas que aprovechan la existencia de la transparencia para apuntalar una nueva propuesta. Tal es el caso del Gobierno Abierto.

Al finalizar la primera década del siglo, la transparencia se vigorizó bajo el esquema o modelo de Gobierno Abierto que, como se presenta más adelante, lo mismo se le ha considerado como una aplicación de la propia transparencia, así como una evolución de esta.

Como sucede con la transparencia y la corrupción, Gobierno Abierto —que, por sí solo, es un tema de estudio—, forma parte de esas palabras o expresiones de nuevo cuño a las que se le ha dotado de significado por lo que no hay un acuerdo final sobre qué significa, cuáles son sus elementos constituyentes ni cómo se aplica en la realidad.

Clarke y Francoli realizaron la primera comparación empírica internacional entre varios países para analizar el contenido, en la práctica basándose en los Planes de Acción y lo que ahí consideran es Gobierno Abierto¹. Advierten que, sin claridad conceptual y un acuerdo sobre qué entender por Gobierno Abierto, se corre el riesgo de que la expresión sea una moda utilizada por gobiernos y académicos, perdiéndose el rumbo (Clarke y Francoli, 2014). En 2017, Markus Fraundorfer se preguntó si los mecanismos establecidos para la participación ciudadana en la integración de los Planes de Acción de tres de los países fundantes de la AGA² alcanzaban para afirmar se estuviera desarrollando un nuevo paradigma democrático o, por el contrario, se trataba de una “cortina de humo”. Su conclusión fue que, a pesar de lo innovador que resulta ser el planteamiento de Gobierno Abierto, al menos en esos tres gobiernos, no se presentan medidas claras desarrolladas a partir de los compromisos asumidos (Fraundorfer, 2017).

En lo conceptual, ha sido descrito como “una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil” (Ozslak, 2013, p.4) o como un “nuevo paradigma que permite mejorar la gestión pública” (Pariona Benavides, 2022, p.4) por mencionar dos ejemplos. Para explicar qué es Gobierno Abierto, Hevia (2022) ha optado por clasificarlos según el énfasis que puede encontrarse en cada definición como las que lo comprenden como un intento de generar un nuevo paradigma en las relaciones sociedad-Estado o las que se centran en la importancia de las nuevas tecnologías o las que se centran en lo que refiere como «el derecho a escudriñar» al gobierno. Criado y Ruvalcaba Gómez señalan, atinadamente, se trata de un término “polisémico y requiere matización” (2016, p.7). Son tantas las aristas que se han abordado que no es posible concluir, por esta vía de lo conceptual, qué es Gobierno Abierto. Ya para el 2015, una de las primeras voces que aportaron al tema, calificaba la situación observada como un *mélange* conceptual (Ozslak, 2019).

La crítica al término deriva también sobre sus alcances. En su origen anglosajón, el elemento “gobierno” (traducción del inglés *government*) dentro de Gobierno Abierto

¹ Los países estudiados fueron Azerbaiyán, Brasil, Canadá, Holanda, Kenia, el Reino Unido y Estados Unidos.

² Los países fueron Brasil, Estados Unidos y Reino Unido.

incluiría lo que en español entendemos como los poderes, funciones y organizaciones del Estado, es decir, lo relacionado con lo legislativo, lo ejecutivo y lo judicial. En español, sin embargo, lo gubernamental suele referir lo relacionado con la administración pública y, en específico, con el Poder Ejecutivo.

Dicho esto, no se pretende descalificar lo que finalmente es una práctica internacional y que ha influido importantemente en lo nacional; por el contrario, se reconoce sin regateos la incidencia que Gobierno Abierto ha tenido a favor de la organización y apertura de archivos e información. Pero un recorrido conceptual y práctico, como se verá a continuación, requiere de esa advertencia.

Antes de avanzar, debe asentarse otra aclaración. En menos de dos décadas, la evolución del término ha sido tal, que en la literatura especializada ya no solo se habla de Gobierno Abierto, sino de Justicia Abierta, Parlamento Abierto, Municipio Abierto y un largo etcétera. Acá, por razones de espacio, el recorrido se hará alrededor de dos conceptos, a saber: Gobierno Abierto y Parlamento Abierto.

Sobre Gobierno Abierto conviene saber que antes de que fuera una frase ya hecha y relacionada con componentes específicos, suele identificarse el empleo de la expresión Gobierno Abierto dentro del argot burocrático inglés, particularmente en un reporte del gobierno londinense datado en 1993 en el que se afirmó que “un gobierno abierto es parte de una democracia efectiva... [por lo que los] ciudadanos deben poder acceder y tener la información y el análisis sobre la cual la decisión gubernamental fue tomada”³ (Canciller del Ducado de Lancaster, 1993). De aquella nación, también se consideran las referencias del trabajo académico de la década de los años noventa de Stuart Weir y David Beetham quienes lo identifican como uno de los componentes de la democracia representativa, que es “open, accountable and responsive government” (Weir y Beetham, 2002, p.10).

Pero ninguna de estas referencias son directamente aplicables al Gobierno Abierto que, al día de hoy, se promueve entre diferentes naciones a nivel global. Se trata, en nuestro

³ Traducción libre del autor.

parecer, de una aplicación casi natural de las bondades de la imagen de la apertura cuando de gobiernos se trata. Es como cuando se habla, en lo cotidiano, de una administración u oficina “de puertas abiertas”. Otro ejemplo, pero éste más sofisticado, nos lo facilita con su trabajo el politólogo y filósofo Karl Popper y su libro de la década de los años cuarenta del siglo pasado, “La sociedad abierta y sus enemigos”. No se trata de referencias directas, sino del aprovechamiento de una imagen, la apertura.

El Gobierno Abierto, en su versión actual, viene directamente de la primera administración estadounidense de Barack Obama, quien volvió la apertura gubernamental el sello de sus primeras decisiones.

A inicio de su primer periodo, en enero de 2009, firma el memorándum “Transparencia y Gobierno Abierto”. En él se expresa el compromiso de crear un nivel de apertura gubernamental sin precedentes (Obama, The White House, 2009) a partir de tres características: 1) el gobierno debe ser transparente, como característica que promueve la rendición de cuentas; 2) el gobierno debe ser participativo, como medio para incrementar la efectividad y calidad de sus decisiones aprovechando el conocimiento que se encuentra disperso entre su gente; 3) el gobierno debe ser colaborativo, usando herramientas, sistemas y métodos innovadores que promuevan el intercambio y retroalimentación en todos los niveles y considerando las organizaciones sin fines de lucro, negocios e individuos del sector privado. Hasta aquí la descripción de un deseo y sus elementos. Meses después, en diciembre de 2009, el director de la Oficina de Administración y Presupuesto de la Presidencia de Estados Unidos (OMB, por sus siglas en inglés), Peter R. Orszag, envió el memorándum M-10-06 —el *Open Government Directive*— donde ya se explicitaban los pasos necesarios para crear un Gobierno Abierto: 1) Publicar en Internet información gubernamental; 2) Mejorar la calidad de la ya publicada; 3) Crear e institucionalizar una cultura de Gobierno Abierto; 4) Crear y difundir un marco para las políticas de Gobierno Abierto.

De este primer momento vinieron prácticas que se consolidarán a través del tiempo como son el aprovechamiento del internet, la colaboración entre personas dentro del gobierno

y personas fuera del gobierno para aprovechar los conocimientos en el abordaje de problemas públicos y la definición de rutas y objetivos bajo el nombre de “Plan de Gobierno Abierto”.

Ese esfuerzo que hasta entonces era del gobierno estadounidense se amplificó a escala global después de septiembre de 2010, cuando Obama pronunció su discurso ante la Asamblea de las Naciones Unidas. En él, señaló: “Como dije el año pasado, cada país seguirá el camino enraizado en la cultura de su pueblo. Sin embargo, la experiencia nos enseña que el progreso de la humanidad descansa en la economía abierta, la sociedad abierta, el gobierno abierto” (Obama, Council on Foreign Relations, 2010). Con esta frase se cultivó la semilla de lo que meses después se convertiría en un esfuerzo internacional público y privado que se conoce como Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) o, en inglés, Open Government Partnership (OGP).

En su documento fundacional, *Open Government Declaration*, la AGA establece los siguientes compromisos: 1) Incrementar la disponibilidad de la información gubernamental; 2) Apoyar la participación cívica; 3) Implementar altos estándares de integridad profesional en el servicio público; 4) Incrementar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas (Open Government Partnership, 2011). En sus primeros días, el Gobierno Abierto que se promovió complementó la experiencia del gobierno estadounidense con la definición de trabajo propuesta por Nathaniel Heller en 2012 en un blog de la organización “Global Integrity”, donde se identificaron tres pilares: 1) Transparencia informativa, es decir libertad de información, Open Data, Big Data; 2) Compromiso público, constituido por gobierno electrónico, presupuestos participativos, procesos electorales y, 3) Rendición de cuentas, que a su vez incluía Mecanismos anticorrupción y auditorías.

La AGA sumó muy pronto a más de stente países promoviendo el Gobierno Abierto. México fue de los fundadores.

En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), de mayo de 2015, se incluyó un capítulo denominado “Gobierno Abierto” integrado por un solo artículo en solitario, el 59:

Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

En la misma norma pueden advertirse otros indicios de la intención del Legislador por adoptar (y adaptar) el término al incluir las siguientes expresiones: “Datos abiertos” como aquellos “datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado” (artículo 3, fracción VI, LGTAIP) y “Formato abierto” para aludir al “conjunto de características técnicas y de presentación de la información que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos de forma integral y facilitan su procesamiento digital, cuyas especificaciones están disponibles públicamente y que permiten el acceso sin restricción de uso por parte de los usuarios (artículo 3, fracción X, LGTAIP).

Puede, sin embargo, afirmarse que el Gobierno Abierto tuvo presencia en México antes de que se incluyera expresamente en la ley.

Un año antes, en 2014, el entonces IFAI —luego se llamaría INAI— junto con dos comisiones especializadas de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) desarrollaron una estrategia para avanzar en la consolidación de un Estado Abierto⁴ (IFAI-COMAIP, 2015). Parte de ello derivó en la organización de “ejercicios locales” a implementarse en dos etapas semestrales, a lo largo de 2015, en al menos doce entidades federativas.

En marzo de 2015, se celebró el evento “Gobierno Abierto. Co creación desde lo local” donde tuvo verificativo una firma protocolaria del compromiso que asumían las entidades subnacionales en cuanto a los ejercicios locales y se presentó la propuesta de un

⁴ Nótese que, para el caso particular, no trata de “Gobierno Abierto” sino un concepto con pretensiones más amplias: el “Estado Abierto”

esquema particular descrito a continuación. En ese marco, se capacitó a las y los representantes de las entidades federativas, exponiéndoles que Gobierno Abierto era:

un modelo de gestión que incorpora principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y co-creación gubernamental, apoyados en las TIC y orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración que permitan generar beneficios colectivos (IFAI, 2015).

En ese mismo semestre, la definición cambió (Peña, 2017) y fueron recibiendo reportes de las dificultades que se estaban teniendo en las entidades federativas. Se procedió entonces a una reconfiguración del modelo que se estaba empleando para lo cual se convocaron tres mesas temáticas de discusión (transparencia, participación ciudadana e innovación) y se instrumentó una consulta electrónica donde se contabilizaron más de 200 personas interesadas y especialistas en el tema, provenientes de la academia, de la sociedad civil organizada, de los organismos garantes locales, así como de instituciones públicas federales y locales no sólo de México, sino de especialistas de Brasil, Chile, España, Estados Unidos y Perú. Este modelo se aprobó por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05) de la sesión celebrada el 18 de marzo de 2016. De acuerdo con esto, Gobierno Abierto es:

un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.

Además de los Ejercicios Locales “Gobierno Abierto: Co-creación desde lo local”, desde el INAI se promovieron otras acciones específicas para promover el tema, tales como una “Métrica de Gobierno Abierto”, una serie de reuniones en 2018 y 2019 bajo la

denominación “Cumbre Nacional de Gobierno Abierto”, programa desarrollado con el apoyo de instancias internacionales —USAID y PNUD—, principalmente- para el desarrollo de capacidades entre jóvenes identificados como agentes de cambio denominado “Gobierno Abierto desde lo local para el desarrollo sostenible”, un “Banco de Buenas Prácticas” disponibles entonces en un sitio de Internet a manera de descripciones o fichas informativas y hasta se instituyó un “Premio Buenas Prácticas”, como incentivo entregado a las experiencias que, de acuerdo con un jurado, son consideradas como destacadas.

La importancia del acuerdo del contenido que se le da a expresiones como Gobierno Abierto puede observarse en la experiencia del material de divulgación y las Métricas con respecto al Modelo promovido desde la misma instancia, el INAI.

A mediados del año 2017, el INAI publicó el número 24 de la serie “Cuadernos de transparencia” bajo el título “Gobierno Abierto” escrito por Alejandro González Arreola, donde se plantea —a partir de los trabajos de Oscar Oszlak—, que el Gobierno Abierto proviene de dos documentos administrativos generados en la administración norteamericana de Barack Obama donde se delinearon los principios normativos del Gobierno Abierto (los *qué*), los fines que persigue (los *para qué*) y los principales medios de implementación (los *cómo*). Sobre ello, González Arreola (2017, p. 11) agrega:

Con respecto a los “qué” [...] se afirma desde un punto de vista claramente normativo que “los tres principios de transparencia, participación, y colaboración conforman la piedra angular de un gobierno abierto” [...] En cuanto a los “para qué”, se destaca la idea de que la aplicación práctica de estos tres principios normativos tenderá a mejorar la rendición de cuentas, la receptividad y la efectividad del gobierno, en tanto que la transparencia promueve la rendición de cuentas al proveer información al público sobre lo que el gobierno está haciendo. Por su parte, la participación permite que las personas contribuyan con ideas y experiencia para que su gobierno pueda efectuar políticas públicas beneficiándose de la información que está ampliamente dispersa en la sociedad. Por último, la colaboración, hacia adentro del gobierno

y con la sociedad, mejora la efectividad del gobierno catalizando alianzas y cooperación [...] En cuanto al “cómo”, en estos documentos subyace una idea central: la necesidad de replantear la estrategia mediante la cual el gobierno se relaciona con sus gobernados e interactúa con ellos en tanto que éstos dejan de ser concebidos solamente como parte del “problema” de la gobernación de una sociedad, para ser vistos ahora también como parte de la “solución” en el abordaje de los problemas de la vida asociada.

El texto sigue con precisiones conceptuales: no reducir Gobierno Abierto a Datos abiertos; no confundirlo con Gobierno electrónico; no entenderlo como sinónimo de transparencia gubernamental, “la confusión conceptual más común” (González Arreola 2017, p. 15). Avanzando en la claridad conceptual, el autor se interna en “las arenas movedizas de lo que sí es Gobierno Abierto” (González Arreola 2017, p. 20) empleando diferentes definiciones. Para el caso mexicano, González Arreola (2017) presenta dos:

Definición del Plan Nacional de Acción: Gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país.

Definición INAI: El Modelo de GA del INAI parte de una definición normativa del concepto, el cual se entiende como un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales, en cuyo trabajo convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.

Como puede observarse, promovido por el entonces INAI, se tienen al menos dos maneras de entender al Gobierno Abierto. Y la historia no termina ahí, pues además se desarrolló una metodología para medir otro Gobierno Abierto, con otros elementos.

En total, se realizaron tres “Métricas de Gobierno Abierto” (en adelante, Métrica): 2017, 2019 y 2023. Su desarrollo buscó dar cuenta de avances y desafíos del conjunto de normas, organizaciones y mecanismos implementados en México en materia de acceso a la información incorporando el novedoso elemento del Gobierno Abierto.

Tabla 1: Resultados de las Métricas de Gobierno Abierto. 2017, 2019, 2021 y 2023.

POSICIÓN			MÉTRICA 2021	MÉTRICA 2023
N	MÉTRICA 2017	MÉTRICA 2019		
1	Ciudad de México	Federal	Guanajuato	Guanajuato
2	Guanajuato	Ciudad de México	Federal	Quintana Roo
3	Federal	Quintana Roo	Aguascalientes	Ciudad de México
4	Jalisco	Aguascalientes	Ciudad de México	Federal
5	Estado de México	Zacatecas	Baja California	Sinaloa
6	Aguascalientes	Chihuahua	Sinaloa	Puebla
7	Zacatecas	Jalisco	Hidalgo	Querétaro
8	Sonora	Sonora	Chihuahua	Hidalgo
9	Sinaloa	Estado de México	Quintana Roo	Chihuahua
10	Baja California	Sinaloa	Sonora	Zacatecas
11	Coahuila	Veracruz	Puebla	Tabasco
12	Michoacán	Baja California	Durango	Sonora
13	Veracruz	Campeche	Zacatecas	Aguascalientes
14	Quintana Roo	Guanajuato	Coahuila	Nuevo León
15	Tabasco	Nuevo León	Nayarit	Michoacán
16	Chihuahua	Hidalgo	Estado de México	Durango
17	Durango	Tamaulipas	Querétaro	Baja California
18	Morelos	Guerrero	Jalisco	Morelos

19	Nuevo León	Tabasco	Tabasco	Jalisco
20	Yucatán	Oaxaca	Colima	Campeche
21	Campeche	Puebla	Tamaulipas	Veracruz
22	Guerrero	Tlaxcala	Baja California Sur	Tlaxcala
23	Hidalgo	San Luis Potosí	San Luis Potosí	Tamaulipas
24	San Luis Potosí	Yucatán	Michoacán	Nayarit
25	Baja California Sur	Baja California Sur	Morelos	Guerrero
26	Chiapas	Chiapas	Veracruz	Colima
27	Colima	Coahuila	Campeche	Baja California Sur
28	Puebla	Nayarit	Nuevo León	Chiapas
29	Tamaulipas	Durango	Yucatán	Yucatán
30	Nayarit	Morelos	Tlaxcala	Oaxaca
31	Oaxaca	Querétaro	Chiapas	Coahuila
32	Tlaxcala	Michoacán	Oaxaca	San Luis Potosí
33	Querétaro	Colima	Guerrero	Estado de México

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados publicados.

De este seguimiento en el tiempo ¿cómo interpretar la posición de cada entidad? Las razones de las variaciones, los contextos en los que sucedieron, así como las probables causas, conforman un tema que requiere mayor análisis.

En primer lugar, que las Métricas (la de 2017 y la de 2019) “no son evaluaciones que midan o aporten datos precisos sobre la iniciativa «Gobierno Abierto: Co creación desde lo local» que reúne a 28 entidades federativas del país en diversas etapas para resolver problemas públicos locales por medio de espacios plurales de diálogo” (INAI/CIDE, 2019, p.12). Para el ejercicio de 2023, el programa «Co creación desde lo local» prácticamente no operaba. Un estudio a profundidad es debido, sobretodo para establecer la relación entre la existencia y operación de los Ejercicios Locales con los resultados.

En segundo lugar, las Métricas consideraron, como sujetos a observar dentro de su muestra en las entidades federativas y municipios, al Ejecutivo Estatal, el Poder Judicial, el

Poder Legislativo, organismos descentralizados, organismos autónomos, fideicomisos, partidos políticos, sindicatos y universidades. Además, para el orden federal, se consideraron otras entidades: Ejecutivo, organismos descentralizados, organismos autónomos, fideicomisos, Judicial, Legislativo, partidos políticos, sindicatos. Por razones de la argumentación del presente texto, en el texto principal solo se destacan los de entidades federativas y municipios.

Con algunas variaciones en el tiempo, es ilustrativa para el argumento que se presenta la primera metodología desarrollada. En 2017 se conoció el documento denominado “Reporte de resultados” de la primera Métrica. El ejercicio partió “de una definición operacionalizable de gobierno abierto que considera que un gobierno, para ser abierto, requiere que la información que transparenta sea realmente útil para la ciudadanía, y que los mecanismos de participación permitan efectivamente involucrarse en las decisiones de sus gobiernos” (Métrica, 2017, p. 1). En su elaboración, el equipo de investigadores realizó una revisión de cómo se ha medido la apertura gubernamental, una revisión de la literatura más citada sobre la materia y una encuesta entre expertos (Métrica, 2017). De la revisión sistemática, el equipo concluye que “son muy pocos los instrumentos que realizan algún tipo de medición directa... [y] ...que, incluso entre las métricas existentes, no hay un consenso sobre la manera en que este concepto debe entenderse y evaluarse” (Métrica, 2017, p.1). Para la revisión de literatura, se tomaron las primeras diez definiciones que aparecieran en *Google* y *Google Scholar* al momento de introducir las palabras “*Open government*” y “*Open government definition*”, excluyendo de los resultados que llevara solo a “datos abiertos” (*Open Data*); de ahí, se identificaron 33 conceptos diferentes y se contabilizaron para identificar los que se presentaban con mayor frecuencia. De esta revisión,

se puede decir que un Gobierno Abierto es aquel que es transparente, que busca la participación y colaboración de sus ciudadanos, que rinde cuentas y que provee acceso a información que, idealmente, debe ser presentada en un formato datos abiertos (Métrica, 2017, p.3).

Para cada elemento, se identificaron esfuerzos internacionales para conocer cómo se medían. Para recolectar la opinión de expertos, se desarrolló una encuesta en línea donde “se [les] pidió... que imaginaran que estaban a punto de construir una definición

operacionalizable” (Métrica, 2017, p. 6) y realizaran cuatro actividades: calificar, de 0 - irrelevante- a 10 -esencial-, 34 conceptos asociados al Gobierno Abierto, pudiendo agregar otros conceptos si lo consideraban necesario; agrupar los conceptos en componentes de una definición; nombrar cada una de las definiciones; proporcionar una definición de gobierno abierto. Este ejercicio fue analizado, después, por un programa que les permitió identificar promedios, desviaciones y se realizó otro trabajo de gabinete.

De esta sección:

el atributo considerado como más importante fue el de participación, seguido por los de datos abiertos y transparencia... la transparencia reactiva, por otro lado, recibió la calificación más baja, lo cual tiene sentido si se piensa que un gobierno abierto debe ir más allá que simplemente responder a las solicitudes de información que realizan sus ciudadanos (Métrica, 2017, p.8).

Ya con una definición, se desarrolló un instrumento con dos componentes (transparencia y participación), considerándolos “elementos necesarios para que gobierno y ciudadanía interactúen, cada uno desde una posición distinta, para lograr una acción gubernamental más eficaz” (Métrica, 2017, p. 13). La metodología en sí es, por supuesto sólida; lo que se señala es que prácticamente al mismo tiempo se estaba implementando una serie de actividades que en poco o en nada se reflejarían en la medición.

Posterior al auge que tuvo Gobierno Abierto, el tema de la apertura se diversificó. Parlamento Abierto es una de esas diversificaciones, donde puede observarse cómo los términos y los conceptos importan.

A finales de abril y principios de mayo de 2012, dentro del marco que significó un evento organizado en Washington (Estados Unidos) a finales de abril y principio de mayo — Organizado por el *National Democratic Institute*, la *Sunlight Foundation*, y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, con el apoyo de la *Omidyar Network*, el

Open Society Institute, el *National Endowment For Democracy*, el Instituto del Banco Mundial y la Embajada de México en los Estados Unidos— donde se reunieron líderes de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el monitoreo parlamentario (PMOs, como se les conoce por ser las siglas en inglés de *Parliamentary Monitoring Organizations*) se acordaron una serie de documentos que nutrieron las discusiones de otro evento, realizado en julio, llamado *Open Legislative Data Conference* — Organizado por el *Regards Citoyens*, *Centre d'études européennes de Sciences Po*, y *Médialab Sciences Po*.— realizado en París (Francia). El producto de estos encuentros es la llamada “Declaración sobre transparencia parlamentaria”, cuya versión final fue dada a conocer el 15 de septiembre, en la *World e-Parliament Conference* realizada en Roma (Italia) y que describe el compromiso asumido por las PMOs de promover en sus países una serie de principios y acciones específicas para ello.

Antes de desarrollarse en su aspecto normativo, en México PA fue un ejercicio impulsado desde organizaciones para monitorear aspectos de la información disponible en internet. Teniendo como antecedente y referencia a la “Declaración sobre transparencia parlamentaria”, en 2014 se estableció en México la Alianza para el Parlamento Abierto (en adelante APA-México) con la coordinación de doce organizaciones de la sociedad civil — Arena Ciudadana, Borde Político, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (Gesoc), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Impacto Legislativo, OPI, SocialTIC, Sonora Ciudadana, Transparencia Mexicana y Visión Legislativa—. Esta instancia definió diez principios (en ocasiones también les identifican como “elementos”) del PA, a saber:

1. Derecho a la Información. Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.
2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan

la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello. 3. Información parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa. 4. Información presupuestal y administrativa. Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual. 5. Información sobre legisladores y servidores públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes. 6. Información histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos. 7. Datos abiertos y no propietario*. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos. 8. Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos. 9. Conflictos de interés. Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes. 10. Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones

de la vida parlamentaria se incorporen estos principios. (Alianza para el Parlamento Abierto, 2015, p.6).

A estos diez principios (o elementos) la APA-México colocó 95 indicadores “no sólo como un reflejo del cumplimiento de disposiciones legales existentes, sino sobre todo como un estándar deseable que las instituciones legislativas deben cumplir para satisfacer las demandas de las personas en estos temas” (Alianza para el Parlamento Abierto México, 2015, p.6) y en ello realizó dos mediciones.

En el desarrollo de la investigación en la que se apoya el presente texto no se localizó documentación alguna que permitiera saber cómo se adaptaron los más de cuarenta ítems de la “Declaración sobre transparencia parlamentaria”, quiénes son esas personas aludidas o cómo es que se decide un estándar deseable. En la nota metodológica del primer diagnóstico (el de 2015) se refiere:

Se realizó el análisis de diversos documentos que preceden a este diagnóstico, como la “Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria”, en cuya elaboración participó Fundar y, junto a Borde Político, Impacto Legislativo y Visión Legislativa son firmantes. Además, se utilizaron los diez Principios de Parlamento Abierto y las 150 variables emanadas de ellos desarrollados por Arena Ciudadana y Transparencia Mexicana. Con un trabajo comparativo y complementario el grupo acordó los diez Principios de Parlamento Abierto que lograron conjuntar ambas visiones en una serie de lineamientos aplicables a cualquier institución legislativa. (Alianza para el Parlamento Abierto México, 2015, p. 11).

Hasta 2017 APA-México define que PA es:

“una institución legislativa que explica y justifica sus acciones y decisiones - es decir que rinde cuentas -, que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva - es decir que es transparente -, que involucra en sus procesos

la pluralidad de grupos políticos y sociales - es decir que cuenta con mecanismos de participación ciudadana - y que, para todo ello, utiliza estratégicamente las tecnologías de información y comunicación” (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017, p.5).

A ese momento, la referencia es a la organización (Congreso, Parlamento) y la identificación de ejes, principios o elementos que algunas definiciones consideran propios del Gobierno Abierto: rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana, tecnologías de la información. Sería, entonces, una adaptación de Gobierno Abierto a la organización legislativa. Es decir, las dificultades del Gobierno Abierto —en lo conceptual, cómo es que se ha llevado a la práctica y su alcance— fueron heredadas por PA.

Las variaciones de los elementos y cómo puede entenderse Parlamento Abierto se multiplican en las entidades federativas, en aquellos casos donde se ha incorporado en su normatividad (Peña, 2023).

2.1.2. Un marco para la corrupción

Como en el caso de la transparencia, colocamos a la corrupción como parte de esos conceptos que se han instalado como necesarios en la renovada relación entre quienes gobiernan y las personas gobernadas. No es que la palabra no existiera —de hecho en un sentido aristotélico, se refiere al hecho de alterar el estado de las cosas de modo tal que se desvíen de su fin u objetivo por uno ajeno, provocando su desnaturalización (Gilli, 2019), o puede rastrearse su origen en su derivación del del latín *corruptio*, que resulta de las raíces *com* (junto) y *rumpere* (romper)—, sino que la manera en la que se le entiende hoy por hoy requiere otros muchos elementos de los que provee el sentido común.

Desde una perspectiva de economía política, probablemente una de las aproximaciones conceptuales más socorridas, la corrupción se entiende como “una ganancia privada ilegal obtenida por un agente a expensas de un principal, cuando el agente se relaciona con un tercero” (Paldam, 2001, p.389), pudiéndose entender desde tres distintas aproximaciones: 1)

el modelo del burócrata no benevolente, es decir aquél que se procura una compensación fuera de la norma impulsado por deseos y actitudes egoístas; 2) la relación del marco legal con las fuerzas del mercado, es decir la existencia de áreas normativas poco claras coincidentes con incentivos para aprovecharse del puesto y 3) relacionado a la teoría de la organización, o la ausencia de procedimientos que disminuyen la discrecionalidad de las decisiones.

En esta misma perspectiva, Klitgaard, McLean-Abaroa y Parris (2000) utilizan una “fórmula metafórica”:

$$C = M + D - T$$

Donde C significa “corrupción”, M “monopolio del poder”, D “discrecionalidad del funcionario” y T “transparencia”.

De esto hay que decir lo siguiente, muy en la línea de lo que se ha establecido en este trabajo, la problematización del nuevo vocabulario. Resulta que en su versión original (en inglés), lo que ahora se ve como T de “transparencia” es A por “accountability” que frecuentemente es traducido como “rendición de cuentas”. En la traducción al español (Acuña-Alfaro y Mordt, 2022) se ha optado por usar la palabra “transparencia” debido a que no hay una traducción directa de “accountability”. Sin embargo, conceptualmente, “transparencia” no equivale a “rendición de cuentas”.

Regresando a lo dicho por Klitgaard, McLean-Abaroa y Parris, ellos añaden que “una estrategia contra la corrupción no debe iniciar o terminar con estruendosas palabras sobre la ética o la necesidad de una nueva actitud. Por otro lado, debe buscar la manera de reducir el monopolio del poder, limitar y clarificar la discrecionalidad del funcionario e incrementar la transparencia” (2000, p.27).

Tener una estrategia, agregan estos autores, significa que no se debe atacar a todas las formas de corrupción de una sola vez. Por el contrario “deben distinguirse varios tipos de corrupción y reconocer que no todas son igualmente dañinas” (Klitgaard *et al.* 2000, p.27).

Además de la perspectiva de la economía política, está la aproximación del asunto como algo cultural, es decir, el “patrón compartido de categorizaciones, actitudes, creencias, definiciones, normas, valores y otros elementos” (Li, 2006, p.199). El ya citado estudio de Morris observa a la corrupción “como algo que entraña vastos factores estructurales y fuerzas históricas” (1992, p.165). Y agrega:

“Una mirada superficial al pasado sugiere que la omnipresencia de la corrupción no es un fenómeno reciente. Eric Wolf da cuenta de una difundida corrupción durante la época colonial de México, asociándola con las barreras discriminatorias formales e informales a las que se enfrentaba la creciente población mestiza. Lucas Alamán se refiere a los corruptos privilegios de que gozaban los militares mexicanos a mediados del siglo XIX, y Alan Knight y Paul J. Vanderwood destacaron la práctica habitual de «convertir» a bandidos en policías durante los períodos pre y posrevolucionarios. El presidente Álvaro Obregón (1920-1924) reconoció públicamente el uso táctico de la corrupción: «no hay general que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos»; y el presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952) dejó un legado mundialmente famoso de corrupción y ganancias mal habidas. El retrato que hizo Frank Tannenbaum de la política mexicana a finales de la década de 1940 sintetiza la magnitud histórica de la corrupción: «Tal vez lo peor sea la mordida, que se expande en un círculo creciente de los burócratas a quienes no lo son, y representa ahora, quizá, el principal impedimento, tanto moral cuanto políticamente, para un buen gobierno y para el progreso económico»” (Morris 1992, p.14).

No solo el aspecto histórico. De acuerdo con Paldam (2001) la presencia de actos de corrupción puede relacionarse, además, con la religión: entre otros hallazgos, el cristianismo pre-reforma (los cristianos y los católicos) serían más propensos a la corrupción que el

cristianismo post-reforma (protestantes y anglicanos). Aproximarse a la corrupción como un aspecto cultural (la hipótesis del presidente con la que inicia este texto) convierte al fenómeno en algo amorfo. Puede afirmarse que procura un ambiente de estabilidad (de acuerdo con Morris [1992] sujeto a la existencia de límites con el fin de retener cierto grado de control centralizado y la abundancia de recursos) pero “es difícil de medir y tiene varias definiciones [pues] presupone una colectividad [e] involucra a más de una parte o entidad” (Danopoulos, 2014, p.108).

Visto lo anterior, queda clara la idea cuando se afirma que analizar el fenómeno de la corrupción en cualquier ámbito implica, de entrada, el problema de su definición pues se trata de fenómeno multifactorial, sistémico — se le identifica una jerarquía depredadora, como dispositivo sistémico para que el gobernante extraiga rentas de la población y, al mismo tiempo, asegure su lealtad, lo que lo protege de revueltas, de acuerdo con Charap y Harm (1999)— de amplio alcance y cuya existencia se puede corroborar en múltiples manifestaciones de las esferas pública y privada en la sociedad.

En este sentido, al hablar de corrupción se debe definir claramente la concepción que se está utilizando y justificarla en el contexto en que se está aplicando (Thompson, 2018) pues no existe una definición única que permita abarcar las diversas prácticas que componen a la corrupción.

Existen algunas propuestas de alta popularidad, como la de la organización Transparencia Internacional, que define a la corrupción como ‘el abuso del poder público para un beneficio privado’ (Transparencia Internacional, 2024), pero también las hay de acuerdo con las diferentes disciplinas en que se han encontrado, pudiéndose clasificarlas — de acuerdo con Del Castillo, 2001)— según su enfoque principal:

- a) La perspectiva del interés público, en donde las definiciones de corrupción destacan la ‘traición’ al interés público mediante las preferencias del interés particular o privado;

- b) La perspectiva legal, donde la corrupción se presenta como una desviación de las normas jurídicas en aras de obtener beneficios privados;
- c) La perspectiva sociocultural, que sostiene que el concepto de corrupción debe definirse de tal manera que involucre la desviación de normas o patrones de conducta, además de las normas escritas;
- d) La perspectiva de mercado, donde la corrupción se entiende como una unidad de maximización de ganancias para las personas en sus responsabilidades oficiales.

El estudio de la clasificación de la corrupción ha generado también una clasificación sobre las clasificaciones, como lo expone Encinas Islas (2024):

- a) El espacio donde la corrupción prospera: Corrupción burocrática y corrupción legislativa;
- b) Basándose en la conciencia de las personas respecto al fenómeno y la tolerancia a este,
 - i. Corrupción ‘negra’: actividades que la mayoría de los miembros, tanto de las élites como de las masas, condena y buscan su castigo.
 - ii. Corrupción ‘gris’: actividades sobre las cuales las élites y el público en general tienen diferentes perspectivas, o sobre las cuales hay diferencias de opinión o ambivalencia, incluso dentro de los mismos grupos.
 - iii. Corrupción ‘blanca’: actividades que, aunque formalmente son percibidas como corrupción, son más o menos toleradas por ambos grupos.
- c) Enfoques centrados en el cargo público, mercado e interés público;
- d) De acuerdo con la conducta: *Grass-eating*: se refiere a las personas funcionarias públicas que aceptan sobornos si les son ofrecidos; *Meat-eating*: se refiere a funcionarios que de hecho solicitan los sobornos. Se conoce también como corrupción ‘proactiva’.
- e) Pasiva o activa, según se refiera a que se acepta un soborno o se ofrece;
- f) El tamaño de la actividad: Gran corrupción o de alto nivel, que ocurre al nivel de élite, como políticos que toman decisiones en legislación o gobierno a su favor

o de algún grupo reducido; corrupción pequeña o de bajo nivel, corrupción que los ciudadanos ordinarios encuentran en su vida diaria en sus interacciones con la autoridad

Es pertinente anotar que la corrupción tiene, además de sus múltiples significados, algo de polémico como concepto.

Con el sugerente título “¿Por qué se enojó el presidente de Malaui? Hacia una etnografía de la corrupción”, William De Maria (2009) sostiene que: 1) la definición de la corrupción es una construcción “neo-colonialista” de las potencias del hemisferio occidental, y, 2) su medida y atención no debiera entenderse como una prerrogativa de externos. Nos extendemos algo más sobre estas ideas.

En su texto, De Maria refiere la inconformidad del presidente de Malaui, un pequeño país africano sin salida al mar ubicado en el sureste del continente, frente a la publicación de los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción que elabora Transparencia Internacional y la reacción de organizaciones de la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación. El episodio referido sucedió en 2007, desde entonces ya hasta la metodología del Índice ha cambiado, pero el texto ilustra el punto de lo controversial del concepto y cómo se le entiende.

Básicamente, describe el referido autor, el presidente de aquel país afirmó que Transparencia Internacional y su Índice (donde el país ocupaba, cada año, peores lugares) no comprobaban el incremento de la corrupción; en respuesta, y con algunos matices, diversas voces dijeron debía trabajar más para combatir la corrupción en lugar de pronunciarse contra una medición respetada a nivel internacional. La situación que se señala a Malaui se ha repetido en otras latitudes. Es decir, líderes políticos de otros países han querido distanciarse de mediciones como las de Transparencia Internacional y la respuesta en contrario no se ha dejado esperar. ¿Cuál es, entonces, la diferencia en el texto escrito por De Maria?

De acuerdo con el autor, el presidente pudiera no estar equivocado. ¿Cómo puede ser esto? La principal crítica alrededor del empleo del CPI es su aplicación acrítica de parte de la academia, los medios y la sociedad civil organizada (De Maria, 2010, p.150): no la metodología, sino la ideología que hay detrás del Índice. La corrupción, desde la percepción internacional de acuerdo con el autor, estaría motivada por un sentido capitalista neo-colonizador que en nada considera las prácticas y la cultura de los países africanos. La corrupción, concluye, no puede medirse ni investigarse fuera de la experiencia y realidad (De Maria, 2010, p.157), por lo que se requerirían de voces autorizadas, con una visión particular y específica y no occidentalizada.

Trasladado esto a la reacción del presidente de Malaui, no es que la corrupción haya empeorado. Lo que sucede es que el CPI mide -y mal califica- prácticas culturales de su país, las cuales se consideran equivocadas solo desde la lente del capitalista neo-colonizador. Una medición, por cierto agrega el autor, que no está interesado en el bienestar de la población sino en la seguridad de los capitales que pudieran invertirse en el país. Elaborando alrededor del argumento, las malas calificaciones de Malaui no son consecuencia de un mal presidente sino de la manera en la que se ha construido la vida en comunidad, la cultura en ese país.

¿Cómo se ha construido la vida en comunidad en Malaui? La referencia dominante sobre esto es el académico Peter P. Ekeh, de la Universidad de Ibadan en Nigeria. Porque, para el caso, no se habla de cultura en términos generales, sino de una construcción muy particular.

“[...] la distinción entre lo público y lo privado ha adquirido [en las naciones africanas] una connotación occidental, que puede describirse de la siguiente manera: tanto el ámbito privado como el público tienen una base moral. Una moral social generalizada pueden encontrarse [en la cultura occidental] tanto en lo público como en lo privado: lo que se considera como moralmente inaceptable en lo privado, también se considera moralmente malo en lo público; de manera similar, lo que se considera moralmente bueno en lo privado, sería moralmente bueno en lo público” (Ekeh, 1975, p.92).

En su estudio sobre Laos, Stuart-Fox (2006) reconoce que lo normal es el beneficio que una persona en el servicio público le provee a un familiar o amigo. La explicación histórica se encuentra, dice el autor, en la organización tradicional de ese país, el *meuang* y la *mandala*, una especie de unidad territorial de dimensiones variables y la aglomeración de varias de esas unidades bajo un mismo mando. Resulta que lo único que mantuvo unidas esas formas de organización, existentes hasta el siglo XIX, fue la lealtad. Con la dominación francesa (finales del siglo XIX) se adoptaron nuevos esquemas de organización política, manteniéndose en la práctica los valores políticos históricos.

Hay críticas sobre esto. Algunos autores —como Andersson y Heywood (2009)— califican como “ingenuo” el argumento de que sociedades “tradicionales” encuentran las prácticas corruptas como culturalmente aceptables. Es un tema en debate, como puede observarse.

2.2. Transparencia frente a la corrupción: Una relación necesaria

La literatura que relaciona a la transparencia con la corrupción suele enfatizar cómo la presencia de esta —y, como consecuencia, la ausencia de aquella— afecta de manera negativa el desarrollo económico, la distribución del ingreso, la legitimidad del sistema político (Baena Olabe y Cruz Vieyra, 2011) así como la poca efectividad de estas leyes en la región es la falta de garantías procedimentales, sanciones establecidas y excepciones claras (Michener, 2009).

Valorar la transparencia como un instrumento para combatir la corrupción implica reconocer, desde el inicio, que no se está frente a una fórmula simple. Si así fuera, bastaría con publicar información, multiplicar portales, aprobar leyes o crear instituciones para que las prácticas corruptas disminuyeran de manera proporcional. De hecho, la experiencia mexicana muestra algo distinto: durante las últimas décadas se ha construido un entramado normativo e institucional relevante en materia de acceso a la información, archivos,

fiscalización, responsabilidades administrativas y participación ciudadana; sin embargo, la corrupción no ha desaparecido de la vida pública ni de la percepción social.

Esta tensión obliga a pensar la transparencia no como una palabra virtuosa en sí misma, sino como una política pública que requiere capacidades, incentivos, procedimientos, sanciones y ciudadanía involucrada. Dicho de otra manera: la transparencia abre una puerta, pero no garantiza por sí sola que alguien entre, observe, comprenda, cuestione y produzca consecuencias institucionales.

La relación entre transparencia y combate a la corrupción se sostiene en una intuición poderosa: donde hay información disponible, clara y verificable, disminuyen los espacios para el abuso del poder. La corrupción suele alimentarse de zonas opacas, de decisiones tomadas sin explicación, de procedimientos incomprensibles, de expedientes incompletos, de datos dispersos o de reglas que solo entienden quienes las administran. En ese sentido, transparentar significa alterar la distribución del poder. Si la información es poder, entonces abrir información pública implica devolver una parte de ese poder a la sociedad. Pero esta devolución no ocurre de manera espontánea. Requiere que la información sea útil, oportuna, comprensible, comparable y accionable. Una base de datos publicada sin contexto puede cumplir formalmente con una obligación de transparencia y, al mismo tiempo, ser inútil para detectar irregularidades. Por eso, la pregunta relevante no es solo cuánta información se publica, sino qué tipo de información se abre, para quién, con qué calidad y con qué posibilidades reales de uso.

La transparencia, entendida únicamente como cumplimiento normativo, corre el riesgo de convertirse en una práctica burocrática más. Por eso es que debe distinguirse del derecho de acceso a la información y del derecho de petición. Se llenan formatos, se actualizan apartados, se responden solicitudes y se generan reportes, pero no necesariamente se modifican las condiciones que permiten la corrupción. Esta es una de las paradojas centrales del tema: puede haber más transparencia formal y, al mismo tiempo, poca capacidad pública para prevenir, investigar o sancionar conductas indebidas. Por ello, el combate a la corrupción exige que la transparencia se conecte con otros mecanismos de integridad pública:

control interno, auditoría, fiscalización, gestión documental, profesionalización del servicio público, protección a denunciantes, compras públicas abiertas, declaraciones patrimoniales y de intereses, así como sistemas efectivos de responsabilidades. La transparencia ilumina, pero no sustituye a las instituciones encargadas de actuar frente a lo que esa luz permite observar.

También debe reconocerse que la transparencia tiene una dimensión preventiva. Cuando una autoridad sabe que sus decisiones, contratos, presupuestos, padrones, criterios y resultados pueden ser revisados, aumenta el costo de actuar indebidamente. La posibilidad de escrutinio modifica conductas. Sin embargo, esta prevención depende de que la transparencia sea creíble. Si la información se publica tarde, incompleta o en formatos que dificultan su revisión, el mensaje institucional es ambiguo: se aparenta apertura, pero se conserva el control sobre lo que realmente puede conocerse. En cambio, cuando la información se organiza desde el diseño mismo de los procesos públicos, la transparencia deja de ser un trámite posterior y se convierte en una condición de la gestión. No se trata solo de abrir archivos cuando alguien los solicita, sino de construir procesos que puedan explicarse, documentarse y verificarse desde su origen.

En esta discusión, la corrupción tampoco debe entenderse como una categoría homogénea. No es lo mismo un soborno menor en una ventanilla que una red organizada para desviar recursos públicos; no es igual el conflicto de interés no declarado que la captura de una institución por intereses privados o criminales. Si la corrupción adopta formas distintas, la transparencia también debe diseñarse de manera diferenciada: por eso han proliferado tipos de transparencia. Frente a la corrupción administrativa cotidiana, puede ser útil simplificar trámites, publicar requisitos y reducir discrecionalidad. Frente a la corrupción en compras públicas, se requiere trazabilidad completa de contratos, proveedores, modificaciones, pagos y entregables. Frente a la captura institucional, se necesitan registros de intereses, agendas públicas, reglas de cabildeo y mecanismos de participación plural. La transparencia sirve al combate a la corrupción cuando se vincula con riesgos concretos y no cuando se invoca como consigna general.

Otro punto indispensable es la confianza ciudadana. La transparencia puede fortalecerla, pero también puede tensionarla. Al abrir información, se hacen visibles problemas que antes permanecían ocultos. En el corto plazo, ello puede incrementar la percepción de corrupción, no porque necesariamente haya más corrupción, sino porque se conoce más. Esta aparente contradicción debe asumirse con seriedad. Una sociedad que descubre irregularidades gracias a la transparencia puede sentirse decepcionada de sus instituciones; sin embargo, esa decepción puede ser el primer paso para exigir correcciones. El problema surge cuando la revelación no produce consecuencias. Si la ciudadanía observa casos, datos o indicios de corrupción y las instituciones no investigan ni sancionan, la transparencia puede terminar alimentando el cinismo. Por eso, la apertura de información debe acompañarse de capacidades de respuesta institucional. La confianza no se reconstruye solo mostrando información, sino demostrando que esa información importa.

La relación entre transparencia y corrupción también pasa por la calidad de la democracia. En un régimen democrático, la legitimidad de origen que proviene de las urnas no basta para justificar cualquier decisión durante el ejercicio del poder. Gobernar implica explicar, documentar, rendir cuentas y permitir el escrutinio. La transparencia, en este sentido, no es una concesión graciosa de la autoridad, sino una condición de la vida democrática. Permite que la ciudadanía evalúe si las decisiones públicas responden al interés general o a intereses particulares; si los recursos se aplican conforme a los fines aprobados; si los beneficios llegan a quienes fueron definidos como población objetivo; si los resultados prometidos se alcanzan o solo se anuncian. Combatir la corrupción, entonces, no es únicamente perseguir conductas ilegales, sino proteger la posibilidad de que lo público siga siendo público.

El desafío contemporáneo es pasar de la transparencia como disponibilidad de información a la transparencia como inteligencia pública. Esto significa producir información que permita identificar patrones, anticipar riesgos y orientar decisiones. Las tecnologías digitales y la inteligencia artificial abren posibilidades relevantes para detectar anomalías en contrataciones, concentración de proveedores, sobre costos, redes de vínculos o incumplimientos recurrentes. Pero también introducen riesgos: automatizar sesgos, opacar

algoritmos, debilitar garantías o sustituir deliberación pública por soluciones tecnocráticas. La transparencia del futuro no puede limitarse a publicar datos; debe incluir la explicación de cómo se producen, cómo se procesan, qué decisiones informan y qué límites éticos orientan su uso. La opacidad también puede esconderse detrás de sistemas sofisticados.

En suma, la transparencia y el combate a la corrupción mantienen una relación necesaria, pero no automática. La primera puede prevenir, detectar y facilitar el control de la segunda, siempre que se inserte en un ecosistema institucional más amplio. Su potencia no radica únicamente en mostrar, sino en permitir que lo mostrado sea comprendido, discutido y utilizado para corregir. Por ello, una política de transparencia con enfoque anticorrupción debe preguntarse menos por el volumen de información publicada y más por su capacidad para reducir discrecionalidad, activar controles, fortalecer responsabilidades y abrir espacios efectivos de participación ciudadana. La transparencia importa porque modifica la relación entre quienes gobiernan y las personas gobernadas; el combate a la corrupción importa porque protege esa relación de su degradación más profunda: el uso privado de lo que pertenece a todas y todos.

Entonces, es que la transparencia no debe prometer lo que no puede cumplir por sí sola, pero tampoco debe minimizarse su valor. Sin transparencia, la corrupción encuentra mejores condiciones para ocultarse; con transparencia mal diseñada, puede aprender a simular cumplimiento; con transparencia útil, articulada y socialmente apropiada, se incrementan las posibilidades de prevenir abusos, exigir cuentas y reconstruir legitimidad democrática. El camino no es corto ni lineal. Tiene avances, retrocesos, zonas grises y disputas políticas. Pero sigue siendo un camino indispensable si se pretende que la democracia no sea solo un arreglo electoral, sino un sistema de vida capaz de mejorar, con evidencia y responsabilidad, las condiciones de la vida pública.

Capítulo 3. Transparencia y corrupción en México: análisis empírico

Delineados los marcos teóricos, conceptuales y legales, es momento de formular la pregunta ¿cómo se encuentra México?

A estas alturas del texto se ha establecido que: 1) Es necesario comprender a la transparencia frente a la corrupción dados los terribles efectos que puede tener esta, o las bondades de aquella; 2) Ambos términos forman parte de un inventario, más o menos reciente, que se ha ido conformando como consecuencia de la dinámica relación entre quienes gobiernan y las personas gobernadas, que ha variado en el tiempo y que, en últimas fechas, se presenta con una mucho mayor horizontalidad con respecto de lo que sucedía en el pasado; 3) Tanto transparencia como corrupción son términos con alguna complejidad y matices y se les puede comprender de manera diversa según el punto de vista o el área de conocimiento desde donde la persona se coloque.

Corresponde ahora conocer qué ha sucedido en la práctica para identificar, en la medida de lo posible, los avances y retrocesos que se han sucedido en décadas en los que intensos movimientos organizacionales, legales y presupuestales han tenido lugar. Para ello, el presente capítulo propone una hipótesis de trabajo y recupera, de una serie de reconstrucciones de episodios, la evidencia necesaria para construir una postura al respecto.

3.1. Hipótesis

La correlación esperada entre transparencia y combate a la corrupción genera una hipótesis descriptiva básica: “Un incremento en los niveles de transparencia gubernamental se asocia con una disminución en los niveles de corrupción de una sociedad”. Esta, sin embargo, debiera poderse tamizar ahora con los marcos conceptuales que se han presentado: estamos frente a dos conceptos —transparencia, corrupción— para los que no hay consenso. En este escenario, la validación de la hipótesis básica dependerá de qué se quiera entender por uno y por otro. ¿Significa lo anterior que se está frente a un callejón sin salida donde todo dependerá del cristal con el que se vea? Para nada. La presentación de los marcos

conceptuales básicos incluidos ya en el trabajo justo lo que pretenden es que se tengan los elementos para construir una respuesta.

Otra alternativa es la de trabajar con la siguiente hipótesis predictiva: “Si se fortalecen los mecanismos de transparencia, se reducirá la incidencia de factores que facilitan la corrupción, lo cual se traducirá en mayores niveles de confianza ciudadana, mejores prácticas de rendición de cuentas y un fortalecimiento de la cultura cívica democrática”.

Los temas tienen ya tiempo en la discusión: más de cuatro décadas el de la corrupción y su combate; más de dos, en el caso de la transparencia. En ese tiempo se han implementado diferentes fórmulas, se han intentado en diferentes esferas de lo público —no solo lo gubernamental, también en las actividades legislativas y judiciales— y se incluyeron los diferentes órdenes de una república federal. Por eso no hay una respuesta única ni total, sino diferentes narrativas que se alimentan de un amplio horizonte delineado por contexto, concepto e historia.

3.2. Método y pruebas empíricas de la hipótesis

Es sabido que la corrupción constituye uno de los principales obstáculos para el desempeño efectivo de las instituciones públicas y la consolidación democrática. En este contexto, la transparencia ha sido promovida como un mecanismo central para reducir prácticas indebidas en la gestión pública. La hipótesis que guía este análisis sostiene que, si se fortalecen los mecanismos de transparencia —en consideración de lo polisémico del concepto— se reducirá la incidencia de factores que facilitan la corrupción, lo cual se traducirá en mayores niveles de confianza ciudadana, mejores prácticas de rendición de cuentas y un fortalecimiento de la cultura cívica democrática. Esta proposición puede comprenderse como una cadena causal en la que la transparencia actúa como condición inicial que desencadena efectos institucionales y sociales acumulativos.

La organización y sistematización de lo que aquí se presenta, se estructura de acuerdo con el siguiente método: 1) Se plantea la problematización de las políticas de transparencia

y combate a la corrupción como instrumentos generadores de confianza ciudadana y rendición de cuentas en un ambiente democrático; 2) Se sistematizan conceptos sobre transparencia y corrupción a manera de marcos para un entendimiento coherente; 3) A partir de lo anterior, se reconstruye a manera de caso instrumental y en líneas de tiempo los episodios significativos de ambas políticas; 4) Se concluye, a partir de hallazgos y recomendaciones consecuencia de lo anterior. Esta ruta es la empleada pues permite exponer en breve espacio —con el riesgo presente de caer en la sobre simplificación— de dos a tres décadas de trabajos institucionales y luchas ciudadanas alrededor de términos complejos.

En términos generales, el fortalecimiento de la transparencia contribuye a reducir las condiciones que posibilitan la corrupción al disminuir las asimetrías de información entre gobernantes y personas gobernadas. Desde la perspectiva del enfoque principal-agente, la opacidad facilita que los funcionarios públicos actúen en beneficio propio sin ser detectados; en contraste, la disponibilidad de información pública incrementa la capacidad de vigilancia por parte de la ciudadanía, medios de comunicación y órganos de control. Este incremento en la visibilidad de las decisiones públicas eleva los costos esperados de incurrir en prácticas corruptas, generando un efecto disuasivo que modifica los incentivos de los actores públicos.

Debe comprenderse que la reducción de la corrupción tiene efectos directos —o se espera los tenga— sobre la confianza ciudadana y la calidad de la rendición de cuentas. Cuando las instituciones públicas operan con menores niveles de discrecionalidad indebida, se fortalece la percepción de integridad y legitimidad gubernamental. Asimismo, la transparencia no solo implica acceso a la información, sino también la posibilidad de exigir responsabilidades, evaluar el desempeño institucional y activar mecanismos de sanción. De esta forma, la rendición de cuentas se vuelve más efectiva, ya que la información disponible permite vincular decisiones, resultados y responsabilidades de manera más clara.

Finalmente, el aumento de la confianza y el fortalecimiento de la rendición de cuentas inciden en la consolidación de una cultura cívica democrática. La confianza institucional incentiva la participación ciudadana en asuntos públicos, fomenta la vigilancia social y promueve la internalización de valores como la legalidad, la corresponsabilidad y el respeto

a las normas. Este proceso configura un círculo virtuoso en el que una ciudadanía más informada y participativa contribuye a sostener mecanismos de control democrático, reforzando a su vez las condiciones que inhiben la corrupción.

No obstante, es importante reconocer que esta relación no es automática ni lineal. La transparencia, por sí sola, no garantiza la reducción de la corrupción si no se acompaña de capacidades institucionales para procesar la información, mecanismos efectivos de sanción y contextos políticos que favorezcan la rendición de cuentas. Además, fenómenos como la sobrecarga de información o la simulación de prácticas transparentes pueden limitar sus efectos. Por ello, la hipótesis debe entenderse bajo ciertas condiciones: la transparencia será efectiva en la medida en que se articule con instituciones sólidas, ciudadanía activa y sistemas de control funcionales, consolidando así su potencial para fortalecer la democracia.

Una primera noción sobre el estado de la situación es posible identificarla a través de las mediciones internacionales, a cargo de organizaciones sociales —es decir, no representado por algún gobierno—. De ellas, la más longeva sobre la corrupción es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado anualmente, desde 1995, por la organización Transparencia Internacional.

Este Índice ofrece una medición de la corrupción percibida en el sector público, a manera de índice compuesto que estandariza y agrega evaluaciones de expertos y empresarios provenientes de fuentes externas —hasta 13— como el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, consultoras de riesgo, centros de investigación y organismos especializados. Un cambio metodológico relevante ocurrió en 2012, cuando Transparencia Internacional modificó la forma de cálculo para hacer comparables las puntuaciones en el tiempo; antes de ese año, los resultados eran menos adecuados para comparaciones interanuales directas. Si bien en el nombre lleva eso de “percepción”, es la medición más consistente que se tiene.

Tabla 2: Resultados de México en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional

Año	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
-----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Calificación	27	34	35	31	30	29	28	29	31	31	31	31	26
Lugar internacional	141	106	103	111	123	135	138	130	124	124	126	126	140

Fuente: elaboración propia, a partir de los resultados disponibles en <https://www.transparency.org>

El “lugar internacional” depende del número de países incluidos en el estudio, y hay que decir que varía de año a año. Por eso, no es una referencia estable. La calificación, por el contrario, sí permitiría valorar variaciones sobre cómo se percibe la corrupción en el país. En cuanto a las calificaciones, una puntuación de 100 implicaría una percepción muy baja de corrupción y una calificación de 0 debe entenderse como una percepción sobre el sector público de que la corrupción está en los peores niveles. Y ahí lo que se ve es que a lo largo del tiempo, independientemente del movimiento institucional, legal y organizacional, el país mantiene más o menos el mismo rango.

En México, de manera interna, los registros estadísticos con los que se cuenta relacionados con la transparencia y la corrupción se encuentran, principalmente, en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y —con la limitación que más adelante se explica—, la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) elaboradas por el INEGI. También con el respaldo de esta organización pueden identificarse algunas secciones menores en los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales, los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales y los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Estatal. Como se verá en las explicaciones que se presentan para las dos principales fuentes, los momentos en que se elaboran varían según cada instrumento; en general, sin embargo, aportan una panorámica completa sobre el estado de la situación.

La ENCIG, por su parte, recaba información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos proporcionados por los diferentes niveles de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia. En este levantamiento, la corrupción sucede cuando una persona en el servicio público abusa de sus funciones para

obtener beneficios personales como dinero, regalos o favores⁵. De acuerdo con esta encuesta, en un periodo de diez años (de 2013 a 2023), el porcentaje de la población de 18 años y más que considera frecuentes o muy frecuentes los actos de corrupción en las instituciones públicas ha bajado poco más de 5 puntos porcentuales, teniendo su valor más alto en 2017, cuando 9 de cada 10 personas así lo consideraban (Tabla 3). En un periodo similar, la tasa de prevalencia —es decir, el número de personas que experimentaron al menos un acto de corrupción al realizar trámites o interactuar con servidores públicos— por cada 100 mil habitantes tuvo un máximo registrado en el año 2019 para, en 2023, bajar sin llegar a la línea base establecida en 2015 (Tabla 4).

Tabla 3: Percepción sobre frecuencia de la corrupción en México

Año	2013	2015	2017	2019	2021	2023	2025
Estimación	88.3	88.8	91.1	87.0	86.3	83.1	84.5

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013, 2015, 2017, 2019, 2021, 2023 y 2025 disponibles en <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2025/#tabulados>

Tabla 4: Tasa de prevalencia de corrupción por cada cien mil habitantes en México

Año	2015	2017	2019	2021	2023	2025
Estimación	12 590	14 635	15 732	14 701	13 966	15 642

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, 2017, 2019, 2021, 2023 y 2025 disponibles en <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2025/#tabulados>

En esta medición del ENCIG, los resultados de 2025 sugieren un repunte en la gravedad percibida del problema de la corrupción.

La ENAID solo se elaboró en dos ocasiones, 2016 y 2019. Lo realizó el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en colaboración con el Instituto

⁵ En el cuestionario que se usa, así es como se define la corrupción.

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Tiene como antecedente la Encuesta Sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (EDAI) elaborado en 2013 a partir de un convenio de colaboración firmado por entre el INAI y el INEGI en febrero de 2012 y el estudio que el entonces IFAI solicitó a la empresa Parametría en 2011 y que se denominó “Investigación estratégica. Análisis de opinión y mercado” (INEGI, 2016).

Al tratarse de una aproximación especializada y particular, la ENAID ofrece información sobre el tipo de información que la población consultaba cotidianamente, el grado de conocimiento que la población tenía sobre la legislación y las organizaciones encargadas de garantizar el derecho de acceso a la información, la experiencia general cuando se accedía a información en portales gubernamentales, el interés de la población en realizar alguna solicitud de información, entre otros aspectos. El periodo que abarca es relativamente corto, pero algunas comparaciones entre los resultados de ambos ejercicios (INEGI, 2019) permiten advertir:

- a) Que la principal fuente de la que se obtenía información dejó de ser la televisión (en 2015) para ser el Internet (en 2019);
- b) Que se incrementó la confianza en la información que se difundía en temas como salarios y sueldos de personas en el servicio público (veinte puntos porcentuales entre ejercicios) y la utilización de los recursos públicos (ocho puntos porcentuales);
- c) Bajó en casi diez puntos porcentuales la población que creía que era falsa la información publicada sobre el desempeño de los gobiernos era falsa o sobre la disminución de la pobreza;
- d) Bajó casi un 10% la población que consideraba que solicitar información al gobierno era una tarea difícil o muy difícil;
- e) El porcentaje de la población que conocía existía una institución pública que garantizaba el ejercicio del derecho de acceso a la información pasó de del 50.6% al 54.8%.

Pero los datos sin contexto poco indican. A continuación, la narrativa de lo realizado.

3.2.1. Línea del tiempo de la transparencia en México

Tanto el derecho de acceso a la información como el derecho de petición se encuentran en el ordenamiento jurídico mexicano prácticamente desde que inició la vigencia de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Cuando se aborda la transparencia, suele señalarse como primera referencia la reforma constitucional de diciembre de 1977, por la cual se adiciona el artículo sexto constitucional, reconociéndose como obligación del Estado mexicano el garantizar el derecho a la información. Hasta entonces, este artículo mantuvo su redacción original de 1917, que decía:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Para adicionar diez palabras y quedar como sigue:

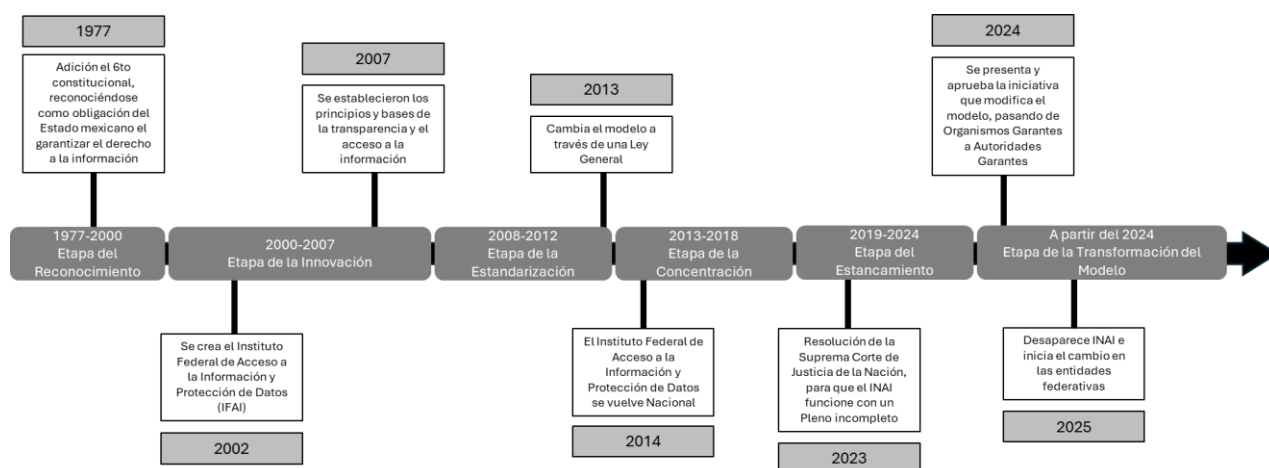
La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado (Diario Oficial, 1977).

Este movimiento legislativo, sin embargo, obedeció a una razón electoral y tuvo a los partidos políticos y a los medios de comunicación en el centro de sus ocupaciones, como una manera en que aquellos pudieran participar en éstos, que tuvieran tiempos y pudiera irse ampliando su presencia.

Dicho de otra manera, la reforma constitucional de 1977 suele señalarse como una primera etapa de la transparencia, pero no es en sentido estricto, un cambio que abonara a la transparencia sino al derecho de acceso a la información.

Se propone, para una mayor claridad expositiva, distinguir seis etapas en la historia de la transparencia en México (Ilustración 1). A continuación, su explicación.

Ilustración 1: Línea de tiempo de la Transparencia en México



Fuente: elaboración propia

La primera etapa puede considerarse entre 1977 y el año 2000, donde el tema quedó alrededor de la obligación estatal de garantizar el derecho a la información. La transparencia como tal se instala de manera decidida en el discurso político y social, de manera contundente, a inicios del presente siglo. En México, su aparición y adopción coincide con el cambio, en el año 2000, del origen partidista del titular del Ejecutivo electo pues militaba en el Partido Acción Nacional (PAN) y hasta entonces, por siete décadas, provenía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por el momento en el que aparece se le asocia con la democracia, con el fin de un régimen, con algo positivo. Sin embargo, ni como tema ni como política pública, puede afirmarse que la transparencia pertenezca a un movimiento político particular. Tampoco debiera decirse que la transparencia fue una política impulsada desde el centro del país que se propagó entre los gobiernos y las sociedades de las entidades federativas y municipios pues, por el contrario, fue un tema que fue adaptándose y

adoptándose desde municipios y estados, coincidentes con una tendencia mundial donde el término transparencia tomó poder y presencia.

De incluir como referencia la referencia de la reforma constitucional de 1977, como suele hacerse, una etapa inicial en México —que aquí llamaremos “De la innovación”— se presenta entre los años 2000 y 2007. A falta de un referente nacional y reglas o normas que aplicaran dentro del territorio, en las entidades federativas se vivió un proceso de experimentación normativa que se tradujo, en el mediano plazo, en la existencia de procedimientos diferenciados para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En 2007, al artículo 6to constitucional, se le adiciona un segundo párrafo con siete fracciones donde se establecieron los principios y bases de la transparencia y el acceso a la información. Esta adición fue:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información pública y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se

sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes (Diario Oficial, 2007).

Es en este momento al derecho de acceso a la información se le unió el término transparencia, del que desde entonces no se ha desvinculado. Es cuando la mayor parte de los organismos de transparencia son creados, generando otra característica del sistema mexicano: la presencia de organismos especializados encargados de llevar a la práctica el ejercicio de un derecho. Conviven aquí, diferentes diseños organizacionales que van desde la autonomía en la constitución —sobre todo en las entidades federativas, existió una especie de laboratorio normativo pues se legisló con un impulso innovador, llegándose a crear órganos autónomos que eventualmente serán los “órganos garantes”, que desaparecen con la reforma de diciembre de 2024—, hasta la de organismos descentralizados dentro del Ejecutivo, entre ellos el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que a lo largo de la línea temporal irá cobrando relevancia.

A partir del intento por desaparecer el organismo en Querétaro trasladándole sus asuntos a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, surge un frente común de defensa integrado por los organismos de los otros estados. De ahí surge la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) que es el germen de lo que después se llamará Sistema Nacional de Transparencia.

Esta etapa, producto de la ausencia de un marco unificado de referencia —y, posiblemente, combinado con el entusiasmo de un tema entonces novedoso y que prometía incrementar la legitimidad de los gobiernos— tiene, a juicio de quien esto escribe, algunos elementos que pudieran recordar el modelo que quedó posterior a la reforma de diciembre de 2024. Por esta razón, se abunda un dato adicional.

En 2007, el entonces IFAI promovió una serie de trabajos que se sistematizaron en el documento denominado “Código de Buenas Prácticas”. Ese texto se identificó como “producto de un ejercicio de consulta y consenso, expone en un formato propio de un instrumento legislativo, las mejores prácticas en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como alternativas concretas para el diseño de las leyes de acceso a la información pública en México, todo ello de manera congruente con los principios y bases que contiene el texto reformado del artículo 6º constitucional” (López-Ayllón, 2007, p.7). Lo que se pretendió, entonces, fue construir un nuevo modelo que resultó ser el que estuvo en operación a partir de 2008. La tercera parte del documento correspondió a las Instituciones, en particular las “Unidades de Información”, los “Comités de Información” y el “Órgano Garante”, que es donde se enfoca la atención para efectos del presente trabajo. En esta sección, si bien se considera que “no hay respuestas o modelos idóneos” (López-Ayllón, 2007, p.83) toda vez que deberían tomarse en cuenta las condiciones y experiencias locales, se identificaron cinco bases específicas que debían considerarse, a saber: 1) La existencia de un solo órgano garante para el nivel estatal; 2) La necesidad de definir claramente el perfil de sus integrantes y establecer procedimientos claros; 3) La preferencia de que sea el legislativo quién haga la selección final mediante una mayoría calificada; 4) Una integración colegiada, entre 3 y 5; y 5) La conveniencia de profesionalizar a los órganos mediante la creación de un servicio civil de carrera.

En este documento se considera como una “novedad” la propuesta de “otorgar facultades al Órgano Garante para intervenir de manera subsidiaria en materia municipal y así coadyuvar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información de este orden de gobierno” (López-Ayllón, 2007, p.84).

Con la reforma del artículo 6to constitucional, se establecen principios y bases que deberán observarse en las entidades federativas. Este hito comprende del año 2008 al 2012 y le llamaremos “Etapa de la estandarización”. En la iniciativa de reforma constitucional puede leerse el diagnóstico siguiente: “La iniciativa que se dictamina, surge de un análisis pormenorizado y exhaustivo de una problemática nacional que no debemos aceptar: luego de cuatro años de marcha de las leyes de transparencia y acceso a la información, se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho, que contienen diversas leyes, tanto federal como estatales” (Cámara de Diputados, 2007). En este hito, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública cambió su denominación a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos manteniendo el acrónimo IFAI. En este momento, la participación del IFAI en la COMAIP seguía siendo como de invitado para apoyar en actividades propias de un secretariado

Después, el artículo 6to constitucional es reformado en tres ocasiones (2013, 2014 y 2016) con lo que se fortalece la figura del hasta entonces IFAI y se clarifica su protagonismo en la construcción nacional, por lo que llamaremos a esta etapa como de la “Concentración”.

En el entonces denominado IFAI hay una transición de “Federal a Nacional” (2014) lo que implica la evolución en el órgano máximo de gobierno, cambiando en su número de integrantes de cinco a siete y pasando de un nombramiento de parte del titular del Ejecutivo pudiendo ser objetado por el Senado a uno hecho por el Senado, a partir de un procedimiento abierto e incluyente, pudiendo ser objetado por el Ejecutivo. También cambió el rango de acción, de uno limitado a las entidades de la Administración Pública Federal —y de asesoría o referencia para los llamados “otros sujetos obligados” del orden federal— a uno amplio que incluye Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal. La naturaleza de su autonomía evolucionó de una autonomía operativa, presupuestaria y de decisión a una autonomía constitucional.

Lo que hay en esta etapa es concentración; pudiera argumentarse que es para el servicio de la transparencia, pero concentración, a fin de cuentas.

La COMAIP deja de existir y se habla, entonces, de un Sistema Nacional de Transparencia. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ya no tiene responsabilidades secretariales y de seguimiento, sino de coordinación y preside el Sistema. Se plantea la necesidad de avanzar en políticas públicas de aplicación nacional, generando los Programas Nacionales de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) y el de Protección de Datos Personales (PRONADATOS), diseñadas desde el centro e implementadas por el propio centro y las entidades federativas a través de una serie de acciones derivados de lo anterior.

Posterior a la segunda mitad del 2018, una vez conocidos los resultados de las elecciones presidenciales y la postura de quien sería titular del Ejecutivo, se identifica una nueva etapa que se propone se conozca como del Estancamiento, porque para el garante nacional implicó una marcada disminución de su dinamismo al grado que, incluso, se mantuvieron vacantes las plazas dentro del Pleno del Instituto generando la suspensión de actividades de abril a agosto de 2023 y, posterior a la resolución de un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su funcionamiento con un Pleno incompleto. En este periodo presidencial es que se presentó la iniciativa de reforma constitucional (febrero de 2024) que culminaría con la desaparición del INAI.

Para identificar los principales cambios en el multicitado artículo 6to constitucional, se presentan unas tablas comparativas.

Tabla 5: Cambios en el primer párrafo del artículo 6to constitucional

Primer párrafo	Redacción original	La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.
	1977	La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

	2007	La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la Ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.
	2013	La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Fuente: elaboración propia

La siguiente reforma se presentó en 2013, en el primer párrafo, para incluir el ataque a la vida privada como nueva hipótesis de excepción al principio de libertad de expresión. En este decreto, además, se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto, pasando el entonces párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto, y un apartado B al artículo 6°. De esta manera, el multicitado artículo queda en los siguientes términos (Diario Oficial, 2013):

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. a VII. ...

En la transcripción se omite el Apartado B, por tratarse ahí la materia de radiodifusión y telecomunicaciones que escapa al interés del presente escrito.

Una quinta reforma se identifica publicada en el Diario Oficial en febrero de 2014. En ella, se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6°. Las variaciones se aprecian de mejor manera en la siguiente tabla:

Tabla 6: La evolución en sujetos obligados por la transparencia

Fracción	Año	Redacción
I	2013	Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
	2014	Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal , es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional , en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.
IV	2013	Se establecerán mecanismos de acceso a la información pública y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
	2014	Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V	2013	Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos.
	2014	Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

Fuente: elaboración propia.

En esta reforma de 2014, la nueva fracción VIII, constó de dieciséis párrafos en los siguientes términos (Diario Oficial, 2014):

La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o

de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Dos años después, en 2016, se reforman el párrafo primero y la fracción VIII, párrafos cuarto, quinto y décimo sexto, del Apartado A del artículo 6to. Las variaciones se aprecian de mejor manera en la siguiente Tabla:

Tabla 7: La incorporación de las entidades federativas en el artículo 6to constitucional

Ubicación	Año	Redacción
-----------	-----	-----------

Párrafo primero Apartado A	2014	Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:
	2016	Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas , en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:
Párrafo cuarto de la fracción VIII	2014	El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.
	2016	El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.
Párrafo quinto de la fracción VIII	2014	El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.
	2016	El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas , podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Párrafo décimo sexto de la fracción VIII	2014	El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.
	2016	El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación , con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas , con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Fuente: elaboración propia

La reforma constitucional de 2024 incidió en el párrafo tercero del multicitado artículo y sus fracciones II, párrafo primero, IV y los párrafos primero, segundo y tercero de la fracción VIII del Apartado A al que se le derogan los párrafos Quinto a Decimosexto. Los cambios del texto que permanece en la Constitución pueden observarse a continuación.

Tabla 8: La evolución de la protección de los datos personales

Ubicación	Año	Redacción
II	2006	La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
	2024	La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. Para tal efecto, los sujetos obligados contarán con las facultades suficientes para su atención. Por lo que hace a la información relacionada con los datos personales en posesión de particulares, la ley a la que se refiere el artículo 90 de esta Constitución determinará la competencia para conocer de los procedimientos relativos a su protección, verificación e imposición de sanciones.
párrafo primero, IV	2014	Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

	2024	Se establecerán mecanismos de acceso a la información pública y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante las instancias competentes en los términos que fija esta Constitución y las leyes.
Párrafo primero, VIII	2014	La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.
	2024	Los sujetos obligados deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Las leyes en la materia determinarán las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de estos derechos, así como la competencia de las autoridades de control interno y vigilancia u homólogos en el ámbito federal y local para conocer de los procedimientos de revisión contra los actos que emitan los sujetos obligados.
Párrafo segundo, VIII	2014	El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados , en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.
	2024	Los sujetos obligados se regirán por la ley general en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales, en los términos que ésta se emita por el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.
Párrafo tercero, VIII	2014	En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.
	2024	El ejercicio de este derecho se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Fuente: elaboración propia

Antes de la reforma del 2024, el supuesto que alimentó la necesidad de los cambios constitucionales en el artículo 6to constitucional podría decirse se apoya en tres argumentos,

a saber: a) En los gobiernos se identifica que la legitimidad de origen, es decir la que se obtiene en los procesos electorales, no es suficiente y lo deseable es tener mecanismos que promuevan o provean de legitimidad en el ejercicio; b) Es positivo para los gobiernos aprovecharse de mecanismos no gubernamentales que le suplementen y complementen; c) Se propone que la relación de poder pueda describirse como una red de gobernanza donde existen (y se respetan) diferentes polos de poder, donde lo gubernamental es uno de los más importantes, pero al fin uno de los varios que hay. Frente a ello, producto de la reflexión y la observación de la iniciativa y el contexto en el que se presentó, la reforma constitucional de 2024 descansa sobre un supuesto que se sostiene con argumentos diferentes, es decir, a) A los gobiernos les es suficiente la legitimidad que resulta de los procesos electorales; b) La participación de lo no gubernamental promueve agendas privadas, de grupos o élites, que no benefician intereses amplios (los de la nación, los del pueblo) y c) La relación de poder es piramidal y de gobernabilidad.

Las implicaciones y consecuencias de la reforma constitucional de 2024 y la reforma legal de 2025 son profundas y amplias: cambian la esencia del modelo que fue construyéndose y consolidándose a lo largo de dos décadas. Detrás de ello hay argumentos que presentaron quienes la promovieron: la simplificación de estructuras, la posibilidad de menores costos, que la existencia de un entramado organizacional especializado, autónomo, permanente con autoridad en las materias —acceso a la información, transparencia, protección de datos personales— desde la perspectiva comparada es más una excepción que una regla. Si estos argumentos se sostienen, son materia de una investigación y una reflexión más profunda que escapa de los alcances del presente trabajo.

Una pieza centra en el funcionamiento del nuevo modelo para la gestión del acceso a la información y la transparencia es el Sistema Nacional, mismo que se define en el artículo 23 como “el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano”. Su antecedente inmediato es el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de la Ley anterior, definido en el artículo 28, prácticamente los mismos términos, a saber: “el conjunto orgánico y articulado de sus miembros,

procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano”.

Con una definición prácticamente igual, en comparación con lo que había venido funcionando, las diferencias se encuentran en tres aspectos: a) su integración, b) funcionamiento del Consejo Nacional a través de una Secretaría Ejecutiva y c) el funcionamiento del Pleno.

a) *Sobre la integración.* En el caso de la Ley abrogada, el Sistema Nacional estuvo integrado (artículo 30 de la Ley anterior) por: a) el INAI; b) los organismos garantes de las entidades federativas; c) la Auditoría Superior de la Federación (ASF); d) el Archivo General de la Nación (AGN) y, e) El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El Sistema Nacional en la Ley vigente se conforma de la siguiente manera: a) La Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno (SABG); b) La Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT); c) El AGN; d) El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL); e) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA); f) El Instituto Nacional Electoral (INE) y g) La presidencia de cada Comité de los Subsistemas de Transparencia. Considerando como referencia a la Ley anterior, el cambio no solo obedece a la supresión del INAI y los órganos garantes de las entidades federativas. En la Ley anterior, las partes integrantes del Sistema Nacional justifican su pertinencia debido a la función sustantiva o principal que desempeñaban. La presencia del INAI y los garantes estatales se advierte claramente. La ASF aportaría en las materias en las que tiene facultades, la fiscalización y —derivado de esta— la rendición de cuentas, el AGN en el tema de archivos y el INEGI por la información y metodologías. Además de su pertinencia por función, la integración del Sistema Nacional en esta Ley anterior podría percibirse como un mecanismo de polos de poder dispersos, donde las decisiones requerirían argumentación y consenso, antes de que se pudiera hacer valer poder y jerarquía. Qué tanto esta integración resultó promotora de decisiones democráticas o acertadas en la realidad debería ser motivo de una agenda de investigación, pero el diseño estaba dispuesto a ello.

En el caso de la Ley vigente, de acuerdo con su Exposición de Motivos, la integración del Sistema Nacional debiera tener por objeto “garantizar una representación de todos los actores (...) Esta integración permitirá la participación de todas las autoridades garantes” (Iniciativa, pág. 18 y 19). Dado el amplio espectro de organizaciones públicas a las que obliga la normatividad en materia de acceso a la información y transparencia, es de considerarse como insuficiente la integración del Sistema Nacional si la intención es abarcar la totalidad. Por otro lado, hasta pertinente sería reflexionar sobre la funcionalidad de un colegiado que integre tantos y tan variados tipos de organizaciones, porque si bien el argumento de la inclusión total es atractivo en el discurso podría resultar inoperante en la realidad.

La nueva configuración del Sistema Nacional promovería mecanismos donde prive el poder y jerarquía antes que la argumentación y consenso. Esta afirmación se basa en la identificación de la concentración de actores (cinco de siete) en dos tipos: pertenecientes al Ejecutivo y descentralizados.

b) Sobre el funcionamiento del Consejo Nacional a través de una Secretaría Ejecutiva
De acuerdo con la Ley vigente, la Secretaría Ejecutiva es la persona encargada (artículo 30) de dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Sistema Nacional, verificar el cumplimiento de los programas, estrategias, acciones, políticas y servicios que se adopten por el Sistema Nacional y elaborar y publicar los informes de actividades. Esto, con respecto a la Ley anterior, no resulta novedoso.

La diferencia se encuentra en cómo se determina quien fungirá como titular de dicha Secretaría. Mientras que, en la Ley anterior, sería una decisión colegiada (pues debía acordarse por el Pleno del INAI de conformidad con el artículo 36 de la Ley abrogada), ahora será una decisión de una persona, pues será “designada por la persona titular de la Autoridad garante federal” (artículo 30, Ley vigente). De acuerdo con el artículo transitorio décimo séptimo de la Ley vigente, la Secretaría Ejecutiva es la que propondrá las reglas de operación y funcionamiento del propio Sistema Nacional, para que sean aprobadas en la instalación de dicho Consejo.

En resumen, la designación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional pasó de una decisión colegiada a una decisión unipersonal.

c) Del funcionamiento del Pleno. La Ley abrogada, en cuanto al funcionamiento del Sistema Nacional, establecía dos modalidades de operación, a saber, en Pleno o en Comisiones. En el primer esquema, se incluía a quienes integraban el Sistema y debía reunirse “por lo menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente o la mitad más uno de sus integrantes” (artículo 34, Ley anterior). En la Ley abrogada no se desarrolla más en qué consisten o cómo operan, pero se encontraban en la norma. Se trató de una manera de organización temática que procuraba integrar en tareas determinadas, sobre todo a quienes se desempeñaban dentro de los órganos garantes estatales. Si bien no se identifica un registro como tal, la existencia de las Comisiones es un derivado de la manera en que se organizaron originalmente los institutos de transparencia en el país, alrededor de la figura que se denominó COMAIP, acrónimo de Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública. El funcionamiento en Comisiones permitiría la especialización por tema y la creación de mecanismos para la desconcentración de las decisiones. Algunas de las Comisiones que existieron fueron las de Gobierno Abierto, Normatividad, Resoluciones.

En contraste de lo que existía en la Ley abrogada, donde sí se menciona la posibilidad de trabajar en Comisiones, la Ley vigente solo señala el funcionamiento del Pleno. Si bien es de considerarse que de manera natural pudiera preferirse un funcionamiento en colegiados como lo fueron las comisiones, temáticas y especializadas, su omisión en la Ley vigente resulta elocuente.

3.2.2. Combate a la corrupción en México

A lo largo de la historia de México, la corrupción ha sido entendida desde diversas perspectivas y, en función de estas definiciones, las estrategias para su control se han ido transformando.

Si bien el recorrido histórico podría remontarse al Periodo o Época Colonial — cuando existieron figuras como las Visitadurías o los Juicios de residencia, procedimientos de control sobre las acciones de los funcionarios de la corona en el virreinato —, una visión más contemporánea, que inicie en la década de los años ochenta del siglo pasado, suele ser la referencia más empleada.

En el gobierno federal encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se emprendió la denominada “renovación moral” de la sociedad, proceso que pretendió la “revigorización de todo lo que propicie y garantice el cumplimiento de nuestros deberes con la nación” (extracto del Informe de Gobierno de 1983, p.5; DGSDIA, 2012), y definía a la corrupción en términos morales, como una decadencia de valores públicos en el país. A partir de esa campaña, se amplió el catálogo de conductas susceptibles de una responsabilidad legal.

Tiempo después, en la década de los años 90 también del siglo pasado, pueden identificarse esfuerzos en el control de la corrupción a partir de la reforma a los controles administrativos (Petersen Cortés, 2020). Esta visión se ilustra con la reforma a la Contraloría General de la Federación para convertirla en la Secretaría de la Contraloría General y Desarrollo Administrativo, y comprende a la corrupción a partir de sus efectos en la administración pública en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

En el ámbito internacional, en marzo de 1996, la Organización de los Estados Americanos (OEA) adopta la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) que es considerado el primer instrumento internacional vinculante para combatir este fenómeno. México, a través del Ejecutivo, se suma inmediatamente; el Senado lo aprueba en octubre de ese mismo año y lo ratificó en junio de 1997. Hasta este momento, la transparencia no era un concepto con la popularidad que tendría a partir del inicio del siglo.

Puede afirmarse que las principales acciones en materia anticorrupción provienen de la agenda internacional, a través de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y su mecanismo de seguimiento. En el Anexo 1 de este trabajo podrán observarse una relación de ellas. Por razones de economía en el espacio, no se intercalan en esta sección,

pero debiera entenderse que junto con lo que aquí se describe, se presentaron las acciones que ahí se enuncian.

Este no punto no es menor pues el esfuerzo internacional que cristalizó en la CICC resultó toda una novedad y por eso se le considera el primer tratado especializado para combatir y dar seguimiento a la corrupción a nivel transnacional, entendiéndolo como un fenómeno que no solo es doméstico, que sobrepasa las barreras nacionales (Hernández, 2024).

La CICC establece mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción de los Estados Parte. Para ello, se comprometen a considerar la aplicabilidad de medidas preventivas tales como: la aprobación de normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a las personas en que se desempeñan en el servicio público, el desarrollo de sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos de estas personas, así como de sistemas para la contratación de personas en el servicio público bajo principios de publicidad y equidad; el desarrollo de normas y sistemas para proteger a quienes denuncien de buena fe actos de corrupción, entre otros (Organización de los Estados Americanos, 1996).

Para la CICC, se consideran actos de corrupción⁶:

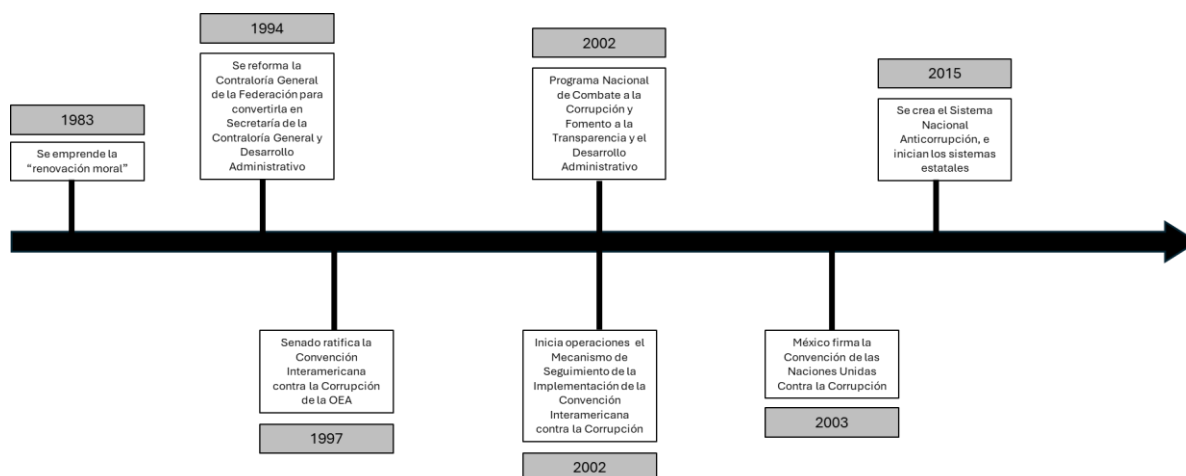
- a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios;
- b) Cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- c) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos anteriormente descritos;
- d) La participación, en cualquier modalidad, para la comisión de cualquiera de los actos aquí descritos.

⁶ Para facilitar la lectura, se presenta una adecuación de lo redactado en el Artículo VI de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Para una referencia exacta, favor de consultar la fuente.

Una de las características más interesantes de la CICC es el desarrollo del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) que comenzó a operar en 2002. La existencia de este mecanismo se justifica a partir de dos principios: primero, y dadas las características del fenómeno, las políticas para el combate a la corrupción requieren de un marco regulatorio internacional; segundo, se deben fortalecer aproximaciones creativas para implementarlas, de manera que se superen las tradicionales resistencias que se tienen, con base en el principio de no intervención, muy arraigado en la región (Hernández, 2024).

Regresamos a la línea del tiempo.

Ilustración 2: Línea del tiempo de acciones anticorrupción en México



Fuente: elaboración propia.

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) suele identificarse como una referencia en los temas aquí desarrollados pues, como se señaló, su sexenio fue en el cual se legisla de manera más profusa el derecho de acceso a la información y comienza a emplearse la palabra transparencia. No debe olvidarse, sin embargo, que en el contexto internacional la transparencia era un tema pujante, pudiendo afirmar que se debió más a ello que a la situación particular en el orden federal que el tema de la transparencia prosperó. Sobre el combate a la corrupción, en este sexenio se implementó el "Programa Nacional de Combate a la

Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo” (DOF, 2002). Este programa derivó en una serie de acciones que incluyeron la creación de la Auditoría Superior de la Federación como órgano especializado para la fiscalización del gobierno federal; la transición de la Secretaría de la Contraloría General y Desarrollo Administrativo a la Secretaría de la Función Pública y la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información. Además, se promulgó una nueva ley en materia de responsabilidades administrativas y se enfatizaron los principios éticos del servicio público, así como también se mejoró el sistema de declaraciones patrimoniales.

En diciembre del año 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas a través de su resolución 55/61 estableció un comité especial encargado de negociar un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, pidiendo a su entonces Secretario General, Kofi Annan, constituyera un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta a fin de que examinara y preparara un proyecto de mandato para la negociación de ese instrumento, mismo que quedó integrado ese mismo mes. El producto de este esfuerzo fue la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC).

A partir de ese momento, la parte sustantiva del trabajo del país en contra de la corrupción —no así del tema de la transparencia— derivó de su incorporación, en 2003, a lo establecido en la CNUCC. Con esto se robustece el argumento que señala que no fue un partido político en particular quien impulsó el combate contra la corrupción en el país; fue, por el contrario, la suma de diferencias circunstancias e incentivos los que promovieron su incorporación en la agenda pública.

Como contexto adicional sobre la relevancia del tema por entonces, debe recordarse que, en marzo de 2002, la ciudad de Monterrey (Nuevo León), fue sede de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Naciones Unidas, cuyos trabajos tuvieron como objetivo “erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2002, p.2) teniendo en la mira consolidar un sistema económico mundial. Allí, el llamado “Consenso Monterrey” advierte que:

La corrupción es un grave obstáculo que entorpece la movilización y asignación eficientes de recursos que deberían destinarse a actividades indispensables para erradicar la pobreza y promover un desarrollo económico sostenible (Naciones Unidas, 2002, p.4)

Un hito importante para el desarrollo del tema sucede en 2003, dentro de este sexenio, cuando México firma la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), que se desarrolla en este mismo escrito en una sección posterior; por el momento solo se destaca que el Gobierno de México de entonces se ofreció ser anfitrión de una conferencia política de alto nivel con objeto de firmar la convención, acuerdo que quedó establecido en la resolución 57/169, de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 18 de diciembre de 2002, para ubicar la relevancia del tema en la agenda nacional.

En el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) se presentó el proyecto Visión México 2030 que incluía entre sus metas el combate a la corrupción (Meta 25). Se tomó como referencia el Índice de Percepción de la Corrupción de la organización Transparencia Internacional, y se planteó como objetivo el pasar de una calificación de 3.3 puntos a una superior a 9 puntos. Este documento fue punto de partida para la presentación del “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012” publicado el 11 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, como un programa especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal. El programa propuso una serie de acciones a cargo de la Secretaría de la Función Pública para “renovar el diseño funcional de las instituciones públicas y la manera como se vinculan con la ciudadanía” (DOF, 2008).

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se incluyó entre las acciones para fortalecer al Estado y garantizar la paz el transitar a un modelo de justicia penal de tipo acusatorio y adversarial, lo cual implicaba transformar las instituciones involucradas “hacia un modelo que contribuya a abatir la impunidad, logre una procuración de justicia efectiva y combata la corrupción” (DOF, 2013).

En 2012, a través del acuerdo político denominado “Pacto por México” se estableció que “mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción” (Acuerdo 4.3 del documento, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, s.f.). Esto sucedió años después.

En el año 2015 (el 27 de mayo), todavía dentro del sexenio de Enrique Peña Nieto, surgió en México el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), una instancia de coordinación entre autoridades competentes en la prevención, sanción y detección de hechos de corrupción, en los tres niveles de gobierno y con la participación de la ciudadanía. Su nacimiento se acompañó de una serie de reformas constitucionales, entre cuyo contenido se destaca:

- a) La figura de extinción de dominio en el artículo 22 constitucional para casos de Enriquecimiento ilícito, de modo que se pudieran recuperar los bienes asociados a este delito por un procedimiento especial en vía civil y autónomo de los procedimientos de naturaleza penal que estuvieren desarrollándose para determinar la responsabilidad por hechos de corrupción.
- b) Facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes que regulen a la Auditoría Superior de la Federación, el Sistema Nacional Anticorrupción, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- c) La asignación a la Cámara de Diputados algunas facultades con relación a la Auditoría Superior de la Federación y a la designación de titulares de órganos internos de control en los organismos autónomos.
- d) La creación formal de la Auditoría Superior de la Federación, como ente de fiscalización de la Cámara de Diputados y con capacidad de coordinar acciones con entidades de fiscalización locales, emprender acciones legales derivadas de sus hallazgos en auditorías, entre otras funciones.
- e) Se crea un nuevo régimen de responsabilidades de las personas servidoras públicas, donde se determinan las reglas para la determinación de responsabilidades

administrativas y penales, y se regula el procedimiento de juicio político. Se dispone la existencia de órganos internos de control en los entes públicos de los tres niveles de gobierno.

f) Se crea formalmente el SNA como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Se establece que el SNA contará con un Comité Coordinador conformado por:

- i. Titular de la Auditoría Superior de la Federación;
- ii. Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
- iii. Titular de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno (esto es, la Secretaría de la Función Pública);
- iv. Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
- v. Presidente del organismo garante en materia de transparencia;
- vi. Una persona representante del Consejo de la Judicatura Federal;
- vii. Una persona representante del Comité de Participación Ciudadana.

Además, en esa reforma se estableció que el SNA contaría con un Comité de Participación Ciudadana integrado por cinco personas de la ciudadanía que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Esta instancia sería el aspecto ciudadanizado del esfuerzo sistémico contra la corrupción característico de este modelo. El SNA tiene, esencialmente y de acuerdo con su diseño original, las funciones de establecer mecanismos de coordinación entre autoridades para el control de la corrupción; el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; la determinación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información generada en instituciones competentes para el combate a la corrupción en los distintos órdenes de gobierno; elaboración de un informe anual y la posibilidad de emitir recomendaciones a los entes públicos referentes al control de la corrupción.

Un año después, el 18 de julio de 2016, se publicaron diversas leyes secundarias que dan vida al SNA, entre las que se incluyó la creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; asimismo, la reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Código Penal Federal.

La LGSNA establece que el sistema que regula (el SNA) se integrará por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana (CPC), el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción, a través de sus representantes. Asimismo, señala que el Comité Coordinador es la instancia encargada de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA y que tiene a su cargo el diseño, promoción y evaluación de las políticas públicas de combate a la corrupción (art. 8, LGSNA). Por otro lado, el Comité de Participación Ciudadana se define como un órgano de apoyo a las labores del Comité Coordinador, conformado por ciudadanía destacada por su trabajo en la lucha contra la corrupción. Determina la creación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), como el “órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveer la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones” (art. 25, LGSNA).

La multicitada norma determina que el Comité Coordinador deberá, entre otras facultades, establecer las bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes; aprobar, diseñar y promover la política nacional en materia de combate a la corrupción, así como evaluar periódicamente y hacer los ajustes o modificaciones pertinentes. Además, es responsable de aprobar las metodologías de los indicadores para la evaluación de dicha política. Asimismo, le otorga facultades para requerir información a los entes públicos respecto al cumplimiento de la política nacional anticorrupción, recabar datos, observaciones y propuestas para su evaluación, revisión y modificación; determinación de mecanismos, bases y principios de coordinación con las autoridades de fiscalización, control, prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

También se contempla en la LGSNA la emisión de recomendaciones no vinculantes para los entes públicos desde el Comité Coordinador, como resultado de los informes anuales de actividades. Esto con el fin de fortalecer institucionalmente en la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, y mejorar el desempeño del control interno. Las recomendaciones deberán aceptarse o rechazarse, de forma justificada, y obligan a los entes a informar sobre las acciones que se seguirán y los resultados de dichas acciones, en los términos que solicite el Comité Coordinador.

Una de las medidas más relevantes que incluye el SNA es la creación de una Plataforma Digital Nacional (PDN), que sería administrada por la SESNA. La Plataforma Digital Nacional pretende interconectar los seis sistemas a nivel federal con los sistemas de información que se creen en las entidades federativas, de modo que se concentre en una herramienta la información de las diversas autoridades en los tres niveles de gobierno y sirva como mecanismo para la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción; sirve, además, como mecanismo para la presentación de denuncias por parte de la ciudadanía y para la transparencia de la información pública relacionada con la corrupción.

Uno de los objetivos básicos del SNA es la definición de una política nacional en materia anticorrupción (PNA). Para ello, el SNA realizó una serie de acciones para diseñar este plan estratégico a largo plazo, a partir de un diagnóstico nacional sobre el fenómeno de la corrupción y la definición de una serie de prioridades. La PNA representa un trabajo colaborativo producto de la suma de esfuerzos para determinar las acciones, estrategias y programas para la detección e investigación de hechos de corrupción y faltas administrativas, así como para su prevención y la mejora administrativa en el sector público; fue integrada en un proceso de dos fases: una de integración del primer borrador de la PNA, donde se recabaron insumos de diversos actores de la academia, sociedad civil e instituciones públicas y se elaboró un primer borrador por parte de la Comisión Ejecutiva de la SESNA. En esta fase se instaló un Consejo Consultivo, se realizó una consulta ciudadana mediante una plataforma en línea y se trabajó en la retroalimentación de insumos con los actores clave.

La segunda fase de integración de la PNA sometió a un proceso de consulta pública el primer borrador, y esto implicó la realización de ocho foros regionales a lo largo del país a finales de 2018. Estos foros incluían diversas mesas de trabajo donde se discutieron diversos elementos del primer borrador. Al término, se hicieron relatorías que fueron retomadas en la integración de la versión final de la PNA. El 18 de diciembre de 2018 se presentó una primera versión del documento final al Comité Coordinador del SNA y a la opinión pública (SESNA, 2020, p. 37), y para el 23 de abril de 2019 fue aprobada por la Comisión Ejecutiva del SNA y remitida al Comité Coordinador. Finalmente, el 29 de enero de 2020 se aprobó la Política Nacional Anticorrupción y el 25 de febrero del mismo año se publicó el acuerdo de su aprobación en el Diario Oficial de la Federación (SESNA, 2020). Esto último se presentó dentro de un contexto completamente cambiante para el tema de la corrupción.

Durante el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), la narrativa oficial se valió reiteradamente en el discurso de su combate a la corrupción de los que llamó “gobiernos neoliberales”. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 define a la corrupción como la forma más extrema de la privatización (la transferencia de bienes y recursos públicos a particulares). Responsabiliza a la corrupción del poco crecimiento económico del país y su control se presenta como un objetivo para restaurar la seguridad pública. Dentro de las principales acciones de este gobierno estuvo el lanzamiento del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (DOF, 2019). El programa busca contribuir a un nuevo modelo de desarrollo en el marco del combate a la corrupción y a la impunidad, sustentado en seis líneas orientadoras: ciudadanización, democratización de las tecnologías de la información y la comunicación, protección de alertadores internos, servicio profesional de carrera, austeridad republicana y auditorías al desempeño. Sin embargo, este programa no mencionó al Sistema Nacional Anticorrupción (constitucionalmente vigente), enfocándose en un trabajo al interior de la Administración Pública Federal, de forma unilateral, estableciendo indicadores y acciones para su cumplimiento, y una serie de metas al término del periodo de gobierno.

Capítulo 4. Conclusiones y nueva agenda de investigación

El recorrido desarrollado permite sostener una conclusión inicial: la relación entre transparencia y combate a la corrupción es necesaria, pero no automática.

Pudiera parecer obvia, pero después de varias décadas de discusión pública, conviene dejarla asentada con toda claridad porque buena parte de los desencantos acumulados alrededor del tema provienen de haber esperado de la transparencia más de lo que ésta podía ofrecer por sí sola. La transparencia —una metáfora llevada a la práctica—, abre ventanas, permite observar, documentar, comparar, preguntar y exigir; pero no sustituye a la investigación administrativa, a la fiscalización, a la sanción, al diseño institucional ni a la construcción de capacidades públicas: se puede tener leyes para el acceso a la información, pero no por ello inhibir efectivamente las prácticas corruptas. En otras palabras, la transparencia puede ser una condición de posibilidad para el combate a la corrupción, pero no equivale, en sí misma, al combate a la corrupción.

Esta primera conclusión obliga a regresar a una de las metáforas que atraviesan el documento: la transparencia como “caja de cristal”. La imagen es útil porque comunica, de manera sencilla, una aspiración democrática: que el gobierno pueda ser observado por la población. Pero también es insuficiente porque ningún gobierno cabe literalmente en una caja de cristal y porque no toda información visible es información comprensible, útil o accionable. Puede haber mucha información disponible y, al mismo tiempo, poca capacidad social para convertirla en vigilancia, denuncia, participación o corrección institucional. Puede haber portales, formatos, obligaciones y repositorios, sin que ello se traduzca en decisiones públicas mejor justificadas o en una reducción verificable de las prácticas corruptas. Ahí se encuentra uno de los hallazgos centrales: el problema no es únicamente abrir información, sino construir las condiciones para que esa información tenga consecuencias públicas.

Es necesario tener buenas leyes, así como indispensable contar con buenas organizaciones. Y, en ellas, buenas personas que trabajen con la convicción y el ejemplo de que la honestidad rinde frutos. ¿Ingenuo el planteamiento?

El primer hallazgo del trabajo consiste en advertir que la transparencia se ha consolidado en México como un lenguaje democrático. Esto no es menor. Hace algunas décadas, el acceso a la información pública no ocupaba el lugar que hoy tiene en la conversación pública, en la legislación, en los programas institucionales o en la práctica cotidiana de periodistas, organizaciones sociales, personas investigadoras y ciudadanía interesada. La idea de que la información gubernamental pertenece a la sociedad y no a quienes temporalmente ocupan cargos públicos representa un cambio profundo en la relación entre gobernantes y personas gobernadas. En ese sentido, sí ha habido avances. Se han construido derechos, procedimientos, plataformas, instituciones, vocabularios y prácticas que antes no existían o que existían de manera dispersa y precaria.

Sin embargo, el segundo hallazgo es que la expansión del lenguaje de la transparencia no ha significado, por sí misma, una transformación equivalente en los resultados del combate a la corrupción. México ha vivido una intensa producción normativa e institucional: leyes de transparencia, reformas constitucionales, órganos garantes, sistemas nacionales, políticas anticorrupción, plataformas digitales, diagnósticos, métricas, compromisos de gobierno abierto, parlamento abierto y ejercicios de participación. El inventario es amplio. Pero el problema de la corrupción no ha desaparecido ni ha mostrado una disminución proporcional al tamaño de ese esfuerzo institucional. Esto no significa que las reformas hayan sido inútiles. Significa, que sus efectos han sido parciales, desiguales y, en ocasiones, insuficientemente conectados con los espacios donde la corrupción se reproduce.

El tercer hallazgo se refiere a la importancia de distinguir conceptos. A lo largo del documento se insistió en que transparencia, derecho de acceso a la información, derecho de petición, rendición de cuentas, gobierno abierto y combate a la corrupción no son sinónimos. Se relacionan, se complementan y en algunos momentos se traslapan, pero no nombran lo mismo. Esta distinción no es un ejercicio puramente académico. Tiene consecuencias

prácticas. Cuando se confunden los conceptos, se diseñan políticas imprecisas; cuando se diseñan políticas imprecisas, se generan expectativas desproporcionadas; cuando las expectativas no se cumplen, aparece la desilusión pública. Por eso, una política seria de transparencia debe partir de una arquitectura conceptual clara: saber qué se busca, con qué instrumento, frente a qué problema, con qué capacidades y bajo qué criterios de evaluación.

Un cuarto hallazgo es que la transparencia tiene varias dimensiones y, por lo tanto, no puede ser evaluada como si fuera una sola cosa. No es lo mismo responder solicitudes de información que publicar obligaciones de transparencia; no es lo mismo abrir bases de datos que explicar decisiones; no es lo mismo divulgar documentos que construir información socialmente útil; no es lo mismo cumplir formalmente con una plataforma que anticipar necesidades informativas de la población. La transparencia pasiva, activa, proactiva, focalizada e inteligente responden a lógicas distintas. Cada una exige capacidades diferentes y produce efectos también distintos. Una agenda pública que no distinga estas dimensiones corre el riesgo de medir mucho y comprender poco.

El quinto hallazgo es que la transparencia puede contribuir al combate a la corrupción cuando se vincula con incentivos, controles y consecuencias. La información por sí sola no inhibe necesariamente una conducta indebida si quienes participan en ella calculan que no habrá detección efectiva, investigación seria o sanción probable. La transparencia se vuelve más potente cuando se articula con auditorías, sistemas de responsabilidades, controles internos, compras públicas abiertas, protección a denunciantes, periodismo de investigación, participación ciudadana informada y capacidades institucionales para corregir. Dicho de otra manera: la transparencia ilumina, pero se requiere que alguien pueda mirar, interpretar y actuar frente a lo que se ilumina.

La temporalidad es un elemento importante y por eso se destaca como sexto hallazgo. Las políticas de transparencia y anticorrupción han sido construidas en ciclos políticos que no siempre coinciden con los tiempos necesarios para consolidar capacidades. Las administraciones cambian, las prioridades se reordenan, los equipos técnicos se sustituyen y los aprendizajes institucionales se pierden. En ese contexto, la capacitación debe repetirse,

los criterios se vuelven inestables y las plataformas pueden convertirse en obligaciones formales antes que en herramientas de gestión. La transparencia requiere continuidad, memoria institucional y profesionalización. Sin esos elementos, cada avance corre el riesgo de ser provisional.

El séptimo hallazgo se refiere al uso político de la transparencia y del combate a la corrupción. Ambos temas han sido empleados como banderas electorales, recursos discursivos y mecanismos de diferenciación entre gobiernos. Esto no es necesariamente negativo: toda democracia necesita que los asuntos públicos se discutan y que las fuerzas políticas ofrezcan alternativas. El problema aparece cuando el discurso sustituye al diseño, cuando la denuncia sustituye a la investigación, o cuando la promesa de limpiar la vida pública se agota en el señalamiento de adversarios. La corrupción no se combate solamente con voluntad declarada. Requiere reglas, capacidades, información, coordinación, independencia técnica, seguimiento y evaluación.

En octavo lugar, identificamos que la dimensión internacional ha sido decisiva para colocar el tema en la agenda mexicana. Convenciones, compromisos, estándares, organismos internacionales y experiencias comparadas han contribuido a definir vocabularios, instrumentos y rutas de acción. Pero la importación de conceptos no resuelve automáticamente los problemas nacionales. Gobierno abierto, parlamento abierto, datos abiertos, integridad pública o transparencia proactiva son expresiones útiles en la medida en que se traducen en prácticas situadas, comprensibles y verificables. De lo contrario, pueden convertirse en etiquetas modernas para prácticas administrativas tradicionales. La innovación conceptual debe acompañarse de innovación institucional.

Gobierno Abierto, la descripción que se hace de él, se propone como un noveno hallazgo del texto. Su valor principal ha sido ampliar el horizonte de la transparencia hacia la participación, la colaboración y la rendición de cuentas. La elasticidad del concepto ha sido uno de los problemas que ha presentado y, en esto, coincide con el resto del planteamiento del problema que se comparte desde el inicio del texto. Si Gobierno Abierto significa demasiadas cosas al mismo tiempo, puede terminar significando poco. La

experiencia mexicana muestra avances importantes en la construcción de modelos, ejercicios locales, métricas y compromisos; pero también revela las inconsistencias que se presentan cuando se tienen diferentes definiciones, así como las dificultades naturales para sostener procesos colaborativos, producir resultados verificables y evitar que la apertura se reduzca a eventos, diagnósticos o plataformas.

El décimo hallazgo se ubica en el Parlamento Abierto. La discusión legislativa es fundamental porque muchas de las reglas que organizan la transparencia y el combate a la corrupción nacen precisamente en los congresos. Es, también, el lugar donde la representación y la participación se expresan con mayor volumen en la vida nacional. Sin embargo, la apertura parlamentaria no puede limitarse a transmitir sesiones o publicar documentos. Debe incluir información presupuestal, trazabilidad de decisiones, publicidad de procesos legislativos, regulación del cabildeo, declaración de intereses, participación ciudadana sustantiva y memoria histórica accesible. En este punto, la agenda posterior debe refinar los alcances del concepto y distinguir entre apertura simbólica, apertura procedimental y apertura con efectos reales sobre la calidad de la deliberación pública.

El décimo primer hallazgo tiene que ver con la medición. Los indicadores son indispensables, pero no neutrales. Medir transparencia o corrupción implica tomar decisiones sobre qué se considera relevante, qué fuentes se privilegian, qué dimensiones se incluyen y qué interpretación se hace de los resultados. Los índices de percepción, las métricas de gobierno abierto, las encuestas de calidad gubernamental y los diagnósticos institucionales ofrecen información valiosa, pero deben leerse con cuidado. Una mejora en un indicador no necesariamente significa una transformación estructural; una caída en una medición no siempre implica un retroceso absoluto. Las mediciones deben dialogar entre sí y complementarse con análisis cualitativos, estudios de caso y reconstrucción histórica.

Tabla 9: Principales hallazgos del estudio realizado

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. La transparencia se ha consolidado en México como un lenguaje democrático;2. La inclusión de la transparencia en el lenguaje democrático no ha significado, por sí misma, una transformación equivalente en los resultados del combate a la corrupción; |
|---|

3. Las distinciones conceptuales no son un ejercicio puramente académico, pues tiene consecuencias prácticas;
4. La transparencia tiene varias dimensiones y cada una tiene sus propios objetivos;
5. La transparencia puede contribuir al combate a la corrupción cuando se vincula con incentivos, controles y consecuencias;
6. Las políticas de transparencia y anticorrupción dependen de los ciclos de las administraciones;
7. Debe cuidarse el uso político de la transparencia y del combate a la corrupción;
8. La dimensión internacional ha sido decisiva para colocar el tema en la agenda mexicana;
9. El Gobierno Abierto logró ampliar el horizonte de la transparencia hacia la participación, la colaboración y la rendición de cuentas;
10. La discusión legislativa plural es fundamental por lo que se requiere fortalecer el Parlamento Abierto;
11. Los indicadores son indispensables, pero no neutrales: Medir transparencia o corrupción implica tomar decisiones sobre qué se considera relevante, qué fuentes se privilegian, qué dimensiones.

Fuente: elaboración propia.

La confianza ciudadana no se reconstruye únicamente con información. La confianza requiere experiencias repetidas de cumplimiento institucional. Una persona puede acceder a información pública y, aun así, desconfiar si observa que las irregularidades no se investigan, que las sanciones no llegan, que las decisiones no se explican o que las autoridades responden formalmente sin resolver sustantivamente. La transparencia contribuye a la confianza cuando permite verificar, corregir y participar; pero puede producir el efecto contrario si solo exhibe problemas sin que existan vías efectivas para atenderlos. La transparencia sin respuesta institucional puede convertirse en una pedagogía del desencanto.

La transparencia tiene una relación directa con la democracia, pero esa relación debe ser defendida en tiempos de fatiga democrática. Cuando la democracia se percibe como lenta, insuficiente o distante, los mecanismos de apertura pueden parecer trámites burocráticos o lujos institucionales. Frente a ello, este trabajo sostiene lo contrario: la transparencia es una de las condiciones que permiten sostener la vida democrática porque ayuda a que las

decisiones públicas puedan ser conocidas, discutidas y cuestionadas. No garantiza por sí sola mejores gobiernos, pero sin ella se reduce la posibilidad de exigirlos.

Dicho lo anterior, va clarificándose que la agenda de transparencia debe avanzar hacia la utilidad pública de la información: sin filias ni fobias o etiquetas ideológicas, sino incluyendo a la población en general. Durante mucho tiempo, el énfasis estuvo en abrir archivos, construir plataformas y garantizar procedimientos. Ese piso sigue siendo indispensable. Pero el siguiente paso consiste en preguntar qué información necesita la sociedad para comprender y actuar frente a problemas concretos: corrupción en compras públicas, opacidad en obra pública, discrecionalidad en programas sociales, conflictos de interés, captura regulatoria, financiamiento electoral ilícito, decisiones urbanas, permisos, concesiones y servicios públicos. La transparencia focalizada puede ser una ruta especialmente útil porque conecta información con riesgos específicos.

Una conclusión general sobre la hipótesis planteada en el documento es que la afirmación “a mayor transparencia, menor corrupción” debe matizarse. Puede ser cierta bajo ciertas condiciones, pero no como ley general ni como relación mecánica. Mayor transparencia puede asociarse con menor corrupción cuando la información es relevante, oportuna, comprensible, verificable y utilizable; cuando existen actores capaces de procesarla; cuando hay instituciones que investigan y sancionan; cuando la ciudadanía puede participar sin riesgos desproporcionados; cuando los medios y organizaciones sociales tienen condiciones para operar; y cuando el sistema político no neutraliza los hallazgos mediante impunidad o captura. Sin esas condiciones, la transparencia puede coexistir con altos niveles de corrupción.

Esto no debilita la importancia de la transparencia. Al contrario, la coloca en su lugar correcto. La transparencia no debe venderse como remedio único, sino como infraestructura democrática. Es un camino, no el destino completo. Es un medio para equilibrar relaciones de poder, no una garantía automática de virtud pública. Es una herramienta que permite preguntar mejor, documentar mejor y exigir mejor. Pero, como toda herramienta, depende del contexto institucional en el que se utiliza y de las capacidades de quienes la emplean.

No es moda pasajera la presencia de una idea tan potente como lo es la transparencia como mecanismo para inhibir y combatir la corrupción. La experiencia acumulada de estos años obliga la definición de una agenda a futuro, de acción e investigación. Los elementos que habría de incluir son:

En primer lugar, se requiere estudiar con mayor precisión qué tipos de transparencia producen qué efectos. No basta con saber si una institución pública o no su información; eso ya sucede. Es necesario analizar si la información publicada modifica incentivos, reduce asimetrías, permite detectar irregularidades o fortalece decisiones ciudadanas. Para ello, podrían compararse casos de transparencia pasiva, activa, proactiva, focalizada e inteligente en sectores específicos. El objetivo sería identificar qué modalidad funciona mejor frente a qué tipo de problema público.

En segundo lugar, conviene desarrollar comprensiones sectoriales sobre transparencia y corrupción. La corrupción no se presenta de la misma forma en compras públicas, obra pública, programas sociales, seguridad, justicia, salud, educación, desarrollo urbano o financiamiento electoral. Cada sector tiene reglas, actores, incentivos y riesgos particulares. Una agenda posterior tendría que abandonar la tentación de hablar de la corrupción en abstracto y avanzar hacia mapas de riesgo institucional. En esos mapas, la transparencia debería diseñarse de manera estratégica: no como acumulación de documentos, sino como información orientada a prevenir, detectar y corregir.

En tercer lugar, es necesario estudiar la relación entre órganos garantes, autoridades garantes y coordinación institucional. La transformación reciente del modelo mexicano obliga a preguntarse si los nuevos arreglos preservan capacidades técnicas, independencia funcional, especialización, continuidad y confianza pública. La pregunta no debe formularse sólo en términos de diseño legal, sino de operación cotidiana: quién resuelve, con qué criterios, con qué recursos, con qué autonomía, con qué mecanismos de revisión y con qué capacidad para enfrentar resistencias de los sujetos obligados. México es un país federal, lo que implica que cada entidad federativa tiene su contexto, sus retos, sus soluciones.

En cuarto lugar, debe profundizarse en el estudio y el desarrollo del Parlamento Abierto. El documento muestra que el concepto ha crecido, pero también que requiere precisión. Una agenda posterior podría distinguir entre tres niveles: apertura informativa, apertura deliberativa y apertura de integridad. La primera se refiere a la disponibilidad de documentos, votaciones, agendas y presupuestos; la segunda, a la participación sustantiva de la ciudadanía en procesos legislativos; la tercera, a la prevención de conflictos de interés, cabildeo opaco y captura de decisiones. Esta distinción permitiría evaluar mejor a los congresos y evitar diagnósticos excesivamente generales.

En quinto lugar, se requiere una línea de investigación sobre inteligencia artificial (IA), transparencia y corrupción. La IA puede ayudar a identificar patrones anómalos en contrataciones, anticipar riesgos, ordenar grandes volúmenes de información y facilitar el acceso a la ciudadanía. Pero también puede generar nuevas opacidades: algoritmos no explicables, sesgos, automatización de decisiones, concentración tecnológica y dependencia de proveedores. La transparencia inteligente no debe entenderse como simple modernización tecnológica, sino como un campo donde se disputa la capacidad pública para conocer, explicar y controlar decisiones cada vez más mediadas por sistemas automatizados.

En sexto lugar, debe estudiarse con mayor cuidado la relación entre transparencia y capacidades ciudadanas. El derecho de acceso a la información parte de una premisa democrática poderosa: toda persona puede preguntar. Pero en la práctica no todas las personas tienen el mismo tiempo, conocimiento, conectividad, lenguaje técnico o protección para hacerlo. Una agenda posterior debería analizar quiénes usan los mecanismos de transparencia, para qué los usan, qué obstáculos enfrentan y qué efectos obtienen. Esto permitiría pasar de una visión formal del derecho a una visión sustantiva de su ejercicio.

En séptimo lugar, convendrá desarrollar estudios sobre transparencia y protección de personas denunciantes, periodistas y activistas. Si la información permite revelar irregularidades, entonces también puede generar riesgos para quienes la utilizan. El combate a la corrupción no puede depender del heroísmo individual. Requiere condiciones de

seguridad, canales de denuncia confiables, protección frente a represalias y mecanismos institucionales que permitan transformar la información en investigación. Esto no es asunto menor en un país donde el crimen organizado ha permeado espacios íntimos de la decisión pública. Sin estas garantías, la transparencia puede dejar expuestas a las personas más comprometidas sin asegurar consecuencias frente a los actos denunciados.

Tabla 10: Agenda futura para la acción e investigación

1. Se requiere entender con mayor precisión qué tipos de transparencia producen qué efectos; 2. Mayor comprensión sectoriales sobre transparencia y corrupción; 3. Avanzar en el entendimiento de la relación entre órganos garantes, autoridades garantes y coordinación institucional; 4. Enfatizar la importancia de las prácticas de Parlamento Abierto; 5. Comprender la relación entre inteligencia artificial, transparencia y corrupción; 6. Debe estudiarse con mayor cuidado la relación entre transparencia y capacidades ciudadanas; 7. Protección de personas denunciantes, periodistas y activistas; 8. Considerar las realidades del orden subnacional; 9. Insistir en la relación transparencia y cultura administrativa dentro de las organizaciones públicas.

Fuente: elaboración propia.

En octavo lugar, la agenda posterior debe incorporar la realidad de las entidades subnacionales. Como ya se dijo párrafos arriba, México no es una sola experiencia institucional. Las entidades federativas y municipios presentan capacidades, contextos políticos y riesgos de corrupción muy distintos. La transparencia puede funcionar de manera diferente entre un gobierno estatal con capacidades técnicas consolidadas y un municipio con recursos limitados, alta rotación de personal o presiones de grupos locales. Estudiar lo subnacional permitirá comprender mejor la distancia entre el diseño normativo nacional y la operación real de las políticas públicas.

Finalmente, se propone considerar de manera detenida y detallada la relación entre transparencia y cultura administrativa. La opacidad no siempre proviene de una decisión

abiertamente corrupta. A veces se reproduce por inercias burocráticas, temor a entregar información, desconocimiento normativo, mala gestión documental, archivos desordenados o incentivos para no asumir riesgos. Por ello, una agenda de transparencia debe mirar hacia dentro de las organizaciones públicas: sus rutinas, archivos, sistemas, capacidades, liderazgos y criterios de decisión. La transparencia no se decreta solamente desde la ley; se construye también en la práctica cotidiana de las oficinas públicas.

La relación entre transparencia y rendición de cuentas es necesaria pero su vinculación no sucede por casualidad, sino como parte de una decisión deliberada. La rendición de cuentas implica informar, explicar y asumir consecuencias. Esto es, entender cuándo se requiere de activar procesos de explicación, deliberación, corrección o sanción. Es un cambio cultural, al que debe llegarse sin pausas.

Entre las acciones necesarias está la de profundizar en la evaluación de políticas anticorrupción, del Sistema que se conformó y que existe, pero no impacta.

La corrupción afecta de manera diferenciada a las personas. Quienes tienen menos recursos suelen enfrentar mayores costos frente a trámites, servicios deficientes, sobornos o exclusiones. Por eso, la transparencia no debe entenderse sólo como una herramienta para personas expertas, periodistas o académicas. Debe pensarse también como un mecanismo para proteger derechos, reducir arbitrariedades y mejorar el acceso a bienes y servicios públicos. Esta línea permitiría conectar la agenda de transparencia con una preocupación sustantiva por la justicia social.

Estas líneas de investigación y su acción derivada no agotan el campo. Más bien muestran que el estudio de la transparencia y el combate a la corrupción se encuentra lejos de estar cerrado. Si algo revela el recorrido de este documento es que cada avance abre nuevas preguntas.

En términos de política pública, las conclusiones también apuntan hacia algunas orientaciones. Primero, no abandonar la transparencia como eje democrático, pero dejar de

presentarla como solución total. Segundo, fortalecer capacidades institucionales antes que multiplicar obligaciones formales. Tercero, orientar la transparencia hacia riesgos específicos de corrupción. Cuarto, proteger a quienes usan la información para denunciar o investigar. Quinto, mejorar la coordinación entre transparencia, fiscalización, responsabilidades administrativas, control interno y participación ciudadana. Sexto, evaluar no solo la existencia de normas, sino sus efectos. Séptimo, cuidar que los cambios institucionales no debiliten la independencia, especialización y confianza construidas durante años.

También conviene insistir en que la transparencia tiene una dimensión ética. No se trata únicamente de cumplir con una obligación legal o de alimentar una plataforma. Se trata de reconocer que el poder público se ejerce en nombre de una comunidad y que, por ello, debe poder ser explicado. La opacidad no es solo ausencia de información; es una forma de desigualdad. Quien sabe más sobre una decisión pública tiene mayor capacidad para influir, beneficiarse o protegerse. Quien no sabe queda en desventaja. Por eso, la transparencia forma parte de una discusión más amplia sobre el poder, la democracia y la igualdad.

Al final, el combate a la corrupción exige una combinación difícil: claridad conceptual, voluntad política, capacidades técnicas, independencia institucional, participación social, protección de derechos, sanciones efectivas y aprendizaje continuo. Ninguno de estos elementos basta por sí solo. Pero la ausencia de cualquiera de ellos debilita el conjunto. La transparencia ocupa un lugar central porque permite que los demás elementos puedan ser observados y exigidos. Sin transparencia, la fiscalización se vuelve menos visible; la participación, menos informada; la rendición de cuentas, menos verificable; y la confianza, más frágil.

Entonces, ¿se ha avanzado o se ha retrocedido? Para esto no hay una respuesta simple. Se ha avanzado en la construcción de derechos, instituciones, lenguajes y prácticas. Se ha avanzado en la idea de que la información pública debe estar al alcance de la sociedad. Se ha avanzado en la capacidad de documentar, preguntar y comparar. Pero también hay retrocesos o, al menos, riesgos claros: debilitamiento institucional, confusión conceptual, uso político del discurso anticorrupción, insuficiente conexión entre transparencia y sanción, desigualdad

en capacidades de acceso, y persistencia de prácticas corruptas en espacios donde la información pública todavía no logra modificar incentivos.

México, en estos temas, no puede contar una historia lineal de avance ni una historia absoluta de fracaso. Está frente a una trayectoria disputada. En esa trayectoria conviven logros normativos con resultados limitados; innovaciones institucionales con inercias burocráticas; participación social con desencanto; apertura informativa con opacidades persistentes; y promesas democráticas con riesgos de captura. Reconocer esa complejidad es indispensable para no caer ni en el optimismo ingenuo ni en el pesimismo paralizante.

En suma, la transparencia sigue siendo un camino necesario. Hay que andarlo. No el único, no el más sencillo, no el que por sí solo conduce a la integridad pública, pero sí uno de los caminos sin los cuales la democracia se empobrece. La corrupción, por su parte, sigue siendo una de las amenazas más serias para la confianza, la igualdad, los derechos y la legitimidad institucional. Entre una y otra se ubica el desafío de construir políticas públicas que no se conformen con abrir información, sino que sean capaces de convertir esa apertura en control democrático, aprendizaje institucional y mejores decisiones públicas.

Bibliografía

Ackerman, J. M., & Sandoval, I. E. (2015). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: INAI.

Acuña-Alfaro, J., & Mordt, M. (5 de Mayo de 2022). PNUD. Obtenido de La fórmula de la corrupción: <http://www.unpd.org/es/latin-america/blog/la-formula-contra-la-corrupcion>

Aguilar Rivera, J. A. (2015). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: INAI.

Alianza para el Parlamento Abierto. (2015). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. México: Alianza para el Parlamento Abierto.

Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto*. México: Alianza para el Parlamento Abierto.

Andersson, S., & Heywood, P. M. (2009). The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption. *Political Studies*, 746-767. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x>

Arellano-Gault, D. (2008). Transparencia y organizaciones gubernamentales. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho* (págs. 263-281). México: Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara.

Arendt, H. (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. México: Taurus.

Baena Olabe, P., & Cruz Vieyra, J. (2011). *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Barzelay, M. (2000). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bautista-Farías, J. (2007). *Ciudadanos por la transparencia: surgimiento de un nuevo derecho en Jalisco. En Acceso a la información: un derecho de avanzada en Jalisco*. Guadalajara: ITEI.

Bertoni, E. (2004). Democracia y transparencia en el acceso a la información del Poder Judicial. En J. Islas López, *La transparencia en la impartición de justicia. Retos y oportunidades* (págs. 37-43). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Blomgren , L. (2008). Book review. *Journal of Policy Analysis and Management*, 27, 1-4. doi:10.1002/pam.20317

Blume, L. R. (2017). The Old Rules No Longer Apply: Explaining Narco-Assassinations of Mexican Politicians. *Journal of Politics in Latin America*, 9(1), 59-90. Obtenido de <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:gbv:18-4-10364>

Cámara de Diputados. (11 de noviembre de 2007). *Reformas Constitucionales por Artículo*. Recuperado el 23 de Julio de 2024, de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Canciller del Ducado de Lancaster. (1993). *Gobierno del Reino Unido*. Recuperado el 18 de agosto de 2015, de Open Government. Cm 2290: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf

Cerdio, J. (2025). Inteligencia institucional para el Estado del futuro. *Buen Gobierno*, 76-96.

Charap, J., & Harm, C. (1999). *IMF Working Paper*. Obtenido de Fondo Monetario Internacional: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9991.pdf>

Cienfuegos Salgado, D. (2004). *El derecho de petición en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10290>

Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos. (2009). *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*. México: EGAP, Tecnológico de Monterrey.

Criado, I., & Ruvalcaba Gómez, E. A. (2016). *¿Qué es y cómo se entiende el Gobierno Abierto? Análisis de la percepción del Gobierno Abierto en el ámbito español local*. Madrid: NovaGob.

Danopoulos, C. (2014). The cultural roots of corruption in Grece. *Mediterranean Quaterly*, 25(2), 105-130.

De Cores, C. A., & Cal, J. M. (2007). El concepto del interés público y su incidencia en la contratación administrativa. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 131-140. Obtenido de <https://www.revistas.um.edu.uy/index.php/revistaderecho/article/view/882>

De María, W. (2009). Why is the president of Malawi angry? Towards an ethnography of corruption. *Culture and Organization*, 146-162. doi:<https://doi.org/10.1080/14759551003769292>

Della Porta, D., & Vennucci, A. (1997). The 'Perverse Effects' of Political Corruption. *Political Studies*, 43(3), 516-538. doi:<https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-9248.00094>

DGSDIA. (2012). *Informes Presidenciales; Miguel de la Madrid Hurtado*. México: Cámara de Diputados. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>

Diario Oficial. (06 de diciembre de 1977). Decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 70, 73, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo.

Diario Oficial. (20 de julio de 2007). Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo.

Diario Oficial. (11 de junio de 2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Poder Ejecutivo.

Diario Oficial. (7 de febrero de 2014). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Poder Ejecutivo.

DOF. (2002). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=734662

DOF. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

Ekeh, P. (1975). Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement. *Comparative Studies in Society and History*, 17(1), 91-112.

Encinas Islas, M. A. (2024). *La denuncia de la corrupción y su problema oculto: prácticas de impunidad en Sonora*. Hermosillo: El Colegio de Sonora. Obtenido de <https://libros.colson.edu.mx/index.php/colson/catalog/book/281>

Escola, H. J. (1989). *El interés público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma.

Espeland, W. N. (2000). Bureaucratizing Democracy, Democratizing Bureaucracy. *Law & Social Inquiry*, 1077-1109. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/829125>

Faughnan, B. M., Hiskey, J. T., & Revey, S. D. (2014). Subnational Electoral Contexts and Corruption in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 6(1), 45-81. Obtenido de <http://nbn-resolving.org/urn/resolver.pl?urn:nbn:de:gbv:18-4-7307>

Fox, J. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceó a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho* (págs. 170-192). México: Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados .

Fox, J., & Haight, L. (2007). Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica. En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer, & T. Sánchez Andrade, *Derecho a saber. Balances y perspectivas cívicas* (págs. 29-64). México: FUNDAR.

Freedom House. (2025). *Freedom in the World 2025*. Washington: Freedom House. Obtenido de <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2025/growing-shadow-autocracy>

Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gilli, J. (2019). Aproximación ética al fenómeno de la corrupción. En R. Alvira, L. Ruvalcaba, I. Olloqui, M. Martínez-Chavarría, G. Escudero, C. León, & R. Sastre, *Empresa, política e innovación social* (págs. 165-174). Pamplona: Instituto Empresa y Humanismo.

Universidad de Navarra. Obtenido de <https://dadun.unav.edu/entities/publication/6bae1765-c563-4f6a-b5ce-72f5c3301ccf>

Gimenez Cacho, L. E. (2015). *Transparencia y derechos laborales*. México: INAI.

González Arreola, A. (2017). *Gobierno Abierto*. México: INAI.

Hernández G., J. I. (2024). Fighting Corruption in Latin America and the Caribbean at a Supranational Level: Balances and Challenges of the Inter-American Convention Against Corruption. *Revista Derecho del Estado*, 59, 261-290. doi:<https://doi.org/10.18601/01229893.n59.09>

Hevia, F. J. (2022). Gobierno Abierto y educación en América Latina y el Caribe. *Estudios Sociológicos*, 40(18), 85-121. doi:<https://doi.org/10.24201/es.2022v40n118.2112>

Hobbes, T. (1980). *Leviatán : o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.

IFAI. (9 y 10 de 03 de 2015). Gobierno Abierto. *Material utilizado en el evento "Gobierno Abierto Co Creación desde Lo Local"*. México, Distrito Federal.

IFAI-COMAIP. (20 de Enero de 2015). *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos*. Recuperado el 27 de Junio de 2015, de Metodología de Evaluación para la Selección de Ejercicios Locales: http://inicio.ifai.org.mx/Ms_Transparencia/Acciones/Evento%20COMAIP%2016%20de%20Enero/Evaluaci%C3%B3n.pdf

INAI/CIDE. (2019). *Métrica de Gobierno Abierto 2019. Informe ciudadano*. México: INAI.

INAI/CIDE. (2021). *Métrica de Gobierno Abierto 2021. Resumen ejecutivo*. México: INAI.

INEGI. (2016). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016). Marco conceptual*. Aguascalientes: INEGI.

INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019. Principales resultados*. Aguascalientes: INEGI. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf

Klitgaard, R., McLean-Abaroa, R., & Parris, L. (2000). *Corrupt cities. A practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press.

Kooll, S. (2009). Is Bureaucracy Compatible with Democracy? *South African Journal of Philosophy*. doi:DOI:10.4314/sajpem.v28i2.46670

Lafont, C. (2007). Democracia y deliberación pública. En R. Arango Rivadeneira, *Filosofía de la democracia: fundamentos conceptuales*. (págs. 125-147). Bogotá: Ediciones Uniandes, CESO.

Larrañaga, P. (2008). La política pública del principio de transparencia. Panorama para una agenda pendiente. En P. Salazar Ugarte, *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana. Razones, significados y consecuencias* (págs. 149-180). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Levy Mustri, I. (2017). *El ejercicio de la función pública: una perspectiva desde las nuevas tecnologías, la transparencia y los derechos humanos*. México: INAI.

Li, S. (2006). Cultural orientation and corruption. *Ethics & Behavior*, 16(3), 199-215.

Martí, J. L. (2007). Republicanismo y democracia: principios básicos de una república deliberativa. En R. Arango Rivadeneira, *Filosofía de la democracia: fundamentos conceptuales*. (págs. 147-166). Bogotá: Ediciones Uniandes, CESO.

Métrica. (2017). *Documento conceptual*. México: CIDE.

Métrica. (2017). *Documento Conceptual*. México: CIDE.

Meyer, M. W. (1979). Debureocratization? *Social Science Quarterly*, 25-34. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/42860510>

Michener, G. (2009). The Surrender of Secrecy? Explaining the Strength of Transparency and Access to Information Laws. *APSA 2009 Toronto Meeting Paper*. Toronto: APSA. Obtenido de <https://ssrn.com/abstract=1449170>

Morris, S. D. (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México: Siglo XXI.

Morris, S. D. (2009). *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*. Boulder: Lynne Rienner Publishers .

Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). *Naciones Unidas*. Obtenido de La Declaración Universal de los Derechos Humanos: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Oficina del Alto Comisionado. Derechos Humanos*. Obtenido de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Naciones Unidas. (2002). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* . Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas, Asamblea General. (2013). *A/HRC/RES/23/9. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos*. Nueva York: Naciones Unidas. Obtenido de <https://docs.un.org/es/A/HRC/RES/23/9>

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. (2017). *E/C.12/GC/24, Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones*. Nueva York: Naciones Unidas. Obtenido de <https://docs.un.org/es/E/C.12/GC/24>

Obama, B. (20 de 01 de 2009). *The White House*. Recuperado el 23 de 06 de 2015, de Transparency and Open Government: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

Obama, B. (23 de 09 de 2010). *Council on Foreign Relations*. Recuperado el 23 de 06 de 2015, de President Obama's address to the United Nations General Assembly, september 2010: <http://www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/president-obamas-address-united-nations-general-assembly-september-2010/p23000>

Open Government Partnership. (23 de 09 de 2011). *Open Government Partnership*. Obtenido de Open Government Declaration: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>

Organización de los Estados Americanos. (diciembre de 1948). *Comisión Interamericana de los Derechos Humanos*. Obtenido de Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

Organización de los Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Caracas: Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos. (s.f.). *Portal Anticorrupción de las Américas*. Informe País. México: <https://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-pais.html?c=Mexico>

Osborne, D., & Gaebler, T. (1997). *Reinventing Government*. Washington: Plume.

Oszlak, O. (1998). El estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 1-4.

Oszlak, Ó. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Washington: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.

Ozslak, Ó. (2019). Gobierno Abierto: El rumbo de los conceptos. En I. Luna Pla, & J. Bojórquez Pereznieta, *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (págs. 23-50). Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México.

Paldam, M. (2001). Corruption and religion adding to the economical model. *KYKLOS*, 1-25.

Pariona Benavides, M. T. (2022). Gestión de gobierno abierto descentralizado en gobierno locales. *Dilemas contemporáneos*, 1-22. doi:<https://doi.org/10.46377/dilemas.v10i18.3406>

Peña, V. S. (2017). Gobierno(s) Abierto(s): De la metáfora a la política pública. En V. S. Peña, *Gobiernos Abiertos. Elementos para una política pública; Del concepto a su implementación* (págs. 99-130). Hermosillo: El Colegio de Sonora.

Peña, V. S. (2021). Del modelo a la métrica: Apertura gubernamental subnacional en México desde dos instrumentos de política pública. En L. F. Aguilar, & E. Ruvalcaba Gómez, *Gobierno Abierto en Iberoamérica. Estudios de casos subnacionales. Vol. 1* (págs. 471-506). México: CUCEA, IIPPG, RAGA, tirant lo blanch.

Peña, V. S. (2023). El (breve y complicado) camino legislativo del Parlamento Abierto Local en México. *Encrucijada*, 1-24. doi:<https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2023.44.85417>

Petersen Cortés, G. (2020). Un modelo de choques e interrupciones de reforma anticorrupción: Evidencia del caso mexicano. *Gestión y Política Pública*, 295-319. doi:<https://doi.org/10.29265/gypp.v29i2.775>

Pettit, P. (2003). El diseño institucional y la elección racional. En R. E. Goodin, *Teoría del diseño institucional* (págs. 75-118). Madrid: Gedisa.

Quintana, E. (2015). *Economía política de la transparencia*. México: INAI.

Rodríguez Zepeda, J. (2015). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: INAI.

Ruiz Euler, A. (2006). El ojo ciudadano y los recursos públicos: Una breve evaluación de los alcances de la Ley Federal de Transparencia. En A. Ruiz Euler, *Transparencia y rendición de cuentas* (págs. 15-42). México: Fontamara.

Salazar Ugarte, P., & Vázquez Sánchez, Paula S. (2008). La reforma al artículo 6o de la Constitución mexicana: Contexto normativo y alcance interpretativo. En P. Salazar Ugarte, *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias* (págs. 35-70). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sandoval Ballesteros, I. E. (2024). *Corrupción estructural. La teoría del doble fraude y las raíces de la impunidad en México*. México: akal.

Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Instituto Federal Electoral.

Silver, L., & Fetterolf, J. (28 de Febrero de 2024). *Pew Research Center*. Obtenido de Who likes authoritarianism, and how do they want to change their government?: https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/02/28/who-likes-authoritarianism-and-how-do-they-want-to-change-their-government/?utm_source=chatgpt.com

Stuart-Fox, M. (2006). The political culture of corruption in the Lao. *Asian Stuies Review*, 59-75. doi:<https://doi.org/10.1080/10357820500537054>

Thompson, D. F. (2018). Theories of Institutional Corruption. *Annual Review of Political*, 495-513. doi:<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120117-110316>.

Veale, M., Van Kleek, M., & Binns, R. (2018). Fairness and Accountability Design Needs for Algorithmic Support in High-Stakes Public Sector Decision-Making. *Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, (págs. 1-14). Montreal. Obtenido de <https://dl.acm.org/doi/epdf/10.1145/3173574.3174014>

Weir, S., & Beetham, D. (2002). *Political Power and Democratic Control in Britain*. Londres: Routledge.

ANEXO 1

Tabla 11: Analítico de acciones reportadas por México al Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (2002-2025)

Año	Acción	Instancia	Explicación analítica
2002	Ley Federal de Transparencia	Congreso/Ejecutivo	Garantiza acceso a la información pública. Base del sistema de transparencia.
2002	Creación del IFAI	Gobierno Federal	Órgano garante del derecho a la información y protección de datos.
2003	Sistema SISI	IFAI/SFP	Plataforma electrónica para solicitudes de información.
2003	Servicio Profesional de Carrera	Congreso	Sistema meritocrático que reduce discrecionalidad.
2003	CompraNet	SFP	Sistema electrónico de contrataciones públicas.
2003	Tramitanet	APF	Digitaliza trámites y reduce corrupción.
2003	Usuario Simulado	SFP	Detecta corrupción en trámites mediante verificación encubierta.
2004	MIDO	SFP	Evalúa desempeño de órganos de control interno.
2005	Diagnóstico Nacional en transparencia	SFP / Contralorías estatales	Se diseñó y aplicó un cuestionario a las entidades federativas para evaluar avances en transparencia.
2005	Programa Tipo anticorrupción	SFP / Estados piloto	Se desarrolló un modelo de intervención con líneas estratégicas para fortalecer capacidades estatales.
2005	Catálogo de Experiencias Exitosas	SFP	Plataforma para recopilar y difundir buenas prácticas estatales.
2005-2006	Sesiones de trabajo interinstitucional	SFP / gobiernos estatales	Reuniones para coordinar acciones entre dependencias federales y estatales.

2005	Curso transparencia comunidad jurídica	SFP / SCJN	Programa de capacitación dirigido a operadores jurídicos.
2006	Sistema Declaranet Web	SFP	Plataforma digital para declaraciones patrimoniales.
2005-2006	Coordinación ASF-SFP	ASF / SFP	Acciones conjuntas para fiscalización y seguimiento de irregularidades.
2005	Programa Monitoreo Ciudadano	SFP	Iniciativa para involucrar ciudadanos en evaluación de políticas públicas.
2005-2006	Proyectos piloto monitoreo	SFP / OSCs	Implementación de ejercicios prácticos de vigilancia ciudadana en programas públicos.
2005-2006	Cooperación internacional anticorrupción	SFP / OEA / países	Intercambio de experiencias y asistencia técnica con países miembros.
2008-2012	Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC)	Secretaría de la Función Pública (SFP)	Instrumento estratégico transversal que articula la política anticorrupción en la APF mediante objetivos, estrategias y líneas de acción.
2008	Sistema INFOMEX-Gobierno Federal	IFAI / SFP	Sistema electrónico para la gestión de solicitudes de acceso a la información pública.
2009	Reformas a leyes de adquisiciones y obra pública	Congreso de la Unión / Ejecutivo Federal	Modificaciones normativas para transparentar y modernizar los procesos de contratación pública.
2008-2009	Programa Cultura de la Legalidad	SFP	Estrategia de formación ética y capacitación a servidores públicos.
2008	Evaluación de cumplimiento de obligaciones de transparencia	IFAI	Revisión de 240 dependencias para verificar cumplimiento de la LFTAIPG.
2008-2009	Programa de Testigos Sociales	SFP	Incorporación de actores sociales en procesos de contratación pública.
2009	Reformas para protección de denunciantes	Congreso de la Unión	Modificaciones constitucionales y legales para proteger a denunciantes y testigos.
2007-2009	Coordinación ASF-SFP	Auditoría Superior de la Federación / SFP	Acciones conjuntas para seguimiento y solventación de observaciones de auditoría.

2008	Programa Usuario Simulado	SFP	Mecanismo de evaluación de trámites mediante simulación de usuarios.
2008-2009	Cooperación internacional anticorrupción	SFP / organismos internacionales	Intercambio de experiencias con países y organismos multilaterales.
2010-2016			
2017	Entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)	Congreso de la Unión / Ejecutivo Federal	Se implementa un nuevo andamiaje institucional mediante leyes secundarias que estructuran el combate a la corrupción.
2017-2018	Difusión y fortalecimiento de Códigos de Conducta	Secretaría de la Función Pública (SFP)	Se promueve la adopción y difusión de códigos de conducta mediante Comités de Ética.
2017-2018	Sistema SSECCOE	Secretaría de la Función Pública	Sistema para monitorear y evaluar el desempeño de los Comités de Ética.
2017	Sistema DeclaraNetplus	Secretaría de la Función Pública	Plataforma electrónica para declaraciones patrimoniales y de intereses.
2017	Lineamientos de transparencia y Plataforma Nacional	INAI	Se emiten lineamientos técnicos para estandarizar publicación de información pública.
2017-2018	Proceso de mejora regulatoria participativa	COFEMER	Revisión de anteproyectos regulatorios y recepción de comentarios ciudadanos.
2017	Reformas en Servicio Profesional de Carrera	Secretaría de la Función Pública	Emisión de criterios para mejorar procesos de selección y transparencia en concursos.
2017	Fortalecimiento de CompraNet y contrataciones abiertas	Secretaría de la Función Pública	Implementación de estándares de datos abiertos en contrataciones públicas.
2017	Modelo de Programa de Integridad Empresarial	Secretaría de la Función Pública	Diseño de modelo dirigido al sector privado para prevenir corrupción.
2017	Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)	SFP / ASF	Aprobación de estatutos y grupos de trabajo para coordinación en fiscalización.
2017	Curso virtual sobre Sistema Nacional Anticorrupción	Secretaría de la Función Pública	Capacitación masiva a funcionarios públicos sobre funcionamiento del SNA.

2017	Creación del Grupo de Alto Nivel (GAN)	Secretaría de la Función Pública	Mecanismo interinstitucional para seguimiento de compromisos internacionales anticorrupción.
2022	Expedición del Código de Ética de la APF	Secretaría de la Función Pública (SFP)	Actualiza el marco de principios, valores y reglas de integridad para el servicio público federal.
2021-2022	Sistema de Capacitación Virtual (SICAVISIP)	SFP / SRE / FGR	Implementación de cursos especializados en combate a la corrupción, como cohecho internacional.
2021	Firma de la Declaración de Punta del Este	Gobierno de México / cooperación internacional	Adhesión a un mecanismo regional para intercambio de información y combate a delitos financieros.
2021	Ley de la Fiscalía General de la República	Congreso de la Unión / FGR	Reestructura la organización y atribuciones de la Fiscalía para fortalecer la persecución penal.
2021-2022	Incremento presupuestal a la FEMCC	Cámara de Diputados / FGR	Aumento del 41% en recursos para la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
2021	Reforma al Poder Judicial y carrera judicial	Poder Judicial de la Federación	Expedición de leyes orgánicas y de carrera judicial con enfoque meritocrático.
2021	Guía de conflictos de interés	SFP	Instrumento para identificar, gestionar y prevenir conflictos de interés en la APF.
2021	Sistema SSECCOE	SFP	Sistema para evaluar el desempeño de los Comités de Ética.
2021	Verificación de declaraciones patrimoniales	SFP	Implementación de metodología de muestreo para revisar declaraciones.
2021	Programa Anual de Verificación (PAVAI)	INAI	Monitoreo del cumplimiento de obligaciones de transparencia.
2021	Política de transparencia, gobierno abierto y datos abiertos	APF / SFP	Marco estratégico para articular acciones de transparencia.
2021-2022	Proceso de mejora regulatoria y consulta pública	CONAMER	Recepción y análisis de propuestas regulatorias con participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia.

