

▶ **RENDICIÓN
DE CUENTAS
Y COMBATE
A LA CORRUPCIÓN
EN SITUACIONES
DE CRISIS**



CIDE



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

*Crterios básicos para responder a emergencias
generando confianza ciudadana*





CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN SITUACIONES DE CRISIS

*Criterios básicos para responder a emergencias
generando confianza ciudadana*

Mauricio Merino Huerta (coordinador)

Jaime Hernández Colorado

Lourdes Morales Canales

Proyecto “Construcción de un modelo de rendición de cuentas y combate a la corrupción durante la atención de la crisis por la COVID-19 en los tres niveles de gobierno en México”, realizado con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)

Autores: Mauricio Merino Huerta (coordinador), Ajime Hernández Colorado y Lourdes Morales Canales.

Corrección de estilo, edición y corrección ortotipográfica: Bárbara Lara/La Hoja en Blanco. Creatividad Editorial.

Diseño editorial, portada y fomación: Alberto Nava/La Hoja en Blanco.

Primera edición, 2020

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)
Carretera México-Toluca 3655,
col. Lomas de Santa Fe,
01210 Alcaldía Álvaro Obregón,
Ciudad de México
www.cide.edu.mx

© Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)
Av. Insurgentes Sur 1582, col. Crédito Constructor
03940 Alcaldía Benito Juárez,
Ciudad de México
www.conacyt.gob.mx

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representa el punto de vista del CIDE como institución.

Impreso en México Printed in Mexico



ÍNDICE

- 07 INTRODUCCIÓN
- 11 RESPUESTAS
GUBERNAMENTALES
A SITUACIONES
CRÍTICAS
- 21 TRANSPARENCIA,
RENDICIÓN DE
CUENTAS Y COMBATE
A LA CORRUPCIÓN
- 33 CONSIDERACIONES
FINALES



INTRODUCCIÓN

La crisis generada por la pandemia de la covid-19 en el mundo ha tenido efectos de exigencia en diferentes ámbitos. La vertiente sanitaria ha sido la de mayor relevancia entre las respuestas gubernamentales de la mayoría de los países; sin embargo, no ha sido la única de las consecuencias que se han atendido hasta el momento. El caso de México no ha sido excepcional. Ante la emergencia de un problema de gran magnitud e inesperado, los tres órdenes de gobierno en el país han respondido, en la medida de sus recursos y capacidades, con acciones concretas para atender e intentar aminorar los efectos negativos de la crisis sanitaria.

En un escenario convulso, las respuestas gubernamentales han tenido que diversificarse para poner en marcha líneas de acción dirigidas a atenuar los efectos de la emergencia en ámbitos diferentes al sanitario. Las consecuencias econó-

micas y sociales de la crisis han debido ser atendidas por los tres órdenes de gobierno en México, mientras que los temas estrictamente sanitarios se han concentrado en torno de la estrategia del gobierno federal y de los gobiernos estatales.

En ese entramado de acciones y políticas públicas se ha evidenciado un conjunto de problemas que remiten a ausencias de información sobre los procesos de toma de decisión, de diseño de políticas públicas y de evaluación de resultados de esas intervenciones del Estado. Este conjunto de ausencias de información ha terminado por generar espacios de confianza limitada en las estrategias de los tres órdenes de gobierno para enfrentar la pandemia.

Estas consideraciones articulan problemas que también se han reproducido en otros países del mundo; sin embargo, al menos en el caso mexicano, algunas de las respuestas se encuentran en el diseño constitucional, legal e institucional que se ha puesto en marcha en el país desde hace algunos lustros. Y, por otro lado, se tiene claridad sobre las vertientes de trabajo que permitirán afirmar un contexto propicio para la rendición de cuentas y la disminución de los espacios opacos de las administraciones donde pueden presentarse hechos de corrupción. Este segundo elemento tiene anclaje en las buenas prácticas que se han ido recomendando en años anteriores desde diversos espacios académicos y de la sociedad civil.

El proyecto “Construcción de un modelo de rendición de cuentas y combate a la corrupción durante la crisis por la COVID-19

en los tres niveles de gobierno en México” se planteó llevar a cabo un análisis de las acciones y respuestas instrumentadas en los tres órdenes de gobierno en el país, con la finalidad de identificar áreas de oportunidad y espacios de mejora para diseñar un conjunto de recomendaciones encaminadas a fortalecer la respuesta gubernamental a la pandemia y, al mismo tiempo, mejorar la confianza ciudadana en las estrategias ejecutadas por los gobiernos para enfrentar el problema de la COVID-19 y sus problemas subsidiarios.

Teniendo en cuenta los objetivos del proyecto, este cuadernillo sintetiza en términos generales la importancia de la rendición de cuentas y las acciones de combate a la corrupción en el escenario de atención de las consecuencias de la pandemia. Como en el caso de cualquier emergencia, la que está sucediendo en 2020 exige respuestas inmediatas, coherentes y dirigidas por objetivos y metas claros, en una lógica de disminución de los problemas provocados por la pandemia.

Los elementos básicos que se exponen en este breve documento son de utilidad para los tres órdenes de gobierno. El interés principal es difundir algunas propuestas para modificar o, en su caso, mejorar las respuestas gubernamentales a la crisis generada por la COVID-19 en México, pero también establecer parámetros mínimos en la atención de cualquier tipo de emergencias.

En México es frecuente que se presenten situaciones críticas vinculadas con fenómenos naturales, como terremotos, huracanes, sequías, entre otros. De ahí que las consideraciones

y propuestas de este cuaderno, pero también el conjunto de resultados del proyecto, tienen el interés de contribuir con sugerencias concretas en los procesos de respuesta gubernamental a ese tipo de circunstancias inesperadas.



RESPUESTAS GUBERNAMENTALES A SITUACIONES CRÍTICAS

El proceso de las políticas públicas propone criterios básicos para definir el sustento de una respuesta del Estado a un problema público determinado. Si se considera que las políticas públicas son intervenciones del Estado para modificar una circunstancia problemática que está generando efectos negativos en la vida de las personas, entonces se afirma la importancia de determinar los criterios fundamentales sobre los que se definirán los alcances de una política. La identificación y construcción conceptual de un problema público –y la identificación, en su caso, de problemas subsidiarios generados por el problema original– son etapas esenciales para la prefiguración de alternativas viables de atención. Este primer momento de la política pública vincula al problema con las causas que lo originan, pero también aclara su magnitud, en una suerte de revisión diagnóstica, con el co-

metido de adelantar los problemas secundarios que se estén generando o que podrían generarse.

En circunstancias regulares, o normales, la configuración de las políticas y, por tanto, el análisis de información para cada una de las etapas del ciclo, requieren lapsos de tiempo suficientes, con la finalidad de evaluar diversas posibilidades de intervención antes de iniciar la instrumentación de la alternativa seleccionada.

En circunstancias de crisis o emergencia, los gobiernos deben dar respuestas de política pública que respondan a las exigencias de inmediatez que requieren las personas. A pesar de la celeridad que se requiere, ese tipo de situaciones no impiden que el diseño de respuestas gubernamentales al momento crítico se ajuste a criterios de racionalidad. En la lógica de planeación, las respuestas a una emergencia deben distinguirse en dos tipos:

- *Inmediatas*: son las intervenciones del Estado que deberán resolver en un lapso muy corto de tiempo las consecuencias negativas generadas por un problema público. Estas respuestas están directamente vinculadas con el agravio o alteración negativa que sufren las personas que están siendo sujetas al problema.
- *De mediano plazo*: este segundo tipo de respuesta tiene que ver con ese proceso racional de las políticas públicas que se ha mencionado. Se entiende que las respuestas inmediatas requieren inversión de recursos humanos y

presupuestales de las instituciones del Estado, pero la reacción gubernamental no puede limitarse a ese tipo de respuestas, a riesgo de permitir la reproducción de los efectos negativos del problema originario y a la sola intervención paliativa. Una estrategia de esta naturaleza tendría como resultado el mantenimiento de los efectos de una emergencia durante un lapso de tiempo mucho mayor al originalmente previsto. De ahí la importancia de este segundo tipo de respuesta a la que se le puede denominar “de mediano plazo”. Las respuestas de este tipo, al no ponerse en marcha enseguida, sino requerir un tiempo razonable para conocer la naturaleza del problema que se enfrenta, en una visión diagnóstica, se estructuran en función de un plan rector y responden a objetivos generales, específicos y metas, todos ellos vinculados con la forma en que un gobierno pretende hacer frente a un problema emergente.

La distinción entre los dos tipos de respuestas gubernamentales no implica la prolongación del periodo de atención de la emergencia. Únicamente hace referencia a que ambas respuestas sucederán, en un punto, de manera paralela, aunque unas estarán enfocadas en paliar las afectaciones inmediatas y, las segundas, en la resolución de problemas de mayor calado –problemas de fondo– que se hayan generado o aflorado debido a la situación de emergencia. El conjunto de las respuestas gubernamentales debe tener el objetivo superior de recuperar, al menos, circunstancias equiparables a las existentes antes de la emergencia.

En ese mismo sentido, las respuestas gubernamentales a una situación crítica se encuentran determinadas por la relevancia pública del problema que se pretende atender. En el caso de la pandemia por la COVID-19, el ejemplo evidencia que, al ser un asunto de carácter mundial, desde los primeros casos se constituyó en prioridad en las agendas pública y gubernamental, en los tres órdenes de gobierno. Al margen de los objetivos preexistentes, las emergencias se imponen en la agenda pública y tienen la capacidad de obligar a cambiar el curso de los planes gubernamentales previos. Así, al margen de los intereses de agenda de los gobiernos, cuando el problema público es de tal magnitud que irrumpe en la discusión pública, a la vez que reafirma su importancia por las consecuencias negativas que genera, la respuesta gubernamental terminará respondiendo al sentido de urgencia, en demérito de planes anteriores. Esto significa también una alteración de la dinámica de las administraciones públicas que, además de atender las obligaciones rutinarias, deberán volcarse a resolver los temas de atención prioritaria.

Si se analiza, las emergencias tienen efectos directos sobre los gobiernos, pues, dependiendo de su magnitud y sus aspectos derivados, pueden alterar definitivamente el curso de planes preconcebidos. Esta situación podría considerarse como indeseable desde el punto de vista político, pero al margen de esto, configura un momento propicio para la innovación gubernamental, la generación de confianza ciudadana –en una suerte de renovación de la otorgada en los procesos electorales– y, en suma, ser ocasión para mostrar la capacidad de adaptabilidad de los gobiernos y su habilidad

para responder con urgencia, eficiencia y eficacia a los problemas públicos.

En un momento de emergencia, las respuestas gubernamentales no sólo deben atender los criterios de rapidez y eficacia, sino también deben guiarse por el entramado legal preexistente que define límites para la toma de decisiones y el ejercicio de los recursos públicos, teniendo como objetivo la garantía de la eficiencia en la inversión pública. Como se ha dicho, también se requiere que esas respuestas públicas se articulen en torno de un modelo de planeación que distinga entre lo inmediato y aquello de resolución en mediano plazo. Estos tipos de acciones deben estar en consonancia con el plan rector y ser coherentes con ese esquema estratégico para evitar o, al menos, disminuir los riesgos de duplicidades en las acciones y garantizar que cada intervención pública contribuirá a alcanzar los objetivos y metas establecidos en el plan. Adicionalmente, debe considerarse que un desarrollo ordenado, transparente y planificado de la atención a una crisis redundará en la confianza de la ciudadanía, que podrá dar seguimiento, vigilancia y exigencia teniendo acceso pleno a la información sobre las estrategias gubernamentales. En este esquema, además, es de suma importancia el liderazgo gubernamental en los tres niveles de gobierno, para garantizar el éxito de la estrategia de intervención.

Al margen de la rapidez de las respuestas gubernamentales, la atención a situaciones de crisis requiere del acompañamiento y confianza ciudadanas, que sólo se lograrán si se

consideran algunos principios básicos que, en el caso mexicano, tienen además sustento legal suficiente:

- *Eficacia*. Este principio se dirige a favorecer que las respuestas gubernamentales se encaminan a resolver el problema principal y los problemas subsidiarios que han provocado la emergencia. Más allá de la atención de los efectos, es decir, de las acciones paliativas que son necesarias, el principio de eficacia también considera criterios de evaluación de las acciones de mediano plazo. En función de la información diagnóstica del problema que se pretende atender, el plan diseñado para resolverlo y las acciones instrumentadas, será posible monitorear los resultados de la intervención pública, evaluar la eficacia de esas acciones y, en caso de ser necesario, modificarlas. Además de la relación del principio de eficacia con el cumplimiento de planes, conviene decir que esos planes se integran por objetivos generales, específicos y metas concretas. De ahí que la forma en que se pretende modificar la situación problemática definida por un gobierno es la referencia permanente para calcular la eficacia de las respuestas gubernamentales.
- *Eficiencia*. La eficiencia se puede entender en dos vertientes: la primera de ellas tiene que ver con la planeación; es decir, se requiere que se observe el principio de eficiencia en las acciones gubernamentales con la finalidad de que se alcancen los objetivos y metas del plan rector de atención a la emergencia. Esto remite también al esquema de planeación, en el cual deben definirse los tiempos de

ejecución de las respuestas gubernamentales, así como los resultados esperados de cada una. La segunda de las vertientes tiene que ver con los procesos necesarios para instrumentar el plan rector; es decir, es necesario que la toma de decisiones, la transformación de estas en políticas públicas y los procesos de ejecución presupuestal asociados se ajusten al principio de eficiencia, sin que eso implique pasar por alto los términos legales establecidos ni las buenas prácticas.

- *Transparencia.* Este principio hace referencia a la necesidad de que todas las etapas de las decisiones públicas asociadas con la atención de la emergencia, desde los procesos en que se adoptan, hasta que se concluye su aplicación y se fiscalizan, pasando por los momentos de ejecución presupuestal asociados, deben estar a disposición de la ciudadanía. En sentido general, toda la información generada por un gobierno en la atención de una circunstancia crítica debe ponerse a disposición pública para favorecer la vigilancia y acompañamiento ciudadanos. El principio de transparencia, cuando se observa, es un elemento propulsor de la confianza ciudadana en el trabajo de gobierno y, tratándose de una situación de emergencia, en la estrategia gubernamental para la atención de esta. Las consecuencias de la prevalencia de este principio no únicamente resultan en la confianza hacia los gobiernos, sino también en la disminución de información falsa, siendo que todos los datos necesarios sobre la emergencia están a disposición de la ciudadanía. El principio también tiene consecuencias positivas

adicionales, como la publicidad de evidencia de que los recursos públicos involucrados en la respuesta a la crisis están invirtiéndose correctamente, contribuyendo a la materialización de los objetivos y metas incluidos en el plan rector.

- *Rendición de cuentas.* El principio de rendición de cuentas remite al ejercicio permanente de explicar y justificar las decisiones públicas que se toman para atender la crisis. Tiene como base la publicidad de información, pero no se limita a ello. Rendir cuentas implica explicar con detalle los motivos que dieron sustento a una decisión determinada, a la vez que a los recursos presupuestales que se involucraron en ella, los alcances de su ejecución y los resultados que ofrecieron. En tal sentido, la rendición de cuentas es un proceso permanente en el que los gobiernos justifican los cursos de acción que toman para la resolución de un problema público. Para que exista rendición de cuentas no sólo es indispensable que haya transparencia, sino, en principio, se requiere que exista información, es decir, que sea posible seguir la trayectoria de las decisiones públicas y su sustento empírico, a la vez que identificar a las funcionarias y los funcionarios públicos que han sido responsables de adoptarlas e instrumentarlas.
- *Coordinación.* En casi cualquier tipo de emergencia es imprescindible observar como principio rector a la coordinación. En el caso particular de la pandemia por la COVID-19, este principio se debe considerar como fun-

damental, pues el problema no sólo ha tenido consecuencias sanitarias, sino también de diversas índoles. Para complicar el entramado, los tres órdenes de gobierno en el país tienen facultades diferentes para hacer frente a los efectos de la pandemia. Esto significa que existe una imbricación de las esferas gubernamentales que deben aprovechar los tres niveles de gobierno en el país, para atender cada uno las consecuencias de la pandemia, de acuerdo con sus ámbitos de atribución. De ahí que la coordinación es una condición sin la cual no es posible hacer frente a problemas emergentes en México. Los espacios de coordinación intergubernamental que se encuentran previstos en el diseño constitucional del país permiten que los gobiernos federal, estatal y municipales contribuyan en la medida de sus recursos a la atención de una emergencia. Esto no implica que la atención gubernamental responda a un esquema de limitación a esferas de competencia, pues esto genera riesgos de duplicidad en esfuerzos, ausencia de responsabilidades y traslape de estrategias. En este punto, la coordinación como principio rector se vincula con la ética pública. En el sentido weberiano, la ética de responsabilidad exige de quienes gobiernan acciones para la consecución de los objetivos y metas definidos de acuerdo con el interés general, al margen de si son o no consecuentes con intereses políticos inmediatos.

- *Comunicación pública confiable.* Este principio remite a la traducción de la información generada sobre la emergencia para la ciudadanía. Es decir, si se considera que

el resto de los principios presuponen la generación de información de forma rutinaria, permanente, así como su actualización, los gobiernos deben observar a la comunicación pública confiable como un conjunto de herramientas que permitirán un diálogo con la ciudadanía, teniendo como base los insumos de información que explican y justifican las estrategias gubernamentales.

Los principios enunciados se consideran guías para las respuestas gubernamentales a una emergencia. A partir de ellos se puede construir una estrategia abarcadora de atención a una situación crítica que, al tiempo que aminore los efectos del problema público emergente, genere confianza en la ciudadanía respecto de las acciones de los gobiernos, fortalezca el liderazgo gubernamental y, en términos del comportamiento administrativo, disminuya los riesgos de corrupción.



TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

En la discusión académica, los conceptos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información se relacionan por sus características instrumentales. La rendición de cuentas, como dimensión de una buena democracia, requiere de la transparencia de la información de las instituciones públicas y, a la vez, de la garantía de que ciudadanas y ciudadanos ejerzan su derecho de acceso a la información. Es decir, la relación positiva entre los tres conceptos redundará en la posibilidad de que la ciudadanía conozca, monitoree y evalúe las acciones de los gobiernos. En ese sentido, se fortalece la pertinencia de proponer volver a estos conceptos básicos en el marco de una situación de emergencia que, en 2020 es

la pandemia por la COVID-19, pero en otro momento puede ser otro tipo de circunstancia crítica. Como se ha dicho, en las respuestas gubernamentales a una emergencia, es fundamental que se observen, entre otros principios básicos relacionados, los de la transparencia y la rendición de cuentas.

La transversalidad de la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio cotidiano del gobierno en momentos no críticos ha confirmado su pertinencia en los últimos lustros en México, con las reformas que han diseñado el modelo nacional de rendición de cuentas y combate a la corrupción. Sin embargo, en las respuestas a una crisis como esta pandemia, estas condiciones reafirman su importancia, no sólo como elementos esenciales del ejercicio adecuado de la administración pública, sino también como generadores de confianza ciudadana. La rendición de cuentas es la expresión administrativa fundamental de la democracia. En tanto mecanismo de diálogo entre gobierno y ciudadanía, rendir cuentas es también un medio para la renovación de la confianza en las estrategias del gobierno frente a un problema de gran proporción, como el generado por la COVID-19.

En ese sentido, la transparencia y rendición de cuentas son condiciones sin las cuales no es posible disminuir los riesgos de prácticas administrativas deficientes y corrupción. Esto no significa que sean suficientes, pero sí que sin ellas no es posible diseñar una estrategia de combate a la corrupción.

La cuestión de la vinculación de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas para el combate a la corrupción

suelen tener como consecuencia una confusión frecuente, la que presupone que con las acciones en esas materias es suficiente para resolver los problemas de corrupción. Es decir, que se eliminarán las oportunidades de que sucedan malas prácticas y hechos de corrupción. Esto no es así; sin embargo, debe reconocerse que las vertientes de transparencia y rendición de cuentas amplían los espacios de vigilancia ciudadana al ejercicio gubernamental, lo cual tiene efectos sobre quienes ejercen la función pública. En ese sentido, las decisiones públicas y el manejo de los presupuestos públicos estarán cada vez más bajo la observación ciudadana, de tal suerte que se deben apegar estrictamente a las reglas establecidas por las leyes, a riesgo de que, de no hacerlo así, se traduzcan en presión ciudadana para investigar y sancionar esas prácticas deficientes.

En suma, el conocimiento de lo público que promueven la transparencia y la rendición de cuentas ofrece las herramientas necesarias para que ciudadanas y ciudadanos den seguimiento permanente a las acciones de los tres niveles de gobierno. El monitoreo también establece condiciones para el fortalecimiento de la participación ciudadana y, como se ha mencionado, ese contexto puede traducirse en mayor confianza en las estrategias gubernamentales de atención a un problema público determinado; el caso de la pandemia por la COVID-19, por ejemplo.

El conocimiento de los asuntos públicos que favorece la transparencia hace posible que la ciudadanía monitoree las acciones y decisiones de los gobiernos y esa observación

permanente, en algún sentido, tiene la capacidad de desincentivar los intercambios corruptos; no obstante, esto no necesariamente sucede así, pues los cuerpos administrativos tienen la capacidad de adaptarse a esas nuevas condiciones.¹ Es decir, la corrupción como consecuencia de los mecanismos de captura de los puestos públicos no disminuye por sí misma con la transparencia y el acceso a la información gubernamental, acaso se repliega —adaptando sus comportamientos— a aquellos espacios administrativos que, sea por características procedimentales o por vacíos legales, permanecen en la penumbra.

La forma en la que se entiende, en este caso, a la corrupción, como problema, determina las soluciones que es posible plantear. Como ha señalado Mauricio Merino:

En el núcleo duro de una política hay tres elementos que no se pueden pasar por alto: (1) la causalidad del problema que se quiere entender; (2) la forma en que se quiere modificar el estado de cosas, y (3) la argumentación exacta sobre el sentido y el propósito de la política que se está llevando a cabo.

Estos componentes contribuyen a comprender que definir un problema público significa un proceso similar al del diseño de una agenda de investigación científica, pues va más allá de la simple descripción de una situación problemática.

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

Los actos de corrupción se sustentan en la disposición discrecional de mandatos, atribuciones y procesos administrativos vinculados con los puestos públicos. La corrupción se verifica por actos de funcionarias y funcionarios públicos que abusan o exceden el uso de las facultades que les otorgan sus nombramientos, sean de elección o administrativos. En esa idea, la corrupción surge de la discrecionalidad ilimitada en el desempeño de las funciones públicas, cuando los actos de servidoras y servidores públicos se sujetan a intereses ajenos a los objetivos y metas establecidos para la administración, es decir, a intereses diferentes al interés público. En tal sentido, la corrupción es un fenómeno multifactorial, producto de un funcionamiento sistémico, en el cual son múltiples las causas que permiten que suceda. Respecto de las consecuencias de ese fenómeno, debe decirse que también son diversas.

La corrupción es, entonces, la manifestación del poder sin controles ni límite alguno a la discrecionalidad de quienes lo ejercen. De ahí que sus consecuencias vayan de lo que se conoce como la captura de los puestos públicos, en la lógica de “botín”, hasta la manipulación indiscriminada de los presupuestos públicos para favorecer intereses ajenos al interés general. Conviene puntualizar que la corrupción no sólo puede materializarse en consecuencias económicas, pues sus resultados no siempre se cifran en beneficios de esa naturaleza.

El problema de la corrupción, entendido en sus causas, adquiere un comportamiento sistémico. En esa lógica, los actos

de corrupción específicos son manifestaciones aisladas de un sistema que transige y promueve el ejercicio descontrolado del poder. Los actos de corrupción desnaturalizan la función administrativa, pervierten los objetivos definidos a las instituciones y convierten al Estado en una maquinaria para la transformación de los bienes públicos en medios para alcanzar intereses privados.

Esta conceptualización del problema de la corrupción, como la apropiación ilegítima de lo público –puestos, presupuestos, decisiones–, a partir de criterios que van contra el interés público, se materializa en momentos específicos. Es decir, en actos particulares de determinadas funcionarias o funcionarios públicos que toman decisiones abusando del poder que se les ha otorgado, no sólo por voluntad individual, sino porque el funcionamiento sistémico de la corrupción lo permite y promueve. Teniendo en cuenta que esos actos de abuso de poder son resultado de la inexistencia de límites a la discrecionalidad administrativa, es preciso puntualizar que esos límites no están sólo relacionados con conductas particulares, sino con problemas de opacidad, falta de rendición de cuentas y ausencia de medios para asignar responsabilidades públicas. En esencia, se trata de dos problemas de información, mismos que se pueden atender con estrategias de transparencia y rendición de cuentas y redundar en efectos positivos para el combate a la corrupción.

La primera de las ausencias de información se puede caracterizar como interna. Esta vertiente problemática se sustenta en la ausencia de información dentro de las administracio-

nes públicas, que resulta en la falta de controles a la discrecionalidad administrativa. Cuando una administración pública, de cualquier orden de gobierno, tiene funcionarias o funcionarios que carecen de información sobre cuáles son los mandatos que se les han otorgado, por la vía electoral o de nombramiento administrativo, se entiende que estos servidores públicos desconocen total o parcialmente sus atribuciones y funciones y los procesos que las traducen. En suma, las o los funcionarios desconocen qué se espera de ellos en el servicio público. Esta falta de información, que no necesariamente está vinculada con opacidad, sino con deficiencias de la propia administración y sus órganos de control y dirección, permite que proliferen espacios en los cuales funcionarias y funcionarios -que desconocen sus mandatos- desempeñen la labor de gobierno con discrecionalidad absoluta. De tal suerte que la administración bascula entre la improvisación, con desconocimiento de los objetivos que se le han asignado, y la simulación, respecto de la poca información que efectivamente existe.

En esta primera ausencia de información se hace evidente que la discrecionalidad administrativa no necesariamente es un elemento negativo. Es decir, en un escenario administrativo ideal en el que cada institución, área y funcionaria o funcionario tienen claridad acerca de sus mandatos, la discrecionalidad es un elemento necesario para resolver problemas emergentes y tomar decisiones públicas en escenarios complejos y exigentes. Sin embargo, la discrecionalidad de la administración debe tener límites difusos. Esos límites están asociados a esta ausencia de información. Es decir, los

límites de la discrecionalidad administrativa son los propios mandatos, atribuciones, funciones y procesos vinculados con cada institución, área y funcionaria o funcionario. De esa forma se pueden atajar las posibilidades para la corrupción. Con la caracterización del primer tipo de ausencia de información también se prefiguran las líneas de acción indispensables para resolver los problemas generados por esta vertiente problemática.

La segunda ausencia de información tiene que ver con lo externo a la administración. El problema interno del que se alerta también reproduce sus consecuencias sobre los actores externos que se relacionan con la administración. La ausencia de información hacia el exterior sobre los mandatos, atribuciones, funciones y procesos correspondientes a las instituciones, áreas y funcionarias y funcionarios genera un contexto de opacidad que es favorable para la proliferación de hechos de corrupción, sin que la ciudadanía esté en condiciones de responder con vigilancia y exigencia, pues el escenario opaco cancela esas posibilidades.

Esto significa que se cancela la rendición de cuentas vertical, puesto que, al carecer de información acerca de lo que se espera de cada funcionaria o funcionario e institución, la ciudadanía no tiene los elementos para evaluar el desempeño de estos al carecer también de parámetros con los que realizar esa evaluación. Esta segunda vertiente de ausencia de información tiene resonancia tanto en lo que se conoce como la “gran corrupción”, como en lo referente a los actos relacionados con la “pequeña corrupción”. Para señalar algunos

ejemplos: en el otorgamiento de permisos de construcción, la ausencia de información provoca que se puedan reproducir prácticas que involucran grandes volúmenes de recursos para el soborno. En el mismo sentido, las consecuencias de ese tipo de hechos no sólo son de gran magnitud, pues permiten la obtención de grandes beneficios por parte de los grupos constructores y funcionarios y funcionarios involucrados. También hay consecuencias de menor magnitud, pues la oposición de vecinas y vecinos de ciertos barrios afectados por ese tipo de permisos suele tener dificultades para articular acciones de respuesta, ante la ausencia de información siquiera sobre los requisitos y tipos de autorizaciones. Si se piensa en un barrio que se opone a la construcción de una torre de veinte pisos, las posibilidades de protección de los derechos de las personas que habitan ese entorno se reducen si no conocen la información sobre el permiso otorgado, que pudo ser de cinco pisos, pero que terminó en una construcción de veinte.

Un ejemplo adicional de cómo afecta esta segunda ausencia de información a la ciudadanía se puede encontrar en lo que se conoce como “puntos de contacto”, que son aquellos espacios de las administraciones en los cuales ciudadanas y ciudadanos se relacionan con el funcionariado público. Los procesos que se desarrollan en esos espacios tienen salida al público, por lo cual, son trámites. Si se tiene, por ejemplo, a un punto de contacto donde se realizan tres tipos de trámites y la ciudadanía desconoce los requisitos, responsables, costos y duración de esos trámites -en suma, desconocen los flujos organizacionales en los que se traducen-, el funciona-

riado a cargo tiene un espacio de discrecionalidad ilimitado en el cual puede añadir requisitos, elevar los costos o los tiempos de tramitación, con el objetivo de extraer beneficios económicos adicionales de la ciudadanía usuaria. En un caso como ese, las personas que se acercan a esos puntos de contacto se encuentran en una situación de indefensión absoluta, pues no conocen ni tienen los medios para conocer los pasos y requerimientos de los trámites. Esto no sólo es un problema de transparencia, sino de accesibilidad y disponibilidad de la información, pues la misma puede existir en un manual de procedimientos, a manera de justificación administrativa, pero que pocos ciudadanos y ciudadanas conocen.

Como se ha mencionado, ambos problemas son ausencias de información y no se resuelven sólo con “existencia”, sino que requieren una lógica de publicidad más allá de la transparencia, sustentada en la rendición de cuentas, en un escenario institucional en el que la información no sólo se ponga a disposición sobre una estructura de cumplimiento mínimo de obligaciones, sino garantizando los principios de accesibilidad y disponibilidad de información, como medio para explicar y justificar procesos administrativos, pero también decisiones, políticas y manejo de presupuestos públicos.

Los dos problemas de información de los que se ha hablado permiten prefigurar líneas de acción para intentar modificar las condiciones sistémicas que permiten la proliferación de espacios para la corrupción. Conviene señalar que esas líneas de acción que son también de combate a la corrupción de-

berían instrumentarse en las administraciones públicas en cualquier circunstancia, es decir, en situaciones no críticas.

Una vez establecidos los vínculos conceptuales entre la transparencia, la rendición de cuentas y la corrupción como un espacio en el que proliferan prácticas ante la ausencia de aquellas dos, se puede prefigurar las vías de acción para disminuir, al menos, los incentivos que permiten la reproducción de las prácticas administrativas en las que se enmarca la corrupción. Es claro que el punto de partida para el combate a la corrupción reside en estrategias de transparencia y rendición de cuentas que garanticen la disposición plena, accesible y disponible, de la información pública, en general, y de aquella que explica y justifica las decisiones públicas, en específico. A esto deben añadirse, en la lógica de rendición de cuentas, buenas prácticas en materia de gestión documental; información pública; contabilidad gubernamental; ejecución presupuestal; monitoreo y evaluación; fiscalización y profesionalización. Este conjunto de buenas prácticas que se dirige a la construcción de un entramado de rendición de cuentas ya tiene suficiente base normativa, tanto en el ámbito federal como en los estatales, pero no existe aún en la realidad.

En ese sentido, los instrumentos para el combate a la corrupción se fincan, según el esquema lógico propuesto, en la construcción de herramientas que garanticen la sistematicidad de la rendición de cuentas -en la cual se incluye la transparencia como vertiente- como medio para asegurar el cumplimiento de los mandatos otorgados, a la vez que

la observancia de los procesos que traducen el mandato en actos administrativos. Esto implica la puesta en marcha de líneas de política que articulen no sólo un paradigma administrativo centrado en la rendición de cuentas, sino que introduzcan en las administraciones públicas el principio de la responsabilidad activa, pasando de la visión punitiva que define lo que no debe hacer una funcionaria o un funcionario a un enfoque de rendición de cuentas en el que exista claridad absoluta acerca de lo que sí deben hacer, de acuerdo con los mandatos que se les han asignado.



CONSIDERACIONES FINALES

En el marco del proyecto que motivó este cuaderno, a manera de síntesis para destacar la conveniencia de introducir una estrategia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, es conveniente puntualizar que las líneas de trabajo a las que se hace referencia son de instrumentación imprescindible en las administraciones públicas en circunstancias normales. Pero, a la luz de momentos críticos, como la pandemia generada por la COVID-19, se refuerza la urgencia de poner en marcha mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan vigilar los espacios administrativos en los que podría suceder la corrupción.

Las circunstancias de emergencias, con los problemas subsidiarios que generan, implican un reto para las administraciones públicas. Esto sustenta la urgencia de la transparen-

cia, rendición de cuentas y combate a la corrupción como líneas de acción excepcionales, en el periodo determinado de tiempo mientras dure la emergencia. Ahora bien, la excepcionalidad que se propone tiene base en que las administraciones públicas mexicanas no han logrado concluir la puesta en marcha de las políticas de transparencia y también carecen de mecanismos de rendición de cuentas. Este es otro problema del que se ha venido alertando hace varios años; no obstante, su solución requiere de una estrategia de largo plazo. Ante ese escenario de ausencias en materia de transparencia y rendición de cuentas, además de la permanencia de la sistematicidad de la corrupción en los tres niveles de gobierno, un modelo de gestión para crisis o situaciones de emergencia en México, asimilando la realidad administrativa nacional, debe reparar en que, al menos en el lapso de excepcionalidad, se deben poner en marcha líneas de acción que garanticen la transparencia absoluta y la rendición de cuentas sobre las decisiones, políticas y manejo presupuestal público durante el tiempo de duración de la emergencia.

La pertinencia de un modelo de esa naturaleza no sólo tiene que ver con el cumplimiento del marco normativo que se ha dado en el país, sino también con favorecer la confianza ciudadana en las estrategias de atención de la emergencia propuestas desde los tres niveles de gobierno, el fortalecimiento del liderazgo gubernamental y la unificación del discurso político-técnico que explique y justifique las acciones de los gobiernos, para evitar el dominio de discursos falsos que distorsionen la realidad. En última instancia, la puesta

en marcha de una estrategia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción durante una situación de emergencia, podría ser de utilidad como prueba piloto para articular posteriormente una estrategia ad hoc para la incorporación de esas prácticas en las rutinas administrativas en momentos no críticos.

La propuesta que se generó como corolario del proyecto del que forma parte este cuaderno se dirige a alcanzar esos objetivos. Con reconocimiento de que la realidad administrativa en México no permite suponer que existe plena transparencia de lo público ni mecanismos suficientes –y operativos– de rendición de cuentas que supongan herramientas para la vigilancia y exigencia ciudadanas, el modelo de rendición de cuentas y combate a la corrupción para la pandemia -que es útil para cualquier tipo de momento crítico- se sustenta en la obligación de garantizar que, al menos en situaciones críticas y mientras no se alcancen los objetivos de una rendición de cuentas permanente, los gobiernos mexicanos responden a la necesidad de información de los ciudadanos. En periodos de emergencia, la ausencia de información pública y rendición de cuentas no sólo puede redundar en actos de corrupción, pues las exigencias de inmediatez constituyen un escenario propicio para la disminución de la vigilancia que ejercen los contrapesos institucionales, sino que, en última instancia, esas ausencias pueden derivar en la cancelación de derechos de personas afectadas por la circunstancia crítica y sus problemas derivados.

► **RENDICIÓN
DE CUENTAS
Y COMBATE
A LA CORRUPCIÓN
EN SITUACIONES
DE CRISIS.** *Criterios básicos para responder
a emergencias generando confianza ciudadana*

terminó de imprimirse en octubre de 2020. Para su composición se utilizaron los tipos Nixie One y Alegerya Sans. El tiro fue de 300 ejemplares impresos en papel couché mate de 130g y cartulina sulfatada de 14 pts.

La crisis generada por la pandemia de la COVID-19 en el mundo, ha tenido efectos de exigencia en diferentes ámbitos. La vertiente sanitaria ha sido la de mayor relevancia entre las respuestas gubernamentales de la mayoría de los países, sin embargo, no ha sido la única de las consecuencias que se han atendido hasta el momento. El caso de México no ha sido excepcional. Ante la emergencia de un problema de gran magnitud e inesperado, los tres órdenes de gobierno en el país han respondido, en la medida de sus recursos y capacidades, con acciones concretas para atender e intentar aminorar los efectos negativos de la crisis sanitaria.



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CUENTAS