



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN
Y ESTUDIOS DE POSGRADO**

DOCTORADO EN DERECHO

**TESIS:
“LA FUNCIÓN DE LOS ARCHIVOS EN LA
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS
EN PUEBLA”**

**PRESENTA:
SANDRA TIMAL LÓPEZ
MATRÍCULA: 217570731**

**PARA OBTENER EL GRADO DE: DOCTORA EN
DERECHO**

**NOMBRE DE DIRECTOR DE TESIS:
DR. FRANCISCO SÁNCHEZ ESPINOZA**

**NOMBRE DEL CO-DIRECTOR DE TESIS:
DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA**

H. PUEBLA DE Z. A JULIO DE 2021

Agradecimientos

En estas líneas expreso mi más sincero agradecimiento al CONACyT por haberme permitido desarrollar la investigación que hoy presento.

De igual forma le expreso mi agradecimiento al Director de tesis, por haberme permitido conocer a la Comunidad PIRC del CIDE, que me recibió y me dio la oportunidad de estudiar el apasionante tema de los archivos que hoy es el centro de esta tesis doctoral.

Expreso mi total agradecimiento a mi Co-director de tesis, por formar parte de este proyecto.

Agradezco a mis padres la paciencia, el amor y el respeto que me han demostrado en este largo camino; sin su apoyo mis proyectos emprendidos no serían los mismos.

Dedicatoria

Dedico este trabajo de investigación a mis padres, quienes han sido la fortaleza y los compañeros de toda mi vida académica.

Índice

	Página
Preámbulo	1
Introducción	4

CAPÍTULO I

Nueva Ley General de Archivos: Análisis de su Implementación en México

1.1. A manera de introducción	9
1.2. La Nueva Ley General de Archivos	9
1.3. Diferencias entre una Ley Federal de una Ley General	12
1.4. Archivos y sus tipos	14
1.5. Ley General de Archivos en Coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción	22
1.6. La función de los Archivos en la Transparencia	26
1.6.1. Período Presidencial de Vicente Fox	27
1.6.2. El Período Presidencial de Felipe Calderón Hinojosa	28
1.7. La Ley Federal de Archivos	32
1.8. Los tipos de Archivos en la Ley Federal	33
1.9. Gestión Documental	37
1.10. Conclusiones del capítulo	42

CAPÍTULO II

El Principio de la Transparencia

2.1. A manera de introducción	43
2.2. La Transparencia y la rendición de Cuentas	45
2.3. Solo hay un camino: El Derecho	62

2.3.1. El Sistema Nacional de Transparencia	72
2.4. El acceso a la Información Pública	74
2.5. Derecho a la intimidad	77
2.6. Las dos caras de la transparencia	81
2.7. Conclusiones del capítulo	86

CAPÍTULO III

Construcción de un Modelo de Evaluación para la Redición de Cuentas

3.1. A manera de introducción	88
3.2. La recopilación de la información	94
3.3. Indicador: Archivos	96
3.3.1. La administración de los archivos	102
3.3.1.1. El Cuadro General de Clasificación Archivística	105
3.3.1.2. El Catálogo de Disposición Documental	111
3.3.2. Propuesta de “armonización” entre la Ley General de Archivos y la Ley Estatal de Archivos de Puebla	113
3.4. El INAI	116
3.4.1. El IFAI	117
3.4.2. Cambio de IFAI a INAI	118
3.4.3. La posesión de la información	120
3.5. Indicador: Información pública	123
3.6. Indicador: Asignación presupuestal	127

3.7. Indicador: Contabilidad	130
3.8. Indicador: Fiscalización	132
3.9. Conclusiones del capítulo	138

CAPÍTULO IV

La Construcción de Índices para la Transparencia y Rendición de Cuentas

4.1. A manera de introducción	140
4.2. Formas de Calificar las Variables para la Construcción de un Instrumento de Transparencia y Rendición de Cuentas	142
4.3. La Transparencia y Rendición de Cuentas como Combate a la Corrupción	183
4.4. Presupuesto Público	194
4.5. Propósitos de recabar información a través de un instrumento de evaluación	199
4.6. Conclusiones del capítulo	200

CAPÍTULO V

Relación entre la opacidad, corrupción y tipos penales

5.1. A manera de introducción	204
5.2. Conceptualización o Tipificación de la Corrupción	207
5.3. Los Conceptos Alrededor de la Corrupción	209
5.4. Qué debe entenderse por corrupción	222

5.4.1. Concusión	222
5.4.2. Cohecho	223
5.4.3. Peculado	225
5.4.4. Enriquecimiento ilícito	226
5.5. La sociedad en la comisión de actos corruptos	233
5.6. La medición de la corrupción	235
5.7. Organismos en pro del combate a la corrupción	237
5.7.1. Transparencia Internacional (TI)	237
5.7.2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	240
5.8. La Corrupción: Sistema Nacional y Sistema Estatal en Puebla de Combate a la corrupción	249
5.8.1. Operatividad del Sistema Nacional Anticorrupción	259
5.8.1.1. La Auditoría Superior de la Federación	262
5.8.1.2. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	263
5.8.1.3. Secretaría de la Función Pública	264
5.8.1.4. Consejo de la Judicatura Federal	265
5.8.1.5. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	267
5.8.1.6. Tribunal Federal de Justicia Administrativa	267
5.8.1.7. Comité de Participación Ciudadana	269
5.9. Conclusiones de capítulo	271

Conclusiones Generales	272
FUENTES DE CONSULTA	274
Bibliografía	274
Fuentes hemerográficas	281
Fuentes legisgráficas	283
Fuentes mesográficas	285

PREÁMBULO

Esta investigación “La función de los archivos en la transparencia y rendición de cuentas en Puebla” nace de la necesidad de investigar el impacto que tiene la implementación de la Ley General de Archivos en México y de forma específica en Puebla, así como las consecuencias derivadas de la derogación de la Ley Federal de Archivos. Derivado del estudio de las leyes, general y federal, en la materia de archivos, se analizarán las posibilidades de una penalización para las faltas que cometen los servidores públicos en el estado de Puebla.

Es pertinente hacer mención de que la hipótesis principal de esta investigación es: “La implementación de mecanismos modernos que detecten y evalúen prácticas corruptas, ayudarán a prevenir, sancionar y erradicar dichas prácticas en el estado de Puebla”, y justo en apego a la hipótesis es que se dedicará todo un apartado de esta investigación a hacer hincapié en la puesta en marcha de la implementación de mecanismos que se relacionan con los sistemas de archivos, de transparencia y anticorrupción, todos estrechamente ligados y, además funcionando con base en la puesta en marcha del sistema de archivos.

El servidor público está facultado para ejercer recursos de manera libre, pues aunque parece que debe rendir cuentas a través de informes y reportes de actividades, estos dos son fabricados, manipulados, alterados y maquillados de tal forma que disfrazan las cantidades de dinero que manejan.

Atender el estudio de la corrupción implica estudiar dicho fenómeno desde variables que apoyan en la investigación, tales como la asignación presupuestal, el acceso a la información pública, la fiscalización y el manejo de los archivos.

Es importante señalar la relación que existe entre la cantidad de dinero que se asigna para una determinada actividad, y la corrupción que se da en el ejercicio de la misma; así como también la disponibilidad con la que la ciudadanía puede tener conocimiento del ejercicio de esa asignación, o bien, la serie de trabas con

la que se encuentra el solicitante al tratar de lograr el acceso a la información pública.

La primera y más importante variable que se abordará en la investigación está ligada a los archivos, pues en ellos debería encontrarse la información a la que se debería tener acceso; pero lo que sucede en la práctica diaria es que se toman a los archivos como grandes cantidades de papel que se guardan en cajas y se consideran “archivo muerto” o que bajo el calificativo de “la secrecía”, se niega su acceso, impidiendo en todo momento conocer el contenido de los mismos. Debe tenerse presente que el objeto de estudio de esta investigación doctoral está centrado en los archivos, por lo que tendrá que hacerse un estudio jurídico de la ley en la materia, máxime que durante el proceso de elaboración de tesis, se presentó un cambio sustancial en la ley que los regula, pues una ley de carácter general abrogó a la ley federal en materia de archivos en Puebla, y en función de ello se dio un cambio que merece un análisis jurídico a desarrollar en la presente investigación.

Otro de los indicadores que se abordará y que resulta importante es el de la fiscalización, hablaremos de este tema dado que vivimos en un sistema democrático, el gobierno no solo debe ejercer el gasto público de manera honrada y transparente, sino que debe asegurar que su ejercicio sea eficiente y eficaz para el logro de los objetivos de los programas para los cuales está destinado. Son los órganos de fiscalización los que deben de garantizar que esto se cumpla y, con ello, buscar ganarse la confianza de la ciudadanía.

La transparencia, dentro de cualquier sistema de gobierno, debe funcionar como un mecanismo que abone a favor de los ciudadanos para que accedan a la rendición de cuentas. Como resultado se puede establecer un canal de comunicación entre la función pública y la sociedad civil que permita un equilibrio democrático.

Atendiendo a lo manifestado se buscará abordar la relación que va desde los archivos hasta la transparencia y rendición de cuentas, pasando por las

variables que lo explican, para lograr demostrar que sin archivos no hay materia prima para combatir la opacidad y en consecuencia la corrupción. La corrupción es un fenómeno que merece ser estudiado y medido, pues la única forma que existe para saber si se logra la reducción de su comisión es conociendo los datos en torno a su existencia.

INTRODUCCIÓN

Parece que todos sabemos que en el gobierno tenemos representantes corruptos, que calificamos de tal modo y que hacemos de cuenta que no pasa algo trascendente en la sociedad mexicana de la que somos parte, y se ha creído así porque se ha “normalizado” el fenómeno de la corrupción.

Lo cierto es que pocos son quienes han profundizado en el estudio del tema, y esta investigación se centrará en el estudio de la transparencia y rendición de cuentas en el estado de Puebla desde el enfoque de los archivos.

En México nos enfrentamos a una situación normativa que requiere de toda nuestra imaginación para arar en un terreno poco explorado. Mucho se ha escrito sobre las condiciones básicas para que funcione un régimen de transparencia y rendición de cuentas. Distintos autores, estudiosos del tema, nos explican que las autoridades deben rendir cuentas, explicar y justificar sus acciones sobre contenidos de programas, acciones específicas y mandatos legales particulares. Sin embargo, es preciso enfatizar y recordar que toda acción del Estado repercute en las personas y que la parte sustantiva para toda persona en un régimen democrático son sus derechos y libertades. Por ello, el primer paso es dilucidar cómo hacer que estas dos esferas constitucionales: la dogmática y la orgánica, puedan establecer un diálogo constructivo y armónico. Puebla no es la excepción, hay una falta de coordinación entre lo que establecen las legislaciones en la materia y lo que en la práctica sucede en las instituciones que deberían hacer valer, cumplir lo estipulado en las legislaciones.

El claro ejemplo de la falta de coordinación entre la teoría y la práctica, entre la esfera dogmática y orgánica, lo encontramos en el objeto de estudio principal de esta tesis doctoral, los archivos. Se sabe que una Ley General en materia de archivos, ha abrogado a una ley Federal en la misma materia, y la trascendencia de tal cambio va más allá de un simple cambio de denominación, pues en

esencia la ley general tendrá observancia y aplicación amplia, además de que limitará la posible regulación de aquellos ámbitos que requieran de especial atención en materia de archivos. Este estudio sobre el cambio de leyes que regulan la materia de archivos, se podrá observar en el primer capítulo de esta investigación.

El segundo capítulo que se ha denominado “El principio de la transparencia”, profundizará en el estudio de aquellos conceptos que están estrechamente relacionados con el término. En este apartado se observará que la principal diferencia entre la transparencia y la rendición de cuentas es que la transparencia es una parte de la rendición de cuentas, pues mientras que transparentar significa que la información se encuentra publicada en una vitrina a la vista de todos, la rendición de cuentas va más allá, es un proceso que tiene una metodología obligatoria para el manejo y administración del erario, y su incumplimiento conllevará a un castigo.

Transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general. (International Budget Project). Continuando con el análisis de los términos de este capítulo, es pertinente observar que la rendición de cuentas se conceptualiza como:

“La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad, que se realiza mediante el contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. (Rendición de cuentas y democracia...)”¹

¹ Castillo, Arturo. Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas. México, Auditoría Superior de la Federación, 2003, p. 234.

Bajo otra perspectiva, rendición de cuentas significa que el jefe (ciudadanos) le pide a sus empleados (funcionarios e instituciones gubernamentales) cuentas de los gastos (presupuesto). Y todos los comprobantes de gastos podrán ser examinados en cualquier momento por el jefe (transparencia).

En el capítulo 3 de la investigación, denominado “Construcción de un modelo de evaluación para la rendición de cuentas”, se demostrará que a pesar de que la transparencia y la rendición de cuentas, son conceptos diferentes, tienen el mismo objetivo: hacer de esta sociedad, una sociedad democrática y participativa, que exija, que escuche y analice las decisiones del Gobierno.

El cuarto capítulo de la investigación, “La construcción de índices para la transparencia y rendición de cuentas”, se destacará que la información que deberán proveer las instituciones y los servidores públicos no sólo será de carácter cuantitativo, pues también se deben de evaluar la calidad de las decisiones gubernamentales y administrativas de éstos. Obviamente, en este proceso se encuentran inmersos valores como la ética, la honestidad, y la responsabilidad, de ahí que el tema de la corrupción, sus causas, consecuencias y posibles soluciones, sea tan importante cuando se habla de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Y es justo en este punto, “la corrupción”, sobre el que versa el capítulo quinto y último de la investigación doctoral, mismo que se denomina “Consecuencia de la opacidad: corrupción”, en el que se analizará la percepción de la corrupción, los delitos y las faltas relacionados con la corrupción y los organismos que han trabajado en su estudio y combate.

México es un país que tiene una ciudadanía con profundos valores éticos y morales: “Es una sociedad trabajadora y esforzada, pues según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) somos el pueblo más trabajador entre los miembros de la misma: Laboramos en promedio casi 10

horas al día (595 minutos) en tanto que los alemanes son los que menos trabajan –siete horas diarias– pero son los que más valor crean.”²

La transparencia o acceso a la información permite la participación ciudadana, constituye un elemento importante de la estructura ética de la administración gubernamental y por consiguiente es un factor de incentivación de conductas corruptas o deshonestas, y es un precursor de la rendición de cuentas en las instituciones. Así pues, la transparencia es un factor que puede abonar a la formación de confianza entre los actores sociales, y eso vale tanto para las entidades públicas como para las sociales o civiles.

“En materia de transparencia existe la convicción de que la rendición de cuentas es un motor de cambio, un revulsivo en la relación entre la sociedad y la gestión pública, pues de lo contrario las actitudes regresivas y la tentación de ejercer presiones veladas o abiertas siempre estarán presentes y pueden afectar los avances alcanzados.

El IFAI afirma que la falta de transparencia en nuestro país no es casual, es intencional, ya que se han generado obligaciones de transparencia sin consecuencias para los incumplidos. Los obstáculos en contra del acceso a la información son, en muchos casos, infranqueables, sobre todo en estados y municipios. La falta de sanción para los servidores públicos que incumplen con su obligación genera la sensación de cinismo.”³

Durante el desarrollo de la investigación se abordará el papel que hoy juega el IFAI en el contexto de la transparencia y la rendición de cuentas, pues a veces se etiqueta al IFAI como el responsable de no tener información clara y precisa de lo que la sociedad demanda.

“De acuerdo con la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, el estado de derecho y la democracia son las bases esenciales para una auditoría pública independiente y responsable. La independencia, la rendición de cuentas y la

² OCDE, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/300561/transparencia-y-rendicion-de-cuentas-mexico-estado-corrupto-ii-y-ultima-2> (Consulta realizada el 31 de octubre de 2017).

³ Ídem.

transparencia son condiciones de una democracia basada en el estado de derecho.

La rendición de cuentas y la transparencia son elementos fundamentales para el buen gobierno. La transparencia es una fuerza poderosa que, cuando se aplica de manera coherente, puede ayudar a combatir la corrupción, mejorar el gobierno y promover la obligación de rendir cuentas. La rendición de cuentas y la transparencia son inseparables, y de su calidad y contenido depende en buena medida la fiscalización.”⁴

La transparencia y la rendición de cuentas deben ser reflejo de una responsabilidad social con los ciudadanos y ser ajenas a la manipulación, la opacidad, las componendas, las consignas y las complacencias. La transparencia y la rendición de cuentas no funcionarían si no existieran archivos, físicos o electrónicos, que permitieran valorar su contenido y realizar análisis que puedan determinar la comisión de una falta o un delito asociado a la corrupción.

Ante las actitudes retrógradas que apuestan a debilitar la rendición de cuentas, la transparencia y la fiscalización en el país y que atentan en contra de nuestra débil democracia, se requiere del fortalecimiento de las instituciones responsables y de los instrumentos y mecanismos existentes en estas materias.

En México cada vez tenemos más información de los programas y las acciones de gobierno, pero al mismo tiempo también menos datos reales en rendición de cuentas, pues la detección de conductas indebidas de los hombres públicos casi nunca tiene consecuencias.

⁴La transparencia y la rendición de cuentas, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/300561/transparencia-y-rendicion-de-cuentas-mexico-estado-corrupto-ii-y-ultima-2> (Consulta realizada el 2 de noviembre de 2017).

CAPÍTULO I

NUEVA LEY GENERAL DE ARCHIVOS: ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO

1.1. A manera de introducción

Esta investigación doctoral tiene la finalidad de abordar el tema de los archivos, haciendo hincapié en su importancia en el contexto de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la estrecha relación que guardan entre ellos; se pretende resaltar la trascendencia que los archivos tienen hasta los portales de transparencia, en los cuales se perciben prácticas de opacidad que finalmente se ven traducidos en la corrupción.

Dado ese contexto, es oportuno iniciar este capitulo con el estudio de la ley que regula a los archivos, la Ley General de Archivos, normatividad que es vigente en México y que sustituyó a la Ley Federal de la materia.

En ese orden de ideas, se da inicio al análisis de la ley en comento.

1.2. La nueva ley general de archivos

La Ley General de Archivos ha sustituido a la Ley Federal de Archivos, desde el momento en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2018 y se estableció en el texto de dicho Diario que tal ley entraría en vigor trescientos sesenta y cinco días después de su publicación, es decir, que estaría vigente a partir del 15 de junio de 2019, y que en ese momento quedaría abrogada la Ley Federal de Archivos. Asimismo, se estableció que a partir de la entrada en vigor de la nueva ley se derogarían todas las disposiciones legales que fueran contrarias a lo estipulado por la Ley General de Archivos.

El transitorio décimo primero de la Ley General de Archivos⁵ establece que todos los sujetos obligados deberán implementar su sistema institucional dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la ley, es decir, debería estar funcionando su sistema a más tardar el 15 de diciembre de 2019.

El origen de esta reforma trascendental en materia de archivos, que ve la luz en 2019, tiene su origen en una iniciativa de ley del año 2016, al respecto conviene citar las ideas del maestro Aguilera, director de la Escuela Mexicana de Archivos, quien sostiene que:

“En ese contexto, el Senado de la República presentó el 17 de noviembre de 2016 la iniciativa de ley para su dictaminación. Su publicación causó gran polémica porque, para muchos académicos, algunos de sus artículos planteaban una regresión de lo logrado hasta el momento, en los temas de transparencia y rendición de cuentas. El núcleo duro de la iniciativa de ley pretende posicionar a los archivos como un área estratégica de la administración pública en su función polifacética y transversal; y, al mismo tiempo, su cuerpo doctrinal retoma los elementos tradicionales de los tres niveles de archivos acordes con el ciclo documental, así como la operación homogénea y el uso de los mismos instrumentos de control y consulta.”⁶

Algunos estudiosos de la materia de archivos opinaban que había un retroceso en la implementación de la Ley General de la materia, específicamente porque en la ley Federal de Archivos hablar de dato personal implicaba abordar datos como nombre, teléfono, dirección, correo electrónico; y dato sensible implica adentrarse en aspectos que trastocan los sentimientos de las personas, como por ejemplo su preferencia sexual, su estado civil. Es decir, ninguna persona

⁵ La Ley General de Archivos entró en vigor en México el 15 de junio de 2019, abrogando a la Ley Federal en la materia. Es una ley de tipo sustantiva y de observancia en todo el país.

⁶ Aguilera Murguía, Ramón, *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*. México, CIDE, Serie de estudios de la comunidad PIRC, 2017, p. 95

ajena al interesado debería conocer datos como: saber si una persona es soltera, casada, viuda, divorciada; saber si profesa una religión u otra, conocer si tiene enfermedades; pues son temas estrictamente sensibles que pueden dañar el trato que se les brinda a las personas y que pueden caer en “etiquetar” a los individuos.

De esta forma se observa que hay una separación entre un dato personal y uno sensible, pues mientras los primeros implican cualquier tipo de información que define a una persona, los segundos contienen información de la vida íntima de la persona, que si se maneja de forma inadecuada puede caer en situaciones de discriminación y vulneración de la intimidad de las personas. Sin embargo, la Ley General en la materia, opta por un nuevo término que es “dato personal sensible”, no haciendo distinción alguna entre un dato personal y uno sensible. Lo anterior, lejos de representar un avance en el manejo de la información y de los datos, representa un problema al momento de interpretar lo que deberá entenderse por este nuevo concepto.

A propósito de lo anterior, es oportuno señalar lo que la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares del año 2010, definió como dato personal y como dato personal sensible; al primero lo describió como: “Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable”, y al de datos personales sensibles como: “Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste.” De esta forma se observa que la ley general en materia de archivos se ha armonizado con la mencionada ley de protección de datos personales en posesión de los particulares.

De esta manera una Ley General suplió a una Ley Federal, lo que significa, en términos de la supremacía constitucional que rige a México, que la nueva Ley General de Archivos deberá ser observada y aplicada por todos los estados y municipios que conforman el territorio mexicano, así como también implica que

cualquier error o laguna jurídica que de manera previa exista, se subsanará con la entrada en vigor de la nueva ley. Esta Ley General de Archivos fue promulgada en los últimos meses del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto; pero su entrada en vigor fue durante el sexenio del nuevo presidente de México, Andrés Manuel López Obrador. Debe destacarse que este nuevo sexenio presidencial ha manifestado que su principal objetivo es el combate a la corrupción, tema que se ve estrechamente relacionado con la rendición de cuentas y, en consecuencia, con el manejo de información en los portales de transparencia, los cuales se alimentan de “archivos”.

1.3. Diferencias entre una ley federal y una ley general

Puesto que se analiza la sustitución de la Ley Federal de Archivos por la Ley General de Archivos, es menester señalar las diferencias que existen entre una ley federal y una general. Así pues, según Barrón, las legislaciones de carácter general cuentan con los siguientes atributos:

“La Ley General es la ley sustantiva, es obligatoria para el Estado y la Federación, el Estado no podrá legislar al respecto, pero sí tiene la obligación de aplicar la Ley General. (Observancia general) Por ejemplo: Ley General de Salud. El Estado podrá legislar solo cuestiones no previstas en esa Ley General, pero está obligado a aplicar la ley General.”⁷

Esto implica que la Ley General de Archivos es una ley sustantiva, es decir, contiene una serie de definiciones que son de vital importancia en el tema de archivos; pero no establece procedimientos, pues eso es labor de una ley adjetiva. Dicho lo anterior, todas las entidades federativas de México deberán

⁷ Barrón, L. *Historias de la Revolución*, México, FCE, 2017, p. 1.

observar lo establecido por la Ley General de Archivos, y aquello que no esté previsto por ella podrá ser materia para crear legislaciones a nivel estatal.

Por el contrario, continuando con la labor de distinción de los alcances y ámbitos de aplicación de los cuerpos normativos en cuestión, el autor inmediato anterior previamente citado, Barrón, sostiene que las leyes federales cuentan con particularidades que a continuación se enuncian:

“Las leyes Federales son de competencia Federal y el Estado no podrá aplicarlas, éste emitirá su ley, distinta a la Federal. Por ejemplo: Código Civil Federal. El Estado tiene su propio código, a pesar de que exista uno a nivel federal, por ejemplo: Código Civil para el Estado de Jalisco, cada quien aplica su ley (el Estado y la Federación) y sus leyes tratan de lo mismo.”⁸

Dicho lo anterior, la Ley Federal de Archivos en México, abrogada, implicaba que cada una de las entidades federativas del país podían hacer su propia ley en la materia, y la observancia de esta solo es de aplicación en el territorio correspondiente, es decir, la Ley de Archivos de Puebla solo es aplicable a Puebla, la de Jalisco a Jalisco, lo que significa que en México podían existir treinta y dos leyes de archivos con reglas diferentes.

Para algunos estudiosos del Derecho, brindarle a las entidades federativas la posibilidad de legislar a nivel local sobre determinadas materias representa la posibilidad de adecuar sus normas a las necesidades que imperan en un territorio, en un lugar y en un tiempo determinado. Lo anterior reforzado con la idea de que no todas las entidades tienen las mismas necesidades ni problemáticas, por lo que se les debería brindar la posibilidad de legislar en función de las necesidades que vayan presentándoseles.

⁸ *Ibidem*, p. 2.

Dentro de este apartado de la investigación vale la pena rescatar el artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que hace referencia a la supremacía de sus ordenamientos jurídicos, es decir, el numeral que estipula el orden de prioridad de aplicación de los ordenamientos jurídicos, dicho artículo es el 133 constitucional, mismo que a la letra dice:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”⁹

Este artículo 133 constitucional recalca que, a pesar de que se vaya a implementar una Ley General en la materia de archivos, cada estado podrá legislar sobre aquellas partes que sean omisas en la Ley General, siempre y cuando no contradigan lo estipulado en la Constitución.

El hecho de elevar a la categoría de Ley General a la Ley Federal de Archivos (abrogada) representa un gran avance para el estudio de temas como la transparencia y la rendición de cuentas en México, así como también un apoyo para combatir la impunidad y la opacidad que tanto coadyuvan a la corrupción en el país.

1.4. Archivos y sus tipos

Los archivos son los espacios físicos y/o digitales donde se contiene la información generada de manera diaria en las instituciones públicas, de tal forma que los archivos contienen diferentes tipos de información y datos que deben tratarse de manera correcta para no vulnerar el derecho de acceso a la

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, p. 67.

información de las personas; pero tampoco violar la protección de datos personales de aquellos que se ven inmersos en tales casos.

Dicho lo anterior, se puede observar que al tratar de hacer valer ambos derechos se presenta una problemática dual en la que debe tutelarse no solo el derecho de los particulares al acceso a la información sino también el derecho a la protección de los datos personales de los gobernados, traduciéndose en una controversia que no puede ser atacada únicamente a través de leyes sino que es imperativo el uso de una metodología concreta y especializada en estos fines; a este respecto Nacif expone lo siguiente:

“La realidad de los archivos de México es que, en su mayoría, no existen como tales; es decir, no existe un archivo de trámite organizado y funcionando por Unidad Administrativa en el cual se integren, organicen e instalen los expedientes producidos en cumplimiento de las atribuciones y funciones encomendadas en series o subseries documentales. Se ha hablado mucho, discutido mucho, en torno al nuevo marco normativo, pero se ha olvidado que el problema de los archivos sigue constante; ninguna norma, ley, reglamento o lineamiento podrá ser efectivo si no aplicamos junto con ellos la archivística con sus técnicas científicas o procesos archivísticos.”¹⁰

De la cita anterior cabe resaltar que: en la gran mayoría de las dependencias se generan archivos simulados, mal contruidos y poco valorados, a tal grado que se llegan a almacenar en las bodegas o en los sótanos por considerarse “archivo muerto”, o como la legislación lo llama “baja de archivo”, por lo que si no se empieza por la tarea de construir archivos reales y útiles con suficiente respaldo físico y electrónico, no se estará en condiciones adecuadas para utilizarlos como herramienta clave del combate a la corrupción.

¹⁰ Nacif, J. *Buenas prácticas archivísticas, en Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio de la encrucijada*. México, CIDE. Obra coordinada por: Mauricio Merino Huerta, Jaime Hernández Colorado y Ezequiel Avilés Ochoa, 2017, p. 129.

Ahora bien, continuando con el análisis de la nueva ley en materia de archivos, recordemos que el 15 de junio de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley General de Archivos”, la cual en su artículo primero establece:

“La presente Ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo 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 de la federación, las entidades federativas y los municipios. Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación.”¹¹

Desde el primer numeral de esta nueva ley general se ha dejado claro que su aplicación será en todo México, y que esta ley es de tipo sustantiva y no adjetiva, por lo que su tarea es definir el “qué” y no el “cómo” de los procesos que se pueden suscitar en torno a la materia de archivos.

En el artículo cuarto de la Ley General de Archivos se definen todos los términos que serán utilizados dentro de dicho ordenamiento legal, así como también se precisa qué se deberá entender por cada uno de estos términos. De este artículo es importante rescatar la amplia clasificación que se hace de los archivos.

En la fracción tercera del artículo cuarto de la Ley General de Archivos se define “archivo” de la siguiente forma: “Archivo: Al conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus

¹¹ Ley General de Archivos, texto publicado el 15 de junio de 2018, texto vigente al 15 de junio de 2019. Cámara de Diputados-Gobierno de la República, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf (Consulta realizada el 18 de abril de 2019).

atribuciones y funciones, con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden.”¹²

De forma inmediata a tal definición, y de la fracción cuarta a la novena, se definen los siguientes tipos de archivos:

“IV. Archivo de concentración: Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental; V. Archivo de trámite: Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados; VI. Archivo General: Al Archivo General de la Nación; VII. Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas; VIII. Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público; IX. Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno.”¹³

Se puede observar que la clasificación es bastante clara y contempla archivos de: concentración, de trámite, General, generales, histórico y privados de interés público.

Esta nueva ley también es clara en explicar que quienes fungen como sujetos activos dentro de su funcionamiento son los llamados “Sujetos obligados”, término que está definido en la fracción LVI de su artículo cuarto, mismo que a continuación se cita:

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ídem.*

“Se considerarán sujetos obligados: A cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público; Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.”¹⁴

Al ser los sujetos obligados las personas sobre quienes recae la principal responsabilidad del manejo de los archivos, la propia Ley General de Archivos establece en su artículo quinto una serie de principios bajo los cuales deberán de conducirse los sujetos obligados. Tales principios son:

“I. Conservación: Adoptar las medidas de índole técnica, administrativa, ambiental y tecnológica, para la adecuada preservación de los documentos de archivo; II. Procedencia: Conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional; III. Integridad: Garantizar que los documentos de archivo sean completos y veraces para reflejar con exactitud la información contenida; IV. Disponibilidad: Adoptar medidas pertinentes para la localización expedita de los documentos de archivo, y V. Accesibilidad: Garantizar el acceso a la consulta de los archivos de acuerdo con esta Ley y las disposiciones jurídicas aplicables.”¹⁵

A propósito de los principios que la ley establece para que los sujetos obligados se conduzcan en el manejo de archivos, es pertinente exponer los fundamentos

¹⁴ Ley General de Archivos, texto publicado el 15 de junio de 2018, texto vigente al 15 de junio de 2019. Cámara de Diputados-Gobierno de la República, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf (Consulta realizada el 18 de abril de 2019).

¹⁵ *Ibíd.*

doctrinarios que expone Nacif respecto de la archivística, a través de la siguiente cita:

“Es menester conocer y aplicar las buenas prácticas que la propia archivística como ciencia contiene: 1. Organización documental. 2. Descripción documental. 3. Valoración documental o de archivos. Estas tres buenas prácticas archivísticas son seriadas: sin la primera no se pueden aplicar las otras dos, ya que si no se tiene un archivo de trámite organizado no se podrá describir, y si no está descrito no se podrá valorar.”¹⁶

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), manifiesta de forma altamente esquemática que los archivos deben abordarse bajo la siguiente metodología de gestión de documentos:

1. Origen y desarrollo: Todo archivo que se respalde en una dependencia debe guardar la procedencia de su ente emisor, de tal forma que, aunque pase de una a otra dependencia, y en el camino de este traslado de documentos pase por una serie de sellos y firmas de “recibido”, jamás debe perderse la secuencia y el origen del documento base.
Cabe hacer mención de que la serie de copias que se usan como “acuses” en el proceso de notificación de diversas personas interesadas en el asunto que se informa, no conforman archivos originales, pues se considerará original el documento emitido con sello y firma de la dependencia procedente y, el acuse que recabe la serie de sellos o firmas autógrafas de las personas que son notificadas dentro del proceso.
2. Archivística tradicional: No debe confundirse la archivística tradicional con el proceso de conservación tradicional que se le da a los archivos, pues a veces los archivos se respaldan en formato físico únicamente y

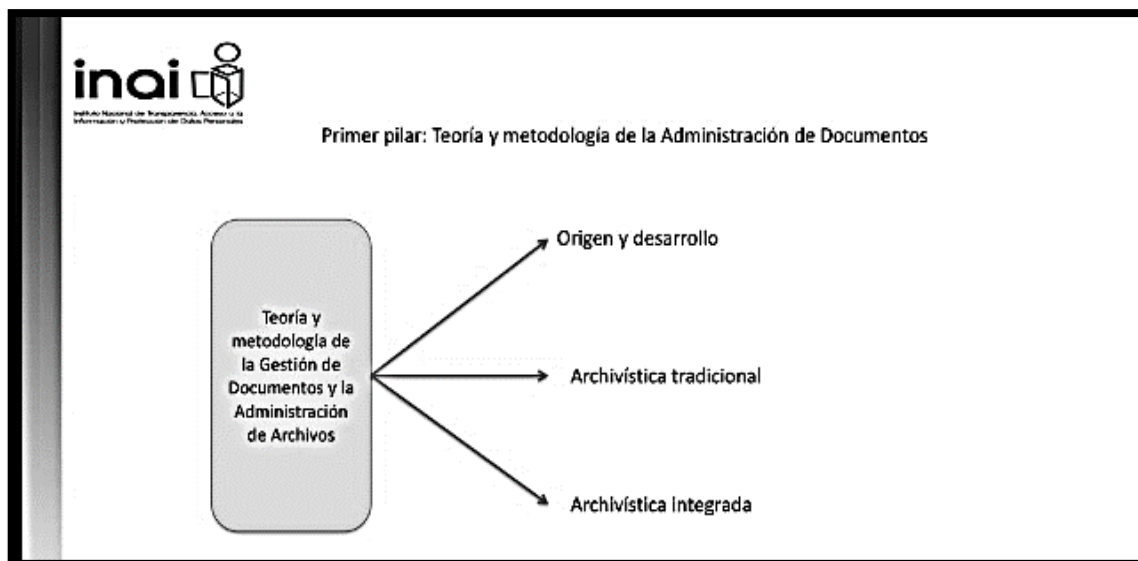
¹⁶ Nacif, J. *Buenas prácticas archivísticas, en Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio de la encrucijada*. México, CIDE. Obra coordinada por: Mauricio Merino Huerta, Jaime Hernández Colorado y Ezequiel Avilés Ochoa, 2017, p. 130.

además se colocan en cajas de papel o plástico que no garantizan la conservación del contenido de la información vertida en ellos a través de tintas.

El sentido de conservar las prácticas de la archivística tradicional no solo implica que se sigan guardando de forma física los archivos, sino que se busque en todo momento la digitalización de los mismos.

3. Archivística integrada: No debe omitirse que la información contenida en archivos está estrechamente relacionada con el tema de la “gestión documental”, pues la información que se contiene en ellos forma parte de todo un sistema interrelacionado de datos. Los archivos son la fuente primaria de información para abordar otros ejes de la transparencia y rendición de cuentas, tales como:
 - a) La contabilidad
 - b) La fiscalización
 - c) La presupuestación
 - d) La evaluación de las compras

Imagen 1. Teoría y metodología de la administración de documentos



Fuente: Ley General de Archivos y el Sistema Nacional de Transparencia. Dirección General de Gestión de Información y Estudios–INAI, disponible en: <https://slideplayer.es/slide/14806845/> (Consulta realizada el 13 de agosto de 2018).

Derivado del esquema anterior, se puede observar que el manejo de los archivos implica una metodología de la gestión de documentos, la cual parte del origen y desarrollo de los archivos y, distingue entre el tratamiento que se le da a los archivos desde la archivística tradicional y desde la integrada, siendo la primera aquella que emplea técnicas comunes para la conservación de los archivos y, la segunda es aquella que se auxilia de otras ciencias (no solo la archivística) para la conservación de los archivos.

Para ir concluyendo las ideas de este tercer apartado del artículo, es oportuno referirse a la ciencia documental, respecto de la cual se realiza la siguiente cita:

“La ciencia documental que tiene por objeto el estudio de los archivos como sistemas de información, fundamentada en la generación, tratamiento y difusión de la documentación a partir del respeto al que la misma recibió en la institución donde se generó como principio inalterable y universalmente válido, y cuyo fin es hacer recuperable la información documental para su uso, con objeto de servir de base en el proceso de toma de decisiones, otorgar garantía y obtener nuevos conocimientos.”¹⁷

La ciencia documental debe ser primordial en el manejo de información, pues es indispensable que el personal a cargo de los archivos esté altamente capacitado en la materia. Ya lo dice Mauri Martí: “...el perfil actual del archivista tendría que fundamentarse en una enseñanza integral que permita formar personas que puedan interactuar con otras disciplinas y áreas de administración, pero como líderes que influyan en procesos administrativos.”¹⁸

1.5. La ley general de archivos en coordinación con el sistema nacional anticorrupción

La nueva Ley General de Archivos ha dispuesto un capítulo completo, el cuarto, a la coordinación con el sistema nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales y el sistema nacional anticorrupción, y ha establecido en el primer artículo de este capítulo lo siguiente:

“Artículo 74. El Sistema Nacional estará coordinado con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción y deberá: I. Fomentar en los sistemas, la capacitación y la

¹⁷ Cardarso L. *La documentación judicial en la época de los Austrias: Estudio archivístico y técnico*. Badajoz, Universidad de Extremadura Servicio, 2004, p. 31.

¹⁸ Martí, M. *Estudiar archivística, dónde y por qué*. Gijón, Trea, 2008, p. 65.

profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral; II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos, y IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan.”¹⁹

De la cita anterior, resulta importante rescatar la idea de que, a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Archivos, se busca la coordinación de tres sistemas a saber:

1. El Sistema Nacional de Archivos
2. El Sistema Nacional de Transparencia
3. El Sistema Nacional Anticorrupción

Resulta trascendente la relación que se da entre los tres sistemas citados; pero resulta nodal la idea de que el inicio de dicha relación e interacción entre sistemas tenga como origen a los archivos, lo que implica que es en esta implementación de la Ley General de Archivos donde se reconoce que para poder partir al estudio de la transparencia, se debe empezar por conocer el contenido de los archivos, pues es en ellos donde se tienen contenidos los documentos que a su vez contienen la información y los datos que podrán ser sujetos de estudio sobre la transparencia.

Hay que recordar que se llega a decir que para que una dependencia llegue a ser transparente debe parecer un vaso de cristal, una vitrina que exhibe

¹⁹ Ley General de Archivos, texto publicado el 15 de junio de 2018, texto vigente al 15 de junio de 2019. Cámara de Diputados-Gobierno de la República, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf (Consulta realizada el 18 de abril de 2019).

su contenido; pero dicha analogía puede implicar en sí misma una violación a los derechos de intimidad de las personas, pues si bien es cierto que se busca que transparenten sus actividades en el entendido de que hacen uso y manejo de recursos de índole pública, también es cierto que como sujetos responsables de dicho manejo deben velar por la seguridad de su dependencia u oficina y del personal que en ese sitio labora.

Ahora bien, después de que el Sistema Nacional de Archivos haya logrado relacionarse con el Sistema Nacional de Transparencia, se buscará, inmediatamente, el contacto con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Hablar de “corrupción” en México es adentrarse en un terreno peligroso y difícil de explicar, complicado de delimitar, pues en el concepto de corrupción se han mezclado un sinnúmero de faltas administrativas y de delitos perfectamente tipificados en legislaciones penales, que generan una enorme confusión al momento de sancionar.

Para profundizar en la idea del párrafo anterior, se citará la lista de los delitos que están debidamente tipificados en el Código Penal Federal de México, los cuales son:

1. Ejercicio indebido de servicio público
2. Abuso de autoridad
3. Desaparición forzada de personas
4. Coalición de servidores públicos
5. Uso indebido de atribuciones y facultades
6. Concusión
7. Intimidación
8. Ejercicio abusivo de funciones
9. Tráfico de influencia
10. Cohecho
11. Cohecho a servidores públicos extranjeros
12. Peculado

13. Enriquecimiento ilícito

De la lista de trece delitos que enuncia la legislación penal en comento, se considera que el inadecuado manejo de los archivos puede vincularse al “uso indebido de atribuciones y facultades” y al “ejercicio abusivo de funciones”, siendo solo 2 delitos de la lista los que se relacionan directamente con los archivos. Dicho lo anterior, no se pretende aminorar la importancia de los archivos, sino demostrar que la corrupción es un mundo tan amplio que trastoca varias esferas de la sociedad.

Continuando con el análisis de la nueva ley, cabe hacer mención que durante la discusión de la presentación de su iniciativa, el Mtro. Ramón Aguilera manifestó:

“Se ha insistido en la conveniencia de dejar sentada la importancia de los archivos en los temas relacionados con los derechos humanos, sobre todo en la obligación que tiene el Estado de conservar y dar acceso a los documentos involucrados con las violaciones de los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Al mismo tiempo se ha pretendido establecer una misma base metodológica con procesos y herramientas técnicas para todos los archivos del país. Con estos puntos, si bien no se llegó a un consenso total en dichos trabajos, había una base suficiente para abrir las discusiones en torno a los temas ‘entrecorchetados’ que desde un principio se habían acordado, como el acceso irrestricto a los archivos históricos, la dessectorización del Archivo General de la Nación y el diseño de un consejo nacional de archivos técnicos.”²⁰

Es oportuno hacer mención de que el Maestro Ramón Aguilera Murguía es Director de la Escuela Mexicana de Archivos, y él ha manifestado un exhorto para la aprobación de Ley General de Archivos en el Senado de la República el

²⁰ Aguilera Murguía, Ramón, *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*. México, CIDE-Serie de estudios de la comunidad PIRC, 2017, p. 95.

10 de abril de 2018, afirmando que sin archivos no habrá transparencia, acceso a la información ni habrá evidencia de casos de corrupción.

“Durante muchos años, los archivos federales se rigieron solamente por el Acuerdo Presidencial de 1980 y una serie de manuales que fueron aplicados de manera discrecional. No fue sino hasta 2004 cuando por mandato de la Ley de Transparencia de 2002, se publicó la primera normatividad oficial. Diez años más tarde apareció la Ley Federal de Archivos y su Reglamento. A partir de la publicación de la Ley General de Transparencia se disparó la confección de lineamientos y criterios sobre archivos publicados en el Diario Oficial de la Federación. Este fenómeno es un efecto contrario a la escasez de normas jurídicas oficiales, con lo cual se ha arribado al otro extremo, la sobre-regulación normativa en la materia.”²¹

1.6. La función de los archivos en la transparencia

Es imperativo entender la convergencia de los archivos y la transparencia no solo para advertir la importancia que representa la emisión de la nueva legislación en la materia sino para poder asimilar el rol que desempeñan los archivos dentro de las cuestiones de transparencia. En referencia a lo anterior el maestro Aguilera sostiene que:

“El binomio archivos y transparencia irrumpe en la existencia mexicana en los umbrales del siglo XXI con muchas expectativas. Sin embargo, el decurso de los primeros diez años del siglo ha estado lleno de contrastes y, es por ello, que se vuelve necesario un ejercicio de revisión y análisis para evaluar hasta dónde ha sido benéfica esta asociación.”²²

Durante muchos años se consideró que los archivos podían ser administrados por cualquier persona, pues se les daba tratamiento de papeles que eran útiles

²¹ *Ibidem*, 91.

²² *Ídem*, 62.

en un determinado momento y que, al dejar de serlo, simplemente debían volverse archivo muerto, o lo que es igual, desecharlos por estar conteniendo información muy vieja. Sin embargo, en México, destacan dos períodos presidenciales, uno que los dejó trabajando con leyes rezagadas y, otro que le dio una valoración e importancia mayor a los archivos, los cuales se describirán a continuación.

Se piensa que para tener un poco de certeza en las acusaciones que se hagan a una institución a la que se le señale de “carente de transparencia” deben existir suficientes pruebas que sustenten ese dicho. Al respecto es oportuno hacer la cita del autor Cruz Mundet:

“La selección de los documentos es un proceso clave para la marcha de las organizaciones y de los sistemas archivísticos. No solo es imposible conservarlo todo sino que además es innecesario y la mejor muestra de que esto está calando en la sociedad es que cada vez son más los ordenamientos jurídicos que los están incorporando como un ámbito muy importante.”²³

1.6.1. El período presidencial de Vicente Fox

En el devenir de nuestra nación los temas relacionados con transparencia han sido objeto de modificación, así como muchas de las instituciones jurídicas palpables en nuestro entorno, a pesar de esto también es posible notar periodos de retraso que denotan omisiones por parte de la administración pública para fortalecer este tema de imperiosa necesidad. Respecto a esto Ramón Aguilera afirma que:

“Los archivos públicos de México llegaron a principios del siglo XXI con un rezago evidente. La reforma administrativa de 1976 no cambió el estatus de los archivos, ya que en la práctica siguieron subordinados a las áreas relacionadas con los servicios generales, con los recursos materiales o con los almacenes e inventarios como un área de ‘servicios para guardar cajas’, quedando en el total

²³ Cruz Mundet José Ramón, *Conceptos y metodologías en la valoración documental*. México, Archivístico Nacional, 2009, p. 45.

abandono y olvido. Por tal razón, cuando la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental puso de relieve el tema de los archivos en 2002, la administración pública se encontró con un problema de atraso y descuido que se prolongó durante todo el periodo de estudio que se mostró a través del IFAI en 2007.”²⁴

De la cita anterior, se puede concluir que durante el sexenio de Vicente Fox el tratamiento de los archivos y la gestión de documentos representaron un tema de rezago para el país, pues no se implementaron formas ni mecanismos que coadyuvaran a la conservación de los archivos de las instituciones públicas.

1.6.2. El período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa

Otro de los periodos de administración pública en el que pueden apreciarse ciertas modificaciones en pro de la transparencia y el buen manejo de archivos fue el del presidente Felipe Calderón, que incursionó en modificaciones normativas para fortalecer estos elementos. Resulta enriquecedor citar nuevamente al maestro Aguilera quien sostiene a este respecto que:

“En este periodo se dieron cuatro hechos que le dieron mayor visibilidad a los archivos: la reforma del artículo sexto de la Constitución en cuyo texto, como se vio, se incorporó el tema de los archivos; la reforma regulatoria en la que se dio un cambio de perspectiva para los archivos en los manuales de procedimientos administrativos, aunque no en la práctica; la aparición del movimiento denominado ‘Red por la Rendición de Cuentas’ que adoptará el tema de archivos como un elemento indispensable de un sistema de rendición de cuentas; y la publicación de la Ley Federal de Archivos en 2012.”²⁵

²⁴ Aguilera Murguía, Ramón, *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*. México, CIDE-Serie de estudios de la comunidad PIRC, 2017, p. 63.

²⁵ *Ibíd*em, 72.

El sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa representa un cambio significativo y favorable en el tratamiento de archivos y gestión de documentos, pues fue al final de su sexenio cuando se hizo la publicación de la Ley Federal de Archivos, en donde se empezó a hablar de una amplia clasificación de los mismos, así como de la información y de los datos. Además en esta ley se empezó a hacer referencia de que uno de los principales actores en el manejo y tratamiento de los archivos son los sujetos obligados.

De esto se desprende la importancia que representó el surgimiento del movimiento Red por la Rendición de Cuentas, para mayor entendimiento de su estructura y funcionamiento conviene citar las palabras de diversos doctrinarios que hablan del enunciado movimiento, así verbigracia, se expone lo siguiente:

“La Red por la Rendición de Cuentas (RRC) está configurada como una organización de ‘segundo piso’, formada por organizaciones de investigación y enseñanza universitaria, de la sociedad civil e instituciones públicas, iniciada y albergada en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).”²⁶

La Red por la Rendición de Cuentas ha sido un movimiento intelectual que ha sumado a diferentes voces de México, incluyendo a universidades públicas y privadas expertas en el tema, a propósito de ella se realiza la siguiente cita:

“El objetivo de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) es estudiar, proponer y alentar una política pública de rendición de cuentas para el país. Uno de los postulados centrales que ha aportado este movimiento es haber clarificado que no se podía identificar la transparencia y el acceso a la información con la rendición de cuentas. Aunque las primeras son condiciones necesarias, no agotan ni generan necesariamente la segunda. Se entendió que los órganos

²⁶ López Ayllón, S., Merino Huerta Mauricio, y Morales L. 2011. *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México, Auditoría Superior de la Federación, 2011, p. 34.

garantes de transparencia no constituían un universo aislado y que, para que su acción fuera eficaz, debían entenderse como parte de un sistema mayor en que concurrirían otras instituciones, tales como las entidades responsables del control interno, la fiscalización, la contabilidad y los archivos.”²⁷

La Red Por la Rendición de Cuentas representa un espacio de investigación en el que se reúnen especialistas de diversas áreas de investigación, que además son expertos en cada uno de los indicadores que estudian para el análisis de la rendición de cuentas en México, dentro de sus estudios tienen indicadores como: fiscalización, asignación presupuestal, contabilidad y desde luego uno de los indicadores pilares es el de archivos.

Para concluir este apartado se realiza la siguiente cita en torno a la relación del acceso a la información con la democracia.

“Si bien el acceso a la información constituye un derecho fundamental y un valor superior en la democracia la transparencia es algo más que eso: es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.”²⁸

En el sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa se establecieron estrategias bajo las cuales se pretendía que la transparencia y la rendición de cuentas pudieran verse en la práctica. Las estrategias establecidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo del presidente Calderón Hinojosa fueron:

²⁷ López Ayllón, S. *La transparencia gubernamental*. México, UNAM, 2016, p. 18.

²⁸ Salazar, P. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*. México, UNAM-IFAI, 2008, p. 16.

“ESTRATEGIA 5.1 Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.

ESTRATEGIA 5.2 Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.

ESTRATEGIA 5.3 Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.

ESTRATEGIA 5.4 Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.

ESTRATEGIA 5.5 Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.

ESTRATEGIA 5.6 Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.

ESTRATEGIA 5.7 Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores.

ESTRATEGIA 5.8 Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas en México.”²⁹

El sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa representó una transformación a la vida de los archivos en México, pues uno de los propósitos que tuvo este sexenio fue hacer una guerra en contra de los actos ilícitos más comunes en el país, y una de las estrategias que implementó para ello fue la de “transparentar” las actividades de las dependencias de gobierno y conocer a través de medios legales cada una de las operaciones que se gestaban con el dinero público.

²⁹ Plan Nacional de Desarrollo. Portal de la presidencia de la República, sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, obtenido de: www.presidencia.gob.mx (Consulta realizada el 31 de octubre de 2017).

1.7. La Ley Federal de Archivos

Es bien sabido que la Ley Federal de Archivos hoy es letra muerta en México, ha dejado de ser derecho positivo vigente, y en ese orden de ideas, es oportuno rescatar las ideas que en ella se vertían.

Una de las bondades que tenía la Ley Federal era que permitía que cada entidad federativa trabajara sobre sus propias legislaciones locales. Veamos qué estados fueron de los primeros en publicar sus leyes en materia de archivos, aun cuando la ley Federal de Archivos del año 2012 no estaba aún publicada:

Esquema 1. Estados que publicaron leyes sobre archivos en el periodo 1978-1994

ESTADO	Nombre de la ley	AÑO
Baja California Sur	Ley de Sistema Estatal de Archivos	1994
Chiapas	Ley de Sistema Estatal de Archivos	1993
Estado de México	Ley de Documentos Administrativos e Históricos	1986
Guerrero	Ley de Sistema Estatal de Archivos	1988
Tabasco	Ley de Sistema Estatal de Archivos	1987
Veracruz	Ley de Documentos Administrativos e Históricos	1900
Yucatán	Ley de Sistema Estatal de Archivos	1986
Zacatecas	Ley de Sistema Estatal de Archivos	1987

Fuente: Aguilera Murguía, Ramón, *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*. México, CIDE - Serie de estudios de la comunidad PIRC, 2017, p. 48.

1.8. Los tipos de Archivos en la Ley Federal

Hemos dicho en repetidas ocasiones que La Ley Federal de Archivos de México es letra muerta, pues se encuentra abrogada; no obstante, para efectos de la investigación de esta tesis doctoral es importante no ser omisos en cuanto al contenido de esa ley.

Para iniciar debemos partir de la idea de qué archivos contemplaba esa ley de carácter federal.

Para efectos de esa Ley Federal los tipos de archivos que existían eran:

“Archivo administrativo actualizado: Aquél que permite la correcta administración de documentos en posesión de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, de los órganos constitucionales autónomos de los tres órdenes de gobierno;

Archivo de concentración: Unidad responsable de la administración de documentos cuya consulta es esporádica por parte de las unidades administrativas de los sujetos obligados, y que permanecen en él hasta su destino final;

Archivo de trámite: Unidad responsable de la administración de documentos de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones de una unidad administrativa;

Archivo histórico: Fuente de acceso público y unidad responsable de administrar, organizar, describir, conservar y divulgar la memoria documental institucional, así como la integrada por documentos o colecciones documentales facticias de relevancia para la memoria nacional;

Archivo privado de interés público: Documentos o colecciones que ostenten interés público, histórico o cultural en poder de particulares.”³⁰

³⁰Ley Federal de Archivos, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471858/Ley_Federal_de_Archivos_15-0618.pdf (Consulta realizada el 11 de noviembre de 2019).

La Ley General en la materia contempla los siguientes tipos de archivos:

“Archivo de concentración: Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;

Archivo de trámite: Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados;

Archivo General: Al Archivo General de la Nación;

Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas;

Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público;

Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno.”³¹

De las citas anteriores se puede observar lo siguiente:

1. En la ley actual y general ha desaparecido el archivo administrativo actualizado, pues se decía que este tipo de archivos permitían la administración de documentos en posesión de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, pasando por alto que los archivos de trámite cumplen esa función.
2. En la ley General se han implementado los llamados “archivos generales”, que tienen como función la preservación, incremento y difusión del patrimonio documental, con la característica principal de que estos están creados para contribuir con la transparencia y la rendición de cuentas, a corto, mediano y largo plazo.

³¹Ley General de Archivos, 2019, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf (Consulta realizada el 16 de enero de 2020).

Continuando con el análisis de ambas legislaciones, se realiza la siguiente cita:

“El subsistema de archivos administrativos tenía como componentes básicos los archivos de trámite y los de “transición”, término que aún se seguía usando de manera indistinta para identificar al archivo intermedio. El objetivo del sistema era lograr la homologación y la regulación de estos tipos de archivos. Se hacían hincapié en las funciones del subsistema que abarcaba tres grupos de acciones:

- a) La recepción, el registro y el control de los documentos oficiales que entraban y salían de las dependencias públicas;
- b) La guarda, conservación, custodia, clasificación y catalogación de los documentos oficiales, y
- c) El préstamo regulado, la concentración, depuración y destrucción o transferencia al archivo histórico de los documentos de acuerdo con las normas establecidas para el caso.”³²

La Ley General en materia de Archivos sigue contemplando archivos de trámite, pero con la característica de que ahora estos están conformados con los documentos que diariamente se construyen en las dependencias, y que tienen una vida útil, es decir, es necesaria su existencia con el propósito de que el quehacer diario de la oficina se pueda llevar a cabo.

Es importante este nuevo enfoque que se le da al archivo de trámite, pues a veces se considera que todo es importante, que todos los documentos son necesarios, que no deben eliminarse, que no deben destruirse, y eso solamente se puede afirmar si las personas trabajaran desde una visión de un historiador, para quienes todo documento, ayuda a explicar el contexto y la historia; pero ese no es el propósito de los archivistas, sino que su labor es saber clasificar la información para dejar activa, “en trámite”, aquella que permita el adecuado funcionamiento de las dependencias y, clasificar a “históricos” aquellos

³² Aguilera Murguía, Ramón., *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*. México, CIDE-Serie de estudios de la comunidad PIRC, 2017, p. 69.

documentos que permitan entender, explicar y justificar la existencia de las dependencias y su funcionamiento, es decir, no se trata de destruir el material de documentos viejos, se trata de aprender a clasificar la información.

Continuando con el análisis, observemos que las funciones del Archivo histórico en la Ley Federal eran:

- a) “Proteger, conservar y promover la consulta de los documentos históricos de las entidades federativas, municipios, instituciones y el acervo nacional concentrado;
- b) Incrementar el acervo mediante la búsqueda y adquisición de documentos de carácter histórico;
- c) Intervenir conjuntamente con el AGN en la depuración de los archivos de transición y autorizar la destrucción de los documentos u ordenar su paso al archivo histórico o al acervo nacional fuera el caso;
- d) Registrar ante el AGN los documentos contenidos en los archivos históricos, y
- e) Establecer y actualizar el inventario nacional de documentos históricos.”³³

Ahora bien, en la Ley General sigue existiendo el archivo histórico y sus funciones (al igual que en la Ley Federal) siguen siendo las mismas, por lo que no hay un cambio en torno a ellos.

Aunado a las funciones enlistadas el maestro Ramón Aguilera agrega:

“El Sistema Nacional de Archivos fue apoyado por una serie de acciones como las publicaciones de manuales, guías. Volatines, revistas, memorias de las reuniones del sistema y de los congresos nacionales, etc. Además hubo una intensa batería de cursos de capacitación; la propuesta de estandarización de procesos y procedimientos; el diseño de programación destinados a seleccionar.”³⁴

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ídem.*

El apoyo de capital humano y económico que se le dio al Sistema Nacional de Archivos aún prevalece y permite su actual funcionamiento.

1.9. Gestión documental

Como último punto de este capítulo primero, que ha estado destinado a explicar la transición de la Ley Federal de Archivos a la Ley General actual en la materia, se abordara la “gestión documental”, una expresión bastante recurrida en materia de archivos, y que está estrechamente relacionada con ellos. Para dar inicio, se realizará la siguiente cita:

“De acuerdo con algunos estudiosos, en México se ha adoptado el modelo estadounidense de gestión de archivos (records management) o gestión de documentos; el cual ‘parte del principio esencial del birth control al inicio’, racionalización de las eliminaciones, y conservación económica y concentrada de los documentos con valor temporal después del periodo de utilidad inmediata.”³⁵

Si en México es muy recurrente hablar de gestión documental, es porque en México se copió el modelo estadounidense de gestión de archivos, y ellos denominaron a su forma de organización de esta manera “gestión documental”, pues ellos consideraban que los documentos deben gestionarse, pues si solo se dejaran apilados implicarían un valor nulo, de tal forma que no servirían ni abonarían en algo al funcionamiento de las dependencias; de ahí que clasificar la información sea parte de la gestión documental.

El autor Cruz Mundet nos explica que un sinónimo de valoración documental es el de expurgo, concepto engloba al conjunto de actividades que comprende en

³⁵ Cruz Mundet, José Ramón. *Conceptos y metodologías en la valoración documental*, Memoria XXI, Congreso archivístico nacional. 2009. p. 39.

este orden los procesos de valoración, de selección y de eliminación y que como herramienta que recoge los resultados de estos procesos es el calendario de conservación, añade que se acompaña de la identificación para obtener un buen proceso.

En cuanto a la disposición, se relaciona con el resultado final del proceso de valoración y selección, el cual consiste en decidir qué se hace con el documento; si se conserva permanentemente o se elimina.

Los términos anteriormente mencionados, se enfocan al ámbito archivista, ya que desde sus orígenes históricos, son ellos quienes ocupan y conllevan a la práctica el expurgo, puesto que son ellos los encargados de la selección de diversos documentos en cualquier ámbito en el que nos ubiquemos.

Cabe destacar que uno de los países que logró destacar en este ámbito fue Alemania, desarrollando criterios específicos para la selección de documentos, los cuales consisten en:

- “1. La edad de los documentos. Cuantos más antiguos más valiosos.
2. El contenido informativo. En función de lo que digan los documentos se conservan o no.
3. El nivel jerárquico de las administraciones. Es decir las valorizaciones de unidades líderes. Las organizaciones, punteras en una sociedad producen documentos más importantes o más valiosos que los de las organizaciones de orden menor.”³⁶

Todos los países atraviesan por guerras, cambios, modernidades, e Inglaterra no fue la excepción, y siguiendo la línea de los archivistas, por todos los procesos que atravesaron tuvieron que decidir qué rumbo tomaría su forma de selección de documentos, quienes tenían en mente un nuevo sistema en dos

³⁶ *Ibíd*em, p. 39.

fases: la primera era la tradicional se puede decir en el ámbito administrativo y la segunda fase correspondía al ámbito histórico.

“La primera fase establecía un promedio de edad de los documentos de cinco años en los archivos de origen y a partir de los cinco años de su tramitación se podía eliminar entre el 50 y 90 % de los documentos; por lo que reducía a un tamaño manejable el volumen de documentos de conservación permanente.”³⁷

El contenido de los archivos tiene dos valores a saber, el primario y el secundario, el valor primario es el que tiene el documento para la administración, es decir, el valor de origen y el valor secundario es el que posee posteriormente para la investigación y se subdivide en: valor testimonial y valor informativo: de esa organización se logra aportar a la historia en general, del entorno en que opera.

Después surge una nueva teoría denominada la macroselección, basada en la introducción de nuevos criterios. En la cual se valoran los documentos y no sus funciones.

También existe la teoría de la macrovaloración la cual se basa en seleccionar grandes volúmenes de documentos partiendo de las organizaciones y de lo que estas hacen, y que en la práctica se desarrolla con más frecuencia, puesto que eliminamos o conservamos documentos.

Desde un punto de vista práctico los criterios y la metodología para la selección de documentos implican un proceso que se da después de la producción de los mismos; aunado a que la introducción de las tecnologías de la información produjo nuevas formas de hacer las mismas cosas efectivamente a través de otros medios.

Existen tres modelos al momento de realizar la valoración:

³⁷ Cruz Mundet, José Ramón. *Conceptos y metodologías en la valoración documental* Memoria XXI Congreso Archivístico Nacional. 2009. p. 44.

“El modelo reactivo, el cual se lleva a cabo a partir del momento en el que la acumulación de los documentos produce una situación de cuello de botella, una situación insostenible, no hay espacio para conservar los documentos, no hay posibilidad de destinar más medios a la conservación; por lo que respecta al modelo proactivo, se constituye en función de los análisis, para enfocarse en la selección y aplicarlo a la producción presente e incluso futura de los documentos y que tenemos en casi todos los países; por último, tenemos el modelo anticipado, el cual consiste en situar la selección en el punto cero de la producción de los documentos, sobre todo de los electrónicos.”³⁸

Todos estos valores son parte importante de lo que hoy en México, se usa tradicionalmente en la metodología para la valoración y la selección de documentos, aunado a prácticas modernas de conservación de documentos que atienden a las necesidades de una sociedad actual, una sociedad de digitalización de archivos.

No es casualidad que parte de los antecedentes de la gestión documental los encontremos en Alemania y en Inglaterra, pues los manuales de archivística estuvieron escritos en alemán y en inglés, y fue después de muchos años que se logró su traducción al español, para su implementación en países como México.

“Para las instituciones públicas o que ejercen actos de autoridad del Estado, los archivos constituyen la evidencia de un acto administrativo, de un acto de autoridad, sobre el cual estas instituciones deben rendir cuentas. Los archivos son “evidencia de las obligaciones y los derechos de la población” y por ello, “tienen un valor primario que puede durar mucho más del tiempo que se había proyectado originalmente.”³⁹

³⁸ *Ibíd*em, p. 48.

³⁹ Kargbo, J., 2009, “The Connection between Good Governance and Record Keeping: The Sierra Leone Experience” en *Journal of the Society of Archivists*, vol. 30, no. 2, pp. 249-260, disponible en:

“La normatividad en México (y la archivística en general) reconoce tres instrumentos básicos de control y consulta de los archivos gubernamentales. Primero se tiene el cuadro general de clasificación, el cual constituye el mapa documental del organismo [y] sirve de guía para la organización y ordenación de los expedientes.”⁴⁰

Se habla en la cita anterior de un cuadro general de clasificación, del cual se cita lo siguiente: “El cuadro general de clasificación se debe construir tomando como punto de partida la estructura administrativa, las funciones y competencias de la institución.⁴¹ Ahora bien, “...el catálogo de disposición documental que indica los periodos de resguardo de los documentos y expedientes y los momentos en que deberían ocurrir las transferencias del archivo de trámite al archivo de concentración y de éste al histórico. Finalmente, se encuentra el inventario general de expedientes que es un instrumento que controla y facilita la consulta física de los expedientes.”⁴²

Para concluir este capítulo se hará una cita del Dr. Ramón Aguilera, misma que a la letra dice: “Una característica importante de los archivos es que no tienen utilidad aislados, pues su valor sólo se manifiesta cuando están vinculados entre sí de manera coherente.”⁴³

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00379810903445018?journalCode=cjsa20#.VwMnbqR96Uk> (Consulta realizada el 1 de diciembre de 2019).

⁴⁰ Aguilera, 2007, Los archivos públicos y la transparencia. Manuscrito, disponible en: <http://sicoha.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2007/10/Archivos-Publicos-y-La-Transparencia.pdf> (Consulta realizada el 18 de diciembre de 2019).

⁴¹ Los cuadros generales de clasificación son instrumentos mucho más complejos. Permiten organizar la documentación institucional por medio de una taxonomía que incluye fondos, series, etcétera. Existen distintas metodologías para la construcción de estos cuadros. Ver (Fugueras, 2003, cap. VII).

⁴² Aguilera, 2007, Los archivos públicos y la transparencia. Manuscrito, disponible en: <http://sicoha.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2007/10/Archivos-Publicos-y-La-Transparencia.pdf> (Consulta realizada el 18 de diciembre de 2019).

⁴³ “En su conjunto, (los expedientes) son testimonios que comprueban acciones pasadas, documentan los derechos colectivos e individuales de los ciudadanos e, incluso, tienen valor para fincar responsabilidades políticas, jurídicas y financieras. Son evidencias de una responsabilidad social... son las arterias por donde transitan las transacciones cotidianas de la administración y son la base para la toma de decisiones ya que contienen todo el contexto de un asunto” (Aguilera).

1.10. Conclusiones del capítulo

El cambio de la Ley Federal de Archivos a la Ley General de Archivos va más allá de un simple cambio de denominación. La trascendencia de la entrada en vigor de una nueva ley general en la materia análogamente representa un “parche” que subsanará todo error u omisión de los ordenamientos jurídicos emitidos con anterioridad en materia de archivos.

Es decir, al entrar en vigor la nueva Ley General de Archivos se abrogó la Ley Federal de Archivos, dicho de otra forma, quedó sin efectos jurídicos la ley federal, así como también se derogaron los artículos de reglamentos y leyes en materia de archivos que no estén en concordancia con el nuevo texto de la ley general. Aunado a lo anterior, esta nueva Ley General de Archivos será de carácter vinculante (obligatorio) en todo el país, lo que implica que todas las entidades federativas y municipios tendrán que observarla.

Resulta interesante contemplar que con esta nueva Ley General de Archivos se reconoce la importancia que los contenidos de los archivos tienen, pues deja de verse a estos como material de rezago que se apila en bodegas derivado de un cambio de año, de administración o de gobierno.

La gestión de documentos y la archivística son dos elementos que en la nueva Ley General de Archivos son la base del manejo y tratamiento de datos y de información contenidos en los diferentes tipos de archivos que resguardan las instituciones, así como también representan la pieza clave para la transparencia y rendición de cuentas en México.

Los archivos son indispensables para el ejercicio del derecho de acceso a la información, fortalecen los mecanismos de transparencia y son un medio de soporte para exigir una rendición de cuentas.

CAPÍTULO II

EL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA

2.1. A manera de introducción

Corresponde al segundo capítulo de esta investigación doctoral abordar el tema de la transparencia, un término que comúnmente se emplea en el acceso a los archivos, pues se dice que la información que se concentre en los archivos debe ser transparente, o bien, que se debe entregar con “transparencia”.

El principio de transparencia implica que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal.⁴⁴

La transparencia constituye una extensión del principio de publicidad el cual supone una posición activa de la Administración, mientras que, estrictamente, la transparencia se enfoca en permitir que el poder público y su accionar se encuentren a la vista de todos, sin velos ni secretos, en una situación tanto pasiva como activa: dejar ver y mostrar.

El principio de transparencia obra como base fundamental del Estado democrático de Derecho. Extendiendo las palabras del Profesor Brito referidas a los principios de legalidad e interés público, la transparencia unida a los anteriores principios, constituyen “piedras sillares, basamentos firmes del Estado de Derecho, y roca segura para la operación del régimen administrativo”⁴⁵

Como bien se sabe, desde el título de esta tesis doctoral, se ha señalado el marco geográfico de estudio, mismo que corresponde a Puebla, y esta entidad

⁴⁴ Delpiazzo, Carlos E. “Transparencia en la contratación administrativa”, en *Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni*, FCU, 2da. edición, abril 2005, p. 45.

⁴⁵ Brito, Mariano R. “Principio de legalidad e interés público en el Derecho Administrativo”, LJU T. 90 (1985), p. 11.

está inmersa dentro de un ámbito democrático, por lo que los archivos que se manejen en cada una de sus dependencias deben ser públicos y transparentes.

“La transparencia se ha insertado en el debate de administración pública y ciencia política. Se ha escrito bastante sobre los beneficios teóricos que el acceso a la información tiene sobre el fortalecimiento de la democracia, sobre la transparencia como principio de una gestión pública eficiente; y, con menor frecuencia, sobre cómo se manifiesta la transparencia y cómo la percibe el ciudadano.”⁴⁶

En suma, la sujeción del Estado al Derecho se sustenta entre otros, en los principios de publicidad y transparencia. El conocimiento por parte de los individuos de la actuación del Estado se convierte en requisito esencial para que el mismo sea considerado como Estado Democrático de Derecho con todo el significado que entraña esa expresión.

“Inmerso en un mundo globalizado, nuestro país no puede ni debe abstraerse de garantizar el *acceso a la información pública* y eliminar la ‘cultura del secreto’, debe implantar la *transparencia* de la labor de la administración pública y la publicidad de los actos de gobierno como principios rectores de observancia obligatoria para todas las instituciones estatales.”⁴⁷

⁴⁶ Ríos, Alejandra. “Gestión documental, archivos documentales y transparencia en México”, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, p. 101.

⁴⁷ Huerta Guerrero, Luis Alberto, “El derecho de acceso a la información pública en los países de la región andina”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVI, número 108, septiembre-diciembre, 2003, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 1084, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=108> (Consulta realizada el 24 septiembre de 2017).

2.2. La transparencia y la rendición de cuentas

Se debe empezar por mencionar que la transparencia y rendición de cuentas puede ser analizada desde dos perspectivas a saber: una vertical y otra horizontal; al respecto de la primera se realiza la siguiente cita:

“Cabe destacar que la información que deberán proveer las instituciones y los servidores públicos no sólo será de carácter cuantitativo, pues también se deben de evaluar la calidad de las decisiones gubernamentales y administrativas de éstos. Obviamente, en este proceso se encuentran inmersos valores como la ética, la honestidad, y la responsabilidad, de ahí que el tema de la corrupción, sus causas, consecuencias y posibles soluciones, sea tan importante cuando se habla de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.”⁴⁸

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas.

“La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.”⁴⁹

⁴⁸ Noonan, John T., *Bribes*, Nueva York, Macmillan, 1984, p. 67.

⁴⁹ Plan Nacional de Desarrollo. Portal de la presidencia de la República, sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, disponible en: www.presidencia.gob.mx (Consulta realizada el 31 de octubre de 2017).

Desde la perspectiva horizontal de la transparencia y rendición de cuentas, esta se contextualiza de la siguiente manera:

“Para el fortalecimiento de la transparencia en México, que signifique un salto cualitativo en el acceso a la información y en la rendición de cuentas, es necesario establecer el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del IFAI, dotarlo de capacidades de sanción, otorgarle autonomía constitucional, ampliar su cobertura en la materia para toda la administración pública federal y a toda persona física o moral que reciba recursos públicos, así como establecer que las sesiones del consejo del IFAI sean públicas.”⁵⁰

La cita anterior da una idea de que el hecho de hacer transparentes los datos, los procesos y los documentos, no solo se conlleva de una cuestión cuantitativa, es decir, no se trata de llenar un portal de transparencia con miles de documentos para que de esa forma se esté dando cumplimiento con alimentar el portal y por tanto estar siendo “transparentes”, sino que se trata de hacer pública, visible la información real y que sea útil para quienes deseen consultarla.

Para dejar claro el punto:

“Cuando existen mecanismos para que los poderes de un régimen político supervisen y moderen el accionar de otro poder, es decir, un sistema de pesos y contrapesos, nos encontramos con la rendición de cuentas horizontal. En cambio, cuando el mecanismo busca mediar entre ciudadanos y tomadores de decisiones, disminuyendo las asimetrías de información y poder, nos hallamos ante la dimensión vertical de la rendición de cuentas.”⁵¹

⁵⁰La transparencia y la rendición de cuentas, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/300561/transparencia-y-rendicion-de-cuentas-mexico-estado-corrupto-ii-y-ultima-2> (Consulta realizada el 3 de noviembre de 2017).

⁵¹ A. Hudson y Govnet, Background Paper for the Launch of the Workstream on Aid and Domestic Accountability, París, OECD, 2009, p. 278.

Continuando con este análisis, es oportuno hacer mención de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, la cual permitió contar con un marco regulatorio para el acceso a la información del Gobierno Federal.

“Con la promulgación de esta ley, se cubrió un profundo vacío legal e institucional, ya que ahora cualquier persona puede solicitar información del Gobierno Federal. Asimismo, se asegura la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno Federal, porque se obliga a contar con procedimientos sencillos y expeditos en materia de acceso a la información; se garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados y se establece la obligación de contar con archivos bien ordenados.”⁵²

Conviene advertir que la rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a la información pública ni es sinónimo de transparencia. Se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, pero que no significan lo mismo. No puede decirse, por ejemplo, que un régimen es transparente porque responde a las solicitudes de información que hacen los ciudadanos que desean tener acceso a los documentos que obran en los archivos de sus gobiernos.

Justo aquí se debe ser cuidadoso en el manejo del lenguaje, pues una transparencia adecuada permite al público conocer la información que en las dependencias e instituciones públicas se genera, y cumplir con la característica de ser transparente implica alimentar constante y periódicamente los portales de transparencia; pero sobre todo alimentarlos con información real, no con información maquillada o disfrazada que oculte datos. Una vez que se tiene esta característica de haber cumplido con la transparencia, se está en posibilidad de permitirle a la sociedad que pueda ejercer su derecho de acceso a la

⁵² Plan Nacional de Desarrollo. Portal de la presidencia de la República, sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, disponible en: www.presidencia.gob.mx (Consulta realizada el 31 de octubre de 2017).

información, y es justo en ese momento en que el público presenta su solicitud, que se da inicio al ejercicio de tal derecho.

El derecho de acceso a la información debe garantizarse y completarse cuando la dependencia o institución a la que se le ha requerido que proporcione información, otorgue lo solicitado en el tiempo que la ley lo señala; sin embargo es bastante común escuchar en la práctica que a veces se les contesta a los solicitantes que no se les niega la información; pero que no se está en posibilidades de proporcionarles lo que solicitaron, toda vez que su solicitud fue presentada de manera incorrecta, o no supieron nombrar adecuadamente el documento que necesitaban les fuera entregado.

De tal forma que eso se convierte en un mundo de simulación, donde sin decirles “no” a quienes solicitan la información, se les dan explicaciones que finalmente justifican el hecho de no haber entregado lo requerido.

Si bien “el acceso a la información constituye un derecho fundamental y un valor superior en la democracia”⁵³ la transparencia es algo más que eso: es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El concepto de "rendición de cuentas" carece de un referente y un contenido jurídico preciso. A diferencia de otros conceptos generados desde la arena política que tienen un vasto y complejo desarrollo jurídico-institucional, la "rendición de cuentas" no ha encontrado una "traducción" jurídica que permita darle un anclaje normativo específico, incluso dentro de la literatura jurídica anglosajona.

“En el caso concreto de México este concepto no se ha establecido como principio, propósito o entramado institucional específico en ninguna norma

⁵³ Salazar, Pedro, ed., El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias, México, UNAM-IFAI, 2008.

constitucional. Su uso en la legislación secundaria es también limitado⁵⁴ y relativamente reciente.

“El análisis de las normas legislativas o reglamentarias mexicanas que se refieren a la "rendición de cuentas" nos permite afirmar que ésta se entiende más como un propósito que como una institución propiamente dicha. Así, por ejemplo, el artículo 4 fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece como uno de los objetivos de la ley "favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados". Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece, en su artículo primero, la rendición de cuentas como uno de los criterios que deben utilizar los sujetos obligados en el ejercicio del gasto de los recursos públicos federales.”⁵⁵

Lo anteriormente expuesto implica un serio problema, tanto conceptual como práctico, al momento de intentar una reflexión jurídica sobre la rendición de cuentas pues se corre el riesgo de que el objeto de análisis literalmente se "evapore" en el universo normativo.

El sistema jurídico mexicano cuenta con un conjunto de normas, a nivel constitucional y legal, que regulan la responsabilidad. Deben diferenciarse dos tipos de responsabilidad. Por un lado, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y por otro, la responsabilidad política que es aplicable a un número determinado de altos funcionarios públicos establecidos por el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁴ La expresión "rendición de cuentas" (salvo cuando la expresión se utiliza en el sentido contable de "rendir cuentas" a los acreedores de algún crédito) se ha utilizado en las siguientes leyes federales: 1. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 5. Ley del INFONAVIT, 6. Ley de Instituciones de Crédito, 7. Ley General de Salud, 8. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁵⁵ Otros criterios son la legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, y equidad de género.

Cada uno de estos sistemas está regulado por disposiciones y procedimientos distintos. El sistema de responsabilidades administrativas busca salvaguardar la "legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia" en el desempeño de la función pública, determina las sanciones aplicables por actos u omisiones de los servidores públicos y establece los procedimientos y autoridades que los aplican.

No debe olvidarse que a nivel administrativo se cometen faltas, mismas que serán sancionadas con penas pecuniarias (con dinero) que implique la multa y, en casos graves la sanción podría llegar a la destitución del cargo del servidor público que haya cometido la falta.

Es imperativo que la transparencia y la exigencia de la rendición de cuentas se vuelvan parte fundamental de la cultura cívica y política, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos permanentes de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

La transparencia como un esfuerzo aislado no brindará los resultados esperados. Debe entenderse como un mecanismo al interior de un sistema que tiene como fin último la gobernabilidad democrática y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Entendamos como transparencia a la provisión de información pública de calidad, focalizada (orientada estratégicamente a la demanda real de información), contextualizada y con valor agregado, a través del uso de tecnologías de la información que permita organizarla, hacerla accesible y de fácil uso.

La transparencia en México ha sido víctima de sí misma. La falta de información acerca de lo que es, para qué sirve y cómo se usa, ha llevado a resultados poco eficientes.

Por un lado tenemos a la demanda, se ha convertido en un mecanismo facilitador de información pública, en su mayoría sobre programas, servicios públicos o trámites y servicios. Y por el otro lado se tiene a la oferta, el uso que le han dado los servidores públicos, muestra cierto grado de cinismo al dar a conocer el despilfarro de recursos públicos, que van desde sus sueldos y dietas, hasta procesos de contratación que presumen de irregularidades.

La oportunidad de crecimiento económico que tiene México para los próximos años solo será posible si se fortalece la gobernabilidad democrática y por ende las instituciones de manera sistémica. Solo así se dejará de vivir en un país con síntomas de bipolaridad, en donde por un lado gozamos de estabilidad económica en un mundo en crisis, y por otro, sufrimos de los más altos índices de violencia e inseguridad.

Ya se tiene claro que el derecho de acceso a la información pública gubernamental, es una vertiente del derecho a la información, misma que a su vez, tiene la vertiente de la transparencia.

Por ello, la transparencia en esa calidad (de estar ligada al derecho de acceso a la información) no puede ser absoluta. No conviene caer en la indolencia gubernamental disfrazada de transparencia, como tampoco excederse en sus límites; es decir, no puede menoscabar la moral, los derechos de tercero (el decoro, el honor, la dignidad, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación), así como tampoco el derecho a la intimidad; lo que implica un enorme compromiso estatal en la promoción de una eficaz cultura de transparencia y acceso a la información responsable ante la ciudadanía.

El debate público sobre rendición de cuentas en México ha estado concentrado en tres temas:

- “a) En los beneficios que genera y en las expectativas sobre lo que ocurrirá cuando los gobiernos rindan cuentas al ciudadano,
- b) En la urgencia de que se realice –con llamados y peticiones de que algo pase para que los gobiernos nos rindan cuentas–, y

c) En los serios problemas que su ausencia nos causa: gobiernos de baja calidad y ciudadanos distanciados del proceso político.”⁵⁶

Como se puede deducir de la cita anterior, tema de la transparencia no solo está estrechamente ligado al acceso a la información pública, sino que también lo está al de rendición de cuentas.

La gran interrogante es ¿quién debe rendir cuentas?, y dar respuesta no es sencillo. Algunos opinan que todos los funcionarios y servidores públicos están obligados a rendir cuentas, lo cual no es erróneo, lo errático es pensar que por el simple hecho de ser funcionario público se está obligado a rendir cuentas; la verdadera razón es que todas aquellas personas que manejen, administren y dispongan de recursos públicos, deberán rendir cuentas.

A propósito de lo anterior, cabe hacer la siguiente cita:

“Se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales”.⁵⁷

Además, según lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 108 establece lo siguiente:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores

⁵⁶Sánchez, Olga. La rendición de cuentas, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/RRC_imprensa.pdf (Consulta realizada el 11 de noviembre de 2017).

⁵⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2005, p. 134.

públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”⁵⁸

El diccionario de Rafael de Pina define al funcionario público como “aquella persona que por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente participa en el ejercicio de la función pública.”⁵⁹

Si se tuvieran que señalar las semejanzas y diferencias entre uno y otro concepto, es decir, entre el servidor y el funcionario público, se señalaría que tienen en común que ambos tienen relación estrecha con el manejo de recursos públicos, sean estos en dinero o en especie; pero los funcionarios públicos, tiene un rango de disposición inmediato frente a los llamados que se le hagan, es decir, el funcionario es de un rango mayor al servidor, pues en un organigrama ocupa un nivel más alto y la administración de los recursos públicos que están a su alcance es mayor que la de un funcionario.

⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, p. 86.

⁵⁹ De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 2012, p. 646.

“El supuesto común del debate es que la rendición de cuentas es esencialmente un estado virtuoso, en el que los gobiernos, sus instituciones y sus funcionarios informan y explican su comportamiento a un ciudadano etéreo, que premia o castiga con base en la información que recibe.”⁶⁰

La definición de la rendición de cuentas sigue, “...como muchos de los conceptos centrales en ciencia política, generando debate sobre sus límites y sus alcances.”⁶¹

Hablar de rendición de cuentas no es una situación de tipo limitativo, por el contrario, la serie de conceptos que se ponen alrededor de él son vastos.

“El concepto de rendición de cuentas está en constante expansión, y en ocasiones se suelen difuminar las fronteras entre rendición de cuentas y otros componentes deseables de un régimen democrático, como la participación ciudadana, la deliberación pública, etc.”⁶²

⁶⁰ No es el único supuesto. Hay al menos otros dos lugares comunes en la discusión sobre el concepto de rendición de cuentas: 1) que no hay una traducción directa y correcta del vocablo inglés *accountability* y que, por tanto, "rendición de cuentas" es apenas una aproximación a un concepto más complejo. Así, hay quien incluso prefiere, en un purismo extraño, utilizar la palabra anglosajona a tener que equivocarse por usar el término en español. 2) que "rendición de cuentas" es un concepto nuevo, prácticamente un neologismo, que refleja que en México –o incluso en toda Iberoamérica– rendir cuentas es algo distante, incomprensible, ajeno a nuestra tradición. Como suele ocurrir, estos lugares comunes ocultan más de lo que informan. Toda traducción es imprecisa, pero lo cierto es que rendición de cuentas –en el sentido amplio en que suele usarse y no sólo en su variable contable– es un equivalente bastante atinado para referirse a lo que en inglés se quiere decir cuando se usa "accountability". Así mismo, la práctica de rendir cuentas es añeja: los conquistadores, encomenderos, virreyes y demás actores políticos novohispanos debían rendir cuentas –literalmente– a su soberano: el monarca español; en el siglo XX la clase política rendía cuentas al presidente de la república. Lo novedoso, en todo caso, está en el carácter democrático de la rendición de cuentas: el destinatario final –el soberano– es el ciudadano.

⁶¹ Véase: Behn, Robert D., *Rethinking Democratic Accountability*, Washington D.C., Brookings Institution, 2001; Dubnick, M. y Romzek, B., "Accountability", en: J. Shafritz (ed.), *International Encyclopædia of Public Policy and Administration*, Nueva York, Westview Press, 1998, pp. 6-11.

⁶² El término rendición de cuentas "que hace apenas unas cuantas décadas se usaba rara vez y con un significado relativamente restringido [...] ahora surge por todos lados desempeñando todo tipo de tareas analíticas y retóricas y llevando encima mucha de la carga de la 'gobernanza' democrática [...]. En el proceso, el concepto de 'rendición de cuentas' ha perdido algo de su sencillez y ahora requiere aclaraciones constantes y una categorización cada vez más compleja". (Mulgan, Richard, "'Accountability': An ever-expanding concept?", *Public Administration*, Vol. 78, 2000, p. 555.)

La discusión académica se ha encargado de trazar los confines conceptuales, así como planteado las preguntas relevantes para caracterizarla de una manera precisa: ¿Dónde comienza y culmina? ¿Quién participa y cuándo? ¿Por qué y cómo se rinden cuentas?

En los estudios en torno a la rendición de cuentas "...no se busca matizar el concepto, ni ofrecer otra definición."⁶³ El propósito es otro, más simple: mostrar que hay una fragmentación conceptual en la forma de entender la rendición de cuentas en México. Sugerimos que la rendición de cuentas como estado virtuoso ha logrado colocarse en el discurso público mexicano, pero esto no ha estado acompañado de una discusión sobre los mecanismos institucionales que hacen que la rendición de cuentas pueda ser real.

"La rendición de cuentas como objetivo sólo es alcanzable mediante instrumentos institucionales concretos."⁶⁴

Al respecto, Bubnik y Romzek sugieren:

"...distinguir entre la rendición de cuentas (accountability) como el objetivo a alcanzar y los mecanismos de rendición de cuentas (accountability mechanisms) como los instrumentos para hacerlo. De esta forma, si bien la rendición de cuentas en abstracto es algo difícil de observar (ya no digamos medir cuantificar y evaluar), al hablar de mecanismos de rendición de cuentas nos referimos a instituciones e

⁶³ Mulgan, Richard, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, Nueva York, Palgrave, 2003; Mark Bovens. "Analysing and assesing public accountability. A conceptual framework", *European Governance Papers*, núm, C-06-01, 2006; Mark Philp "Delimiting democratic accountability", *Political Science*, Mayo 2008; Schedler, Andreas, ¿Qué es la Rendición de Cuentas? México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de transparencia, 3, 2004. Para una revisión reciente, véase: Merino, Mauricio y López Ayllón, Sergio, "La Rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos", Cuaderno de Rendición de Cuentas, SFP, 2009.

⁶⁴ Cejudo, Guillermo, *Todas las piezas en su lugar. La arquitectura institucional de la rendición de cuentas*, México, ASF, 2005.

instrumentos concretos, que son observables, medibles y evaluables que la hacen visible.”⁶⁵

Siguiendo a Bovens, ambas conceptualizaciones son necesarias en un régimen democrático una idea de qué es deseable valorativamente en el comportamiento de funcionarios y gobiernos y una noción de los instrumentos necesarios para lograrlo. En otras palabras, así como la democracia involucra un ideal, el gobierno del pueblo, y un mecanismo que la hace posible las elecciones limpias y equitativas, la rendición de cuentas significa tanto el estado virtuoso (gobiernos que rinden cuentas a sus ciudadanos), como los mecanismos para hacer posible ese ideal (instituciones, procesos y rutinas que permiten que cada acto de autoridad, cada funcionario, cada agencia y el gobierno en su conjunto informe, explique y justifique decisiones y acciones en el ejercicio del poder público).

El problema al que se enfrenta hoy el debate público sobre rendición de cuentas en México no es uno de comunidades epistémicas separadas o de sesgos académicos diferenciados. El problema es mucho más grave: el debate público en México no solo está fragmentado sino que, además de separar la virtud de los mecanismos, se privilegia la noción valorativa de la rendición de cuentas en lugar de hacernos responsables de los mecanismos institucionales que dicha noción supone. En México se cree que avanzamos en la rendición de cuentas al incluirla en los discursos, al proponerla como objetivo de las políticas públicas y al definirla como un principio guía de leyes y normas, pero en realidad no avanzamos hacia esos fines en tanto que no construimos el entramado de reglas y prácticas, de procedimientos y rutinas que son los mecanismos de rendición de cuentas.

El problema central que buscamos exponer es la desvinculación entre el ideal normativo de la rendición de cuentas y la calidad de los mecanismos

⁶⁵ Bovens, Mark, "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", *West European Politics*, 33: 5, 2010, pp. 946-967, en Bubnik y Romzek, *Accountable Governance. Problems and Promises*, USA, Macmillan, 1991.

institucionales y administrativos concretos necesarios para que los gobiernos rindan cuentas. En otras palabras, en México se exalta el principio de la rendición de cuentas, pero la discusión se desentiende de los instrumentos, procesos y organizaciones necesarios para que ese principio pueda ser cumplido. La consecuencia es la falta de una articulación conceptual que dé un sentido a la existencia de diversos mecanismos que podrían servir para rendición de cuentas: se confunde acceso a la información con rendición de cuentas; se cree que la evaluación y la fiscalización son procesos separados, sin líneas de comunicación; se asume que proporcionar información en reportes, sistemas electrónicos o anuncios de televisión es rendir cuentas, aunque esa información no genere consecuencias en las decisiones públicas, en los procesos administrativos y, en última instancia, en correcciones y sanciones cuando haya problemas; y, finalmente, se asume que la rendición de cuentas es una virtud personal o institucional, y no una obligación legal, ética y política.

Este énfasis en la rendición de cuentas como virtud y el aparente olvido de la rendición de cuentas como conjunto de mecanismos institucionales explica también otra faceta de esta fragmentación: la enorme brecha entre lo que los gobiernos entienden y presentan como rendición de cuentas y lo que la sociedad civil organizada y los medios de comunicación esperan cuando dicen que quieren que los gobiernos rindan cuentas.

Por un lado, los gobernantes y las burocracias dicen rendir cuentas cuando generan informes, entregan reportes y hacen anuncios sobre el desempeño de sus funciones y resultados. Por otro, cuando la discusión en los medios o las peticiones de la sociedad organizada incluyen a la rendición de cuentas, lo hacen pensando en sanciones a funcionarios y políticos. Se trata, en el peor de los casos, de un diálogo de sordos entre gobernantes que creen estar rindiendo cuentas porque generaron y entregaron información (así sea en spots televisivos o informes de gobierno), y "demandantes" de rendición de cuentas que piden sanciones y despidos y para quienes la información generada por las autoridades no satisface ninguna noción de rendición de cuentas.

Con certeza podemos establecer que existe un conjunto de instituciones jurídicas relacionadas con la rendición de cuentas. Lo que sucede es que cada una de ellas se originó, diseñó y opera bajo una lógica propia y diversa a la de la rendición de cuentas. El concepto de rendición de cuentas, cuya aparición en el ámbito jurídico positivo no es casual e indica que algo está sucediendo, permite introducir una nueva lógica que permitiría articular y dar cohesión a ese conjunto de instituciones. Esta es una labor pendiente en la deberán incidir tanto la doctrina como la interpretación judicial para reorientar el sentido de esas instituciones. Quizá más adelante el legislador pueda incidir en la reestructuración de esas instituciones para darle un nuevo sentido de conjunto.

Finalmente, y toda vez que la transparencia es una vertiente del derecho de acceso a la información y éste del derecho a la información lato sensu, como asignatura pendiente, se encuentra una reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para que categóricamente disponga: que la misma, tiene el rango de ley reglamentaria de la última parte del artículo sexto constitucional.

La ruta para transitar hacia una política de rendición de cuentas en México, al igual que en otros países de América Latina, ha sido hasta ahora accidentada, intermitente y limitada. Nunca como ahora habían existido tantas iniciativas, cambios e innovaciones institucionales, además de proyectos autónomos⁶⁶ destinados a lograr una mejor y mayor rendición de cuentas, sin embargo, la participación de la ciudadanía en este proceso prevalece como un asunto de élites o de especialistas.

⁶⁶En el espacio de la sociedad civil han surgido formas de acción colectiva y de activismo cívico que buscan mejorar o activar los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos. Las iniciativas van desde campañas para solicitar la presentación periódica de una declaración jurada de bienes (Poder Ciudadano en Argentina), monitoreo del proceso de formulación y aplicación del presupuesto público (IBP), iniciativas de reforma (Transparencia Perú), vigilancia de los procesos y campañas electorales (Alianza Cívica México) o supervisión de la conducta policial (INSYDE México).

Paradójicamente, en este contexto, existen tres elementos propicios para fortalecer y articular una exigencia ciudadana para que exista una política de rendición de cuentas en México.

“En primer lugar, la creciente exclusión y desigualdad en la que viven sumergidos millones de ciudadanos –cuya situación no ha mejorado con la transición política– la instauración de la democracia electoral y la renovación periódica de representantes, pone de manifiesto la existencia de una creciente "desilusión democrática" y la búsqueda de espacios para la emancipación social.”⁶⁷

Así, las dimensiones de la ciudadanía política, civil y social no terminan de integrarse: al mismo tiempo que se registran notables avances en el ejercicio de derechos políticos, las garantías propias de la ciudadanía civil no alcanzan de manera igualitaria a todos los ciudadanos.

En segundo lugar, ante el cuestionamiento sobre la naturaleza misma de los sistemas representativos en lo referente a: su falta de capacidad de agregación de intereses, respuesta a problemáticas concretas y responder responsablemente por los actos y decisiones de los representantes frente a la ciudadanía, se vuelve necesario profundizar sobre la relevancia de considerar alternativas de participación y de incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas desde la esfera social, de manera que no queden restringidas a los canales tradicionales de participación política.

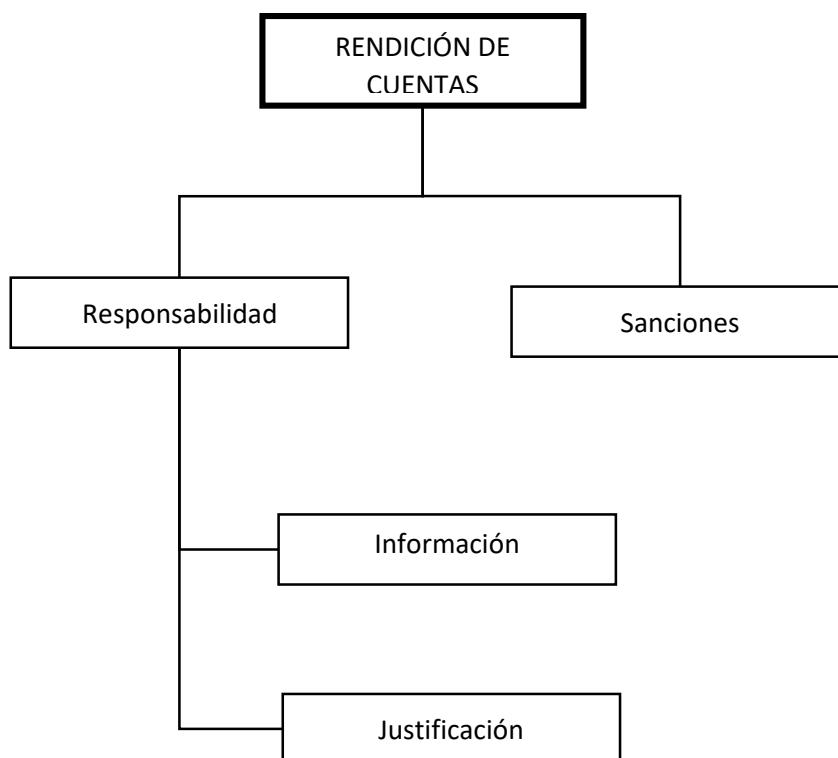
⁶⁷ Término usado por Boaventura de Sousa Santos en su obra *Democratizando la democracia*. Olvera, A., (coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, CIESAS/Universidad Veracruzana, Publicaciones de la Casa Chata, México, 2010. La última encuesta de Latinobarómetro (2010) ubica a México como uno de los países con mayor población que le da baja legitimidad a la democracia, disponible en: http://www.infoamerica.org/primer/latinobarometro_2010.pdf (Consulta realizada el 5 de octubre de 2018).

Finalmente, frente a la proliferación de mecanismos de participación de bajo impacto, es cada vez más evidente la necesidad de fortalecer diseños institucionales que permitan la incorporación de actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones públicas para ampliar el ejercicio de ciudadanía.

A manera de conclusión, respecto del tema de rendición de cuentas, se puede manifestar lo siguiente: rendir cuentas es un tema incómodo para los servidores públicos, pues se ha vendido la idea de que deben ser como “vitriñas”, cuando ningún particular permite que sus funciones sean vistas “a través de un cristal”; sin embargo, la diferencia está marcada por la procedencia de los recursos que manejan, mientras que los particulares trabajan con dinero de procedencia privada, los funcionarios lo hacen con dinero de procedencia “pública”, lo que se ha dicho que es como “obligación” del servidor público” rendir cuentas al pueblo del dinero que ellos mismos aportan.

Para iniciar el cierre de este apartado, se presenta el siguiente esquema:

Esquema 2. La rendición de cuentas



Fuente: Sosa, José. “Transparencia y rendición de cuentas”, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, 2011, p. 39.

Para finalizar este rubro se realiza la siguiente cita de José Sosa:

“Ahora bien, la rendición de cuentas es un familiar muy cercano de *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinda cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición *obligatoria* de cuentas. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), al concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes

involucradas –a los que rinden cuentas al igual que quienes la exigen -Obviamente, hablar siempre de “la exigencia y rendición de cuentas” cómo equivalente de *accountability*. Al margen de las pequeñas diferencias semánticas, cuando traducimos *accountability* como “rendición de cuentas pagamos un costo estético inevitable. Muchas veces, la noción de la rendición de cuentas nos impone un lenguaje más tortuoso, menos elegante. La rendición de cuentas no tiene adjetivos. Un político puede ser “*accountable*” al norte del río bravo, pero se vuelve, de manera más sinuosa, *obligado a rendir cuentas* cuando cruza la frontera hacia el sur también la creación de subtipos de rendición de cuentas es más engorrosa en castellano.”⁶⁸

La anterior cita nos ayuda a reflexionar sobre lo que en México se ha empezado a conocer con el nombre de rendición de cuentas y transparencia proactiva, lo que implica que los funcionarios públicos deberían hacer pública la información a su cargo porque saben que es parte de su actividad diaria, no porque estén obligados, sometidos o amenazados a hacerlo.

2.3. Solo hay un camino: el Derecho

Este apartado de la tesis doctoral está inspirado en el texto “Muchas Políticas y un solo Derecho”, de la autoría del Dr. Mauricio Merino, y es en ese orden de ideas que se sigue una línea para escribir este apartado denominado “Solo hay un camino: el Derecho”, llamando a este apartado de esta forma sin la intención de aislar disciplinas importantes en el tema de transparencia y rendición de cuentas; sino con el propósito de enfatizar que es el Derecho el camino de la coercibilidad.

Existe una enorme diferencia entre el ámbito de las políticas públicas y el ámbito legislativo. Aunque ambos campos pertenecen al todo dentro de la política, es de vital importancia conocer sus diferencias, ya que por años se ha caído en

⁶⁸ Sosa, José, *Transparencia y rendición de cuentas*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, 2011, p. 41.

errores confundiéndolos entre sí, o atribuyéndoles facultades que por ende no les corresponden.

Bajo la premisa anterior, es que temas como el de la transparencia y rendición de cuentas cobran relevancia en los debates. Y es Mauricio Merino el que nos dice que: "...en México hasta febrero del 2006 [...] las entidades federativas han afrontado el desafío de la transparencia de modos muy diferentes."⁶⁹ Esto con respecto a la diferencia, que no se ha hecho en México, entre una política pública y una ley de transparencia.

El Dr. Mauricio Merino nos explica que:

"Estamos ante dos extremos contrapuestos: de un lado, ante una política pública claramente diferenciada por el origen local de las leyes, que ha respondido a la mejor lógica del federalismo. Pero en el otro extremo estamos también ante un diseño normativo que ha impedido el cumplimiento igualitario de un derecho fundamental para todos los mexicanos."⁷⁰

En muchas ocasiones se ha pensado que el Derecho lejos de ayudar a corregir, a reorientar las conductas anómalas de parte de los funcionarios y servidores públicos, ofrece un espacio para encontrar escudos con los cuales protegerse. Sin embargo, el correcto apego a la ley, libre de actos deshonestos es la vía para trabajar en pro del manejo de la información, es decir de los archivos, de la transparencia, de la rendición de cuentas y desde luego una forma de trabajar para combatir la corrupción.

Es crucial buscar un punto medio que permita el mejor funcionamiento por parte de ambos campos, como nos dice Merino "de un lado, por la construcción de una base constitucional común, capaz de garantizar que ese derecho se cumpla

⁶⁹ Merino, Mauricio, "Muchas políticas y un solo derecho", *Revistas Jurídicas UNAM*, Repositorio Universitario, México, 2008, p. 147.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 127.

en condiciones de igualdad en todo el país; y de otro, por la recuperación del sentido federalista de la política de transparencia propiamente dicha.”⁷¹

Se debe buscar en todo momento que haya una sincronía entre todas las leyes federales, generales, estatales, reglamentos y ordenamientos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en un espacio jurídico ideal deberían estar todas las leyes en el mismo orden de ideas, impidiendo la existencia de lagunas jurídicas que sirvan de puente a interpretaciones que terminen siendo un nido que de nacimiento a conductas deshonestas que propicien la corrupción.

Por esto mismo es importante, como nos dice el Dr. Mauricio Merino, saber diferenciar, puntualmente, entre una política pública de transparencia y el derecho de acceso a la información pública. “La primera se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental.”⁷² Mientras que, por otro lado, el derecho de acceso a la información pública “...se desprende del largo recorrido por el que transitó la interpretación de las reformas al artículo 6o. constitucional, relativas al derecho a la información, desde que éstas se promulgaron en 1977.”⁷³

Actualmente se sabe que se solicita a los funcionarios y servidores públicos que ejerzan sus funciones de forma transparente, entendida esta transparencia desde el ámbito que los propios límites de la política pública establezcan, tratando de lograr un balance entre quienes tienen derecho a que se protejan sus datos personales y quienes piden que se respete su derecho de acceso a la información.

⁷¹ Ídem.

⁷² Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, *Revistas Jurídicas UNAM*, Repositorio Universitario, México, 2008, p. 128.

⁷³ *Ibídem*, p. 129.

Profundizando un poco más sobre las evidencias entre dos conceptos, el Dr. Mauricio Merino nos dice que “...mientras que el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos.”⁷⁴

La cita anterior representa un gran dilema, pues la sociedad, siempre cree tener derecho a saber, a conocer lo que los servidores y funcionarios públicos hacen con el dinero público; pero la mayoría de las veces desconocen que su derecho de acceso a la información también tiene límites, es decir, se olvidan de que el derecho de una persona termina donde empieza el derecho de otra.

El autor nos comunica que es importante una combinación acertada de estos dos ámbitos, ya que, argumenta, las cosas se han hecho completamente al revés. “El cumplimiento del derecho de acceso a la información pública se encuentra fragmentado en normas estatales y una federal [...] mientras que la política de transparencia todavía no logra definir sus perfiles propios.”⁷⁵

La cita anterior merece un análisis profundo, pues representa la realidad de México. El hecho de permitir que en los estados haya autonomía en la legislación de sus leyes, es parte de lo que permite que haya contradicciones entre las leyes estatales que rigen a nuestro país, así como también es parte de las contradicciones que se llegan a suscitar entre las legislaciones de orden estatal y la federal.

Como ya analizó en el capítulo primero de la presente tesis doctoral, el gran cambio que se ha dado en materia de archivos representa un avance, pues ya no hay leyes estatales en materia de archivos, sino que hay una ley general en

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ Merino, M., “Muchas políticas y un solo derecho”, *Revistas Jurídicas UNAM*, Repositorio Universitario, México, 2008, p. 130.

la materia que permite que todas las entidades federativas de ciñan a lo establecido en ella.

Asimismo, comenzando con la parte jurídica, Mauricio Merino argumenta que existen tres elementos dentro de la fragmentación normativa. Está el elemento pasivo, el elemento activo y, por último, el elemento coactivo.

El elemento pasivo, lo explica Merino de la siguiente forma:

“Se refiere a las obligaciones que asumen los poderes públicos en relación con la información que producen y que deben poner a disposición de la sociedad sin que ésta lo requiera por medio de un procedimiento específico [...] no debe confundirse con las políticas de comunicación social que forman parte de la acción pública, a través de las cuales los gobiernos intentan influir en la conformación de la agenda pública.”⁷⁶

Es decir, que este elemento es una obligación del gobierno en turno para con la sociedad, ya que no representa una arista dentro de su estrategia de comunicación, sin embargo, esto no quiere decir que no se sirvan de este mismo elemento.

El segundo elemento, el activo, Mauricio Merino lo explica así:

“En el supuesto de que la información pública que requiera el ciudadano no esté disponible de manera permanente y gratuita, el derecho de acceso a la información pública debe contemplar la existencia de medios procesales suficientes para que los poderes públicos la provean mediante la actuación de los ciudadanos interesados en obtenerla. A ese conjunto de trámites que eventualmente pueden llevar a revelar datos que de otro modo permanecerían ocultos podríamos llamarle el elemento activo del derecho de acceso a la información.”⁷⁷

Sin embargo, aunque ya se ha explicado anteriormente, el derecho de acceso a la información es un derecho universal, existen, dentro de cada entidad

⁷⁶ *Ibidem*, p. 131.

⁷⁷ *Ídem*, p. 137.

procesos que dilatan el acceso a dicha información. Eso sin contar "...también los costos en los que debe incurrir el ciudadano y por los trámites que debe cubrir para estar en condiciones de activar su derecho a saber de las decisiones y las acciones tomadas por los poderes públicos."⁷⁸

El tercer elemento, llamado coactivo, Mauricio Merino lo define como:

"...las facultades que las leyes conceden a los órganos estatales de acceso a la información pública para establecer criterios de clasificación de la información pública. En este sentido, es oportuno asegurar que el cumplimiento de ese derecho ha variado considerablemente dependiendo en donde se ejerce; "...revela, incluso, que en algunas entidades simplemente resulta imposible asegurar que se cumpla en absoluto, en tanto que los órganos responsables carecen de facultades para ordenar que se entregue la información pública a la que los ciudadanos tienen derecho o de producir sanciones para quien no lo haga."⁷⁹

Tal vez el elemento más debatido entre los estudiosos del tema de transparencia y rendición de cuentas es el tercero, la coacción, pues algunos consideran que el uso de la fuerza no es la solución a los conflictos; pero otros opinan que solo a través de empleo del fuerza, del castigo, es que se puede encontrar una solución al problema. Ahora bien, si desde esta tesis se tuviera que manifestar una postura a favor o en contra de la coacción, sin lugar a dudas que la respuesta sería a favor, pues hay que recordar que la teoría del castigo nos explica que no se tiene en sí un fin de remediar el daño causado, pues hay daños que son irreversibles; pero el fin que siempre se va a buscar al ejercer coacción es el de ser preventivos, es decir, que con el simple hecho de que la sociedad conozca las consecuencias a las que se puede enfrentar si llegar a cometer determinada acción, ya se le está advirtiendo de las sanciones a las que puede ser sujeto.

⁷⁸ Merino, Mauricio, "Muchas políticas y un solo derecho", *Revistas Jurídicas UNAM*, Repositorio Universitario, México, 2008, p. 142.

⁷⁹ *Ibíd*em, p. 143.

De esta forma se observa que no se trata de llenar cárceles de personas corruptas, sino de evitar que se sigan cometiendo actos corruptos que dañen el debido funcionamiento del sistema.

Concluyendo la parte jurídica, se da paso a explicar la parte de la gestión pública. Mauricio Merino nos remite que la definición de las políticas públicas, como la de transparencia, son las transversales, ya que “estas regulan la actuación de los propios gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública.”⁸⁰

El autor nos señala, que una política pública en esencia puede ser compartida en diferentes entidades, sin embargo, cada una deberá tener sus recursos y organizaciones, además de que no todas se empeñaran en combatir los mismos problemas. Es bajo esta visión que Merino señala cinco ópticas a partir de la teoría expresada.

A continuación, se mostrarán los cinco pasos en torno a un análisis de transparencia, elaborados por el Dr. Mauricio Merino en la siguiente tabla para un mejor entendimiento:

Tabla 1. Pasos de un análisis de la transparencia

Visión	Contenido	Preguntas a responder
Primera: Selección	El proceso de selección de los temas que ocuparán los recursos públicos implica un criterio de discriminación y la	¿Cómo se seleccionaron los problemas públicos atendidos por el gobierno?, ¿Qué criterios se emplearon

⁸⁰ Ídem, p. 147.

	necesidad de justificar públicamente las decisiones tomadas.	para decidir el uso de los recursos en esas acciones públicas en particular?, ¿Quiénes participaron en ese proceso de selección y con qué métodos?
Segunda: Definición	Definir un problema es comenzar a solucionarlo. Si la selección de los temas es un asunto crucial, la forma de abordarlos es todavía más relevante, pues un mismo problema puede tener tantas definiciones como intereses haya detrás de su solución.	¿Quiénes participaron en la definición del problema atendido?, ¿Cómo se establecieron las causas que lo generaron y los cursos de acción a seguir?, ¿Hubo apertura hacia los beneficiarios de la política diseñada?, ¿Quién y cómo estableció los parámetros de la política a seguir?
Tercera: Implementación	El enfoque que aquí nos ocupa propone que cada problema ha de ser definido como un curso de acción en el que pueden y deben preverse resultados	¿Los resultados de las políticas diseñadas son claros, auditables y verificables?, ¿Se trata de políticas que pretenden cumplir muchos resultados difusos y poco

	públicamente verificables.	verificables, al mismo tiempo?, ¿Las políticas asumidas tienen propósitos precisos y mensurables en el tiempo y los recursos que emplean?
Cuarta: Visión	Las políticas públicas exigen una visión comprometida con las cualidades de una buena gestión pública. De una capaz de articular los medios efectivamente disponibles con los resultados esperados, en función de las definiciones adoptadas. Para apoyarse en la construcción de procedimientos verificables y abiertos que pueden ser objeto de evaluación pública.	¿Los procedimientos de la política son abiertos, verificables y públicos?, ¿Existen resultados intermedios, a lo largo del proceso de implementación, que puedan ser verificados a la luz del día?, ¿En la red de implementación hay posibilidades de participación (sea por acción directa, por opinión o por vigilancia) de quienes tienen intereses legítimos en los resultados de esa política?
Quinta: Evaluación	Con una política de transparencia, la evaluación se vuelve parte del proceso de	¿Hay criterios de evaluación de los resultados intermedios y de los resultados finales

	<p>implementación. En la medida en que los resultados se asumen como compromiso público, y los procesos para obtenerlos cuentan a su vez con ventanas de vigilancia a lo largo de su recorrido, la evaluación se integra a la operación cotidiana de los recursos públicos.</p>	<p>de la política implementada?, ¿Hay criterios de evaluación del proceso que se sigue, en términos de estándares de calidad previamente establecidos?, ¿Existen medios para comparar los costos con los resultados de la política?, ¿Existen medidas de evaluación externa y pública en la operación de la política?</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en: Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, Revistas Jurídicas UNAM, Repositorio Universitario, México, 2008.

A modo de conclusión, el Dr. Merino nos dice que:

“La transparencia y el acceso a la información pública son, en realidad, dos cuestiones distintas: de un lado, se trata de un derecho fundamental que debe ser garantizado de manera igual para todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de origen o residencia. Pero de otro lado, el tema lleva también a la definición de una política destinada a modificar las prácticas tradicionales de gestión pública [...] está haciendo falta el diseño de una base constitucional homogénea para todo el país, capaz de garantizar que todos los ciudadanos cuenten con los mismos medios y con las

mismas oportunidades de conocer la información que producen los poderes públicos del país.”⁸¹

No se debe confundir el término de transparencia con el de acceso a la información, a veces la gente opina que si los funcionarios y servidores públicos fueran transparentes, no habría necesidad de estar presentando tantas solicitudes de acceso a la información; pero no debe olvidarse que es responsabilidad también del funcionario y servidor público proteger los datos personales de los miembros de la dependencia que coordina, así como también salvaguardarlos en cada de que importe peligro la seguridad de ellos o de la dependencia misma.

2.3.1. El Sistema Nacional de Transparencia

Como ya se abordó en el capítulo primero de la presente tesis doctoral, el Sistema de Archivos busca una coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia y con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Para poder entender de qué trata el Sistema Nacional de Transparencia, se realizará la siguiente cita:

“El Sistema Nacional de Transparencia (SNT) es la etapa más avanzada de las reformas en materia de transparencia y acceso a la información que han ocurrido en México. En cierta forma, el SNT fue una consecuencia lógica a la imposibilidad de que, a doce años de la primera ley emitida en esa materia, existiera un marco homogéneo de transparencia y acceso a la información en todos los niveles de gobierno, en todos los poderes del Estado e incluso entre todas las personas que utilizan recursos públicos. Hasta la reforma constitucional de 2014, había sido muy complicado impulsar marcos

⁸¹ Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, *Revistas Jurídicas UNAM, Repositorio Universitario*, México, 2008, p. 153.

normativos que coincidieran con las mejores prácticas internacionales.”⁸²

Ya se ha dicho que las dependencias públicas que operan con recursos públicos (valga la redundancia) están obligadas a hacer pública la información que en ellas se produce como parte de su quehacer diario. Esta situación los lleva a alimentar lo que hoy conocemos como “portales de transparencia”, que ya se ha mencionado, llevan a la idea de tener a las dependencias en una especie de vitrina que permita ver lo que sucede en su interior.

Es importante señalar que este subtema se ha añadido al denominado “Solo hay un camino: el Derecho”, toda vez que el Sistema Nacional de Transparencia se ha creado en un marco estrictamente jurídico, es decir, su creación y constitución no es una improvisación, sino que es el resultado de tratar de poner en consonancia a los sistemas que coadyuven al combate a la corrupción.

No debe olvidarse que la base sobre la que trabaja el Sistema Nacional de Transparencia está fundada en el material de los archivos, pues solo si estos existen, de forma física o digital, se está en condiciones de poder evaluar la información contenida en ellos, y de esa manera poder calificarla.

⁸² Merino, Mauricio, Cuaderno de transparencia número 26, Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, INAI, 2018, p. 26.

2.4. El acceso a la información pública

El doctor Ernesto Villanueva⁸³ deja ver que el *derecho de acceso a la información pública* se ha convertido en parte de la agenda de la reforma del Estado en varias partes de América Latina y “...en México ha logrado colocarse como un tema de importancia capital en lo que concierne al concepto de *derecho a la información, lato sensu*.”⁸⁴

Tan así es, que hoy en día es la única vertiente del derecho a la información que ha podido legislarse en el país después de la adición al artículo 6° *in fine*, de la Constitución en 1977.

De ahí, que pueda decirse que “...el ejercicio del derecho a la información en su vertiente de acceso a la información pública tenga avances indiscutibles, sobre todo si se compara con la larga lucha que desde 1976 se ha librado para legislar el tema.”⁸⁵

Haber logrado legislar en materia de transparencia, en coordinación con los archivos, representa un gran avance dentro de las acciones a llevar a cabo en pro del combate a la corrupción. Ha implicado un proceso largo el hecho de poner en armonía a los archivos, a la transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, pues después de una larga travesía, se ha entendido que para lograr que la transparencia sea una realidad, debe existir su materia prima, los archivos, y solo con estos elementos se tendrán herramientas que puedan ser

⁸³ Doctor en Derecho y doctor en ciencias de la información. Es miembro del SNI nivel III. Sus áreas de interés son libertad de información, rendición de cuentas, combate a la corrupción y seguridad nacional.

⁸⁴ Villanueva, Ernesto, “Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial. Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada”, Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, número 2, julio-diciembre, 2003, Ed. Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 207, disponible en: <http://www.juridic-cas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=refjud&n=2> (Consulta realizada el 24 de 2017).

⁸⁵ Véase, Corral Jurado, Javier, “Derecho de acceso: lo que hace falta”, El Universal, martes 30 de septiembre de 2003, sección Nación, disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/> (Consulta realizada el 28 de octubre de 2017).

empleadas en el combate a la corrupción, tema que se abordará en el último capítulo de esta tesis doctoral.

Es importante señalar que:

“Incorporar a las organizaciones de la sociedad como actores institucionales permanentes y activos de la rendición de cuentas en el país. Ello supone reconsiderar las condiciones que garanticen su participación en la vigilancia y la evaluación de los procesos y de los resultados de la gestión pública, así como los mecanismos que aseguren que cuentan con las capacidades necesarias para desempeñar una activa participación y supervisión del diseño e implementación de las políticas públicas.”⁸⁶

En México, el tema concreto de *acceso a la información gubernamental* se fijó por primera vez, en la agenda del nuevo gobierno, por el grupo jurídico del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox, quienes identificaron la necesidad de elaborar una iniciativa de ley en la materia como un aspecto jurídico prioritario para consolidar la transición política en México.

Las iniciativas para lograr la publicación y el acceso a información gubernamental, diversificar los mecanismos de consulta ciudadana y aumentar la participación más allá de la arena electoral han sido múltiples y han provenido tanto de las instituciones gubernamentales como de las organizaciones de la sociedad civil.

Con lo anterior se tiene que, por un lado se ha avanzado en el establecimiento de instituciones garantes de derechos básicos de ciudadanía de carácter autónomo (como las comisiones de derechos humanos, los organismos electorales y los órganos de transparencia), así como la creación de agencias

⁸⁶ Incorporar a las organizaciones de la sociedad como actores institucionales permanentes y activos de la rendición de cuentas en el país. Ello supone reconsiderar las condiciones que garanticen su participación en la vigilancia y la evaluación de los procesos y de los resultados de la gestión pública, así como los mecanismos que aseguren que cuentan con las capacidades necesarias para desempeñar una activa participación y supervisión del diseño e implementación de las políticas públicas.

de control de la administración pública (contralorías, auditorías). Sin embargo, por otro lado el trabajo de unos y otros se encuentra desarticulado, duplicándose esfuerzos y generando ineficiencias. Asimismo, se han creado desde el gobierno, algunos mecanismos tendientes a promover una mayor interacción entre sociedad y gobierno. La mayoría de estos son de carácter institucional y han buscado aumentar la participación y el "control ciudadano" sobre los actos de gobierno.

La existencia de una ciudadanía activa, informada y crítica, así como de una sociedad civil fuerte y consolidada es indispensable para avanzar hacia la profundización de nuestra democracia. En el terreno de lo deseable, grupos de ciudadanos organizados, movimientos sociales, individuos y organizaciones cívicas y sociales serían capaces de articular valores y desarrollar solidaridades, logrando una mayor y más efectiva interlocución y representatividad frente a una multiplicidad de actores políticos e institucionales logrando ser tomados en consideración en la adopción de agendas comunes, o al menos consensadas. De igual forma, la articulación de una exigencia ciudadana por la rendición de cuentas y la participación en la toma de decisiones públicas puede considerarse como una vía para enfrentar el déficit de legitimidad que viven los sistemas representativos.

Para ello, se requiere romper viejos paradigmas e introducir una nueva lógica a partir de la cual los ciudadanos dejarían de ser vistos como receptores de la acción gubernamental y fuente de votos, para ser tratados como auténticos sujetos de derechos. No debe verse a los ciudadanos como enemigos del sistema, sino como elementos activos que coadyuvan que dicho sistema funcione y se perfeccione.

Lo anterior implica dar herramientas e información para aumentar la capacidad crítica de la ciudadanía y así favorecer la exigencia de rendición de cuentas. También significa considerar espacios de diálogo, normas y formatos de interlocución que incluyan vías para dirimir y no para evadir conflictos y choque

de intereses. En este sentido, el conflicto no debe de ser visto como un problema sino como fuente de aprendizaje.

“Hasta ahora, el espacio de la interacción entre gobierno y sociedad se limita a intercambio de información o a mecanismos no vinculantes (participación, información o colaboración simbólica) pero aún no se llega a la transferencia de responsabilidades o a mecanismos de gestión conjunta. De igual forma, la cantidad de trámites y recursos que se requieren para crear una organización social así como el marco fiscal vigente para las aportaciones voluntarias, no favorecen la vitalidad del asociacionismo como en otros países del mundo. A pesar de las discusiones que se han generado en torno a este tema, no existe hasta ahora una priorización del tema en la agenda política, en la institucional o en la social.”⁸⁷

2.5. Derecho a la intimidad

Mucho se ha hablado en este apartado de que la transparencia es un elemento necesario de un régimen democrático, y se ha afirmado que debe respetarse el derecho de acceso a la información que la sociedad demanda recurrentemente, pues están en total libertad de conocer qué se hace con el dinero público. Sin embargo, es importante poner en la misma mesa la otra parte del escenario, las personas cuyos sus nombres se ven ventilados en este tipo de solicitudes de acceso a la información, todos aquellos servidores, funcionarios y personal que pide se haga valer la protección de sus derechos personales, que reclama su derecho a la intimidad. Para efectos de adentrar en tal estudio, se realiza la siguiente cita:

⁸⁷ Sólo algunas organizaciones como INCIDE Social, Alternativas y Capacidades, Dejemos de Hacernos Pendejos, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Fundación Este País, Género y Desarrollo, Acción Ciudadana para la Justicia y la Democracia, Ririki-Intervención Social participan actualmente en una iniciativa con la Comisión de Hacienda de la Cámara de diputados para mejorar el marco normativo y fiscal de las organizaciones sociales. Para impulsar una agenda de reformas legislativas que mejoren el marco legal y fiscal de las Organizaciones de la Sociedad Civil se promovió la creación del Colectivo Fortaleciendo Causas Ciudadanas conformado por diversas Organizaciones de la Sociedad Civil. La primera acción del Colectivo fue solicitar al Poder Legislativo la modificación del Artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) para que todas las Organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro, sean consideradas como no contribuyentes y pueden obtener el estatus de donataria autorizada ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

“Jeremy Bentham (1748-1832), el distinguido filósofo político inglés, escribió sobre una vasta diversidad de temas durante su vida y fundó la escuela de la filosofía moral y política conocida como utilitarianismo. Para Bentham, la filosofía no era un fin en sí mismo sino un elemento de una ambición más grande para reformar las instituciones prácticas sociales. Su impulso reformista, en un momento, tomó un giro concreto y dio origen al diseño de un nuevo tipo de construcción, a la cual Bentham llamó ‘Panopticon’.

Bentham pensó que el Panopticon podría ser usado como modelo para reformar una amplia serie de instituciones en las que la gente se encontrara bajo observación constante, incluyendo fábricas, hospitales y escuelas. Sin embargo, su interés principal se encontraba en reformar los centros penitenciarios y fue en este ámbito en el que su diseño arquitectónico tuvo mayor éxito. El Panopticon de Bentham fue utilizado como modelo para varias prisiones construidas en los Estados Unidos a principios del siglo XIX así como de Stateville, una cárcel famosa construida en Illinois en los inicios del siglo XX, la cual continúa en funcionamiento hasta la fecha.”⁸⁸

Como se desprende la cita anterior, la idea de ser observado, se relaciona con la idea de una prisión, donde evidentemente están restringidas una serie de libertades, que impiden actuar de forma espontánea, pues todo el tiempo se está bajo la idea de que alguien vigila, y lo hace para castigar aquellos actos que se perciban como equivocados o erróneos.

Por lo tanto, la idea que a lo largo de esta tesis se ha manifestado como el hecho de las instituciones y dependencias públicas deben funcionar como una vitrina, es un aspecto que podría romper con la intimidad del trabajo que en ellas se desempeña.

“Bentham imaginó el Panopticon como un edificio cilíndrico, de por lo menos cinco pisos de alto, con celdas cuneiformes alineadas en la periferia exterior de la construcción. Cada celda contendría solo un

⁸⁸ Fiss, Owen, ¿Tienen los servidores públicos derecho a la intimidad?, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 311.

prisionero. Las dos paredes laterales de cada celda la separarían de las celdas adyacentes; la tercera pared de la celda formaría parte de la fachada externa de la construcción; y el contra muro de ésta (la cuarta pared), que separaba la celda cuneiforme del centro cilíndrico de la construcción, estaría formada solo de barras de metal. De este modo, en cada piso, las celdas formarían un aro alrededor del centro de la construcción y en lo alto de este centro –separado de las celdas solo por las barras y un espacio abierto pequeño habría una garita para los guardias de la prisión. Bentham llamó a esta torre “la casa del inspector”. Desde el fondo de ésta, los guardias podrían mirar al interior de las celdas de los prisioneros, las cuales estarían iluminadas desde atrás por una ventana pequeña de la pared externa. Para los guardias de la garita, cada prisionero era completa y constantemente visible.”⁸⁹

La figura de la celda del inspector que en la cita aparece nos remite a lo que análoga y actualmente implica un auditor, pues todo lo que se lleve a cabo dentro de las celdas está siendo siempre observado con el único fin de detectar anomalías para poder ejecutar sanciones sobre aquellos actos que el auditor haya considerado inadecuados.

Eso es lo que pasa en la actualidad, los funcionarios tienen miedo de que les llamen la atención por no actuar adecuadamente, o bien, que su actuar no haya sido bien valorado por el auditor, situación que abre un campo para prácticas deshonestas como el cohecho.

“Fue Michel Foucault quien en nuestro tiempo hizo famoso el Panopticon de Bentham al utilizarlo como una metáfora de la sociedad moderna. Tal como lo explicó Foucault, Bentham tenía la intención de “voltar de cabeza” el principio del calabozo al diseñar el Panopticon: mientras el calabozo controlaba a los prisioneros confinándolos en la oscuridad, el Panopticon de Bentham lo hacía exponiéndolos a la luz constante. Bentham se percató de que la oscuridad otorgaba a los prisioneros cierta protección y libertad; la visibilidad, en contraste, no les daba esa opción. Bajo el Panopticon de Bentham subyacía la percepción de que, como lo expresara

⁸⁹ *Ibidem*.

Foucault, “la visibilidad es una trampa”. Mediante la utilización del Panopticon como una metáfora de la sociedad, Foucault explicó cómo las autoridades estatales controlaban a los ciudadanos ordinarios a través de una serie de técnicas que hacían sus vidas totalmente visibles: la vigilancia, la observación y el interrogatorio.

En el diseño de Bentham la visibilidad era unidireccional. Los guardias de la garita podían ver hacia afuera, sin embargo, gracias a dispositivos diversos tales como toldos o mamparas, no podían ser vistos. Esta asimetría adquiriría mucho sentido cuando se consideraba al Panopticon como un diseño para instituciones sociales específicas, particularmente prisiones y no como una metáfora de la sociedad contemporánea. Como evidencia, en la historia política reciente de Estados Unidos, los servidores públicos en nuestras garitas son tan visibles como los prisioneros en las celdas. Actualmente, cuando los servidores públicos toman posesión de un cargo en los Estados Unidos, entran en un Panopticon inverso.”⁹⁰

De la cita anterior es importante rescatar la idea de que la forma de vigilancia adoptada por Foucault implicaba un control de parte de las autoridades estatales sobre los ciudadanos ordinarios. La pregunta sería ¿Para qué observarlos?, la respuesta es, para vigilarlos, para observarlos y derivado de ello poder interrogarlos.

Parece ser que el propósito de interrogar es indagar sobre los actos observados, y de esa manera tener una forma de fincar responsabilidad a las personas.

Justo eso es lo que hoy se pretende con la “transparencia”, vigilar el adecuado funcionamiento de las dependencias, para que en el caso de percibir anomalías, se pueda otorgar a los servidores y funcionarios, el derecho a oírlos, para que una vez vertido su dicho decidir si hay alguna acción u omisión que merezca ser sancionada.

“Tal visibilidad no es solo casualidad de la modernidad o simplemente producto de los excesos de los medios masivos de comunicación. Se trata también de una consecuencia de los imperativos de la democracia en sí misma. La democracia requiere que los servidores del Estado rindan cuentas ante la sociedad, y una condición esencial

⁹⁰ Ídem, p. 312.

de esta responsabilidad se encuentra en que la sociedad esté totalmente informada de las actividades de sus mandatarios. Aunque, por lo general, reconocemos que los individuos requieren de cierta privacidad personal a fin de que sus vidas prosperen, la demanda de privacidad por parte de los servidores públicos parece perder terreno día con día ante el auge inusitado de la exigencia de rendición de cuentas democrática. El hecho de que la democracia afirma la equidad moral de todos los ciudadanos constituye una razón para celebrar su triunfo, así como de la legitimidad que actualmente posee y de la que carecía hace un siglo. Sin embargo, a la vez, debemos reconocer que este desarrollo ha traído consigo los peligros del Panopticon inverso.”⁹¹

Como se ha dicho, la idea de la visibilidad no representa del todo una ventaja ni es una virtud, pues puede poner en peligro a quienes están dentro de esas “vitriñas” desde donde son observados. Las personas tienen derecho a la intimidad y a la protección de datos personales, pues el hecho de ventilarlos puede generar conflictos a terceros, por ejemplo, la familia.

2.6. Las dos caras de la transparencia

Jonathan Fox, publicó un capítulo de libro denominado “Transparencia y rendición de cuentas”, en la obra “Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho”, la cual fue coordinada por John M. Ackerman, y en ese capítulo de libro escribió un sub apartado que se tituló: “Los dos rostros de la transparencia oficial”, en donde expresó lo siguiente:

“¿Cómo se explica la diferencia entre las formas de transparencia que cumplen con su capacidad potencial para impulsar la rendición de cuentas, y las que no? Para eso conviene reconocer las dos caras de

⁹¹ Fiss, Owen, “¿Tienen los servidores públicos derecho a la intimidad?”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 313.

la transparencia oficial, la clara y la opaca. Esta distinción es relevante porque a medida que la transparencia se acepta cada vez más como discurso político dominante, las fuerzas institucionales que se oponen a ella tienden a ocultarse y a expresarse de manera indirecta, a través de medidas que solo crean la impresión de la transparencia.

Se puede precisar la distinción de la siguiente manera. La ‘transparencia opaca’ (o difusa) se refiere a las formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones. El término ‘transparencia opaca’ también se refiere a la información que solo se divulga nominalmente, o a la que se divulga pero no resulta confiable.”⁹²

Si se tuviera que explicar de forma sencilla cómo opera la transparencia opaca, se diría que es esa forma de alimentación falsa y maquillada que se hace de los portales de transparencia, es decir, se hace pública tanta información que se pierde la objetividad de lo que se está haciendo público; pero para cuando haya un proceso de evaluación y en una auditoría se revise si se cumple o no con alimentar la plataforma, se obtendrá una “palomita” porque la información existirá. Ahora bien, siguiendo al mismo autor, se realiza la siguiente cita que explica lo que debe entenderse por transparencia clara.

“La ‘transparencia clara’, en cambio, se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos. La ‘transparencia clara’ echa luz sobre el comportamiento institucional de tal modo que permite que los actores interesados (funcionarios, tomadores de decisiones, beneficiarios) puedan divisar estrategias de cambio constructivo para la institución.”⁹³

⁹² Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p.191.

⁹³ *Ibíd*em, p. 192.

La cita que nos explica la transparencia clara, nos lleva a la idea de lo que debe informarse a la sociedad es aquella información que sea útil, es decir, que no se trata de calificar a la transparencia como adecuada o no en función del número de hojas que llenen un portal, sino que debe de calificarse en función de la calidad que contiene. Para continuar con este estudio se presenta el siguiente esquema:

Esquema 3. Capacidades para la divulgación y acceso público a la información

<i>Buenas intenciones</i>	<i>Capacidad para incidir</i>
Divulgación voluntaria	Divulgación obligatoria (con pisos mínimos y capacidad para establecer la divulgación obligatoria de documentos específicos)
El universo de posibles solicitantes es formalmente limitado	El derecho a solicitar información es universal
La cobertura del derecho al acceso es parcial	La cobertura es completa o con excepciones acotadas con precisión
La calidad de la información divulgada no se verifica	La calidad de la información es verificada por terceros
Los funcionarios responsables no están identificados	Funcionarios responsables están identificados

Fuente de consulta: Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p.194.

El esquema “Capacidades para la divulgación y acceso a la información”, que puede haber diversas intenciones que son calificadas como buenas, y que a partir de ellas y que estas buenas intenciones deben tener capacidad para incidir

en la sociedad, pues de lo contrario esa buena intención lejos de obtener un resultado positivo en la sociedad, servirá para identificar lo que está mal, además de etiquetar negativamente a quienes hayan producido esa intención mal direccionada. Bajo las mismas columnas de buenas intenciones y capacidad para incidir, se presenta el siguiente esquema:

Esquema 4. Capacidad para hacer responder:

Instrumentos para la “responsabilidad”

<i>Buenas intenciones</i>	<i>Capacidad para incidir</i>
Entidad semiautónoma (respecto al nombramiento de la dirección, a la seguridad en el empleo y a los recursos institucionales)	Entidad autónoma (autogobierno)
La cobertura del derecho al acceso está limitado a documentos gubernamentales existentes	Hay capacidad y voluntad para producir información acerca del desempeño institucional
Los testimonios de los funcionarios son voluntarios	Hay capacidad para citar y hacer comparecer a funcionarios responsables
	Hay capacidad investigativa para averiguar la veracidad de testimonios oficiales
	Hay capacidad para tomar testimonios anónimos de demandantes o afectados
	Hay capacidad para sancionar a funcionarios que niegan o manipulan información gubernamental sujeta al derecho de acceso público
	Hay capacidad para fincar públicamente responsabilidades institucionales debido a fallas cometidas

Fuente de consulta: Fuente: Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p.195.

El esquema anterior nos permite hacer una serie de interpretaciones que están estrechamente ligadas a la realidad de la vida diaria de las instituciones públicas. La primera buena intención que nos marca el esquema es la más común en el funcionamiento del organigrama de una institución o dependencia pública, pues la mayoría de las ocasiones se les permite a las autoridades de las dependencias que ellos, gozando de un poco de autonomía, regulen y administren su propio funcionamiento, principalmente respecto del personal que en esas dependencias labora; por ejemplo, es bastante común que los trabajadores renuncien, abandonen su trabajo, fallezcan... y en función de ello se debe buscar que alguien ocupe el lugar de quien se ausenta en las labores, lo cual implica una buena intención, cubrir el lugar para que se siga trabajando adecuadamente; sin embargo, esa buena intención puede incidir en la sociedad como un uso indiscriminado de la discrecionalidad de quien ha designado el lugar.

La segunda intención, la cobertura del derecho al acceso está limitado a documentos gubernamentales existentes. En recurrentes ocasiones la sociedad, específicamente los periodistas, quieren conocer información actual y delicada sobre un asunto que está siendo un tema complicado en la vida política; y los sujetos obligados se encuentran entre la espada y la pared de forma literal, pues si se niegan a entregar la información, se les acusa de que ocultan algo; pero si la entregan deliberadamente, pueden poner en peligro la seguridad de su personal y de la dependencia misma, incluso si la trascendencia del asunto es importante, pueden poner en peligro la seguridad de las personas. En estos casos, existe el acceso a la información vía in situ, es decir, verificar la información de manera directa en la dependencia donde obra la información, sin la autorización de sacarle copias o fotos, para garantizar de esa manera la satisfacción de dos derechos a saber, el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales.

La tercer y última intención son los testimonios de los funcionarios de forma voluntaria, la cual tiene que ver con las cualidades de buena fe que distinguen

a los servidores públicos, pues ellos deben fungir como sujetos que creen en el dicho de las personas, y con base en lo que escuchan y observan, pueden estar en condiciones de poder dar un testimonio. Sin embargo, la forma en que esta buena intención incide en la sociedad puede generar grandes conflictos, entre ellos que su testimonio sea tergiversado, manipulado, desvirtuado por los medios de comunicación, y que eso lejos de coadyuvar a resolver un conflicto, lo vuelva un terreno más complicado de resolver.

2.7. Conclusiones del capítulo

La transparencia sirve como un instrumento e incentivo para que la información que es de hecho pública, no sea únicamente de conocimiento para algunos. En este sentido es donde la transparencia se corresponde con la rendición de cuentas a la que debiera aspirar un gobierno democrático. La transparencia es una cualidad deseable de todo sistema democrático moderno, legítimo y confiable.

La transparencia constituye uno de los pilares de la rendición de cuentas, sin la cual no puede decirse que una democracia se haya consolidado de forma definitiva.

Debe hacerse hincapié en que la transparencia y la rendición de cuentas son elementos que pueden estudiarse a partir de tener archivos, físicos o digitales, que permitan su análisis y calificación a efecto de estar en posibilidades de afirmar o negar que un sujeto obligado está cumpliendo con las reglas mínimas bajo las que opera la transparencia, en consecuencia saber si está cumpliendo con su deber de rendir cuentas y finalmente saber si se están cometiendo o no actos u omisiones que se relacionen con la corrupción.

Desde una postura personal, considero que las personas que conformamos la sociedad tenemos derecho a saber lo que se hace con el dinero público; pero

también considero que debe respetarse el derecho a la intimidad de las personas, máxime cuando su publicación pueda causar daño a terceras personas, como la familia, quienes no tendrían por qué verse afectados, pero por un mal manejo de la información pueden resultarlo.

Es una tarea difícil ponderar, poner sobre la balanza qué derecho debe prevalecer por encima de otro, el de acceso a la información pública o el de protección de datos personales; lo importante es ponerlos en la balanza, satisfacer uno y luego otro de tal forma que menos conflictos se generen derivados de su aplicación.

CAPÍTULO III

CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE EVALUACIÓN PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

3.1. A manera de introducción

Este tercer capítulo de la tesis doctoral denominado “Construcción de un modelo de evaluación para la rendición de cuentas” está basado en la idea que a través de la comunidad PIRC, Programa Interdisciplinario en Rendición de Cuentas, del CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, se ha difundido en torno a poder elaborar un modelo (máscaras – hojas de Excel) que sirva para analizar elementos básicos que conforman la rendición de cuentas.

A lo largo de este capítulo se analizarán cinco indicadores a saber:

1. Archivos
2. Información Pública
3. Asignación presupuestal
4. Contabilidad
5. Fiscalización

El orden en que han sido presentados en la lista no es causalidad, pues representan para la investigación un orden concatenado, de inicio partimos la idea de que nuestra base para poder trabajar son los archivos, estos archivos a su vez contienen datos e información, de la cual tiene que hacerse una amplia clasificación de tal forma que se llegue a saber cuál de toda esa información será de carácter público (información pública), luego analizar qué cantidad de dinero se asigna a las instituciones o dependencias públicas, es decir, lo que conocemos con el nombre de “asignación presupuestal”, para luego dar paso al análisis de dos términos que suelen usarse de forma equivocada, la contabilidad y la fiscalización de las partidas o montos asignados.

Cabe hacer mención de que los indicadores seleccionados para esta tesis doctoral son aquellos que se consideran necesarios para poder explicar la relación que guardan los archivos y la información contenida en ellos, con la transparencia y rendición de cuentas en Puebla.

“Regresando a los dilemas conceptuales de la relación entre transparencia y rendición de cuentas, las ciencias sociales todavía no han elaborado marcos conceptuales precisos que permitan entender los diversos caminos causales a través de los cuales ciertas reformas pro derecho a la información logran influir en el comportamiento de instituciones poderosas, pero otros no. Sobre todo cuando la gran mayoría de estas reformas institucionales carecen del suficiente respaldo institucional para ser obligatorias, aplicar sanciones, brindar protección y ofrecer compensaciones. Por eso, el supuesto poder de la transparencia depende, en la práctica, de la disposición y de la capacidad de los actores civiles y sociales interesados, de los medios de comunicación, de la competencia de los partidos políticos, y por supuesto de la capacidad y autonomía del poder judicial –todo para dar seguimiento a los hechos revelados por la transparencia.”⁹⁴

No debe olvidarse que el objeto de estudio de esta investigación doctoral, los archivos, cuyo contexto en México y su repercusión en las entidades federativas ha sido ya abordada en el capítulo primero, ha nacido de una reforma en materia de legislaciones que han dado un paso del ámbito federal al general y que, como ya se ha dicho, no es suficiente que se hagan reformas en las materias que lo ameritan, sino que es imprescindible que esas reformas puedan ser materializadas en la realidad que se vive en la sociedad.

“Resumiendo, el poder de las reformas pro-transparencia depende de la capacidad de otros actores para actuar a partir de la disponibilidad de la información. Esta observación provoca ciertos dilemas que serán abordados a continuación. Primero, están los

⁹⁴ Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 185.

posibles objetivos de las reformas pro-transparencia. Segundo, hay posibles conflictos entre dos tipos de búsqueda de rendición de cuentas: la institucional y la individual. Tercero, hay que reconocer el problema del control de calidad de la información oficial. Cuarto, existe una distinción no reconocida entre dos vertientes de la transparencia oficial: la clara y la opaca. Quinto, una serie de precisiones conceptuales permite operativizar esta distinción entre estas dos dimensiones, de la transparencia. Sexto, para terminar, el reconocimiento de estas dos vertientes tiene que ser articulado con el concepto de la rendición de cuentas.”⁹⁵

De la cita anterior podemos analizar lo siguiente:

1. A favor de la transparencia pueden intentarse una serie de acciones que la apoyen y parece que la más eficiente es la que va de lleno al ámbito de lo jurídico, pues sabemos que siempre que se desee juzgar, acusar, sancionar a una persona, deberá hacerse “conforme a derecho”, de lo contrario nuestro juicio emitido, nuestra acusación planteada o la sanción propuesta estarán funcionando fuera del marco de la legalidad.
2. Cuando un sujeto obligado rinde cuentas puede enfrentarse a dos escenarios posibles, como ya lo dice la cita, el de la rendición de cuentas institucional y el de la rendición de cuentas individual. Los sujetos obligados buscan que sus instituciones sean bien evaluadas en términos de transparencia, pero para ello deben cuidar y velar por los intereses de las personas que en su institución laboran, y a la vez, deben rendir cuentas de lo que ellos mismos hacen, por lo que no solo deben cuidar a su personal sino que deben protegerse a ellos mismos.
3. El control de la calidad de la información es un punto de importancia, pues no basta con llenar los espacios de plataformas de transparencia por el simple hecho de llenarlos, sino que la información que se cargue en ellos debe ser de utilidad para quienes deseen consultarla.

⁹⁵ *Ibíd.*

4. Hemos oído hablar de la transparencia clara y la transparencia opaca y parece que por los adjetivos no se necesitara más explicación en torno a ellas; sin embargo, el hecho de que existan en el ámbito de la transparencia implica que su práctica existe, de tal suerte que conforman a la transparencia clara aquellos datos que coinciden tal cual sucedieron en la realidad, y en la transparencia opaca encontramos todos aquellos datos que han sido maquillados, disfrazados o alterados, para hacerlos cuadrar en una determinada actividad.
5. Para que se maneje adecuadamente el tema de la transparencia, es oportuno tener claro en qué consiste esta, por ello es importante que el personal que está a cargo de ella, en las diferentes dependencias públicas esté capacitado en la materia; de lo contrario, poner al frente de estas actividades a personal no apto para ello, implicaría una responsabilidad compartida al momento en que se reclamase una violación al derecho de acceso a la información o al de protección de datos personales.
6. No debe olvidarse que transparencia y rendición de cuentas no son términos que signifiquen lo mismo; pero tampoco son términos aislados, cumplir con los deberes que la transparencia demanda, llevará de la mano a poder cumplir con el requisito de rendir cuentas, siempre teniendo presente que el uso y manejo de recursos públicos obliga a ello.

Después de analizados los seis puntos que conformaron la cita inmediata anterior, se dará paso a seguir explicando el Instrumento de Evaluación que nos ocupa.

El proceso de construcción del Instrumento de Evaluación en Rendición de Cuentas inicia con la propuesta metodológica para su construcción.

Ese diseño se había utilizado en investigaciones del CIDE en varios casos. A efectos de ejemplificar el uso de aquella metodología que, en términos

generales, comparte con la Red Temática del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (Comunidad PIRC), el interés de evaluación de mecanismos de rendición de cuentas en los gobiernos estatales; entonces, surge de una base probada en investigaciones anteriores, aunque es resultado de un proceso de evolución metodológica que pasó por la confrontación con otro tipo de mecanismos de la misma naturaleza, así como por la revisión y modificación del Subcomité de Metodología del Comité Técnico Académico, que se integró con el único objetivo de obtener un instrumento metodológico suficientemente acabado para ponerlo en práctica.

Los puntos bajo los cuales se construyó la metodología se basaron en:

- La depuración de las variables, considerando aquellas de contenido muy específico que, por su especialidad, podrían constituir problemas para los evaluadores que no necesariamente tuvieran conocimiento temático.
- La simplificación de las variables, considerando que existían algunas que evaluaban ámbitos diferentes de un mismo objeto. Esta condición evitaba que fuera posible establecer una calificación en la escala dicotómica que se había propuesto o que, por otro lado, la calificación asignada no fuera consecuente con las condiciones reales, puesto que, si no existen términos específicos para calificar cada una de las variables compuestas, entonces no es posible evaluarla.
- La inclusión de dos indicadores o rubros adicionales a los siete que se habían definido inicialmente: el Político y el Jurídico. Estos dos indicadores se componen de variables cualitativas, cuyas respuestas se encaminan a la obtención de un perfil de las condiciones institucionales y normativas del caso evaluado. Esas condiciones se refieren a las organizaciones públicas que se enmarcan en el entramado de controles institucionales para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

La importancia de estos perfiles de cada caso evaluado reside en que ofrecen una visión panorámica del caso, que se complementa con la evaluación cuantitativa de los otros siete indicadores.

El instrumento contempla dos escalas, a saber:

“La definición de dos escalas complementarias de calificación para las variables cuantitativas. Por un lado, una que califica existencia, por lo cual se aplica a todas las variables y, por otro, una que califica calidad, lo cual significa que, una vez que se haya confirmado la existencia del objeto que califica la variable, debe asignarse una calificación en una escala de 1 a 5, de acuerdo a las condiciones en que se encuentre el objeto. Adicionalmente, esta calificación de calidad debe ir acompañada de una justificación cualitativa en la que se expongan las razones por las que se asignó. En el mismo sentido, cada una de las calificaciones debe ir acompañada de la fuente en la cual se hallaron los elementos para la asignación de la calificación. Todos estos elementos se incluyeron en la máscara de captura.”⁹⁶

Se propone que la evaluación de los rubros se lleve a cabo en tres niveles de análisis:

1. Primer Nivel de Análisis. Evaluación de las variables a partir de la revisión de la información disponible en línea en los portales de los gobiernos estatales analizados.
2. Segundo Nivel de Análisis. Evaluación de las variables a partir de la revisión de la información mediante solicitudes de información.
3. Tercer Nivel de Análisis. Evaluación de las variables a partir de la revisión in situ.”⁹⁷

⁹⁶ Merino Mauricio, Comunidad PIRC-CIDE, disponible en: www.cide.edu.mx (Consulta realizada el 1 de noviembre de 2017).

⁹⁷ Hernández Colorado Jaime. IERC-CIDE, disponible en: www.cide.edu.mx (Consulta realizada el 3 de noviembre de 2017).

3.2. La recopilación de la información

Los indicadores que se revisarán son:

- Archivos
- Información Pública
- Asignación Presupuestal
- Contabilidad
- Fiscalización

De los cinco indicadores se analizará su marco conceptual, y del caso específico del indicador base de esta tesis doctoral, archivos, se realizará el análisis minucioso de la legislación en la materia (ámbito jurídico), de la parte técnica y de la materialización de los espacios dispuestos para los archivos.

La concentración y llenado del indicador de archivos advierte que el acopio de información no requiere necesariamente la descripción de las condiciones evaluadas, sino la identificación de su existencia. En todo caso, se identifican tres formas de evaluación, según la naturaleza de cada variable:

“1. Calificación de Existencia (dicotómica). En la mayoría de los casos, las variables plantean preguntas que, por su síntesis, pueden responderse con una escala dicotómica (Sí=1, presencia; No=0, ausencia).

2. Calificación Específica de Calidad (ordinal). En otro segmento de variables, que se señalan puntualmente, cuando se asigna la calificación positiva (Sí=1) es necesario que el evaluador defina la calidad del elemento que requiere la variable y que se reporta como existente, en una columna de calificación adicional. En ese caso, como se observa en la tabla siguiente, se establece la escala de calificaciones de calidad, por tanto, el investigador tiene que definir la situación cualitativa, con base en las características del caso evaluado. Es preciso enfatizar que, en todos los casos en que se asigne una calificación de calidad, el investigador debe añadir, en la columna contigua, una explicación cualitativa en la que se sustente la calificación asignada.

3. Calificación con información particular (respuestas específicas). En otros casos, algunas variables requieren que se responda con información específica. Al igual que en el caso de las calificaciones de calidad, las variables que requieren este tipo de respuesta se señalan expresamente.”⁹⁸

En el capítulo cuarto de esta tesis doctoral se presentarán una serie de tablas de elaboración propia, generadas a partir de las bases sentadas y descritas en los tres puntos que anteceden, los cuales corresponden a la autoría de la Comunidad PIRC, Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas del CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Cabe hacer mención de que en esta tesis doctoral se respetan los derechos de autor, otorgándole el crédito de la autoría de los indicadores a la comunidad PIRC; sin embargo, la elaboración de las tablas a presentar en el siguiente capítulo corresponden a mi autoría, esto con base a la autorización que como miembro de la comunidad PIRC tengo, toda vez que en la comunidad se ha establecido la pertinencia del estudio de los indicadores así como su oportuna difusión siempre que la misma persiga fines de investigación, como lo es el caso de esta investigación doctoral.

Dado que se hace referencia a los trabajos de investigación desarrollados en la Comunidad PIRC es oportuno hacer una cita de la misma:

“La Comunidad del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) y la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) conformaron el día de hoy un consorcio universitario al cual se adhirieron 20 universidades públicas de todo el país.

A través de un convenio de colaboración, suscrito por los rectores de estas instituciones académicas, se estableció el compromiso de establecer vínculos de colaboración institucional, fortalecer las actividades de discusión, investigación e incidencia para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en los tres niveles de gobierno pero principalmente en el seno de las Universidades

⁹⁸ Documento de creación de máscaras- indicadores para la evaluación y construcción de bases de datos. Comunidad PIRC- Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas del CIDE- Centro de Investigación y Docencia Económicas.

públicas. El consorcio trabajará en torno a un programa nacional de investigación orientado al fortalecimiento de capacidades y a ensanchar los cauces de la rendición de cuentas en el marco del régimen federal del país.”⁹⁹

Las investigaciones que se llevan a cabo dentro de la comunidad PIRC cuentan con la colaboración de los miembros de la misma, así como con la supervisión de sus líderes, además de manera constante se llevan a cabo foros, seminarios y talleres en los que se presentan ponencias con la finalidad de actualizarse en los temas que a esta comunidad le competen en función de las líneas de investigación que se desarrollan. En esta comunidad se han formado diferentes grupos de investigación, mismos que se han conformado con la finalidad de abordar un indicador en concreto.

3.3. Indicador: Archivos

Se ha leído desde el título de esta investigación doctoral que el tema de estudio central son los archivos, ya se ha dicho que sin información contenida en archivos no podrían existir otros elementos como la contabilidad, la fiscalización, el propio análisis de la rendición de cuentas, pues sin datos contenidos en los archivos, o habría materia prima para trabajar.

Es importante señalar que para efectos de este apartado catalogaremos a los archivos como un indicador, en el sentido de que es trascendente conocer y medir las condiciones en que se encuentran los archivos físicos y digitales en las dependencias públicas.

“Definición del indicador: El objetivo del indicador es identificar las condiciones básicas en las que se encuentra el sistema de gestión de archivos en el gobierno de la entidad federativa. Evalúa tres

⁹⁹ Comunidad PIRC-RRC 2019, Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas, disponible en: <https://rendiciondecuentas.org.mx/comunidad-pirc-rrc-2019/> (Consulta realizada el 20 de febrero de 2020).

ámbitos: los componentes normativos, los institucionales y los técnicos.”¹⁰⁰

Los componentes normativos se refieren al marco legal de referencia en la entidad, a partir del cual se establecen los lineamientos jurídicos para la articulación del esquema de administración de los archivos públicos.

Los componentes institucionales hacen referencia a las condiciones institucionales, es decir, a la materialización de las previsiones del marco legal para la gestión de los archivos.

Los terceros y últimos elementos, los técnicos tienen que ver con las prácticas que suceden efectivamente en el proceso de gestión archivística en la entidad federativa.

Las condiciones que evalúa el indicador, si existen de forma óptima, garantizan la plena documentación de las decisiones y acciones gubernamentales y la preservación de su evidencia documental.

Una vez conocida la forma en que se evalúa en contenido del indicador, y que además ya se sabe qué debe entenderse por tal, es importante hacer referencia a las definiciones que nos proporciona la ley en torno a ellos.

Los archivos pueden ser definidos como:

“Conjunto orgánico de documentos en cualquier soporte, que son producidos o recibidos por los sujetos obligados o los particulares en el ejercicio de sus atribuciones o en el desarrollo de sus actividades.”¹⁰¹

Otra definición, esta proporcionada por los lineamientos para la administración de documentos en el estado de México es:

¹⁰⁰ PIRC- Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas. Guía para el instrumento de evaluación de rendición de cuentas (IERC). CIDE, México, p. 7.

¹⁰¹ Ley Federal de Archivos en su versión electrónica actualizada. Véase: Artículo 4 fracción II de la Ley Federal de Archivos.

“Conjunto organizado de documentos con independencia de la fecha de generación o creación, de tal forma en que se encuentra y del soporte material que tengan, acumulados en un proceso natural por una institución pública o privada o por una persona física o jurídica colectiva en el transcurso de su gestión, conservados por sus creadores o sucesores para sus propias necesidades o para servir como testimonio y fuente de información para los ciudadanos y la investigación científica.”¹⁰²

En el capítulo primero de esta tesis doctoral ya se han descrito los tipos de archivos que contemplan las legislaciones; sin embargo se sugiere establecer precisiones conceptuales en torno a información clasificada, de manera especial en lo que hace a datos personales e información confidencial, específicamente en lo que compete a los archivos históricos, los cuales por tradición son fuentes de acceso público, y por ende, la información contenida en los mismos es de carácter público, por lo que la información contenida en ellos no debería estar clasificada.

Los archivos son indispensables para el ejercicio del derecho de acceso a la información, fortalecen los mecanismos de transparencia y son un medio de soporte para exigir una rendición de cuentas.

Estos subsistemas pertenecen a un sistema más amplio: el de la rendición de cuentas, el cual regula la vinculación entre el ideal normativo, la calidad de mecanismos institucionales y administrativos concretos necesarios para que los gobiernos rindan cuentas, compuesto de diversas instituciones dedicadas a la transparencia, fiscalización, evaluación, control y responsabilidades que ofrezcan garantía de que la rendición de cuentas en nuestro país se está llevando a cabo de manera eficiente y eficaz, lo cual resulta indispensable para consolidar nuestro régimen democrático.

¹⁰² Definición de los "Lineamientos para la administración de Documentos en el Estado de México", emitidos por la Secretaría Técnica del Comité de Documentación del Sistema Estatal de Documentación, publicados en la Gaceta del Gobierno de fecha 29 de mayo de 2015.

Es importante hacer mención de que los archivos gubernamentales deben entenderse como una pieza estratégica de gestión pública. La distinción entre lo público y lo privado es fundamental, mientras en lo privado se admite la discrecionalidad, el manejo oculto de datos, en el ámbito público no se puede dar tal permisión, pues ocultar datos se ha convertido en un acto que se puede traducir en una falta administrativa o en la posible comisión de un delito aludido a servidores y funcionarios públicos (como ya se explicará en el capítulo quinto y último de esta tesis doctoral).

Como ya se ha recalcado a lo largo de la redacción de esta investigación, el tema nodal versa sobre los archivos, pero a la vez es importante conocer qué es lo que los archivos contienen, a saber: datos e información. A propósito se realiza la siguiente cita:

El dato puede ser conceptualizado de la siguiente manera:

“Un dato es un conjunto discreto, de factores objetivos sobre un hecho real. Dentro de un contexto empresarial, el concepto de dato es definido como un registro de transacciones. Un dato no dice nada sobre el porqué de las cosas, y por sí mismo tiene poca o ninguna relevancia o propósito. Las organizaciones actuales normalmente almacenan datos mediante el uso de tecnologías. Desde un punto de vista cuantitativo, las empresas evalúan la gestión de los datos en términos de coste, velocidad y capacidad. Todas las organizaciones necesitan datos y algunos sectores son totalmente dependientes de ellos. Bancos, compañías de seguros, agencias gubernamentales y la Seguridad Social son ejemplos obvios. En este tipo de organizaciones la buena gestión de los datos es esencial para su funcionamiento, ya que operan con millones de transacciones diarias. Pero en general, para la mayoría de las empresas tener muchos datos no siempre es bueno. Las organizaciones almacenan datos sin sentido. Realmente esta actitud no tiene sentido por dos razones. La primera es que demasiados datos hacen más complicado identificar aquellos que son relevantes. Segundo, y todavía más importante, es que los datos no tienen significado en sí mismos. Los datos describen únicamente una parte de lo que pasa en la realidad y no proporcionan juicios de valor o interpretaciones, y por lo tanto no son orientativos para la acción. La toma de decisiones se basará en datos, pero estos nunca dirán lo que hacer. Los datos no dicen nada acerca de lo que es importante o no. A pesar de todo, los datos son importantes para

las organizaciones, ya que son la base para la creación de información.”¹⁰³

De la cita anterior es importante rescatar una idea “los datos no tienen significado en sí mismos”, pues para que lo tengan necesitan estar asociados a un contexto que ayude a darles y a entender su significado. Además, como la misma cita dice, los datos solo nos describen una parte de lo que suceden, es decir, en materia jurídica podrían ser considerados un indicio pero no una prueba plena.

Un concepto en torno a la información que se ofrece es el siguiente:

“Como han hecho muchos investigadores que han estudiado el concepto de información, lo describiremos como un mensaje, normalmente bajo la forma de un documento o algún tipo de comunicación audible o visible. Como cualquier mensaje, tiene un emisor y un receptor. La información es capaz de cambiar la forma en que el receptor percibe algo, es capaz de impactar sobre sus juicios de valor y comportamientos. Tiene que informar; son datos que marcan la diferencia. La palabra “informar” significa originalmente “dar forma a “... y la información es capaz de formar a la persona que la consigue, proporcionando ciertas diferencias en su interior o exterior. Por lo tanto, estrictamente hablando, es el receptor, y no el emisor, el que decide si el mensaje que ha recibido es realmente información, es decir, si realmente le informa. Un informe lleno de tablas inconexas, puede ser considerado información por el que lo escribe, pero a su vez puede ser juzgado como “ruido” por el que lo recibe. A diferencia de los datos, la información tiene significado (relevancia y propósito). No sólo puede formar potencialmente al que la recibe, sino que está organizada para algún propósito. Los datos se convierten en información cuando su creador les añade significado.”¹⁰⁴

¹⁰³Carrión, Juan, Diferencia entre dato e información, disponible en: <http://iibi.unam.mx/voutssasmt/documentos/dato%20informacion%20conocimiento.pdf> (Consulta realizada el 10 de abril de 2020).

¹⁰⁴ Ibídem

De acuerdo con las citas anteriores es posible traducir los datos en información, la pregunta sería cómo hacerlo.

“Transformamos datos en información añadiéndoles valor en varios sentidos. Hay varios métodos:

Contextualizando: sabemos para qué propósito se generaron los datos.

Categorizando: conocemos las unidades de análisis de los componentes principales de los datos.

Calculando: los datos pueden haber sido analizados matemática o estadísticamente.

Corrigiendo: los errores se han eliminado de los datos.

Condensando: los datos se han podido resumir de forma más concisa.”¹⁰⁵

Ahora bien, ya que conocemos la diferencia entre la información y el dato, es oportuno entrar al estudio de lo que conocemos como el dato oficial. A menudo la sociedad se queja de que las dependencias públicas no alimentan sus portales de transparencia, no los actualizan o simplemente presentan información por el hecho de cumplir con un requerimiento establecido; pero sin mostrar información oficial. Veamos al respecto lo que nos dice la siguiente cita:

“... hay un dilema que tiene que ver con la posible diferencia entre datos oficiales e información confiable y relevante, es decir con el reto que presenta el control de la calidad de la información. Aquí hay que tomar en cuenta el siguiente factor ¿quién determina la agenda de una evaluación o investigación, sus preguntas y sus indicadores relevantes? También conviene recordar que las diversas reformas pro-transparencia varían mucho en términos de su grado de obligatoriedad. En la práctica, hay una diferencia enorme entre reformas que confían en la divulgación voluntaria, la divulgación aparentemente obligatoria y la divulgación realmente obligatoria. Las medidas voluntarias parecen intrínsecamente limitadas, debido a que

¹⁰⁵ Ídem

en cualquier institución hay muchos intereses que obstaculizan la difusión de información crítica sin censura previa.”¹⁰⁶

De la cita anterior se desprende un elemento que es “el interés” que puede motivar a las personas a obstaculizar que la información circule. Es sabido que cualquier persona que funge como responsable del manejo de dinero, de recursos o de información, no solo busca velar por los intereses de la dependencia que representa y, desde luego donde él mismo labora, sino que a veces, por cuestiones de seguridad tanto de sus trabajadores como de él mismo, es preferible ser discretos con el manejo de información. Sin embargo, si esta idea se plantea a la sociedad simple y sencillamente se dirá que si tratan de ocultar algo es porque se presume un mal manejo de los recursos.

3.3.1. La administración de los archivos

Se ha hablado de los archivos desde el título de esta tesis doctoral, ya se han conceptualizado, se ha estudiado su clasificación, su importancia y su relación con la transparencia y rendición de cuentas; ahora en este punto que describe a los archivos como un indicador es pertinente conocer cómo es que se da el proceso de administración de los archivos.

“La administración pública documenta todas sus acciones, sea que se trate de trámites rutinarios o de proyectos y acciones sustantivas y complejas. Los documentos son probatorios de eventos y procesos de gestión, permiten la comunicación formal entre las áreas internas de una institución y son testimonios de un alto valor jurídico para las organizaciones y los propios ciudadanos. En la gestión pública hay, fundamentalmente, tres causas por las cuales se producen documentos, que en su momento llegarán a formar parte de archivos:

¹⁰⁶ Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p.189.

Primera: para documentar las actividades que desempeñan las administraciones públicas en relación con la ciudadanía, esto es, la prestación de bienes y servicios.

Segunda: como resultado de la administración de los recursos operativos (humanos, materiales y financieros) de las instituciones.

Tercera: como resultado de las actividades de planeación, así como para el cumplimiento de normas y regulaciones y en general de todas las actividades sustantivas de las instituciones.”¹⁰⁷

Los documentos que se generan en una dependencia tienen una razón de su existencia, como ya se ha dicho: documentar actividades, mostrar resultados de manejo de recursos y mostrar resultados de actividades que permitan demostrar cumplimiento de metas.

“En el caso de la documentación que se produce como resultado de la atención de trámites entre Gobierno y ciudadanos, los procesos de gestión adquieren características muy concretas que permiten identificar con relativa facilidad el tipo de documentación generado en ellos. Entre las características que los distinguen, pueden mencionarse las siguientes: A. Se encuentran generalmente regulados por alguna disposición jurídica o de orden administrativo; es decir: se trata de trámites normalizados. B. El proceso de gestión se inicia a partir de requisitos y documentos que se solicitan, con frecuencia en forma obligatoria, a los ciudadanos. C. La documentación se recibe y eventualmente se despacha a través de un solo conducto, generalmente centralizado (Ventanilla Única, Oficialía de Partes, Oficina de Correspondencia). D. Con frecuencia, la documentación se complementa con el llenado de formatos oficiales. E. La tramitación de este tipo de gestiones se realiza con la utilización de bases de datos, en las cuales se registra el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos (cuando la modalidad del trámite es por Ventanilla Única y el ciudadano se presenta ante la misma; por ejemplo, al realizar pagos de predial o por los servicios de agua). F. La documentación recabada (oficios de

¹⁰⁷ Ramírez, José Antonio, Producción e integración de la información archivística: manejo de la correspondencia y desempeño del control de gestión. Cuadernos de la serie de gestión de documentos y administración de archivos, número 2, IFAI, AGN-Archivo General de la Nación, Jard Corporativo, Diciembre 2011, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/69435/Produccion_e_integracion_de_la_informacion_archivistica.pdf (Consulta realizada el 10 de abril de 2020).

petición, documentos probatorios, formatos oficiales, etcétera) se canaliza al área a la que corresponde atender oficialmente los asuntos solicitados por los ciudadanos. G. Las áreas responsables de la tramitación de los asuntos establecen tiempos de respuesta y medidas internas para el control de trámites (lo que comúnmente se conoce como control de gestión). H. Las áreas responsables de los trámites generan documentación como respuesta a las solicitudes que han recibido; con esto complementan la información asociada a cada asunto. I. Los procesos de gestión tienen una fecha de inicio y finalización fácilmente identificables.”¹⁰⁸

Los trámites gubernamentales en México representan un proceso excesivo, pues se tiene la mala costumbre de pedirle a la gente que llene formatos en exceso, además se le pide cumplir con una serie de requisitos previos para la tramitación que solicita; incluso México ha abierto la posibilidad de que cuando una persona no cumple con algún requisito que se le solicita, se le brinda la oportunidad de ofrecer testigos, mismos que rinden una declaración para demostrar que les consta determinado acto.

Todos estos documentos que se entregan, así como los formatos que se llenan como parte de un trámite gubernamental deben quedar respaldados en las dependencias, pues son la prueba fiel de que una persona ha solicitado un trámite, y en su caso, de que la dependencia le ha otorgado lo solicitado; o en caso de que le haya negado lo solicitado, los archivos sirven también como respaldo para justificar la causa que llevó a no otorgar el trámite solicitado.

De esta manera los archivos cumplen con dos funciones: demostrar que se atiende a la población y se le otorga lo solicitado, o justificar que no es posible otorgarle lo solicitado, toda vez que ha incumplido con los requisitos, y de esta forma, los trabajadores de la dependencia pueden respaldar su actuar frente a su labor, y en un determinado tiempo evitar que se les finque responsabilidad por alguna omisión o abuso en sus funciones.

¹⁰⁸ *Ibidem*

“Los mecanismos para la integración de la información documental se facilitan si se cuenta con un sistema de clasificación archivística; particularmente, con un cuadro de clasificación como su principal instrumento. A través de este, y de códigos estructurados, podrá identificarse, agruparse y sistematizarse la información documental, siguiendo la secuencia de agrupación descrita previamente, esto es, la integración de documentos a expedientes, de estos a series y de las series a secciones o fondos documentales.”¹⁰⁹

3.3.1.1 El Cuadro General de Clasificación Archivística

De la cita anterior es pertinente rescatar un concepto que es básico en el tema de la archivística, “el cuadro de clasificación”, el cual es un elemento sobre el cual se sientan las reglas bajo las cuales se va a clasificar la información, es decir, este elemento ayuda al archivista a establecer criterios para decidir cómo clasificar y qué se puede clasificar.

A continuación se realiza una cita sobre el cuadro de clasificación:

“El Cuadro general de clasificación documental responde a una triple necesidad:

1. Proporcionar una estructura lógica que represente la documentación producida o recibida en el ejercicio de las atribuciones o funciones de una dependencia o entidad.
2. Facilitar su localización; es decir, facilitar el acceso a la información contenida en el acervo documental.
3. Facilitar la localización física de cada documento o expediente para su eficaz control y manejo. Así, organizar un archivo conlleva dos tareas concatenadas que son:
 - La clasificación archivística, que consiste en realizar un proceso de identificación y agrupación de expedientes homogéneos con base en la estructura funcional de cada dependencia o entidad.

¹⁰⁹ Ídem.

- Ordenar los documentos de archivo estableciendo la relación entre cada agrupación o serie documental de acuerdo con una unidad de orden establecida para cada caso.”¹¹⁰

Como se puede interpretar de la cita anterior, el cuadro de clasificación debe proporcionar una estructura que permita la fácil localización de los archivos, para que a su vez estos archivos puedan ser controlados y manejados.

El orden que se le dé a los documentos debe ser acorde a las necesidades que la dependencia requiera, pues su función está siempre enfocada a facilitar el trabajo de organización de la información que en ellos se contiene.

La estructura del cuadro de clasificación debe seguir una jerarquía que permita agrupar a los expedientes en función de situaciones en común que tengan. De esta forma la información está siendo clasificada y dispuesta en el archivo en función del orden de importancia que implique.

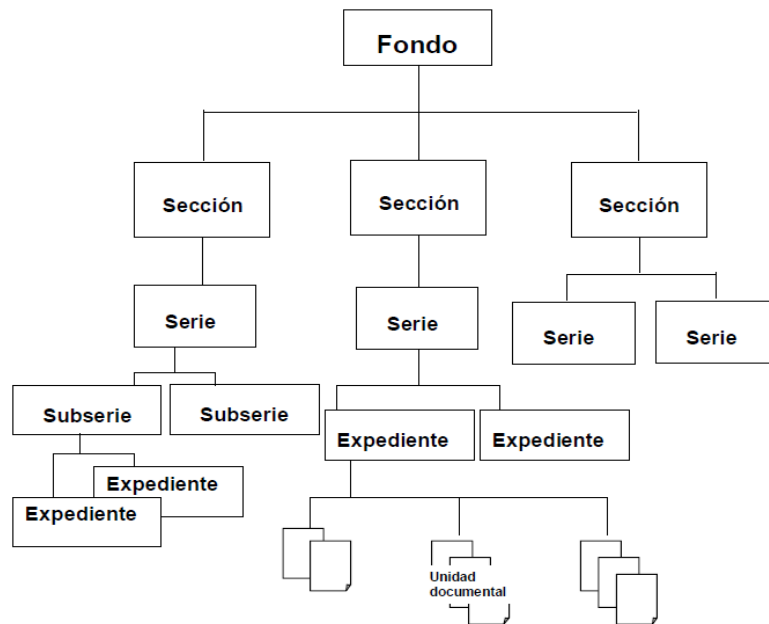
“La estructura del Cuadro general de clasificación archivística será jerárquica y atenderá a los conceptos básicos de fondo, sección y serie que establece un principio de diferenciación y estratificación de las diversas agrupaciones documentales que conforman el acervo de una dependencia o entidad. De esta manera, los documentos se reúnen en agrupaciones naturales, a saber: fondo, sección, serie (subserie), expediente, unidad documental.”¹¹¹

Veamos a continuación una imagen que nos esquematiza la forma en que se presenta la estructura de un cuadro general de clasificación.

¹¹⁰ Archivo General de la Nación. Dirección del Sistema Nacional de Archivos, disponible en: <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/pdf/instructivoCuadroClasificacion06072012.pdf> (Consulta realizada el 30 de abril de 2020).

¹¹¹ *Ibidem*.

Imagen 2. Cuadro general de clasificación archivística



Fuente: Archivo General de la Nación. Dirección del Sistema Nacional de Archivos, disponible en: <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/pdf/instructivoCuadroClasificacion06072012.pdf> (Consulta realizada el 30 de abril de 2020).

El Cuadro General de Clasificación Archivística es una pieza clave que las dependencias deben construir para poder clasificar la información que se produce en sus respectivos centros de trabajo, pues sino se cuenta con un cuadro no se tendrá la forma de poder catalogar la información.

De inicio debe saberse que un Cuadro General de Clasificación Archivística se conforma por secciones, las cuales contemplan dos grandes rubros:

- a. Lo sustantivo
- b. Lo común.

No existe disposición que nos explique lo anterior; sin embargo es una práctica que se ha retomado, y en función de ella es que las dependencias construyen sus respectivos cuadros. La pregunta ahora es, qué es lo que debe colocarse en el área de “lo sustantivo”... a lo que respondería que deben colocarse todas las secciones que den razón de ser a la dependencia. Y en “lo común” deberán colocarse aquellas secciones que existen en cualquier dependencia sin importar a qué se dediquen.

Por ejemplo: en una dependencia que se dedica a la educación, existirán secciones sustantivas que hablen de capacitaciones a los profesores, de evaluaciones a los alumnos, de acreditaciones; en una dependencia que se dedica a la salud existirán secciones sustantivas que hablen de acreditaciones médicas, de capacitaciones a médicos, de proyectos en torno al sistema de salud.

Continuando con el ejemplo; pero trasladándonos a las secciones comunes, se tendrá que: tanto en la dependencia dedicada al ámbito educativo, como en la dependencia dedicada al ámbito de salud existirán series como:

1. “Legislación
2. Asuntos Jurídicos
3. Programación, organización y presupuestación
4. Recursos humanos
5. Recursos financieros
6. Recursos materiales y obra pública
7. Servicios generales
8. Tecnologías y servicios de la información
9. Comunicación social
10. Control de auditoría de actividades públicas
11. Programación, información, evaluación y políticas
12. Transparencia y acceso a la información

13. Administración de archivos.”¹¹²

Es importante saber que dentro de cada una de las secciones deben existir series, las cuales deben atender a funciones concretas que se desarrollen en la dependencia, de igual forma no deben duplicarse documentos en las series y debe concentrarse la información de la manera más completa, sin que para enterarse de un asunto, se tenga que recurrir a varias carpetas, pues de lo contrario, el Cuadro General de Clasificación Archivística no estaría cumpliendo con su función.

Una serie documental atiende a una función, por ejemplo: “Proyectos en materia de transparencia”, esta serie nos dará la oportunidad de concentrar en ella todos aquellos documentos que se hayan producido para el diseño, la aprobación y la puesta en práctica de proyectos en materia de transparencia, y deberán reunir todos los documentos de forma concentrada y debidamente ordenada, de tan forma que se pueda leer como un libro, es decir, lo más antiguo debe estar al frente y lo más reciente hasta el final.

Cabe hacer una mención sobre la mala práctica que suele tenerse en las dependencias, pues las personas, por comodidad colocan dentro de sus carpetas o recopiladores sus documentos en la parte inicial, de tal forma que van colocando lo más reciente hasta el inicio... y frente a tal disposición documental, no es posible leer el contenido de esa carpeta como un libro.

Otro de los errores más comunes que se comenten al momento de archivar los documentos es el de separarlos por el tipo de documento de que se trata, por citar un ejemplo: juntan todos los oficios en una carpeta, todas las circulares en otra, la memoranda en otra, las resoluciones en una carpetas más... y así

¹¹² Esta lista fue retomada de una capacitación denominada “Construcción del Cuadro General de Clasificación Archivística” impartida por Rosa Báez en el Archivo General del Estado de Puebla.

sucesivamente; de tal forma que pretenden que una serie dentro de su Cuadro General de Clasificación Archivística se puede llamar “Circulares”, otra serie “Oficios”, y así sucesivamente, cometiendo el error de separar todo el material que corresponde a un mismo asunto.

Archivar en función de un Cuadro General de Clasificación Archivística no es “separar”, es aprender a clasificar la documentación producida por funciones, por lo tanto si en una dependencia se convoca a una reunión mediante un memorándum, se celebra la reunión y se levanta una minuta y al final se elabora un informe sobre las actividades celebradas dentro de la reunión, todos esos documentos (memorándum, minuta e informe) deberán ser concentrados en un solo expediente, de tal forma que permitan conocer un asunto de inicio a fin. Ahora bien, si se cataloga a todos las minutas en una carpeta, y se guardan incluso cronológicamente, de nada serviría esa carpeta, pues no me podría dar la información del origen, del proceso ni del fin por el que se levantó tal documento.

Llevar esta práctica a la realidad de cada una de las personas que se encarga de archivar en una dependencia pública es una labor complicada, pues implica enseñarles a reacomodar y rediseñar las formas en que están acostumbrados a trabajar; por ello es importante saber que el proceso de implementación y puesta en marcha de la Ley General de Archivos, es una labor que requiere de varios de trabajo para que de forma paulatina se pueda implementar un real Sistema Institucional de Archivos.

3.3.1.2. Catálogo de Disposición Documental

Un instrumento de gran importancia en la forma de catalogar la información en las dependencias es el “Catálogo de Disposición Documental”, el cual sirve para detectar algunos elementos como:

- a) El valor que tiene la documentación producida en una dependencia (fiscal, contable, legal, administrativo, evidencial).
- b) El tiempo de conservación de los documentos en archivo de trámite (generalmente se usa el año que está corriendo y el año inmediato anterior).
- c) El tiempo de conservación de los documentos en archivo de concentración (5 años después del archivo de trámite).
- d) El destino final que deben guardar los documentos, es decir, si después de que hayan estado en concentración deben ir al archivo histórico o deben tratarse para la baja documental.

Este documento es de vital importancia, pues concentra información básica para el tratamiento de los documentos de una dependencia. Debe elaborarse de forma obligada con la finalidad de que puedan existir criterios de clasificación de la documentación, de lo contrario las personas encargadas de la clasificación de los mismos estarán en un terreno desconocido y trabajando sin criterio alguno sobre la forma en que deben catalogar sus documentos, o bien darles un destino final.

A propósito del archivo histórico, se realiza la siguiente cita:

“Artículo 36. Los documentos contenidos en los archivos históricos son fuentes de acceso público. Una vez que haya concluido la vigencia documental y autorizada la transferencia secundaria a un archivo histórico, éstos no podrán ser clasificados como reservados o confidenciales, de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de esta Ley. Asimismo, deberá considerarse que de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, no podrá clasificarse como reservada aquella

información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Los documentos que contengan datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter, en el archivo de concentración, por un plazo de 70 años, a partir de la fecha de creación del documento, y serán de acceso restringido durante dicho plazo.”¹¹³

Es importante el contenido del artículo citado porque nos hace hincapié en el tema de los datos personales sensibles que pudieran llegar a contener documentos que se cataloguen como históricos; esto es, si un documento se considera altamente relevante para conservarlo de manera permanente, y contempla datos personales sensibles, tendrá que conservarse en el archivo de concentración por un plazo de 70 años, tiempo que se considera suficiente para no dañar la identidad o vulnerar algún derecho de las personas de quienes se vayan a hacer públicos sus datos en el archivo histórico.

Continuando con el análisis de la idea de los documentos que deben conservarse en el archivo de concentración, recordemos lo que la legislación entiende por tal término:

“Archivo de concentración: Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental.”¹¹⁴

En otras palabras, el archivo de concentración es de consulta esporádica, es un archivo semi-activo, que requiere de estar al alcance de las personas y que no es de uso diario.

¹¹³ Artículo 36 de la Ley General de Archivos.

¹¹⁴ Fracción IV del artículo 4 de la Ley General de Archivos.

A propósito del destino final de los documentos producidos por una dependencia, es oportuno citar lo que debe entenderse por baja documental:

“Eliminación de aquella documentación que haya prescrito por su vigencia, valores documentales y, en su caso, plazos de conservación; y que no posea valores históricos, de acuerdo con la Ley y las disposiciones jurídicas aplicables.”¹¹⁵

Es importante saber que la eliminación lleva un proceso, que va desde el hecho de decidir que ya no tiene valor un documento, que ya ha cumplido su función, hasta el hecho de asumir la responsabilidad de destruirlo, pues no debe pasarse por alto que la información contenida en archivos puede ser un medio de prueba para efectos de comprobar o descartar la participación de una persona en un posible acto de corrupción.

3.3.2. Propuesta de “armonización” entre la Ley General de Archivos y la Ley Estatal de Archivos de Puebla

Es oportuno hacer mención de lo que hasta este momento que nos ocupa en la investigación ha hecho el personal que labora en el tema de archivos en Puebla, toda vez que como se ha dicho la abrogación de la ley federal de archivos, y la implementación de la ley general de archivos implica que el resto de las leyes federales se modifiquen, habrá quienes opten por cambiarla toda, así como también habrá entidades que decidan solo modificar aquellas partes que consideren son suficientes para estar acorde con lo establecido por la nueva legislación general; pero como esta investigación doctoral en específico nos ocupa de Puebla, se hará cita de una nota que circula en la red y que se intitula: “El #AGNMex recibe del estado de Puebla su propuesta de armonización de Ley Estatal de Archivos al #AGNMex”, y de la cual realizaremos la siguiente cita:

¹¹⁵ Fracción XII, del artículo 4 de la Ley General de Archivos.

“El estado de Puebla avanza en la armonización e implementación de la Ley General de Archivos, la cual desde su inicio de vigencia, el 15 de junio de 2019, establece que las legislaturas estatales cuentan con un plazo de un año para armonizar sus ordenamientos legales en materia archivística con los preceptos de la Ley General de Archivos.

Ante este escenario, integrantes del Consejo Estatal de Archivos del Estado de Puebla han acudido al Archivo General de la Nación para compartir la propuesta de Ley Estatal de Archivos del estado de Puebla, con el ánimo de ser revisada por la Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección del Sistema Nacional de Archivos del AGN y asegurar que el proyecto de ley considere los elementos necesarios para la armonización con la Ley General de Archivos y se incluyan las mejores prácticas y recomendaciones en la materia.”¹¹⁶

Desde un punto de vista muy personal emplear el término “armonización” para efectos de manifestar que se procurará poner en el mismo sentido el contenido de la ley estatal de Puebla en materia de archivos y el contenido de la ley general de archivos, es poco adecuado, pues el término “armonización” está más enfocado al ámbito del Derecho Internacional; pues esta implica la eliminación de barreras entre las disposiciones normativas de diferentes comunidades; pero el término se ha usado con tanta frecuencia que hoy se emplea para hacer alusión a que las normas de un mismo país se deben colocar en el mismo sentido, es decir, no deben contradecirse entre sí.

La nota de la cual se ha hecho la cita inmediata anterior continúa de la siguiente forma:

“Esta propuesta de ley ha sido el resultado de un proceso de trabajo iniciado en enero de 2018, liderado por el propio Consejo Estatal de Archivos en el que se encuentran representados los actores involucrados en la gestión documental, tiempo a partir del cual se mantuvieron 15 reuniones en las que se analizaron y enriquecieron

¹¹⁶ Gobierno de México, “El #AGNMex recibe del estado de Puebla su propuesta de armonización de Ley Estatal de Archivos al #AGNMex”, disponible en: <https://www.gob.mx/agn/articulos/el-agnmex-recibe-del-estado-de-puebla-su-propuesta-de-ley-estatal-de-archivos> (Consulta realizada el 26 de mayo de 2020).

las propuestas que estaban en la ley modelo y se plantearon las necesidades específicas de la entidad.

Carlos Ruiz Abreu, director general el AGN, recibió de manos de Antonio Blanco Guzmán, director del Archivo General del Estado de Puebla y presidente del Consejo Estatal de Archivos del Estado de Puebla, la propuesta de ley que se estructura en seis grandes ejes en los que se consideran: generalidades, procesos archivísticos, funcionamiento de sistemas institucionales de archivos, la integración del sistema estatal de archivos, el funcionamiento del archivo general el estado y sanciones.”¹¹⁷

Resulta muy interesante leer que dentro de los ejes contemplados hay uno enfocado a las sanciones; pues cuando el resultado de dicha ley ya esté aprobado y sea público, se podrá saber de qué tipo de sanciones hablan, si se trata de “castigos” impuestos a faltas administrativas, si se trata de sanciones corporales, pecuniarias o destituciones de los cargos.

La última cita que se hace en relación al hilo de la nota sobre el tema de los archivos en Puebla es la siguiente:

“Para elaborar el proyecto de Ley Estatal de Archivos del Estado de Puebla, el Consejo Estatal de Archivos contempló todos los escenarios que podrían ocasionar su omisión o incumplimiento, de tal manera que no haya cabos sueltos en la ejecución de una ley cuya aplicación estará a cargo de personas que no precisamente tienen la profesionalización o formación archivística especializada.”¹¹⁸

Resulta un punto favorable el hecho de que en proyecto para el estado de Puebla se hayan contemplado las omisiones en las que se pueden caer, pues es los acontecimientos más comunes que ocurren en la práctica de la archivística, pues la mayoría de las veces se cometen errores por haber dejado de hacer o por haber dejado de observar un determinado acto dentro del

¹¹⁷ Ibídem

¹¹⁸ Ídem

proceso de clasificación y archivo de la información contenida en las instituciones y dependencias.

3.4. EI INAI

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es una pieza clave del manejo de la información en México, tanto que cada vez que una persona que forma parte de la sociedad desea conocer la información que se respalda en las dependencias, considera que hacerlo a través de este instituto implica una situación de obligatoriedad. Sin embargo, debe hacerse mención de que el INAI en efecto está obligado a responder las solicitudes de información que la gente le presente, pero esto no implica que lo que el INAI informe sea lo que la gente desea obtener. Para conocer a este instituto se realiza la siguiente cita:

“El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es el organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales.

Para el primero, garantiza que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicato; o cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad te entreguen la información pública que solicites.

Para el segundo, garantiza el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información.”¹¹⁹

¹¹⁹ INAI, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx> (Consulta realizada el 30 de diciembre de 2019).

Este Instituto tiene la facultad y la responsabilidad de hacer valer 2 derechos, como ya se ha dicho, el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales, labor compleja que puede representar la dificultad de ponderar entre estos derechos a fin de satisfacer a ambos; pero aplicando uno de ellos primero.

3.4.1. El IFAI

Es bien sabido que la institución que era conocida con las siglas IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, ha desaparecido, y en su lugar existe el INAI; sin embargo, es oportuno recordar las funciones que desde su origen tuvo este Instituto.

“El IFAI tiene el mandato de proteger los datos personales confidenciales en posesión de la Administración Pública Federal. Esta protección no solo comprende la determinación de la clasificación de los datos solicitados y la procedencia del acceso ante una solicitud de acceso o corrección de los datos personales, sino que supone también el establecimiento de las reglas para la recopilación, manejo, almacenamiento, administración, resguardo y transmisión de los datos personales en posesión de los sujetos obligados del poder ejecutivo federal y por supuesto, implica también asegurar su aplicación. A partir de esa obligación que establecen los artículos 23 y 37 de la Ley Federal de Transparencia, el IFAI publicó el 30 de septiembre de 2005 los Lineamientos para la protección de los datos personales que son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades, con la finalidad de establecer las políticas generales y procedimientos para garantizar a la persona la facultad de decisión sobre el uso y destino de sus datos personales, asegurar el adecuado tratamiento e impedir su transmisión ilícita y dañina para los derechos del afectado.”¹²⁰

¹²⁰ Guerrero, Juan Pablo, “Tecnología y protección de datos personales”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p.349.

El IFAI era un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que tenía como función principal cumplir con lo establecido en la Ley de Transparencia, así como recibir, procesar y dar trámite a las solicitudes de información emitidas por la sociedad y recibidas en tal organismo.

3.4.2. Cambio de IFAI a INAI

El 6 de mayo de 2015 la revista digital “Jurista” publicaba en su sitio web una nota con el siguiente encabezado: “IFAI cambia de nombre a INAI”, y el contenido de la nota era el siguiente:

“Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), será el nuevo nombre que utilizara el antes llamado IFAI, mediante la entrada en vigor el pasado 5 de mayo de año en curso, de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, marco normativo integrado por 216 artículos, conforme el primer comunicado oficial INAI-OA/001/15, señala lo siguiente:

La Ley representa un importante avance en materia de transparencia y con base en ella se armonizarán los marcos normativos sobre acceso a la información pública federal, de los estados y del Distrito Federal, los cuales deberán estar listos en el plazo de un año.

Es también un logro de la sociedad y contribuye al fortalecimiento de nuestra democracia. Amplia el ejercicio del derecho de acceso a la información en igualdad de condiciones, sin restricciones ni limitantes, y dota a los ciudadanos de una herramienta más eficaz para hacer valer su derecho de acceso a la información.”¹²¹

¹²¹ Noriega, Guillermo, “IFAI cambia de nombre a INAI”, en revista digital *Jurídica. Derecho y Justicia*, 2015, disponible en: <http://revistajurista.com/ifai-cambia-de-nombre-a-inai/> (Consulta realizada el 24 de enero de 2020).

El cambio de IFAI a INAI no solo implicó un cambio de denominación, sino que representaba un avance en dos temas importantes, transparencia y acceso a la información pública. Este nuevo Instituto se había propuesto tratar de garantizar dos derechos humanos consagrados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: derecho de acceso a la información pública y derecho a la protección de datos personales; sin duda una ardua labor, pues son dos derechos que parece que se contraponen, si se concede uno se está en alto riesgo de violar el otro.

“La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo 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 de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Es decir, con la Ley se amplía el número de sujetos obligados y en ese sentido el Instituto elaborará un nuevo padrón.

Previo a la aprobación y entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el entonces IFAI modificó su estructura; renovó su misión, visión y objetivos; creó comisiones de trabajo y aprobó 84 proyectos estratégicos, con los que el Instituto ejercerá las nuevas funciones y atribuciones legales.”¹²²

Como se puede observar, a partir de esta segunda parte de la publicación de la revista, uno de los cambios sustanciales consistió en el aumento de número de sujetos obligados, lo que conllevó a trabajar sobre la modificación de la estructura del Instituto, generando nuevas comisiones para poder estar vigilando el adecuado funcionamiento de las dependencias y revisando que se

¹²² *Ibidem*.

respeten tanto el derecho de acceso a la información y el de protección de datos personales.

Con esta modificación de la estructura, quedó claro que se les puede pedir información tanto a personas físicas como morales siempre que ellas manejen recursos de índole pública.

3.4.3. La posesión de la información

Para abordar este apartado es necesario hacer una precisión entre la propiedad y la posesión, dos conceptos que en el Derecho son distintos; la propiedad implica tener la titularidad de un bien, además de tener una forma de demostrarlo mediante un documento que lo acredite, por ejemplo: para saber quién es el propietario de una casa basta con conocer el título de propiedad (escritura) para saber quién es el propietario de dicho bien. Por su parte, la posesión implica la simple tenencia de un bien.

“Si queremos evitar la concentración de toda la riqueza y el poder en manos de una pequeña élite, la clave es regular la propiedad de los datos. En tiempos antiguos, la tierra era el bien más importante del mundo, la política era una lucha para controlar la tierra y evitar que se concentrara demasiada en unas pocas manos, la sociedad se dividía en aristócratas y plebeyos. En la época moderna, las máquinas y fábricas resultaron más importantes que la tierra, y las luchas políticas se centraron en controlar estos medios vitales de producción. Si demasiadas máquinas se concentraban en unas pocas manos, la sociedad se dividía en capitalistas y proletarios. En el siglo XXI, sin embargo, los datos eclipsarán a la vez la tierra y la maquinaria como los bienes más importantes, y la política será una lucha para controlar el flujo de datos. Si los datos se concentran en unas pocas manos, la humanidad se dividirá en diferentes especies.

La carrera para poseer los datos ya ha empezado, encabezada por gigantes de los datos como Google, Facebook, Baidu, y Tencet. Hasta ahora, muchos de estos gigantes parecen haber adoptado el modelo de negocio de los ‘mercaderes de la atención’. Captan nuestra atención al proporcionarnos de forma gratuita información, servicios y diversión, y después revenden nuestra atención a los anunciantes. Pero las miradas de los gigantes de los datos apuntan probablemente mucho más allá que cualquier mercader de la atención que haya existido. Su verdadero negocio no es en absoluto

vender anuncios. Más bien, al captar nuestra atención consiguen acumular cantidades inmensas de datos sobre nosotros, que valen más que cualquier ingreso publicitario. No somos sus clientes: somos su producto.”¹²³

Interesante resulta la cita anterior al analizar que la simple posesión de la información se da desde el momento en que nosotros visitamos con frecuencia una página, consultamos información sobre algún producto o una tienda, y los poseedores de la información ofrecen nuestros datos, nuestras preferencias a los anunciantes, es decir, sin nuestra autorización se hace entrega de nuestros datos.

“A medio plazo, esta acumulación de datos abre el camino para un modelo de negocio radicalmente diferente cuya primera víctima será la misma industria de publicidad. El nuevo modelo se basa en transferir la autoridad de los humanos a los algoritmos, incluida la autoridad para elegir y comprar cosas. Una vez que los algoritmos elijan y compren cosas por nosotros, la industria tradicional de la publicidad quebrará. Pensemos en Google. Google quiere llegar a un punto en que podamos preguntarle cualquier cosa y conseguir la mejor respuesta del mundo. ¿Qué ocurrirá cuando podamos preguntar a Google: ¡Hola, Google! Basándote en todo lo que sabes de coches y en todo lo que sabes de mí (incluidas mis necesidades, mis costumbres, mis opiniones sobre el calentamiento global así como mis opiniones sobre la política en Oriente Próximo), ¿Cuál es el mejor coche para mí? Si Google puede darnos una buena respuesta, y si aprendemos por experiencia a confiar en la sabiduría de Google en lugar de en nuestros propios sentimientos, fácilmente manipulables, ¿qué utilidad tendrían los anuncios de automóviles?

A largo plazo, al unir suficientes datos y suficiente poder de cómputo, los gigantes de los datos podrían acceder a los secretos más profundos de la vida, y después usar tal conocimiento no solo para elegir por nosotros o manipularnos, sino también para remodelar la vida orgánica y crear formas de vida inorgánicas. Vender anuncios puede ser necesario para sostener a los gigantes a corto plazo, pero a menudo estos valoran *apps*, productos y empresas según los datos que recogen más que según el dinero que generan. Una aplicación

¹²³ Noah Harari Yuval, “Igualdad. Quienes poseen los datos poseen el futuro”, en 21 lecciones para el siglo XXI, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2019, p. 100.

popular puede carecer de modelo de negocio e incluso perder dinero a corto plazo, pero mientras absorba datos podría valer miles de millones. Incluso si no sabemos cómo sacar partido de los datos hoy en día, vale la pena mantenerla porque tal vez posea la clave para controlar y determinar la vida en el futuro. No tengo la certeza de que los gigantes de los datos piensen de forma explícita en estos términos, pero sus acciones indican que valoran la acumulación de datos más que los meros dólares y centavos.”¹²⁴

De la cita anterior se puede inferir la trascendencia que están llegando a tener las aplicaciones, a través de nuestros teléfonos inteligentes, pues toda nuestra información de contactos, fotografías, mensajes, compras, pagos e incluso nuestra información bancaria está ligada a nuestro número celular, lo cual se nos ha vendido que es con la finalidad de coadyuvar a nuestra seguridad y la de nuestras pertenencias, cuando en realidad estamos haciendo entrega de toda nuestra información a una serie de aplicaciones que nos facilitan las actividades diarias.

“A los humanos de a pie puede costarles mucho resistirse a este proceso. En la actualidad, a la gente le encanta revelar su bien máspreciado (sus datos personales) a cambio de servicios gratuitos de correo electrónico y de diversos videos de gatos. Es un poco como las tribus africanas y americanas nativas que sin darse cuenta vendieron países enteros a los imperialistas europeos a cambio de cuentas de colores y abalorios baratos. Si, más adelante, la gente común decidiera intentar bloquear el flujo de datos, quizá se daría cuenta de que cada vez resulta más difícil, en especial porque podría acabar dependiendo de la red para todas las decisiones que tomara, e incluso para el cuidado de su salud y su supervivencia física.

Humanos y máquinas podrían fusionarse de una manera tan completa que los humanos quizá no lograrán sobrevivir si se desconectaran de la red. Estarían conectados desde el seno materno, y si más adelante eligiéramos desconectarnos, las agencias de seguros podrían rechazar asegurarnos, los patronos rehusar contratarnos y los servicios de asistencia sanitaria negarse a cuidar

¹²⁴ *Ibidem*, p. 101.

de nosotros. En la gran batalla entre la salud y la privacidad, es probable que gane la salud sin despeinarse.”¹²⁵

La dependencia que hoy tienen las personas de los medios electrónicos ha traído como consecuencia la invasión de la privacidad e intimidad que las mismas personas han generado en sus esferas de la vida diaria, situación que pasa desapercibida en la sociedad.

Gran parte de los problemas que se suscitan a través del uso de dispositivos electrónicos, aplicaciones y redes sociales se deriva de la “aceptación” que las personas dan al dar “click” para descargar una aplicación o crear una cuenta. Se dice que es una manera de manifestar el consentimiento y la voluntad libre de las personas, pues se tiene por sentado que nadie las obliga a tal acción.

Los grandes poseedores de la información han defendido su postura al decir que no violan la intimidad de las personas, pues ellos ofrecen un servicio, mismo que es aceptado por las personas a través de un “contrato”, que las personas “firman” al insertar sus contraseñas y sus datos personales, manifestando así su voluntad libre de hacer uso de tal aplicación o red social; sumando a esto que el consentimiento es un requisito *sine quo non* para que un contrato se dé por celebrado.

3.5. Indicador: Información pública

Inmediatamente después de haber explicado el indicador más importante de esta tesis doctoral, los archivos, es pertinente seguir la secuencia con el de información pública, pues se ha dicho que la investigación va ligada a demostrar la relación existente entre los archivos, la transparencia y rendición de cuentas, lo que implica que la información que es sujeta de esta relación es la de carácter público.

¹²⁵ Ídem, p. 102.

Veamos ahora en qué consiste este indicador:

“El objetivo del indicador es evaluar las condiciones en las que se encuentran, en la entidad federativa, en este caso Puebla, los elementos jurídicos y administrativos destinados a garantizar el principio de máxima publicidad de la información gubernamental.”¹²⁶

Para abordar este indicador, es importante conocer qué debe entenderse por información pública, para lo cual se realiza la siguiente cita:

“La información pública se caracteriza por estar disponible al público general, es decir, no está restringida de ninguna manera y normalmente, se puede difundir oral y textualmente sin solicitar un permiso o licencia sobre el mismo. En algunos países, los documentos de dominio público pueden estar orientados a distintas temáticas, llegando a ser incluso, documentos de identificación, partidas de nacimiento, licencias de conducir, etc. Con esto, normalmente, se busca facilitar algunos procesos de investigaciones realizados por organizaciones con fines sociales o recuperar documentos de suma importancia.”¹²⁷

Continuando con el análisis de este indicador, se realiza la siguiente cita que nos abona un poco sobre el derecho a la información:

“Es el derecho de toda persona de solicitar gratuitamente la información generada, administrada o en posesión de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de entregarla sin que la persona necesite acreditar interés alguno ni justificar su uso.

En la Ciudad de México, las autoridades públicas obligadas son las siguientes:

¹²⁶ PIRC- Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas. Guía para el instrumento de evaluación de rendición de cuentas (IERC). CIDE, México, p. 12.

¹²⁷ La información pública, disponible en: <https://conceptodefinicion.de/informacion-publica/> (Consulta realizada el 27 de febrero de 2020).

- Poder ejecutivo
- Poder legislativo
- Poder judicial
- Órganos desconcentrados, descentralizados y autónomos
- Fideicomisos y fondos públicos
- Partidos políticos locales
- Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad

La información pública se refiere a documentos, es decir, al soporte físico de cualquier tipo (escrito, impreso, sonoro, visual o electrónico) en el que se plasma una información. Por ejemplo:

- Expedientes, reportes y actas
- Estudios y estadísticas
- Acuerdos y resoluciones
- Correspondencia oficial
- Oficios, circulares y memorándums
- Cualquier otro registro de la actividad gubernamental

Existen excepciones a la entrega de la información pública, cuando por sus características ésta se clasifique como información de acceso restringido, con dos modalidades: reservada (cuando pueda comprometer la seguridad nacional o de cualquier persona) y de acceso confidencial (relativa a las personas y protegida por el derecho fundamental a la privacidad).¹²⁸

Como se puede interpretar de la cita anterior, la lista de dependencias que se encuentran obligadas a brindar información a la sociedad, a través del llenado de una solicitud de acceso a la información, es numerosa. En México, los portales de transparencia funcionan como un auxiliar que permite a los miembros de una sociedad ingresar a una dependencia para poder ejercer el derecho de acceso a la información; este derecho nos da numerosas bondades, pues nos permite (como solicitantes) acceder a la información que en los archivos de una determinada institución obran; sin embargo, también puede ser un arma de

¹²⁸ La información pública y el acceso a la información, disponible en: <http://www.infodf.org.mx/index.php/solicita-informacion-publica/¿que-es-el-acceso-a-la-informacion-publica.html> (Consulta realizada el 28 de febrero de 2020).

doble filo, pues la forma en que se accede a la información, o más concreto, la forma en que se tiene que acreditar la personalidad de quien solicita la información es prácticamente nula, pues basta con que una persona proporcione un nombre, incluso falso, como solicitante de información, para que el responsable de la unidad de transparencia se obligue a proporcionar la información que se le solicita.

Si bien es cierto que muchos de los formatos de solicitud de información solicitan que se agreguen datos como CURP o número de identificación de credencial de elector; también es cierto que no son requisitos obligatorios para que la solicitud sea aceptada, es decir, son requisitos que conocemos con el carácter de “no obligatorios”.

Siguiendo con el análisis del indicador en cuestión, debe mencionarse que “...las vertientes a las que se abocan las variables de este indicador analizan el diseño y la situación de la instrumentación de la política de transparencia y acceso a la información del gobierno de la entidad federativa evaluada.”¹²⁹

Continuando con la información que en la Guía para el Instrumento de Evaluación de Rendición de Cuentas (IERC) se realiza la siguiente cita:

“Algunas variables ponen énfasis en las condiciones técnicas de esos mecanismos de transparencia y publicidad de la información, pues la vía electrónica se ha consolidado como el medio más eficaz para garantizar el derecho de acceso a la información, aunque no es el único.”¹³⁰

“A menudo pensamos que el régimen político no representa nuestros intereses, que sus integrantes gobiernan para un grupo élite de personas y que desconocen las necesidades del país. Las democracias son incapaces de satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos, porque sus recursos son limitados y deben concentrarlos en los asuntos más urgentes. A pesar de esto, este tipo de gobierno impide que sucedan los eventos menos deseados. Cuando los ciudadanos están inconformes con los resultados del

¹²⁹ PIRC- Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas. Guía para el instrumento de evaluación de rendición de cuentas (IERC). CIDE, México, p. 12.

¹³⁰ *Ibidem*.

sistema político, penalizan al gobierno mediante la participación efectiva, sea electoral o no. Por ejemplo, pueden recurrir a los mecanismos de participación efectiva... los gobiernos democráticos y abiertos favorecen la existencia de ciertas conductas que pueden influir en la disminución de la pobreza. La rendición de cuentas es un mecanismo que garantiza la eficacia de las democracias porque permite que los ciudadanos tengan acceso a la información de las acciones y decisiones de su gobierno.”¹³¹

3.6. Indicador: Asignación presupuestal

Corresponde el turno ahora al indicador denominado “Asignación presupuestal”, el cual, como ya nos da una amplia idea el nombre en sí mismo, hace referencia a las cantidades de dinero y/o recursos destinados para una actividad en concreto. De inicio he de hacer mención que la relación que existe entre la asignación presupuestal y el tamaño del territorio donde se va a ejercer, es una relación de tipo variable, pues no sigue una constante que explique su asignación, es decir, la idea de que entre más grande sea un territorio, mayor es el presupuesto que se le asigna es completamente falsa, pues el monto no está planeado en términos de extensión territorial, sino del número de personas que habitan en él, lo cual se va a traducir en una mayor demanda de servicios y, por tanto, se requerirá de un presupuesto mayor para que se satisfagan las necesidades de una población.

Para explicar en qué consiste este indicador debe explicarse qué debe entenderse por presupuesto, para ello se hace la siguiente cita:

“Se refiere a la cantidad de dinero que se necesita para hacer frente a cierto número de gastos necesarios para acometer un proyecto. De

¹³¹ Hernández, Gonzalo, ¿La democracia reduce la pobreza? Dos mecanismos para reducir la pobreza. Colección Género y democracia. Instituto Electoral de la Ciudad de México, Construyendo Democracia, México, 2020, p. 26.

tal manera, se puede definir como una cifra anticipada que estima el coste que va a suponer la realización de dicho objetivo.”¹³²

La anterior cita es muy general, pero muy clara, presupuesto es cantidad de dinero, mismo que tendrá que ser destinado para la realización de las actividades de un determinado proyecto; justo eso es lo más importante que tiene un presupuesto, la planeación y el destino del dinero. Un presupuesto se calcula en función de actividades que previamente se contemplaron y, estas actividades son estudiadas de forma anticipada a efecto de que su operatividad sea posible. Además, cada actividad que se concentre en la planeación de actividades que conformarán el presupuesto, debe estar debidamente justificada y enmarcada en las actividades propias de la institución o dependencia en donde se van a efectuar.

Un concepto más que se nos ofrece en torno al término presupuesto es el siguiente:

“Es el cálculo que se realiza con anticipación tanto de los ingresos como de los gastos de una empresa, una entidad pública, un estado, o simplemente de la economía familiar y que tiene por misión determinar a grandes rasgos el nivel de erogaciones que se podrán realizar, teniendo en cuenta justamente los ingresos (salarios, rentas, etc.) y los egresos (pago de bienes y servicios, cancelación de deudas, entre otros) para que no se desestabilicen las finanzas personales o de una empresa y terminar en la bancarrota porque se gastó más de lo que ingresó.”¹³³

De la cita de este segundo concepto citado es posible advertir que nuevamente se habla de un trabajo previo para su cálculo, es decir, un presupuesto tiene detrás un trabajo de evaluación que permite justo eso... hacer el cálculo de

¹³² El presupuesto, disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/presupuesto.html> (Consulta realizada el 10 de marzo de 2020).

¹³³El presupuesto nacional, disponible en:

<https://www.definicionabc.com/economia/presupuesto.php> (Consulta realizada el 11 de marzo de 2020).

cuánto dinero se necesita para poder llevar a cabo las actividades de una determinada dependencia o institución.

Ahora bien, a continuación se realiza una cita que nos explica cuál es el objetivo de emplear este indicador:

“...el objetivo del indicador es evaluar la calidad de los elementos asociados al diseño del presupuesto del gobierno estatal. La información que se evalúa en este indicador tiene relación con la que se produce en materia de contabilidad gubernamental. Las variables evalúan elementos institucionales, normativos y técnicos que establecen el marco en el cual se construye la información del presupuesto.”¹³⁴

El indicador de la asignación presupuestal está estrechamente ligado a las contrataciones públicas, que se refieren a las Compras y Obras Públicas; lo que se pretende al estudiar éstas, es evaluar la calidad de los componentes del sistema normativo e institucional en el que se llevan a cabo las contrataciones públicas.

Las condiciones óptimas de las preguntas que plantean las variables del indicador garantizan el diseño adecuado de los documentos presupuestales, así como la transparencia en la planeación del gasto público. Las variables del indicador hacen referencia tanto a la asignación de contratos de adquisiciones como a los de obras públicas.

Los elementos que se califican en el indicador se refieren tanto a la legalidad y transparencia de los procesos de compra, a los límites existentes para acotar la discrecionalidad en la asignación de los mismos y la vigilancia interna y externa de esos procesos de asignación de contratos. La legalidad nos lleva al ámbito

¹³⁴ PIRC- Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas. Guía para el instrumento de evaluación de rendición de cuentas (IERC). CIDE, México, p. 17.

se hacer las compras que “legalmente” están permitidas, y la transparencia nos traslada a la idea de que podamos hacer públicas las facturas de las compras que se ejecutan, esto con la finalidad de poder demostrar a la sociedad los números reales que se plasman en las compras, las empresas a las que se les compra y, derivado de ello evitar el maquillaje de las cifras gastadas, o bien, la creación de empresas fantasma que se traduzcan en un enriquecimiento personal.

Una más de las situaciones que pueden derivarse de la transparencia, es la posibilidad de demostrar la autenticidad de los documentos, pues es bien sabido que la falsificación o alteración de facturas es una moda en términos de compras públicas. Otra de las situaciones que se pueden estudiar a partir del ejercicio de transparentar las compras es poder demostrar la existencia (en su caso la no existencia) de parentescos familiares o amistosos entre quien realiza las compras y la empresa o persona a quien se le compra, pues si se llega a demostrar una relación de parentesco o afinidad, estaremos inmersos en el campo de beneficiar, de enriquecer a personas cercanas a quien es responsable de administrar el dinero público.

3.7. Indicador: Contabilidad

Es oportuno hacer algunas precisiones sobre lo que debe de entenderse por contabilidad, pues los aspectos contables dentro de un proceso de rendición de cuentas son imprescindibles; es bastante común que a la mente de las personas se le vengán a la mente situaciones como facturas, compra de material, pago de mano de obra y cualquier gasto que deba ser comprobable y que represente una utilidad para la institución o dependencia para la cual se está ejecutando el gasto o la compra.

En ese orden de ideas, es oportuno acotar el término, para ello la definiremos como:

“Es la parte de las finanzas que estudia las distintas partidas que reflejan los movimientos financieros de una empresa o entidad.

Es una herramienta clave para conocer en qué situación y condiciones se encuentra una empresa y, con esta documentación, poder establecer las estrategias necesarias con el objeto de mejorar su rendimiento económico.

Por ejemplo, si compramos madera para fabricar sillas tendremos que contabilizar esa compra para saber qué cantidad tenemos, cuanto nos ha costado, quién es el vendedor, en qué fecha la compramos, etc. De todo eso y más se encarga la contabilidad.

La contabilidad es un recurso del que se dispone para administrar los gastos e ingresos de una compañía. Cualquier empresa en el desarrollo de su actividad realiza operaciones de compra, venta, financiación como consecuencia de esas actividades su patrimonio varía y obtiene un beneficio o una pérdida.”¹³⁵

La contabilidad será entonces el elemento que nos permita tener un orden, un control entre lo que se ingresa y se gasta en una dependencia o institución. Es importante hacer mención que en caso de que una de ellas sea sospechosa de manejar el dinero de forma inadecuada, se realizarán auditorías que implicarán la exhibición de los libros de contabilidad, con la finalidad de demostrar la frecuencia con que se gasta, los montos gastados y los datos reales que se han ejecutado en las compras y gastos de la dependencia o institución.

A continuación se realiza una cita respecto del objetivo que persigue este indicador:

“El objetivo del indicador es evaluar la calidad de la información que se genera y publica en materia de contabilidad gubernamental, así como los instrumentos

¹³⁵La contabilidad, disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/contabilidad.html> (Consulta realizada el 9 de marzo de 2020).

normativos de carácter técnico que sirven como base a los procesos de contabilidad del gobierno estatal.”¹³⁶

Este indicador nos permite calificar la existencia e instrumentación de los componentes que garantizan el cumplimiento de los estándares de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en la entidad federativa.

La contabilidad se encuentra estrechamente ligada al monitoreo y evaluación, cuyo objetivo es calificar la calidad de los componentes institucionales y técnicos que son la base de la estrategia de monitoreo y evaluación en Puebla.

Resulta oportuno hacer mención de que la contabilidad y el Derecho tienen una estrecha relación en términos de transparencia, pues mientras la contabilidad nos da el qué, el Derecho nos proporciona el cómo analizar y, en su caso, castigar las malas prácticas que nos haya arrojado una auditoría.

3.8. Indicador: Fiscalización

A menudo solemos escuchar, incluso emplear el término fiscalización de manera errónea, pues se confunde con el término “contabilidad”; sin embargo, son dos términos que conllevan aspectos diferentes.

Para conocer en qué consiste la fiscalización, es pertinente realizar la siguiente cita:

“Se denomina fiscalización al proceso mediante el cual se ejercen controles con la finalidad de evitar comportamientos que se aparten de derecho. Los mismos pueden ser ejercidos por el estado o por entidades autónomas que quieren evitar algún tipo de comportamiento irregular.

En un caso concreto que se relaciona con la violación de la ley existe la figura del fiscal, persona encargada de encontrar las pruebas para demostrar la comisión de un ilícito. La fiscalización es una tarea

¹³⁶ PIRC- Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas. Guía para el instrumento de evaluación de rendición de cuentas (IERC). CIDE, México, p. 29.

imprescindible en cualquier país que mantiene normas que hacen al buen funcionamiento de la sociedad; no obstante, en algunos casos específicos, en donde existen gobiernos autoritarios o directamente totalitarios, este tipo de práctica se lleva a cabo principalmente como una forma de eliminar voces disidentes e intentar controlar a la población.

Un problema típico que se intenta evitar con la fiscalización es el de la evasión impositiva. En estos casos se buscará observar los ingresos de una persona real o jurídica como asimismo los bienes que tienen a su nombre. En el caso de que exista una separación evidente, se procederá a intimar a la entidad a explicar el origen de los fondos y en el caso de que se vea imposibilitada de hacer esto se procederá a demandarla. Este tipo de proceder es característico de los entes de recaudación.”¹³⁷

Como se puede observar de la cita anterior, la fiscalización es un tipo de control que se hace sobre las actividades económicas de una persona, sea ésta física o moral. Este control nos va a llevar a lo que coloquialmente conocemos en la frase de “no gastar más de lo que se tiene”, pues de ser así, se abriría una posibilidad a la duda de saber de dónde se están obteniendo los recursos que se están utilizando, dando pauta a la vez para sospechar de una procedencia ilícita de los mismos, o bien, de una malversación de fondos.

Un concepto más, un poco más allegada al ámbito auditable dice:

“Es el proceso de revisar, auditar y vigilar a detalle la congruencia entre los objetivos planteados y las metas alcanzadas en materia de contabilidad, finanzas, presupuesto, avances y beneficios económicos, adecuación programática y endeudamiento en cada uno de los entes de la administración pública y los Poderes de la Unión, en cada ejercicio fiscal. Implica controlar las actividades del Estado para confirmar que se ajusten a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

¹³⁷ La fiscalización, disponible en: <https://definicion.mx/fiscalizacion/> (Consulta realizada el 11 de marzo de 2020).

La Constitución faculta de manera exclusiva a la Cámara de Diputados para que, a nivel federal, pueda fiscalizar el destino de los recursos aprobados una vez que el gasto público ha sido ejercido. Para tal efecto se auxilia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que es la encargada de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera y comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.”¹³⁸

Hecha la cita, puede advertirse que la fiscalización tiene una estrecha relación con las declaraciones patrimoniales que hacen las personas, pues es justo a partir de la información que se proporciona en tales declaraciones que se puede conocer lo que una persona tiene antes de ingresar o asumir un cargo, lo que va adquiriendo a lo largo de su desempeño en el cargo y los bienes y montos con los que terminó al momento de dejar de ejercer ese cargo.

La fiscalización persigue algunos fines, los cuales son:

“La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto: 1) evaluar los resultados de la gestión financiera o sea, que la ejecución de la Ley de Ingresos y el ejercicio del Presupuesto de Egresos se llevó conforme a derecho, si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles y si

¹³⁸Sistema de información legislativa, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=274> (Consulta realizada el 31 de marzo de 2020).

no han causado daños o perjuicios en contra de la Hacienda Pública Federal, etc; 2) verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el PEF y las metas de gasto; y, 3) promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones.

La Auditoría Superior de la Federación tiene hasta el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, para rendir el Informe General a la Cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF, mismo que tendrá carácter público.”¹³⁹

En las dependencias públicas se cuenta con unidades de fiscalización que permiten ejercer esa actividad de control a los miembros y actores que están estrechamente relacionados con las actividades de la dependencia en donde realizan actividades de tipo económico. Estas unidades de fiscalización tienen encargados de despacho, que son personas físicas sobre las que recae la actividad de revisar y en su caso comunicar las sanciones a las que pueden ser acreedores aquello que presenten actividades económicas anormales dentro de la dependencia.

Ahora bien, el objetivo que persigue este indicador es el siguiente:

“...el objetivo del indicador es calificar la calidad de los componentes institucionales y técnicos que determinan el cumplimiento estatal con los objetivos del Sistema Nacional de Fiscalización. Los procesos de fiscalización, requieren para su desempeño óptimo de varias condiciones: autonomía para el ejercicio fiscalizador, profesionalización, planeación, especialidad técnica, fortaleza institucional de los órganos fiscalizadores y atribuciones legales ad hoc.”¹⁴⁰

¹³⁹ *Ibíd.*

¹⁴⁰ PIRC- Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas. Guía para el instrumento de evaluación de rendición de cuentas (IERC). CIDE, México, p. 34.

Es importante hacer hincapié en que la característica de la autonomía de quien hace las labores de fiscalizador se garantice, pues esta persona no debe verse presionada por ningún tipo de amenaza o fuerza externa o interna a una dependencia que le impida desarrollar sus actividades con libertad. Papel importante juega en esto la posibilidad de sancionar los actos de corrupción, pues hay que recordar que para que la corrupción exista deben verse involucrados dos actores en la escena, el que corrompe y el corrompido, y la figura del fiscal, no debe pertenecer ni a uno ni a otro caso.

Toda vez que la fiscalización tiene dentro de sus objetivos la realización de ejercicios comparados de la información y, por tanto, de los productos de investigación, es preciso tener en cuenta dos condiciones:

1) Validez de la información. “En este punto, es necesario garantizar que la información sea válida, confiable y verificable, es decir, que se ciña a los requerimientos básicos de la investigación científica y su replicabilidad. Para cumplir con estas condiciones se requiere identificar las fuentes de origen de la información, el periodo de su validez y asegurar su confiabilidad, de suerte que el resto de los investigadores sean capaces, si lo consideran necesario, de verificar la información directamente en las fuentes asentadas.”¹⁴¹

2) Comparabilidad. “Los listados de variables son una base mínima para compilar la información sobre el análisis de cualquier tema en las entidades del país (en este caso de Puebla) y, así, hacer comparables los estudios sobre casos distintos, pues todos podrían compartir los mismos elementos. Asimismo, los listados de variables constituyen una plataforma para una evaluación básica de las condiciones de la rendición de cuentas en un caso particular.”¹⁴²

Las variables del indicador cuestionan la existencia de esas condiciones y la calidad de las mismas.

¹⁴¹ *Ibíd*em

¹⁴² *Ídem*

¿Cuántas veces no hemos escuchado a funcionarios y políticos decir que ya rinden cuentas argumentando que su desempeño y el uso que hacen del dinero público está fiscalizado por una auditoría superior? Para dar respuesta a la pregunta anterior, es preciso partir del supuesto de que la fiscalización constituye un mecanismo de rendición de cuentas si y sólo si está vinculada con procesos de aprendizaje organizacional para incidir en el desempeño, con la atención oportuna de las observaciones a la cuenta pública y con sanciones cuando haya incumplimientos o desvíos.

Fiscalizar la cuenta pública es, como la transparencia, un insumo para la creación de procesos de rendición de cuentas, pero no lo es en sí misma en tanto que no esté articulada con consecuencias. Debe dejar de verse a la fiscalización como un castigo, o al fiscalizador como un ogro, pues simplemente es una actividad de supervisión.

La estructura institucional de los poderes de gobierno se muestra impermeable a la demanda de una efectiva rendición de cuentas, ya sea por negligencia o simplemente por inhabilidad, tal es el caso, en el ámbito federal se identifica la creación de programas que buscan combatir la discrecionalidad (como el servicio profesional de carrera) y fortalecer el control interno de las instancias de gobierno del poder ejecutivo, pero ninguno de estos esfuerzos responden a una estrategia deliberada lo que deriva en una fragmentación de la responsabilidad de estas tareas.

Así, tenemos dos secretarías de gobierno (Hacienda y Función Pública) "cuyas responsabilidades se traslapan, contradicen o estorban".¹⁴³

“Al igual que se confunde divulgación de información con transparencia, ‘control’ y ‘fiscalización’ se confunde con rendición de cuentas. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones

¹⁴³ Ver: Pardo, María del Carmen, "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno" en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, La estructura de la rendición de cuentas en México, México, UNAM-IIJ, 2010.

y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.”¹⁴⁴

Fiscalizar no es rendir cuentas; pero esto no quiere decir que sean conceptos aislados, de hecho están estrechamente relacionados. Si pudiéramos explicar estos términos, diríamos que la fiscalización es un elemento de la rendición de cuentas, es decir, es parte de ella.

La rendición de cuentas es un todo, que necesariamente requiere de la existencia de algunos factores que le alimenten de información que pueda ser útil en la construcción de un resultado final, es decir, la fiscalización proporciona elementos, datos, números, cifras, bienes... que son parte de la materia empleada para rendir cuentas en una dependencia o institución.

3.9. Conclusiones del capítulo

El régimen de responsabilidades y la fiscalización del desempeño de la función pública han observado vigencia desde la época colonial y hasta la actualidad. Todas las constituciones del México Independiente han incorporado disposiciones para verificar y controlar las actividades del poder público con la finalidad de evitar abusos, y las reglas se han replicado en la normatividad secundaria. Sin embargo, no ha sido posible alcanzar la eficacia normativa.

Se necesita tanto de un sistema integral y coherente de responsabilidades como de su aplicación estricta, con independencia de la jerarquía del servidor público y del tamaño de la desviación o afectación, pues la honestidad no tiene grados. Lograr el perfeccionamiento de los mecanismos de la rendición de cuentas de

¹⁴⁴ Fearon, James, *Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance*, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

la función pública exige del compromiso de todos: autoridades en general, servidores públicos en lo particular y gobernados

La construcción de un modelo de evaluación requiere la participación de todos los poderes públicos, órdenes de gobierno, órganos y servidores públicos. De ahí que resulten poco productivos los esfuerzos de adecuación de la normatividad: leyes, reglamentos y códigos de ética, sino se complementan con acciones de refuerzo en todos los órdenes. Por todo ello se justifica el diseño e implementación de un sistema constitucional y legal de corte integral cuyas acciones se concreten con base en atribuciones de los tres poderes públicos y organismos constitucionales autónomos a partir de una ley general que los vincule y armonice las respectivas competencias.

Los indicadores enunciados en este tercer capítulo de la tesis doctoral serán elementos de gran utilidad para la construcción de una rendición de cuentas efectiva, de una transparencia real y de una forma de combatir la corrupción en Puebla y en México. Los indicadores no deben ser vistos como elementos aislados, sino como elementos que están en un mismo espacio y que sirven para lograr un objetivo común: construir datos reales que sean mostrados a la población a través de la transparencia.

CAPÍTULO IV

LA CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES PARA LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

4.1. A manera de introducción

En este cuarto capítulo de la tesis doctoral no debe perderse de vista el enfoque que persigue la misma, pues se ha dicho en repetidas ocasiones que se pretende resaltar la relación inevitable que guarda la transparencia con la rendición de cuentas y, desde luego, hacer hincapié en que ambos puntos necesitan de la información contenida en archivos para poder desarrollarse. Dicho lo anterior es oportuno introducir al lector de esta tesis con la siguiente cita:

“En México, las reformas que se han hecho en materia de rendición de cuentas no han alcanzado la madurez suficiente que necesita un Estado democrático. Si bien se ha avanzado en el acceso a la información, transparencia, contabilidad pública, fiscalización y responsabilidades de los servidores públicos, estos esfuerzos no proveen los medios o instrumentos para asegurar una correcta aplicación de los recursos públicos, desafortunadamente solo han logrado multiplicar los controles y sus agencias, la sobrecarga de rutinas y los procedimientos sin contenido ni propósitos firmes.”¹⁴⁵

En las ciencias sociales, a los números índice se les conoce también como escalas o indicadores. A propósito de lo anterior se realiza la siguiente cita:

“...una escala es un instrumento de medida compuesto por una serie de variables que representan algún atributo de interés, y que proporcionan información sobre las personas que los responden en relación con el atributo que se mide.”¹⁴⁶

¹⁴⁵ González Maya I. 2011. Reprueba México en rendición de cuentas. Acento 21 Editorial en línea, disponible en: <http://www.acento21.com/acento/01PP31012011.html> (Consulta realizada el 12 de enero de 2019).

¹⁴⁶ Sánchez, Olga. La rendición de cuentas, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/RRC_imprensa.pdf (Consulta realizada el 11 de noviembre de 2017).

El uso de un nuevo índice debe estar fundamentado en el hecho de que sus características se ajusten a los objetivos propuestos por el investigador. Es importante que el indicador sea válido y fiable, que mida realmente el atributo que se pretende medir y que lo haga de una manera precisa. Para ello se deben seguir estrategias de validez y fiabilidad.

La validez de la escala hace referencia al nivel en que ésta mide lo que se pretende medir y la validación consiste en realizar un estudio científico.

“La validez de contenido de un índice se refiere a la correspondencia entre el atributo que se pretende medir y el contenido de la muestra de variables que compone la escala. Una escala presenta validez de contenido si las variables que la integran son relevantes y, además, representativas del atributo definido.”¹⁴⁷

La validez sobre el proceso de respuesta hace referencia a que la aplicación de los métodos para obtener las respuestas de la gente fue adecuada y precisa.

En los términos de estructura interna, la validez de una escala se refiere a que las variables deben estar organizadas de la forma prevista en la definición del atributo que se pretende medir.

No se trata, con esta propuesta, de reemplazar un sesgo con otro: tan importante es el destino como el camino que nos llevará a él. Debe enfatizarse en que no se está afirmando que, al privilegiar los mecanismos, dejemos de hacernos también las grandes preguntas sobre el estado ideal de la rendición de cuentas.

¹⁴⁷ International Budget Project, “Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de 10 países”, 2003, p. 68.

En el mismo orden de ideas, es oportuno citar a Bovens, quien dice que: "...los mecanismos de rendición de cuentas carecen de significado sin una noción de virtud, y viceversa, no hay virtud sin mecanismos."¹⁴⁸

Es decir, para qué sirve un mecanismo de rendición de cuentas en el que medimos o tratamos de medir la frecuencia con la que se cometen actos corruptos o prácticas deshonestas... si los resultados obtenidos de tales mecanismos no son aplicables a la realidad que vivimos, sino se obtiene una mejora o disminución de la comisión y práctica de actos corruptos.

Los mecanismos de rendición de cuentas arrojan resultados, y son justo éstos los que deben ser aplicados a la vida práctica, con la finalidad de que los resultados mejoren y que no se hayan quedado en un simple dato que no abone a la mejora de la realidad en la que se vive.

4.2. Formas de calificar las variables para la construcción de un instrumento de transparencia y rendición de cuentas

En este apartado de la investigación se hará uso de un documento conocido como "máscara" por la comunidad PIRC (Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas), la cual fue retomada dando el debido crédito a sus creadores; en dicha máscara podrán realizarse tres formas de evaluación dependiendo de la naturaleza de cada variable:

1. Calificación de Existencia (dicotómica). Las variables plantean preguntas que, por su síntesis, pueden responderse con una escala dicotómica (Sí=1, presencia; No=0, ausencia).
2. Calificación Específica de Calidad (ordinal). En determinados segmentos de variables, cuando se asigna la calificación positiva (Sí=1) es necesario

¹⁴⁸ Bovens, Art. Cit., p. 962.

que el evaluador defina la calidad del elemento evaluado (en una escala del 1 al 5).¹⁴⁹

En todos los casos en que se asigne una calificación de calidad, el investigador debe añadir una explicación cualitativa en la que se sustente la calificación asignada.

3. Calificación con Información Particular (respuestas específicas). En otros casos, algunas variables requieren que se responda con información específica. Al igual que en el caso de las calificaciones de calidad, las variables que requieren este tipo de respuesta se señalan expresamente.

Con la finalidad de mostrar con mayor claridad lo explicado en los tres puntos que anteceden se muestra la siguiente tabla:

Tabla 2. Ejemplo de llenado de Calificación de Existencia

I. GESTIÓN DE ARCHIVOS. DEFINICIÓN DEL INDICADOR: Componentes normativos, institucionales y técnicos para la plena documentación de las decisiones y acciones gubernamentales y la preservación de su evidencia documental.							
No.	Variables	Calificación de Existencia	Captura	Captura ordinal	Calificación Específica de Calidad (si aplica)	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Criterio: Normatividad							
1	Existe una ley estatal de archivos	Sí=1; No=0	1	NA	NA		Disponible en: http://www.htsjpuebla.gob.mx/filasesec/transparencia/reglamento_de_transparencia/files/ley_de_a

¹⁴⁹ Para mayor detalle consultar el material del módulo 1: “Introducción General al Instrumento de Evaluación en Rendición de Cuentas (IERC)”CIDE, México, 2017.

							rchivos_del_estado_de_pue.pdf (Consulta el 12 de septiembre de 2017)
--	--	--	--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------------

Fuente: Obtenido de: "Introducción General al Instrumento de Evaluación en Rendición de Cuentas (IERC)"

En este ejemplo se observa una variable que únicamente requiere una calificación de existencia. La columna "Calificación Específica de Calidad" señala "NA", lo que determina que no es necesario hacer una valoración de la variable evaluada, en este caso la existencia de una Ley Estatal de Archivos.

Lo que procede, por lo tanto, es revisar el marco jurídico de la entidad y en caso de encontrar la existencia de la norma vigente, señalar "1", e indicar el enlace donde podemos consultar la norma en cuestión.

En este caso, además de señalar la existencia de la variable, la naturaleza de la misma nos requiere una valoración del elemento evaluado. Lo que se considere que es muy bueno recibirá un "5" que significa "óptimo, después puede usarse un "4" para lo "destacable", un "3" para lo "aceptable", un "2" para lo "deficiente" y "1" para lo que se considere que si bien es cierto que existe, es "mínimo". Para mostrar con mayor claridad lo explicado es pertinente hacer uso de la tabla número 3.

Ahora bien, es pertinente señalar los criterios que deben seguirse o contemplarse para otorgar una determinada calificación. Como puede observarse, la calificación más alta recibe la asignación del número 5, y significa que las condiciones de existencia son óptimas, es decir, la variable existe perfectamente definida en una ley o en un reglamento, es derecho positivo, es decir, está escrita, y es vigente. El siguiente número que puede asignarse es el 4, e indica que las condiciones o supuestos planteados en la variable son destacables, es decir, existen previstos en una ley o en un reglamento; pero no

son perfectos en su redacción, y dada dicha situación se vuelven ambiguos en su interpretación; o bien, la redacción tiene lagunas que dejan abierta una gama de posibilidades a la interpretación de las personas.

Posteriormente puede asignarse el 3, que nos hace referencia a aquello que puede calificarse de “aceptable”, esto es, la variable planteada existe en un texto legal, pero no es fácil de identificarse, sino que tiene que deducirse de lo redactado por el legislador. No hay claridad, pero sí hay existencia vaga de lo planteado en la variable.

La calificación que sigue (en orden decreciente) es el 2, y hace referencia a aquello que se considera “deficiente”, es decir, existe previsto en un texto legal; pero su existencia o su ausencia nos dan como resultado lo mismo, es decir, no se proporciona al lector de la legislación una determinada explicación sobre algún término, sino que únicamente se menciona; por ejemplo, hay textos legislativos que nos dicen que los sujetos obligados deben implementar un sistema institucional de archivos, (existe la disposición legal que enuncia, que mandata algo) pero no explican cómo llevar a cabo dicha implementación. Dicho de otra manera, recibirán la calificación de 2, aquellas variables que sí expliquen el qué; pero no el cómo de lo planteado.

Finalmente se tiene la calificación que corresponde a 1, misma que corresponde a una existencia “mínima” de la variable planteada, es decir, el supuesto de la variable existe pero de una forma muy superficial; tal es el caso de aquellos términos que se enuncian en un texto legal; pero que jamás llegan a explicarse, es decir, no explican el qué. (Como se podrá observar, una diferencia entre esta calificación mínima y la deficiente que corresponde al 2, es que esta calificación mínima sólo llega a explicar el qué, y la deficiente explica el qué y el cómo).

Tabla 3. Ejemplo de solicitud de Calificación Específica de Calidad

III. MECANISMOS DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL. DEFINICIÓN DEL INDICADOR: Elementos para garantizar el diseño óptimo de los documentos presupuestales y la transparencia en la planeación del gasto público.							
No.	Variables	Calificación de Existencia	Captura	Captura ordinal	Calificación Específica de Calidad (si aplica)	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
37	Se publica una versión ciudadana del presupuesto	Sí=1; No=0			Aplica		

Fuente: Obtenido de: “Introducción General al Instrumento de Evaluación en Rendición de Cuentas (IERC)”

En este ejemplo la variable requiere, además de una valoración de existencia, una valoración de calidad. Ello implica que, en caso de existir “una versión ciudadana del presupuesto” en la entidad, deberá otorgarse una calificación a la calidad de esta variable.

Ahora veamos un análisis completo de la Ley de Federal Archivos del estado de Puebla, haciendo uso de la máscara de Archivos. No se omite hacer hincapié en que se irá mostrando la información de una ley abrogada en la máscara, y después de cada indicador se hará el comentario sobre la semejanza y/o diferencia que la ley abrogada guarda con la vigente Ley General de Archivos.

Tabla 4. Existencia de una ley de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura Dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe una ley estatal de archivos	Sí=1; No=0	1	Destacable	4	En el orden jurídico del estado de Puebla existe vigente una "Ley de archivos del estado de Puebla", cuya última actualización es del año 2015.	http://www.htsjpuebla.gob.mx/filesec/transparencia/reglamento_de_transparencia/files/ley_de_archivos_del_estado_de_pue.pdf . (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017) http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

En la actualidad, dada la implementación de la Ley General de Archivos, la Ley en la materia para el caso del estado de Puebla se encuentra en un proceso de adecuación, con la finalidad de que pueda estar redactada en la misma sintonía que la ley general, y de esa forma no se generen alteraciones o lagunas que puedan dar paso a errores o interpretaciones erróneas de parte de los sujetos obligados que estén obligados a observarla.

Tabla 5. Existencia de un reglamento de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe un reglamento de la ley de archivos para el Poder Ejecutivo Estatal	Sí=1; No=0	1	Óptimo	5	En el orden jurídico del estado de Puebla existe un reglamento de la Ley de archivos del estado de Puebla, cuya última actualización es del 28 de mayo de 2015.	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatael/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

El Reglamento en materia de Archivos a nivel estatal es un documento que va a requerir un poco más de tiempo para que se dé su adecuación al texto que dispone la Ley General en la materia. Debe tenerse en cuenta que todo sigue un proceso y un orden que debe respetarse, de inicio ya existe una Ley General, de manera posterior corresponde a las leyes de los estados (en este caso Puebla) adecuarse al texto de la ley federal y, finalmente los reglamentos deberán estar en sintonía con la ley de cada estado, para que de esa forma exista una coherencia y sincronización entre las disposiciones legales.

Tabla 6. Gestión técnica de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
El marco normativo es adecuado a la gestión técnica de archivos, asigna responsabilidades y obligaciones sobre la gestión	Sí=1; No=0	1	Deficiente	2	El marco normativo de los archivos en el estado de Puebla no enfatiza en la gestión técnica de los archivos, además las responsabilidades y obligaciones derivadas de la gestión tampoco son claras. En el reglamento de la ley de archivos del estado de Puebla, existe la sección I que se denomina "Del control de gestión documental", que tiene dos artículos, a saber 52 y 53 del reglamento; pero ninguno de los dos artículos da una descripción clara de la gestión, por el contrario, es muy ambigua la legislación en ese sentido.	http://www.htsjpuebla.gob.mx/filesec/transparencia/reglamento_de_transparencia/files/ley_de_archivos_del_estado_de_pue.pdf . (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

La tabla anterior es de suma importancia porque aborda el tema de las responsabilidades y obligaciones en materia de gestión documental. En la Ley Federal no se estipulan sanciones que puedan servir como un medio de corrección o de castigo a aquellos sujetos obligados que hayan incurrido en una

falta en su actuar; sin embargo, en la Ley General ya se contemplan sanciones al respecto, muestra de ello es lo que estipulan los artículos siguientes:

“Artículo 117. Las infracciones administrativas a que se refiere este título o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley, cometidas por servidores públicos, serán sancionadas ante la autoridad competente en términos de la ley aplicable en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, según corresponda.”¹⁵⁰

El título al que se refiere este artículo es el que se denomina “De las infracciones administrativas”, puntualiza cada una de las actividades que pueden ser consideradas como una infracción y que, en caso de que sean cometidas por un servidor público tendrán que ser conocidas por la respectiva autoridad que compete a la investigación y al castigo de la misma.

En el mismo orden de ideas del estudio de las infracciones, tenemos el artículo 118 de la ley general en la materia que nos habla de las infracciones que son cometidas por personas que no tienen la calidad de servidores públicos.

“Artículo 118. Las infracciones administrativas cometidas por personas que no revistan la calidad de servidores públicos serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.

La autoridad competente podrá imponer multas de diez y hasta mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización e individualizará las sanciones considerando los siguientes criterios:

- I. La gravedad de la conducta constitutiva de la infracción;
- II. Los daños o perjuicios ocasionados por la conducta constitutiva de la infracción, y

¹⁵⁰ Artículo 117 de la Ley General de Archivos.

III. La reincidencia, en su caso, de la conducta constitutiva de la infracción.

En caso de reincidencia, las multas podrán duplicarse, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida.

Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza.

Se considera grave el incumplimiento a las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 116 de la Ley; asimismo las infracciones serán graves si son cometidas en contra de documentos que contengan información relacionada con graves violaciones a derechos humanos.”¹⁵¹

Como puede observarse, no sólo los servidores públicos pueden ser sujetos de una sanción, sino que dichas medidas pueden recaer directamente sobre la persona que haya cometido la falta o infracción. Es importante y positivo que existan estas aclaraciones en la ley general, porque de esa forma se hace del conocimiento de todos que si llegan a incurrir en la comisión de una falta, van a tener que responder de los actos que hayan ejecutado.

¹⁵¹ Artículo 118 de la Ley General de Archivos.

Tabla 7. Nombramiento del titular de la agencia estatal de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existen requisitos técnicos para el nombramiento del titular de la agencia estatal de archivos		1	Deficiente	2	La ley de archivos del estado de Puebla no es específica al establecer requisitos técnicos para el nombramiento del titular de la agencia estatal de archivos; lo único que se dice al respecto es lo que establece el artículo 38 de la ley en comento: "Cuando un servidor público, con independencia de su nivel jerárquico deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión, deberá hacer entrega a la persona que habrá de sustituirlo, a su superior inmediato o a quien se designe para tal efecto, de los archivos organizados e instrumentos archivísticos que obren en su poder, conforme a las normas aplicables, sin que bajo ningún	http://www.htjspuebla.gob.mx/filesc/transparencia/reglamento_de_transparencia/files/ley_de_archivos_del_estado_de_puebla.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

					concepto pueda considerarse documento propiedad de quien lo produjo o tenga en su resguardo.	
--	--	--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

Los titulares de las distintas áreas de archivo deben tener un rango de mando, por lo que se sugiere se les de la categoría de Directores, para que de esa forma estén investidos de autoridad y poder de decisión frente a las distintas situaciones que demanda la administración de los archivos de una dependencia.

Como toda reorganización, el hecho de nombrar a un director del área de archivos no es una labor sencilla, pues antes de pasar a este proceso de trámite, deben contarse con las condiciones necesarias para que tal nombramiento pueda ejecutarse, es decir, la reestructuración del organigrama implica un reacomodo en las partidas presupuestales, lo que trae como consecuencia un rediseño en los espacios tanto a nivel económico, como de rediseño físico y hasta de relaciones labores de trabajo (subordinaciones) que permitan vigilar y controlar el adecuado desempeño de las personas que se encuentran frente a las direcciones de archivo.

Tabla 8. Lineamientos de operación del sistema de gestión

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existen lineamientos que regulen la operación del sistema de gestión para todas las dependencias del gobierno estatal.	Sí=1; No=0	1	Óptimo	5	La ley de archivos del estado de Puebla especifica los lineamientos en su artículo 13, que a la letra dice: Para el cumplimiento de los objetivos, el Sistema tendrá un órgano rector, que se denominará Consejo Estatal de Archivos, que tendrá las siguientes atribuciones: I. Proponer lineamientos, procedimientos y políticas para: a) Homogeneizar y dinamizar las funciones archivísticas de los integrantes del Sistema, a fin de que constituyan sus archivos como una fuente esencial, confiable, completa y oportuna de información para la planeación, toma de decisiones gubernamentales, acceso a la información pública, fortalecimiento de identidades y la investigación	http://www.htjs.puebla.gob.mx/fi/lesec/transparencia/reglamento_de_transparencia/files/ley_de_archivos_del_estado_de_pue.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

					científica e histórica. b) La organización y descripción de archivos. c) La consulta, reproducción, preservación, conservación y restauración de los documentos cualquiera que sea su soporte. d) El destino final de documentos. e) La difusión de los documentos históricos. f) La asesoría y capacitación. g) El uso de nuevas tecnologías de la información. h) La protección de la salud del personal en el ejercicio de la función archivística. i) Demás tópicos relacionados con la función archivística.	
--	--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

De la tabla anterior es importante rescatar la figura del “Consejo Estatal de Archivos” la cual es definida de la siguiente forma:

“El Consejo Estatal de Archivos”, es una figura contemplada por la Ley de Archivos del Estado de Puebla, en los artículos del 13 al 23 de la Ley, y en los artículos 7 y 8 del Reglamento de la misma, cuya función es servir como un órgano de consulta en materia de archivos a nivel estatal.

La vinculación entre los distintos archivos del Estado de Puebla, ya se venía dando con anterioridad, pero es hasta el año 2015, cuando el Consejo firmó su Acta Constitutiva y sus Estatutos.

El Consejo se reúne de manera mensual, y en cada sesión se revisan los avances de los proyectos conjuntos, y se proponen nuevos, siempre guiados por la consigna básica de cumplir cabalmente con la Ley de Archivos del Estado, y de impulsar el cambio de paradigma archivístico en los sujetos obligados.”¹⁵²

El Consejo Estatal de Archivos tiene la finalidad de revisar los trabajos conjuntos que los distintos encargados de las áreas coordinadoras de archivo de su estado realizan. En el caso particular del Consejo Estatal de Puebla se tiene el compromiso de que de sus labores en materia de archivística deben estar encaminadas al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de la entidad, pues debe recordarse que el sistema de archivos es la base de los sistemas de transparencia y anticorrupción, ambos ligados a la rendición de cuentas a la que están obligados los sujetos.

A continuación se presenta la tabla relativa a la clasificación de los archivos en Puebla:

Tabla 9. Clasificación de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura Dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existen elementos de identificación y clasificación de archivos reservados	Sí=1; No=0	1	Óptimo	5	En la ley de archivos del estado de Puebla existen lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal. El Archivo	http://www.htjspuebla.gob.mx/filesec/transparencia/reglamento_de_transparencia/files/ley_de_archivos_del_estado_de_pue.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

¹⁵² Consejo Estatal de Archivos, Gobierno de Puebla, disponible en: <http://archivogeneraldelestado.puebla.gob.mx/es/component/zoo/item/consejo-estatal-de-archivos-2> (Consulta realizada el 10 de noviembre de 2020).

					General de la Nación y el pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con fundamento en lo dispuesto por los artículo 32 y 37 fracción IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 42 del reglamento de dicha ley.	
--	--	--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

Los archivos en la vida práctica de las dependencias son: archivo de trámite, de concentración e histórico. Las personas que laboran en las distintas dependencias siempre tienen un contacto con los archivos y, por lo general, no se percatan de ello; por ejemplo: todos en algún momento reciben un documento o consultan un documento y lo tienen “a la mano” porque está siendo atendido y requerido de manera constante, dicho de otra manera, todos los archivos que son de uso constante y de consulta frecuente se contemplan en un archivo de trámite, y por cuestiones de practicidad se tiene la característica de catalogar dentro de este tipo de archivo a todos los documentos producidos en el año que está corriendo y un año inmediato anterior.

Después existe, en la temporalidad, el archivo de concentración, el cual contempla a los documentos producidos en los cinco años posteriores al de trámite. (Hasta aquí los documentos llevan una vigencia de siete años, contando los dos de trámite y los cinco de concentración). Estos archivos de

concentración son de consulta esporádica, y aún no pueden enviarse a un destino final porque suele ser consultados.

Finalmente existen los archivos históricos, que servirán para tener la información contenida en sus documentos para siempre, con la finalidad de que puedan ser consultados por cualquier persona. Es importante hacer mención de que después del archivo de concentración no siempre los documentos se destinan de forma histórica, pues a veces han cumplido ya con su función y necesitan irse a la “baja documental”, y no al “archivo muerto” como suele llamarse. La baja documental, en las nuevas prácticas archivísticas conlleva la intervención de la contraloría, cuyos integrantes tienen la finalidad de observar y vigilar que la documentación que se va a “destruir” ya no cuenta con un valor documental, por lo que su desaparición es oportuna. Esto es de suma importancia porque ya no es posible desaparecer documentos que pudieran contener información que conlleve responsabilidades por la acción u omisión de algún sujeto obligado y que dentro de una investigación sirvieran como prueba plena que permita encuadrar su actuar en algún tipo penal. De tal forma que se estará cumpliendo con el objetivo de mantener una relación estrecha entre los archivos, la transparencia y el sistema anticorrupción.

Continuando con el mismo orden de ideas se presenta a continuación la tala diez que nos explica el Sistema Estatal de Archivos.

Tabla 10. Sistema Estatal de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe un sistema estatal de archivos en la legislación	Sí=1; No=0	1	Óptimo	5	Tanto en la Ley de Archivos como en el reglamento de dicha Ley se puede observar que existe un sistema de archivos; en la ley de archivos, en el capítulo 3 que se constituye de los artículo 24 y 25 se habla de la conformación del sistema estatal de archivos; y en el reglamento se encuentra el capítulo segundo conformado por los artículos 9 y 10, y dicho capítulo se denomina "Del sistema estatal de archivos", en el cual se habla de los sujetos obligados, de los métodos y procesos que deberán seguir dentro del sistema.	<p>http://www.htjspuebla.gob.mx/filesec/transparencia/reglamento_de_transparencia/files/ley_de_archivos_del_estado_de_pue.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)</p> <p>http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

Como se pudo observar en la calificación asignada a la existencia de la tabla anterior, le fue asignada la calificación más alta “óptimo” a la existencia de disposiciones legales en la materia que se comenta en la tabla. De esta forma parece que la existencia es “perfecta”; pero lo interesante es trasladar esa situación a la vida práctica, y corroborar si en el trabajo diario que se realiza en las dependencias es viable lo que se dispone en los ordenamientos legales.

La implementación de dicho sistema conlleva la adecuación de espacios, de condiciones óptimas que permitan y aseguren la adecuada conservación de los documentos, como lo es mantenerlos libres de plagas, de polvo, de lluvia; incluso tenerlos fuera de un accidente humano como pueda ser regar alguna bebida o manipularlos de forma inadecuada.

Implementar el sistema implica gastos operativos y de recursos humanos que estén en constante capacitación para que puedan manejar los documentos de forma correcta, ya que de no hacerlo de esa forma, se corre el riesgo de dañarlos o de “archivarlos” de tal forma que en lugar de coadyuvar a su conservación, los destinan a la pérdida de la información en ellos plasmada.

A continuación se presentará el análisis correspondiente al criterio de “Institucionalización”, el cual pretende estudiar qué es lo que en realidad (y no en la norma) está ocurriendo en los archivos físicos.

Este apartado consta de 7 variables que se analizarán en las subsecuentes 7 tablas.

Tabla 11. Operatividad del Sistema Estatal de Archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
El sistema estatal de archivos opera en la realidad	Sí=1; No=0	0	No aplica	0	La ley de archivos del estado de Puebla y su reglamento, son dos legislaciones que estipulan la manera teórica en la que deberían operar los sistemas de archivo en el estado de Puebla; sin embargo en Puebla existe un derecho de secrecía a la información que obstaculiza el adecuado acceso a la información que obra en archivos y que por lo tanto se afirma que el sistema de archivos no opera en la realidad. En la fracción II del artículo 2 del capítulo IV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del estado de Puebla se establece que: Son datos personales la información relativa a personas físicas, morales o emocionales, su vida afectiva y familiar, su domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud, físicos o mentales, las preferencias sexuales u otras análogas que afecten su intimidad o su derecho a la secrecía; cuando se cuestiona a los encargados sobre qué es la secrecía, simplemente no hay una respuesta cierta; pero no permiten el acceso a la información porque, a su entender, hay que respetar el derecho a la secrecía.	http://congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=7850&Itemid=134&limitstart=3 (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

La operatividad es un tema difícil de abordar, pues las personas clasifican los documentos, y dentro de esa clasificación se encuentran con la protección de datos personales, los cuales son un terreno peligroso en materia de archivos. Hoy, en las nuevas prácticas que derivan de la Ley General, se recomienda que todos los documentos estén organizados en expedientes que permitan el uso de portadas que señalen de forma clara el contenido de los mismos. Dentro de esas mismas portadas hay un apartado que nos hace referencia a la “información reservada”, es decir, aquellos datos que no pueden ventilarse porque implican el peligro de la seguridad, la integridad o la vida de las personas que se ven involucradas dentro de la información contenida en el expediente.

Tabla 12. Agencia Estatal para la gestión de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe una agencia estatal para la gestión de archivos	Sí=1; No=0	1	Aceptable	3	De manera muy escueta en el Reglamento de la Ley de Archivos del estado de Puebla, se menciona en su artículo 8 que existirá una gestión de archivos a nivel estatal, expresando: “En la integración y funcionamiento del Consejo, se estará a lo dispuesto por la Ley, buscando la debida representación de los sujetos obligados de la administración estatal y de los municipios, a través del Comité de Archivos Estatales y del Comité de Archivos Municipales y los demás comités que	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

					lleguen conformarse.”	a
--	--	--	--	--	-----------------------	---

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

El tema de la Agencia Estatal está aún en construcción, pues como lo muestra a calificación de la tabla anterior, su mención es muy escueta; pero su labor merece que haya un mayor trabajo sobre ella, pues implica trabajos con cada uno de los municipios de Puebla, y a su vez con todas las dependencias de dichos municipios, de tal forma que la labor se vuelve amplia.

La Agencia debería tener las labores de coordinar y homogeneizar los trabajos de archivística en el estado, para que todas las dependencias se condujeran bajo una misma línea y no haya una forma de organización diferente en cada dependencia que exista en el estado.

Tabla 13. Perfil para la gestión de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
El sistema de gestión cuenta con profesionales con perfil en materia de archivos	Sí=1; No=0	0	No aplica	0	El reglamento de la Ley de Archivos del estado de Puebla en su artículo 15 establece que quienes asuman cargos dentro de las dependencias archivísticas, deberán preferentemente, reunir el papel profesional y experiencia archivística; lo que quiere decir que no es un requisito <i>sine quo non</i> contar con un perfil en materia de archivos.	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

El tema del perfil para la gestión de archivos es difícil de abordar, pues lo ideal sería que todas las personas que estuvieran al frente de los archivos fueran archivistas; sin embargo hay distintos perfiles como lo son abogados, ingenieros, sociólogos, o personal con carreras técnicas que se encuentran al frente de los archivos.

A veces los títulos no son necesarios para asumir una determinada actividad; pero lo que sí es imprescindible es contar con la capacitación suficiente en materia archivística para poder tener un desempeño adecuado en el manejo de los archivos. Con lo anterior se está afirmando que, no es requisito ser archivista para asumir un cargo al frente de los archivos; pero sí lo es acreditar la capacitación constante en materia archivística, con la finalidad de garantizar que el resguardo, tratamiento y conservación de los documentos se realizará de forma adecuada.

Tabla 14. Áreas coordinadoras de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existen oficinas o áreas coordinadoras responsables de los archivos en cada dependencia y/o entidad del gobierno estatal	Sí=1; No=0	1	Mínimo	1	En el estado de Puebla los archivos se organizan de tal forma que, con base en la legislación, solo existen algunas oficinas responsables en ciertas áreas, a saber: áreas de consulta y área administrativa previstas en el artículo 19 del Reglamento de la Ley de Archivos del estado de Puebla.	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/w0105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

Esta tabla se denomina “áreas coordinadoras de archivos”, y debo decir que en la Legislación Federal se llamaban “UCA”, cuyo significado es “Unidad Coordinadora de Archivos”, y en esta Ley General se habla de “Área Coordinadora de Archivos”, a propósito de la cual se realiza la siguiente cita:

“La instancia encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos.”¹⁵³

Esta área coordinadora tiene la finalidad de promover el trabajo conjunto de los compañeros de toda una dependencia, así como también de vigilar que los trabajos en materia de gestión documental se cumplan.

¹⁵³ Fracción X, del artículo 4 de la Ley General de Archivos

Tabla 15. Cuerpo asesor de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe un Cuerpo asesor (Consejo o Comité Técnico o Comité o Consejo Académico) que auxilie a la agencia estatal de gestión de archivos	Sí=1; No=0	0	No aplica	0	Ni en la Ley de Archivos del estado de Puebla ni en el reglamento de la misma hay alguna de un cuerpo asesor que auxilie a la agencia estatal de archivos.	No hay evidencia

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

La figura del “Cuerpo asesor de archivos” que contempla la tabla anterior hace referencia a un ente que no existe en la Ley Federal ni en la Ley General en materia de Archivos. Sin embargo, debería ser una figura de importancia, pues la asesoría es la base bajo la cual deben funcionar los sujetos obligados.

Cabe hacer mención de que en el caso de Puebla existe el Archivo General del Estado, el cual brinda asesorías y capacitaciones en la materia a todos los sujetos obligados de las distintas dependencias del Estado, es decir, la capacitación existe; pero no tiene un alcance legal dentro de la redacción de la Ley General.

Tabla 16. Sistema electrónico de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe un sistema electrónico de archivos (de búsqueda y localización en el acervo)	Sí=1; No=0	0	No aplica	0	No hay un sistema electrónico de archivos en el estado de Puebla para la búsqueda y localización en el acervo que esté regulado; tampoco existe en la práctica.	No hay evidencia.

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

El sistema electrónico de archivos es uno de los objetivos a futuro con el que deberán de cumplir todas las dependencias, pues para construirlo deben tenerse de inicio los documentos físicos debidamente construidos, para que a partir de ellos se puedan digitalizar y se vuelvan de fácil acceso y disponibilidad para efectos de su consulta.

Muchas dependencias tienen la buena práctica de digitalizar lo que producen o lo que reciben; pero no se trata de digitalizar de forma aislada, sino que el mismo orden que guardan los archivos físicos es el que deben contemplar los archivos digitales. Es por ello que se hace hincapié en que es indispensable que las personas se capaciten antes de elaborar los trabajos correspondientes en materia de archivos, pues de lo contrario estarían en el supuesto de estar haciendo un doble trabajo (al tener que corregir o complementar la información que de un inicio archivaron de forma inadecuada).

Tabla 17. Resguardo de archivos electrónicos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe un sistema electrónico para resguardo de versiones electrónicas de los archivos.	Sí=1; No=0	0	No aplica	0	No hay un sistema electrónico para el resguardo de archivos en el estado de Puebla.	No hay evidencia.

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

En el caso del tema de resguardo de archivos electrónicos, aplica la misma reflexión que se hace para la tabla 16, pues se enfatiza en que deben construirse primero los archivos físicos para estar en condiciones de construir los archivos digitales o electrónicos.

A continuación se presentará el último análisis de la Ley Federal de Archivos, y sus respectivos comentarios a modo de comparación con la ley General en la materia; en esta ocasión se analizará el apartado “técnico”, para ello se presentan las siguientes 11 tablas:

Tabla 18. Catálogo de disposición documental

Variable	Calificación de existencia	Captura Dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe un catálogo de disposición documental en cada dependencia del gobierno estatal	Sí=1; No=0	1	Óptimo	5	En la sección tercera del Reglamento de la Ley de Archivos del estado de Puebla, se encuentra el "Catálogo de disposición documental", dicha sección abarca del artículo 41 al 46 del citado reglamento.	http://ordenjurico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

El catálogo de disposición documental, conocido por sus siglas como CADIDO, es un documento que ha existido desde la Ley Federal y que prevalece aún en la Ley General en la materia. Su existencia es fundamental para que se pueda dar la organización de los documentos producidos en una dependencia.

El CADIDO contempla las secciones y las series, así como las subsecciones y subseries que cada área productora de documentación requiera para la organización de sus archivos, así como el destino final de los documentos producidos. Lo recomendable en la elaboración de este instrumento es que no se haga una distribución de su contenido en función de un organigrama, puesto que éstos suelen cambiar constantemente y eso podría entorpecer la adecuada clasificación de la información que se contiene en ellos; y esta misma recomendación aplica para la elaboración del Cuadro General de Clasificación Archivística, el cual es la base para la elaboración de este catálogo.

Tabla 19. Cuadro general de clasificación

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe cuadro general de clasificación en cada dependencia del gobierno estatal	Sí=1; No=0	1	Óptimo	5	En la sección II del Reglamento de la Ley de Archivos del estado de Puebla se encuentra el "Cuadro General de clasificación archivística", la cual abarca a los artículos 39 y 40 del reglamento en comento.	http://ordenjurico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

El Cuadro General de Clasificación Archivística es, sin duda, la base para poder trabajar el resto de los documentos archivísticos, sino hay cuadro, no habrá catálogo, ni guía simple y mucho menos inventario. Además, la tarea más difícil que hoy tiene el área coordinadora de archivos es la construcción de este instrumento, pues debe de contemplar todas las series y subseries necesarias para que las personas puedan archivar sus documentos, labor que implica el rediseño de la forma de organización de las dependencias. Este documento existía en la Ley Federal y sigue existiendo en la Ley General, lo cual es un acierto, pues como ya se ha dicho es la base para realizar el resto de los documentos. Además debe decirse que este cuadro tendrá que ser publicado en el portal de cada dependencia, al igual que el CADIDO, como parte de las obligaciones de transparencia que deben cumplir los sujetos obligados.

A continuación se presenta una imagen de las series comunes que hoy se manejan en la práctica de la conformación de los Cuadros Generales de Clasificación Archivística.

Imagen 3. Series comunes del Cuadro General de Clasificación Archivística

CÓDIGOS				FUNCIONES COMUNES
SECCIÓN	SUBSECCIÓN	SERIES	SUBSERIES	
1C				Legislación
2C				Asuntos Jurídicos
3C				Programación Organización y Presupuestación
4C				Recursos Humanos
5C				Recursos Financieros
6C				Recursos Materiales y obra pública
7C				Servicios Generales
8C				Tecnologías y Servicios de la Información
9C				Comunicación Social
10C				Control de Auditoría de Actividades Públicas
11C				Programación, Información, Evaluación y Políticas
12C				Transparencia y Acceso a la Información
13C				Administración de archivos

Fuente: Capacitación con el C. Gabriel Mayor en el Archivo General del Estado, el 23 de octubre de 2020.

Como se puede observar en la imagen anterior, en Puebla se establecen 13 series de tipo común para construcción de los Cuadros Generales de Clasificación Archivística, con la finalidad de que las dependencias puedan tener los cuadros de forma homologada, lo cual no es erróneo, pero sí genera conflicto en la forma en que los cuadros se construyen, porque puede suceder que alguna de estas secciones no sea aplicable a las actividades ni a los documentos que se produzcan en una dependencia.

Tabla 20. Guía de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe Guía simple de Archivos del gobierno estatal	Sí=1; No=0	1	Óptimo	5	En Puebla existe una guía simple de archivos que se encuentra constatada en la sección VI del Reglamento de la Ley de Archivos para el estado de Puebla, en sus artículos 50 y 51.	http://ordenjurico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

A continuación se presenta una imagen que muestra la estructura de una guía simple de archivos.

Imagen 4. Guía simple de Archivos

GUÍA SIMPLE DE ARCHIVOS								
FONDO:								
NOMBRE Y CARGO DEL RESPONSABLE DE ARCHIVO:								
DOMICILIO:								
TELÉFONO:								
CORREO ELECTRÓNICO:								
CÓDIGOS				FUNCIONES SUSTANTIVAS	DESCRIPCIÓN	FECHAS EXTREMAS	VOLUMEN	UBICACIÓN FÍSICA
SECCIÓN	SUBSECCIÓN	SERIES	SUBSERIES					
1S								
2S								
3S								
4S								
1S								
		1S.1		Disposiciones en materia de....				
		1S.2		Planes, programas y proyectos en materia de.....				
		Etc.						
2S								
		2S.1		Disposiciones en materia de....				
		2S.2		Planes, programas y proyectos en materia de.....				
		Etc.						

Fuente: Capacitación con el C. Gabriel Mayor en el Archivo General del Estado, el 23 de octubre de 2020.

Como puede observarse de la imagen anterior, una guía simple de archivo sirve para describir el tipo de documentación que se contiene en una determinada serie documental, así como las fechas extremas que abarca esa información, es decir, la fecha de inicio y la fecha de cierre, o dicho de otra forma, la fecha más antigua y la fecha más reciente que concentra un expediente de una determinada serie.

Adicionalmente, una guía simple de archivo nos muestra el volumen de cada serie que conforma el archivo, y dicho volumen puede estar expresado en número de expedientes y en número de legajos que conforman a esos expedientes. Finalmente, la guía nos mostrará la ubicación exacta que cada uno de los expedientes tiene en un espacio físico del archivo de una dependencia.

De la ubicación física es importante que las personas no alteren la información, y que el archivero o estantería a la que hagan referencia sea realmente la que contiene la documentación de una determinada serie; lo anterior para efectos de que en un proceso de auditoría no existan errores de ubicación y sean mal evaluados los sujetos obligados.

Tabla 21. Clasificación de los archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe una clasificación de archivos de trámite, archivos de concentración y archivos históricos en el gobierno estatal	Sí=1; No=0	1	Óptimo	5	De los archivos de trámite: Tiene su fundamento en los artículos del 27 al 30 del Reglamento de la Ley de Archivos del estado de Puebla. Por lo que corresponde a los archivos de concentración estos tienen su fundamento en los artículos del 31 al 33 del Reglamento de la Ley de archivos del estado de Puebla.	http://ordenjurico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

					Respecto de los archivos históricos tenemos su clasificación en el artículo 34 del Reglamento de la Ley de Archivos del estado de Puebla.	
--	--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

Los tipos de archivo que existen tanto desde la perspectiva de la ley federal como de la ley estatal, se ciñen a lo siguiente:

- Archivo de trámite
- Archivo de concentración
- Archivo histórico

De estos tipos de archivo debe tomarse en cuenta que están clasificados por la temporalidad en que son de consulta continua, los primeros (los de trámite) son altamente requeridos, pues todo el tiempo se necesitan y son los más recientes que existen en las dependencias. Dada la necesidad de su constante consulta, están colocados en los escritorios y espacios de trabajo que permitan tenerlos a la mano.

De manera posterior se tienen los archivos de concentración, los cuales son de consulta aún recurrente pero no cotidiana. Estos archivos deben estar ubicados físicamente (y en su caso, digitalmente) en espacios que garanticen su adecuada conservación y consulta.

Finalmente el archivo histórico concentrará el tipo de documentos que por su importancia necesitan conservarse para siempre en una dependencia. De ahí que se tengan que mantener de manera permanente. Es importante recalcar que cuando un documento es destinado al archivo histórico se volverá de consulta para todo el público, y de esta forma cualquier persona va a poder acceder a él, con fines de consulta o de investigación.

Tabla 22. Archivos de trámite

Variable	Calificación de existencia	Captura Dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existen archivos de trámite	Sí=1; No=0	1	Óptimo	5	El capítulo tercero del Reglamento de la Ley de Archivos del estado de Puebla está dedicado al estudio de los "Archivos de trámite", dicho capítulo comprende de los artículos 27 a 30.	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

Los archivos de trámite tienen la característica de estar vigentes, y en función de ello es necesario tenerlos al alcance de los sujetos obligados. Todos los archivos de trámite tienen la característica de estar debidamente clasificados en función del Cuadro General de Clasificación Archivística, y deberán estar clasificados con su portada, de tal forma que en ella se concentre la información que permita conocer qué es lo que se contiene en ellos.

Debe enfatizarse que desde este momento en que son archivos de trámite debe buscarse la forma de que los documentos estén libres de metal que dañe el contenido, así como también debe evitarse la perforación de los documentos para colocarlos en carpetas o en recopiladores. Lo ideal es usar folder de papel que garanticen el cuidado y la conservación de los documentos.

Tabla 23. Archivos de concentración

Variable	Calificación de existencia	Captura Dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existen archivos de concentración (por dependencia o una general del gobierno estatal)	Sí=1; No=0	1	Aceptable	3	El artículo 31 del Reglamento de la Ley de Archivos específica que "los sujetos obligados" tendrán un archivo de concentración; y estos sujetos están definidos en el artículo 2 de la Ley de archivos del estado de Puebla, donde nos especifica que: Son sujetos obligados de esta Ley: I. El Poder Ejecutivo del Estado, sus dependencias y entidades; II. El Poder Legislativo del Estado y cualquiera de sus órganos; III. El Poder Judicial del Estado y cualquiera de sus órganos; IV. Los organismos públicos autónomos; y V. Los Ayuntamientos, sus dependencias y entidades para municipales. Por lo tanto existe un archivo de concentración por dependencia. Se califica de aceptable porque el ordenamiento jurídico señala la existencia del archivo de concentración, pero no hay evidencia de su existencia.	<p>http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)</p> <p>http://www.htjspuebla.gob.mx/filesec/transparencia/reglamento_de_transparencia/files/ley_de_archivos_del_estado_de_pue.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

Los archivos de concentración se mantienen por cinco años (posteriores a los dos años en que se mantienen como archivo de trámite), y en este momento de

su conservación deben estar debidamente organizados y colocados en espacios identificados (en charolas, cajones, estantes y/o archiveros).

El tema de los archivos de trámite tiene una peculiaridad, su temporalidad, pues ya se ha dicho que lo común es que se conserve por cinco años; sin embargo, hay áreas muy concretas dentro de una dependencia que pueden implicar la necesidad de concentrar la información en un período de diez años, como es el caso de la documentación producida en espacios como las unidades administrativas, financieras y contables de una dependencia; lo anterior en función de que en dichas áreas lo que se audita es el manejo responsable y oportuno de los recursos financieros que se han otorgado a las dependencias. De ahí la importancia de respetar las necesidades que cada área productora de la información demande.

Tabla 24. Archivo histórico

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existe un archivo histórico (por dependencia o uno general del gobierno estatal)	Sí=1; No=0	1	Aceptable	3	El artículo 34 del Reglamento de la Ley de Archivos en su fracción primera, inciso C, estipula que el archivo histórico se conformará de los documentos de los sujetos obligados, los cuales están definidos en la Ley de archivos de Puebla en su artículo 2, donde se estipula que los sujetos obligados son: I. El Poder Ejecutivo del Estado, sus dependencias y entidades;	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017) http://www.htjspuebla.gob.mx/filesec/transparencia/reglamento_de_transparencia/files/ley_de_archivos_del_estado_de_pue.pdf

					II. El Poder Legislativo del Estado y cualquiera de sus órganos; III. El Poder Judicial del Estado y cualquiera de sus órganos; IV. Los organismos públicos autónomos; y V. Los Ayuntamientos, sus dependencias y entidades. Por lo tanto, existe un archivo histórico por dependencia. Se califica de aceptable porque el ordenamiento jurídico señala la existencia del archivo histórico, pero no hay evidencia de su existencia.	(Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)
--	--	--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

El archivo histórico representa uno de los dos posibles destinos finales que puede tener la documentación producida (el otro destino es la baja documental); y dicho destino implica que la información que se concentre en tales documentos se volverá de consulta pública, es decir, podrá ser objeto de investigaciones de parte de cualquier persona, por lo cual es sumamente importante conocer el tipo de datos que se contienen en los documentos, con la finalidad de no llegar a violar el derecho a la intimidad de las personas cuyos datos se ven involucrados en el archivo histórico de una dependencia.

Es importante resaltar que el archivo histórico no sirve para contar la historia de una dependencia, ni tampoco se trata de un archivo que concentre documentación antigua, sino que es el destino que se ha programado para la documentación y que tendrá el carácter de ser público.

Tabla 25. Resguardo físico de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
Existen espacios físicos dedicados específicamente al resguardo de archivos	Sí=1; No=0	1	Aceptable	3	Si existen espacios físicos que resguardan los documentos que se custodian en los archivos; el empleo de contenedores como cajas, sobres, fundas. Se dice en el Reglamento de la Ley de Archivos, en el inciso b) de la fracción IV de su artículo 34 se explica que para la conservación de los archivos, se cuenta con reprografía de los documentos para evitar su deterioro o destrucción.	http://wwwordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

El resguardo físico de los archivos debe estar definido en un manual de procedimientos que permita dar reglas para la organización y manejo de los archivos de una dependencia, es decir, deben definirse los materiales, los tamaños de dichos materiales, así como la forma correcta en que deben emplearse.

Debe evitarse el uso de elementos plásticos que favorezcan la concentración de humedad o de calor, así como de metales que dejen huella de oxidación en el papel; lo preferible es usar cartón para el resguardo de los documentos, así como hilo que no dañe el papel.

El espacio físico en donde se concentre la documentación deberá estar libre de plagas, de humedad, de exceso de calor y no debe resguardarse la documentación en alturas extremas que puedan sufrir un daño de caída fácil, como suele suceder cuando hay sismos.

Tabla 26. Seguridad del resguardo físico de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
En el o los espacios físicos para resguardo de archivos hay un sistema de seguridad que garantiza la integridad de los expedientes de archivo	Sí=1; No=0	0	No aplica	0	En la Ley General de Archivos del estado de Puebla y en el Reglamento de la misma no hay mención alguna de un espacio destinado para el resguardo de los archivos, ni tampoco hay mención de un sistema de seguridad que garantice la integridad de los expedientes.	No hay evidencia

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

Para la conservación de los archivos deben implementarse medidas que garanticen el cuidado de los documentos, tales como el uso de materiales que cuiden la información contenida en los documentos, así como vigilar que las condiciones del espacio en donde se concentra la documentación estén libres de humedad y de plagas que dañen los archivos.

En este sentido son importantes los procesos de fumigación, para evitar que las plagas invadan el papel y se corra el riesgo de perder el contenido. Además, en técnicas más elementales, se deben usar guantes y cubrebocas en el proceso de manipulación de los documentos con la finalidad de que las personas protejan los documentos y de que a la vez las personas se protejan de las plagas que pudieran estar contenidas en los documentos.

Tabla 27. Control ambiental de resguardo físico de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
En los espacios físicos para resguardo de archivos hay un sistema de control ambiental (climatización y control de humedad para crear un ambiente artificial para la conservación de archivos).	Sí=1; No=0	0	No aplica	0	Tanto la Ley General de Archivos del estado de Puebla como su reglamento, son omisos en cuanto a la un control ambiental para el resguardo de los archivos.	No hay evidencia

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

En diversas ocasiones se pasa por alto el hecho de elegir adecuadamente un espacio físico que mantenga a salvo la documentación producida en una dependencia; tal es el caso de aquellos que eligen lugares con techos de lámina, o cerca de ríos, lagos o mares, o cerca de zonas con abundante vegetación que favorecen la humedad. Debe tenerse presente que los documentos deben resguardarse adecuadamente, lo cual no significa colocarlos en cajas y estantería en condiciones óptimas, sino resguardarlos en lugares con las

condiciones físicas y climáticas pertinentes que garanticen la conservación de los documentos y, por tanto de la información contenida en ellos.

Lo anterior es importante porque un lugar con exceso de humedad puede provocar la pérdida de la información de un documento, puesto que dicha condición provoca que las tintas se borren del papel; lo que podría ser aún más delicado es el hecho de colocar la documentación cerca de ríos, lagos o mares, situación que puede llevar a un escenario en el que se desborden o bien, suban tanto sus niveles que generen problemas en los drenajes cercanos y como consecuencia de ello se tengan inundaciones que provoquen la pérdida total de la documentación producida.

Tabla 28. Procedimiento de consulta de archivos

Variable	Calificación de existencia	Captura dicotómica	Calificación específica de calidad (Si aplica)	Captura Ordinal	Justificación de la calificación específica de calidad	Fuente (enlace electrónico donde se encuentra la información)
En el o los espacios físicos para resguardo de archivos se establece un procedimiento de consulta que garantiza la integridad de los documentos y evita el riesgo de sustracción	Sí=1; No=0	1	Aceptable	3	En la fracción IV del artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Archivos se establecen procedimientos para la consulta, pero estos solo atienden al cuidado que deben tener los archivos históricos. IV. La consulta y reproducción consiste en garantizar a los usuarios la disponibilidad permanente, acceso y consulta de los documentos o expedientes, con carácter histórico, mediante la utilización de los instrumentos de control y el empleo de versiones electrónicas de los documentos, a través de los siguientes servicios: a) Consulta en sala; b) Reprografía de los documentos para evitar su deterioro o destrucción; c) Orientación sobre la información que contiene el acervo histórico; d) Registro de usuarios, de las personas que tienen acceso a la consulta del Acervo Histórico, y e) Las restricciones temporales para la consulta de los documentos y expedientes, serán aplicables cuando estos se encuentren en los procesos	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105779.pdf (Consulta realizada el 12 de septiembre de 2017)

					de limpieza, descripción, restauración, exposición o difusión.	
--	--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en máscara de Comunidad PIRC-CIDE.

Probablemente uno de los aspectos más complicados después de haber ordenado y organizado el archivo institucional, sea el de prestar la documentación para efectos de consulta, pues de esa forma lo que se requerirá es que las personas que están a cargo del resguardo de la documentación deben cuidar que en el proceso de préstamo de los expedientes no existan pérdidas de los mismos, o bien, no existan alteraciones en el contenido de la documentación; de ahí la importancia de tener debidamente foliados cada uno de los expedientes.

Después de haber realizado este análisis minucioso sobre la ley de la materia que nos ocupa en esta investigación doctoral, se dará paso a un apartado que comprende la relación de los archivos con la transparencia y la rendición de cuentas, relación que a su vez trastoca a la consecuencia inmediata, la corrupción.

4.3. La transparencia y rendición de cuentas como combate a la corrupción

Para iniciar con la redacción de este apartado se hará referencia a las palabras de Juan Velásquez en cuanto a las formas de combatir la corrupción en función de la aplicación de la ley.

“Ninguna ley sirve para combatir la corrupción si no se aplica. El problema se llama impunidad, que en México es de 99 por ciento de los delitos que se cometen, esto es, que solamente uno de cada 100 se castiga. El mayor ejemplo que alienta la corrupción es el de la autoridad, muchas veces corrupta y otra más miedosa de aplicar la

ley, pues teme que se le califique de autoritaria y represiva. Si la ley se hiciera cumplir, aun coercitivamente, que es precisamente la característica de la ley, la corrupción disminuiría. Que la ley se respete es lo que se necesita por principio”.¹⁵⁴

La historia de la corrupción es vasta. Hay testimonios de su existencia en todos los tiempos, en todas las culturas, en todas las regiones y en todos los sistemas políticos conocidos. Un libro muy acreditado sobre sobornos empieza tranquilamente su relato en el año 3000 a. C. y un escritor contemporáneo puede explicar a sus conciudadanos lo que es la corrupción mediante la mera traducción de textos latinos clásicos, que se leen como si hubieran sido escritos recientemente.¹⁵⁵

Para Ian McLean, la rendición de cuentas es:

“El requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño. La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas ex post por los efectos que generan.”¹⁵⁶

La corrupción distorsiona los incentivos, socava las instituciones y redistribuye la riqueza y el poder en forma injusta. Cuando la corrupción compromete el derecho de propiedad, el imperio de la ley y los incentivos a la inversión, el desarrollo económico y político se paraliza.

¹⁵⁴ Velásquez, Juan. *¿Qué debemos hacer para combatir la corrupción?* Disponible en: <https://elmundodelabogado.com/revista/encuesta/item/que-debemos-hacer-para-combatir-la-corrupcion> (Consulta el 16 de octubre de 2019)

¹⁵⁵ Perelli, Luciano, *La Corruzione Politica nell'antica Roma*, Milán, Rizzoli, 1994.

¹⁵⁶ Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1. Citado por Ugalde, Luis C. (2002). La rendición de cuentas y democracia en México. Instituto Federal Electoral. México, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/48574620/UGALDE-Rendicion-deCuentas-y-Democracia-en-Mexico> (Consulta realizada el 7 de octubre de 2018).

Es necesario reconocer que una sociedad con corrupción generalizada y carente de procesos transparentes no aumentará su nivel económico, ni la participación ciudadana en el desarrollo.

El medio más eficaz para terminar con la corrupción y la cultura del silencio es la transparencia de la actividad gubernamental y el acceso a la información.

El acceso a la información gubernamental fortalece la democracia y consolida el Estado de derecho. Resulta imprescindible reglamentar el derecho de acceso a la información, estableciendo puntualmente los derechos y las obligaciones tanto del que la solicita como del que la debe proporcionar.

Las medidas punitivas para combatir la corrupción son funcionales siempre que se tenga en cuenta el contexto institucional en el que se aplican. En el caso de México se pasa por alto que el problema es muy profundo por el deterioro institucional que padecemos. Será poco lo que se pueda avanzar si no se corrigen problemas como la extrema concentración del poder político y la ausencia de controles por parte de los órganos de representación política. En las democracias bien diseñadas se cuenta con este tipo de controles, que sujetan a los titulares de los altos cargos a un escrutinio sistemático y continuo por parte de los congresos o parlamentos.

Para combatir la corrupción se requiere que las instancias encargadas de investigar a los funcionarios involucrados sean autónomas o que se permita a la ciudadanía ejercer directamente la acción penal, como sucede en otros países. Si revisamos las historias de éxito en Italia o en Colombia, por citar solamente dos ejemplos emblemáticos, veremos que las fiscalías funcionaron de manera autónoma y los jueces se encargaron de sacudir a sus corruptas clases políticas.

Fortalecer la legitimidad de las instituciones de la República es un imperativo de Estado y la mejor manera de combatir la corrupción y el manejo indebido de los asuntos nacionales. Lo anterior solamente se logrará con una actuación

responsable y acertada de los servidores públicos. Se debe predicar con el ejemplo, ante el cual las palabras sobran.

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos indispensables para avanzar en la construcción de una democracia sustantiva. Asimismo, estos accesos son esenciales para lograr un gobierno responsable y responsivo a las necesidades de la ciudadanía y de una sociedad interesada en participar activamente en los asuntos públicos que afectan su calidad de vida.

En el caso de México, el Gobierno federal, a través del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y la Secretaría de la Función Pública, y algunas organizaciones de la sociedad civil hemos trabajado de manera conjunta en esta iniciativa a lo largo del último año. Conformamos un Secretariado Técnico Tripartita, que es el órgano coordinador de los trabajos, y elaboramos un Plan de Acción Ampliado que recoge las propuestas de las organizaciones e incluye 36 compromisos puntuales, con dependencias responsables de su cumplimiento y fechas para ello. Por ahora no tenemos un panorama claro sobre los resultados concretos de cada uno de los compromisos asumidos por las dependencias dado que la etapa de implementación no ha concluido. Sin embargo, las organizaciones que participamos en esta iniciativa, y en particular Fundar, reconocemos en esta alianza una plataforma que permite establecer una nueva relación entre sociedad y gobierno a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

Resulta que la transparencia solamente se puede materializar cuando los documentos públicos existen y se mantienen disponibles al público. Sin documentación, las obligaciones de transparencia no tienen en qué ejercerse. Para que haya rendición de cuentas, es necesario que existan los archivos y los expedientes y que su manejo no esté a merced de decisiones políticas del régimen en turno. Por lo tanto, se necesita una buena política de archivos. En

ese contexto, la Ley General de Archivos es un complemento fundamental del marco normativo en materia de transparencia.

Sin embargo, lejos de resolver los problemas de manejo de archivos y abonar a una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como a la construcción de la memoria histórica de México, la iniciativa de Ley General de Archivos que se presentó en el Senado de la República el pasado 17 de noviembre pone en riesgo nuestro acceso a la información.

La iniciativa presentada reconoce varios de los problemas hoy presentes en la gestión de archivos. Señala que el manejo de los documentos de la administración pública se deteriora continuamente debido a la falta de profesionalismo en la gestión documental, la escasez de personal capacitado, la insuficiencia de presupuesto, y la precariedad de las instalaciones, entre otros problemas.

Sin embargo, la misma iniciativa no resuelve varios de estos problemas, y en cambio incluye puntos que pueden mantener o incluso generar más deficiencias.

De ser aprobada esta iniciativa en sus términos actuales, el principal aspecto que genera preocupación es que la historia y, por ende, la rendición de cuentas quedarían en manos de la Secretaría de Gobernación (Segob) y, más específicamente, de la dirección del Archivo General de la Nación (AGN) designada por el Presidente de la República. Es decir, permanecerán sin independencia y vulnerables a conveniencias políticas.

El otorgar la política pública archivística a la Segob es mantener vinculada esta política al control político del Ejecutivo. Esto implica someter los nuevos y esperanzadores Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción a ese control. En ese contexto, los hechos históricos que resulten comprometedores para el gobierno federal y los gobiernos locales podrán ser censurados de la historia colectiva mexicana.

Se gastan recursos de forma inercial sin realmente valorar la efectividad del gasto. A pesar de que a nivel federal llevamos más de 10 años aplicando la metodología de evaluación del desempeño, toda la información que se genera para darle seguimiento a los programas de gobierno finalmente no se traduce en mejoras sustantivas en su diseño e implementación. Hoy en día, la gran parte de los programas presupuestarios que tiene el gobierno federal cuentan con un mecanismo para la evaluación de sus resultados: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

En la práctica, lo que suele suceder, es que los responsables de la operación de estos programas públicos solicitan la misma cantidad de recursos con los que contaron en años anteriores sin realizar un balance robusto respecto a qué tan efectivo fue su gasto. Además, es una práctica común que en el transcurso del año, los gastos que fueron aprobados para ciertos rubros sean destinados hacia cosas muy diferentes con tal de ejercer el presupuesto y que las instituciones públicas no sean castigadas en los años posteriores con asignaciones menores.

Es claro que no solo existen malos manejos en el gasto público, sino que también tenemos un presupuesto inercial en donde se ejercen los recursos públicos en donde no es prioritario.

La corrupción afecta el goce y garantía de los derechos humanos más básicos como salud, educación, agua, vivienda, etc. La corrupción es, además, regresiva, en tanto que afecta más a quienes menos tienen.

En Puebla, como en el resto de los países de México, el Programa de Anticorrupción tiene como fin impulsar mecanismos de transparencia en el manejo de las políticas públicas, fortalecer nuestro sistema de rendición de cuentas, así como fomentar el combate eficaz contra la corrupción. En este sentido, busca ampliar el entendimiento sobre las consecuencias del mal manejo de las políticas públicas, evalúa la efectividad e implementación de los instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y anti-corrupción

existentes, analiza las experiencias locales e internacionales en la materia con el fin de proponer medidas de mejora de estos instrumentos, y promueve el debate público sobre el asunto en las instancias legislativas y ejecutivas correspondientes, con el fin de incidir en sus decisiones.

La corrupción se genera normalmente en las esferas más altas del poder político, económico y social. Por lo tanto, qué se puede esperar de los empleados que trabajan en una oficina.

Los resultados más visibles son la fragmentación social y la desigualdad de oportunidades para los ciudadanos. La corrupción se da también en otros espacios sociales, que nada tienen que ver con el poder político. Estos actos los observamos diariamente desde que abordamos cualquier transporte, en el mercado, al realizar trámites oficiales, etc.; puede suceder en los lugares menos pensados y con las personas menos esperadas.

Separar la corrupción del materialismo es imposible, hay dos causales para ser corrupto, el Capital y el Poder, el delincuente común con dinero puede derrochar y bañarse en efímero lujo pero seguirá siendo un mediocre sin poder; en cambio un corrupto inteligente usa el capital para comprar poder, compra a la familia con ostentación y éstos nunca se preguntan de dónde sale la abundancia; él busca la sensación que te da la idolatría, el síndrome monárquico de decidir sobre el bien y el mal y para eso le es necesario el dinero, aunque el verdadero acto ilícito son las perversiones cometidas para conseguirlo, pero no toda acción de corrupción se basa en el apoderamiento del dinero, también hay malversación, dolo, distracción, discriminación, maltrato, negligencia, nepotismo y amiguismo entre otras.

El concepto de corrupción es relativo, ya que este varía en dependencia del país o la jurisdicción. Ocurre que algunas prácticas políticas pueden ser legales en un lugar e ilegales en otros. Lo que sí es una tendencia social es que en países

con determinados intereses de grupos políticos, las prácticas de corrupción se dan con más frecuencia.

El fenómeno de la corrupción política en la actualidad suele verse como un elemento inherente a la realidad mundial, y una nación podrá alcanzar una estatura seria y consecuente tanto menos condescendiente sea con este fenómeno. Su nivel de tolerancia o de combate evidencia la madurez política de cada país. Por esta misma razón existen entidades nacionales e internacionales, oficiales y privadas, con la misión de supervisar el nivel de corrupción administrativa internacional.

La corrupción es pues un problema de suma importancia y gran trascendencia pública. Ello no obstante, es generalmente analizado de manera superficial. Es vista como un problema policiaco o judicial. Pocas veces se examinan sus orígenes. Identificarlos, sin embargo, resulta fundamental para proponer fórmulas políticas eficaces.

La corrupción distorsiona y debilita cualquier esfuerzo administrativo que quiera ser diferente. Debilita el espíritu creativo, idealista y sensible esencial para el desarrollo político y social de las sociedades humanas, específicamente las democráticas

En el caso de las democracias, este tipo de corrupción se caracteriza porque ocasiona una erosión constante e intensa en todas las áreas del comportamiento estatal. Resta credibilidad a los objetivos y lineamientos que el Estado reclama para sí mismo ante la sociedad que debe dirigir y servir. Una democracia víctima de la categoría de corrupción total, manifiesta una ilegitimidad electoral que reduce la credibilidad de los ciudadanos en los procesos políticos; políticas del gobierno. La comunicación social, el consenso y la vitalidad política sucumben ante la fuerza de los efectos de esta categoría.

Dentro de la corrupción nos interesa destacar la que se suscita entre los políticos, está ligada al poder ya sea como resultado de una acción popular o

como parte del ejercicio de la política para conseguir autoridad. Se percibe por los ciudadanos como el medio a través del cual el político y funcionarios políticos se enriquecen a cambio de comisiones o sobornos. El financiamiento de las campañas políticas constituye un instrumento fundamental para la práctica de este tipo de corrupción.

La lucha contra la corrupción supone un gran esfuerzo, pero para iniciarla y lograr que ella tenga el éxito que esperamos todos, debemos comenzar por educar en valores.

Mientras no eduquemos en valores, de nada servirán todas las iniciativas, porque el hombre no habrá cambiado su manera de pensar de convivir con sus connacionales, vecinos, trabajadores, autoridades, y continuará robando, desfalcando, apropiándose, de los bienes de los demás y del estado.

La corrupción hay que frenarla, procurando que todos los actos públicos sean transparentes, que los trámites ante la administración pública sean cada día más simples, quitando a miles de empleados y funcionarios públicos el poder que tienen para decidir incluso de modo arbitrario contra los administrados, para obligarlos a pagar coimas, para no privarlos de sus derechos.

Los sectores más corruptos son los estamentos intermedios de la administración pública, que aplican las normas que ellos quieren en cada caso, sin respetar la vigencia de estas, su jerarquía, el interés público, el bienestar común.

La corrupción es un lastre que genera enormes pérdidas en materia económica, pero lo más preocupante es que socava la confianza en las instituciones y nulifica el desarrollo económico y social, algo que lamentablemente viven varios países y que México ha estado sufriendo en las últimas décadas. Un acto de corrupción se materializa cuando un policía acepta una mordida, cuando un ciudadano se pasa el alto de un semáforo, cuando un funcionario acepta sobornos para apresurar un trámite, o cuando se benefician de descomunales desvíos del erario público. La corrupción nos lastima y contribuye con la enorme

desigualdad que impera en nuestro país, la corrupción es el elemento vertebral de una sociedad desigual, con pobreza y sin oportunidades.

La corrupción política es el mal uso del poder público que tiene como objetivo conseguir algún provecho o ventaja de manera ilegal, usualmente de manera secreta y privada. Los gobiernos son muy sensibles a la corrupción política. Sin embargo, hay muchos tipos de corrupción, puede ser el uso ilegítimo de información privilegiada, narcotráfico, patrocinio, extorsiones, sobornos, fraudes, malversaciones, nepotismo, despotismo, impunidad y muchas más.

La corrupción lastima a nuestra sociedad y amplía la brecha de la desigualdad, porque es un hecho que este tipo de prácticas cuesta más a los que menos tienen. Pero, aún más sensible es que la consecuencia de la corrupción y la impunidad ha degradado fuertemente la confianza de los mexicanos y contribuido a tener una ciudadanía más escéptica de las instituciones que fueron creadas para mantener un ambiente de seguridad, certidumbre y competitividad en el país.

Se puede decir que los efectos de la corrupción son muy amplios y pueden llegar a extenderse en todos los ámbitos para que una nación salga a flote; en el sector privado, la corrupción tiene una gran repercusión en él, siendo que influye en el costo de los negocios y actividades corporativas, dado que tienen que sumarse el precio de los gastos ilícitos, al igual que en costo del control de las negociaciones con los cargos públicos y la poca seguridad del cumplimiento de los acuerdos.

La corrupción provoca la distorsión en el sector público al momento que las inversiones públicas se descarrilan a proyectos en los cuales los sobornos son muy comunes. Los funcionarios encargados de este tipo de obras pueden aumentar el tamaño de las mismas y la complejidad para distorsionar de esta manera aún más a donde destinan los fondos y usarlo como escudo. La corrupción a su vez provoca que los servicios e infraestructuras realizadas por el gobierno sean de menor calidad pero que el presupuesto cada vez sea mayor.

Dentro de la corrupción podemos destacar que la causa más importante de la corrupción es la ineficiencia, la cual reduce la calidad del servicio que las entidades prestan al público y, por consiguiente, crea estímulos tanto para que el cliente ofrezca dinero a cambio de la obtención del servicio como para que el funcionario se involucre en este tipo de transacciones. La ineficiencia está asociada a la carencia o el pobre funcionamiento de los sistemas de planeación y control, lo que hace difícil diferenciar los efectos de las acciones corruptas, establecer las responsabilidades y aplicar los castigos.

El gobierno se ha sobreextendido en sus funciones. En el pasado, el Estado asumió responsabilidades sobre la provisión de un número demasiado grande de bienes y servicios que no podía cumplir en la forma apropiada. Como resultado necesario, esas funciones se han cumplido con bajos niveles de eficiencia y eficacia.

Tanto los funcionarios de primer nivel en las entidades como las políticas de las instituciones son muy inestables. El frecuente relevo de directores lleva a que los cargos de mayor responsabilidad sean ocupados por personas de su confianza, lo que trunca las posibilidades de ascenso de los empleados que han permanecido mayor tiempo en las entidades.

Lo anterior ha llevado a la idea de que entre los empleados medios y bajos de que la calidad de la gestión no es importante, pues los resultados no tienen posibilidades de salir a la luz ya que serán borrados por una administración diferente, que necesariamente llegará pronto con nuevos planes y prioridades; idea que es completamente errónea, pues ningún empleado (del nivel que sea) es dueño de la información y documentación producida en la dependencia en donde labora.

Frecuentemente existe confusión respecto de los propios objetivos de las instituciones. La falta de organización y planeación hace que sea muy difícil obtener información oportuna y exacta sobre los resultados de la gestión. Este solo factor es una de las principales explicaciones del caos administrativo y la corrupción.

4.4. El presupuesto público

Para abordar este subtema es oportuno hacer una referencia a lo que debe entenderse por presupuesto público:

“Las previsiones de las asignaciones financieras de gastos y recursos necesarios para satisfacer necesidades colectivas durante un período de tiempo, asumidas como responsabilidad del sector público, requieren de un instrumento financiero específico. El presupuesto es bajo cualquier concepción tradicional o moderna el más importante instrumento de administración financiera. Su carácter de instrumento asignador de recursos financieros y de responsabilidades para resolver con el mayor grado de previsibilidad los problemas futuros, se ha extendido al sector privado”.¹⁵⁷

Como se puede notar de la cita anterior, el presupuesto público implica contar con previsiones para ser utilizadas en situaciones futuras.

El presupuesto público tiene una finalidad:

“El presupuesto tiene por objeto determinar con anticipación los acontecimientos financieros que comprenden los gastos a realizar en un período dado, tendientes a satisfacer las necesidades colectivas, y los recursos que se estima recaudar para atender a dichos gastos. Desde el punto de vista del Estado, el presupuesto es uno de los instrumentos esenciales de su manejo. Es el documento financiero que balancea ingresos y gastos públicos. Asimismo, se define e instrumenta anualmente una determinada forma de vida de la

¹⁵⁷ Plaza, Alejandro, “Presupuesto público”, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Universidad de la Pampa, disponible en: http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/rdata/tesis/e_plapre708.pdf (Consulta realizada el 3 de diciembre de 2018).

sociedad, tanto en lo que se refiere a los recursos financieros que la sociedad transfiere al Estado, a través del sistema tributario, como de los bienes y servicios que la misma recibe como consecuencia de la gestión pública.”¹⁵⁸

Como se puede inferir de la cita anterior, el presupuesto público implica un balance entre los ingresos que reciben un Estado y los egresos que tiene el mismo. En ese orden de ideas ese balance, como su nombre lo indica, tiene que buscar el equilibrio entre los ingresos y egresos, no se puede permitir gastar más de lo que tiene o más de lo que puede ingresar a sus arcas, pues de ser así perdería total sentido el hecho de establecer un presupuesto.

Toda vez que los ingresos de un Estado se conforman a partir de lo que se recauda en impuestos, y en función de que es a través de la sociedad desde donde se obtiene el pago de los mismos, se ha permitido darle a ese ingreso del Estado la categoría de público. En la actualidad se le permite a la sociedad ejercer su derecho a conocer en qué se gasta o se invierte el dinero público, pues es justo esta sociedad que aporta, a través de sus impuestos, a los ingresos del presupuesto público.

El hecho de contemplar un presupuesto público en México, es una obligación que debe cumplir el Estado, de acuerdo con lo estipulado en el presupuesto de ingresos de la Nación.

“Para el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas el sector público, se establecen mecanismos que permiten allegarse recursos. En ese sentido, el Gobierno Federal a través del cobro de impuestos y otras contribuciones que la sociedad aporta, de los ingresos provenientes de la venta del petróleo, de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos, así como de los financiamientos que contrata, obtiene los ingresos necesarios para atender sus necesidades de gasto. La autorización del cobro y recaudación de estos recursos, se realiza con sustento en la Ley de

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p. 5.

Ingresos de la Federación, misma que es aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores en forma anual. El monto y destino de los recursos que aplica el Gobierno Federal, se denomina gasto público y, a diferencia de la Ley de Ingresos, es autorizado exclusivamente por la H. Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.”¹⁵⁹

Se ha dicho que la principal fuente de ingresos con la que cuenta nuestro país es la recaudación de impuestos, y que debe buscarse que los ingresos sean suficientes para atender los gastos debidamente programados, pues en caso de que los gastos sean más altos que los ingresos, lo que se tendrá como resultado es el endeudamiento.

“La principal fuente de financiamiento del gobierno son las contribuciones ciudadanas por impuestos, el pago de derechos, productos, aprovechamientos e ingresos por la venta de bienes y servicios públicos. Conviene aclarar que en caso de que el gasto público sea mayor que los ingresos provenientes de las fuentes señaladas en el párrafo anterior, se recurre a los préstamos que adquiere el gobierno, esto es, a la deuda pública, de tal manera que el monto de los ingresos públicos, incluyendo el endeudamiento, es igual al monto del gasto público.”¹⁶⁰

Hablar del presupuesto público es un punto nodal en el tema del combate a la corrupción.

El presupuesto público debe ser destinado a una serie de ámbitos, tales como:

- Educativo
- Cultural
- De salud
- De seguridad

¹⁵⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de diputados, H. Congreso de la Unión, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0212000.pdf> (Consulta realizada el 7 de abril de 2020).

¹⁶⁰ *Ibíd.*

- Ambiental

Por citar un ejemplo, se hará referencia a una cita del monto asignado al ámbito ambiental:

“En el actual sexenio, los recursos públicos destinados al cuidado de nuestro patrimonio natural han sufrido fuertes recortes. Las cifras oficiales son muy claras: el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) muestra que la reducción de los recursos asignados a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en los años 2016 y 2017 suma un monto de 31 mil millones 118 mil pesos, cifra que representa un recorte de poco más de 50 % en relación con el presupuesto aprobado en el 2014.”¹⁶¹

Por los años a los que hace referencia la cita, es posible deducir que se trata del sexenio de Enrique Peña Nieto, mismo que comprendió de 2012 a 2018. Ahora bien, continuando con el desarrollo de este apartado, resulta pertinente escribir lo que se entiende por la “compra pública”, para lo cual se realiza la siguiente cita:

“La compra pública o gubernamental se refiere a la actividad que realiza el gobierno para adquirir los insumos necesarios –bienes, servicios y obra pública– para gobernar y ofrecer servicios a la población. Esta actividad representa aproximadamente 40% del presupuesto total del sector público mexicano, por lo que es un factor de peso en el desarrollo de la economía. Cuando las compras públicas se realizan de forma eficiente, son una fuente de bienestar social y económico.”¹⁶²

Gran parte de lo que se destina a circular en el presupuesto público está ligado a las compras que se hacen a través de los entes gubernamentales.

“Las compras gubernamentales son un instrumento central de la política pública. Por una parte, proveen a los gobiernos de insumos

¹⁶¹ Presupuesto de Egresos de la Federación año fiscal 2016 y 2017. Ramo 16. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> (Consulta realizada el 4 de octubre de 2018).

¹⁶² Peder Blomberg, “Performance Indicators for National Public Procurement Systems”, Assistum (2000):1, Competition and Procurement, OCDE, 7, 2011, disponible en: www.assistum.se/Performance_Indicators_pb_2001-04-30.doc (Consulta realizada el 6 de abril de 2019).

necesarios para gobernar y ofrecer servicios públicos, y por la otra, en ocasiones se utilizan para la instrumentación de políticas de comercio, de desarrollo industrial y de apoyo a sectores específicos de una economía.”¹⁶³

Nos trasladaremos del ámbito nacional al local, para hacer referencia a la entidad que compete al estudio de esta tesis doctoral, Puebla, estado que enfrenta diversos obstáculos para comprar eficientemente, pero en términos generales existen tres principales riesgos en las compras gubernamentales:

- a) la corrupción,
- b) la falta de competencia y
- c) la ineficiencia administrativa.

Una de las características de las compras públicas que promueve estos potenciales riesgos es la gran cantidad de recursos involucrados. Entre mayor sea el monto a adjudicar es más complejo administrar y monitorear el gasto. Además, resulta más atractivo para los funcionarios corromperse y para los proveedores coludirse.

A diferencia de la corrupción o la falta de competencia en los procesos de compra, la ineficiencia administrativa no se deriva de una acción premeditada para obtener un beneficio privado de las compras gubernamentales.

El resultado de una mala gestión es el desperdicio de los recursos públicos. Para que esto no suceda, la labor de los funcionarios responsables de las

¹⁶³ Se considera que utilizar las compras de gobierno como sustituto de una política industrial o económica no es deseable. Esto se debe a que introducir un objetivo secundario, como políticas de desarrollo industrial o apoyo a grupos vulnerables, implica una desviación del objetivo principal de un sistema de compras que es adquirir bienes y servicios de forma eficiente. En la mayoría de los casos, para lograr una compra eficiente, es necesario que exista competencia; en contraste para impulsar una política como las que se han mencionado (desarrollo regional, apoyo a grupos vulnerables, entre otros), se requiere darle preferencia a ciertos participantes sobre otros, es decir, limitar la libre competencia. Las políticas industriales o económicas son deseables en sí, pero deben ser independientes del sistema de compras públicas.

compras públicas debe ser considerada una función estratégica en lugar de una simplemente administrativa.¹⁶⁴

La lógica detrás de la estrategia de múltiples instituciones de control, transparencia y rendición de cuentas es la siguiente: los espacios de corrupción, opacidad e impunidad podrán reducirse en la medida en que el sistema institucional active mecanismos de control, vigilancia y sanción efectivos, que eleven los costos de la actuación corrupta de funcionarios. Precisamente, es en este punto donde confluye la rendición de cuentas y el combate anticorrupción, ambos buscan vigilar la acción pública y mejorar la gestión de recursos.

4.5. Propósitos de recabar información a través de un instrumento de evaluación

El objetivo que se persigue al elaborar un instrumento, para luego aplicarlo y después recabar información, es llevar esta última a la práctica legislativa.

Se considera que la información recabada del instrumento servirá para:

Determinar los contenidos mínimos que debería tener una reforma constitucional y legal para garantizar la rendición de cuentas en el estado. Una reforma para armonizar y darle coherencia a los distintos sistemas de planeación, presupuestación, fiscalización, evaluación, acceso a la información y responsabilidades que conviven en nuestro sistema jurídico, sin que hasta ahora hayan producido un verdadero sistema de rendición de cuentas.

Identificar los mecanismos organizacionales y de gestión necesarios para que pueda operar una verdadera política de rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno, en los poderes públicos y en los organismos autónomos. Estas reformas deben incluir, además de una obligación explícita de documentar toda

¹⁶⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Integrity in Public Procurement Good practice from A to Z, OECD (2007), 13, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf> (Consulta realizada el 1 de noviembre de 2019).

acción y decisión pública, al menos un sistema armonizado de contabilidad gubernamental, un sistema de gestión documental y de archivos, de mecanismos precisos de transparencia proactiva y una mejor fiscalización del uso de los recursos públicos.

Mejorar sustantivamente los mecanismos de gestión y responsabilidad pública (objetiva, administrativa, política y penal) para garantizar un sistema de responsabilidades que vincule la evaluación del desempeño institucional y el ejercicio de recursos públicos con sus consecuencias.

Incorporar a las organizaciones de la sociedad como actores institucionales permanentes y activos de la rendición de cuentas en el país. Ello supone reconsiderar las condiciones que garanticen su participación en la vigilancia y la evaluación de los procesos y de los resultados de la gestión pública, así como los mecanismos que aseguren que cuentan con las capacidades necesarias para desempeñar una activa participación y supervisión del diseño e implementación de las políticas públicas.

4.6. Conclusiones del capítulo

La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública radica en que todas las decisiones gubernamentales y administrativas deberán estar al alcance del público en forma clara, accesible y veraz. De esta manera, el presupuesto gubernamental estará bajo constante escrutinio, favoreciendo el apego a la Ley, a la honestidad y a la responsabilidad de las instituciones y servidores públicos. Aquello que no pueda ser medido, difícilmente podrá ser evaluado. Por lo tanto, es necesario contar con herramientas eficientes que permitan el análisis del gasto público. La transparencia y la rendición de cuentas en el sector público, servirá para contrastar los objetivos planteados por el Gobierno contra la distribución del

gasto gubernamental. De esta forma, además de evaluar la eficiencia del erario, podrán detectarse más fácilmente los casos de corrupción.

La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

La posibilidad de llamar a cuentas a los gobernantes es una de las condiciones necesarias de la democracia. Toda democracia debe contar con la posibilidad institucional de obligar a los hombres públicos a rendir cuentas a la sociedad. La rendición de cuentas debe ser pública, porque públicos son los recursos que se manejan y pertenecen a todos los mexicanos, en este caso particular, a los poblanos.

Los gobiernos que no aceptan rendir cuentas para ser fiscalizados, los que rechazan la transparencia y la medición de resultados tienden a ser gobiernos antidemocráticos con altos niveles de corrupción.

La transparencia ha sido siempre una virtud de los hombres honestos y actualmente se ha convertido, al igual que la rendición de cuentas, en eje fundamental de la democracia y en aspiración de la reforma del Estado.

La actual fragmentación institucional de la rendición de cuentas que existe en Puebla es producto tanto del modo incremental y desarticulado en el que se ha dado el cambio institucional, como de la desordenada evolución de nuestro federalismo.

Una estrategia efectiva de rendición de cuentas debe atender no sólo a quien rinde cuentas sino también a quien las demanda. Así, la consolidación de un sistema efectivo de rendición de cuentas demanda una estrategia de

información y educación que permita a los ciudadanos conocer los mecanismos concretos para informarse, exigir explicaciones o demandar justificación de las acciones gubernamentales.

Rendir cuentas se trata de una relación transitiva, en tanto que hay al menos dos sujetos que participan en el proceso de rendición de cuentas, con roles distintos; y aunque parezca obvio, es preciso tener presente que esa relación perdería todo sentido si aquellos que rinden cuentas no están obligados, no se someten a los juicios y no acatan los resultados de las sanciones impuestas de aquellos ante quienes se rinden las cuentas. De aquí que la rendición de cuentas sea, también, un antídoto contra la impunidad.

Para que nuestro estado pueda avanzar hacia el desarrollo integral y que el proyecto nacional contenido en nuestra Constitución Política se haga una realidad, no podemos concebir una gestión pública que no sea transparente, eficiente, honesta e imparcial. Para lograrlo, es fundamental que todos los servidores públicos cumplan con su encargo con estricto apego a la legalidad y bajo los principios de transparencia, economía, eficiencia, eficacia, lealtad, imparcialidad y honradez.

Por principio de cuentas, se contempla el fortalecimiento de los controles internos y externos para combatir a la corrupción, bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes, ya que los esfuerzos aislados y fragmentados seguirían siendo incapaces de lograr los mejores resultados.

La idea fundamental fue aprovechar los mecanismos existentes, fortalecerlos, articularlos entre sí y vincularlos con la sociedad civil, logrando de esta forma, un verdadero sistema integral y transversal de combate a la corrupción.

Para combatir la corrupción se necesita del ejercicio de dos controles, el primero es el ejercido por los órganos del Poder Ejecutivo y el segundo es el ejercido por la Auditoría Superior de la Federación, encuentran, para este sistema, su complemento fundamental en la acción de los jueces. La tarea jurisdiccional es consustancial a los valores de cualquier sistema jurídico, brindando seguridad jurídica y, en muchas ocasiones, eficacia.

CAPÍTULO V

RELACIÓN ENTRE LA OPACIDAD, CORRUPCIÓN Y TIPOS PENALES

5.1. A manera de introducción

En este quinto y último capítulo de tesis se abordará el tema de la corrupción, la cual es una consecuencia inmediata de la opacidad.

La corrupción es un término que para efectos de esta tesis doctoral será estudiado desde un enfoque jurídico y no sociológico ni ético. En tal orden de ideas, se buscará estudiar la corrupción desde una definición y no desde una serie de conceptos que amplíen las posibilidades de lo que, desde diversos autores y disciplinas, podría considerarse como corrupción.

Es oportuno hablar del concepto de la opacidad, al respecto del cual se realiza la siguiente cita:

“Los actores privados presumiblemente tienen derecho a la privacidad, los funcionarios públicos no. Los actores privados generan información “propia”, la información creada por las agencias públicas es “propiedad” del público. Los actores públicos generalmente deben dar razones públicas de sus actos, mientras que las preferencias privadas motivan a los mercados. Por lo tanto, en la medida en que la rendición de cuentas dependa de la transparencia el contratar a entes privados parecería una retractación de la rendición de cuentas.

Claro está que podríamos compensar esta posible pérdida de transparencia pública al incluir condiciones en el contrato. Pero esto puede ser autodestructivo. Si las empresas no pueden ganar ventajas comparativas a partir de la creación de información que genere eficiencia (por ejemplo, reglas internas, rutinas, técnicas de monitoreo, y esquemas de incentivos) tendrán pocos incentivos para innovar y la contratación podría dar ganancias limitadas al gobierno.

También puede darse el caso de que hay una pérdida efectiva de la transparencia porque la contratación redefine el tema de tal manera que minimiza la atención del público o, de otra manera, evita ciertas formas de rendición de cuentas política o legal.”¹⁶⁵

La transparencia es un aspecto difícil de estudiar entre los ámbitos: público y privado, pues el primero de ellos no acepta a la privacidad, es decir, ningún acto que se realice en un ámbito público puede mantener su información en la privacidad, pues es un proceso obligatorio “transparentar” el uso de los recursos que le fueron asignados, a efecto de dar a conocer a la sociedad el funcionamiento que se le da al erario público.

“Contratar a fuerzas de seguridad privadas para proteger al presidente afgano tiene un valor político distinto que el de mandar tropas al extranjero –particularmente si algunos de ellos regresan muertos.

Y, como en Kosovo, los “contratistas” pueden ser mandados a hacer trabajos que serían una violación al derecho interno si son realizadas por el Estado o a las fuerzas armadas. Asimismo, los contratos para la construcción y la administración de cárceles o escuelas pueden estar guiados por el deseo de evadir restricciones de capital en el presupuesto o el referendo requerido para la emisión de vales, esto es, precisamente evadir los regímenes de rendición de cuentas políticos.”¹⁶⁶

Es curioso conocer lo que puede traer como consecuencia un proceso de “transparentar” actividades y recursos gastados, tal como lo plantea la cita anterior, que nos presenta el ejemplo de contratar seguridad de tipo privada para cuidar a una figura pública (un presidente), la pregunta es ¿Por qué se contrata

¹⁶⁵ Mashaw, J. “Rendición de cuentas”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 149.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

seguridad de tipo privada teniendo la posibilidad de emplear seguridad de carácter público?, ¿No se confía en el trabajo o en las capacidades de los miembros de la seguridad pública?, es decir, el hecho de contratar seguridad privada para cuidar al presidente de una nación, podría tener un significado de desconfianza; sin embargo, si se emplean tropas al extranjero para los mismos efectos de cuidar a una figura pública, el significado es distinto, se traduce en “importancia”, en “interés”, es decir, ser “políticamente correctos” con una nación distinta fortalece los lazos de trabajo y de relaciones entre las naciones.

En esta parte introductoria del capítulo número cinco de esta tesis doctoral es oportuno hacer una cita sobre el concepto de entropía, misma que a la letra dice:

“Esta última preocupación se refiere al miedo de que la “comercialización” por medio de la contratación cambie las bases del discurso público de tal manera que no sólo se empobrezca la esfera pública y la rendición de cuentas pública sea imposible o inepta, sino también por formas difíciles de deshacer. De tal suerte que esta ansiedad tiene dos dimensiones.

Una tiene que ver con la pérdida de espacio público dado que el “significado” de ciertos temas cambia de una cuestión de acción colectiva a una de elección o preferencia privada. El resultado puede ser la pérdida de tejido conectivo o de capital social, lo cual tendría implicaciones importantes en nuestra visión de la sociedad y el gobierno. La “privatización” de las escuelas y de las pensiones para los de la tercera edad ilustra sobre esta preocupación. Por ejemplo, comprar educación, ya sea por contratos para administrar las escuelas o dar vales para que los padres la puedan comprar, crea preguntas para la discusión pública.”¹⁶⁷

Para tales efectos trabajaremos con el siguiente apartado denominado “Conceptualización o tipificación de la corrupción”.

¹⁶⁷ Ídem, p. 150.

5.2. Conceptualización o tipificación de la corrupción

El término corrupción es utilizado de forma indiscriminada en distintas áreas del conocimiento para hacer referencia a una serie de actos que, de manera general, se considera que van en contra del orden social.

De forma genérica se asocia la corrupción a la desviación de recursos públicos, al recibimiento de dádivas (de parte de quienes ostentan el poder), al soborno a funcionarios, al ocultamiento o manipulación de información al momento de rendir cuentas, es decir, a la falta de transparencia en el actuar de parte de quienes fungen como autoridad.

Sin embargo, el gran dilema de la corrupción está en encontrar qué es...causa, efecto o todo un proceso que se suscita a diario en la administración pública, o tal vez deba tratarse de un delito.

Por tanto, para efectos de sancionar actos corruptos debería encuadrarse la conducta o conductas cometidas a un tipo penal, corrupción.

A partir de la publicación de la reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 29 de enero de 2016, se estableció en tal ordenamiento que todos los recursos económicos de los que disponga la Federación, los estados, los municipios y las demarcaciones de la Ciudad de México, deberían administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Con esa misma fecha y en el mismo numeral citado, se estableció que para efecto de vigilar el correcto manejo de los recursos destinados, todos los encargados de administrarlos serían evaluados por las instancias técnicas que se establecieran; sin embargo, tales instancias no tienen carácter judicial y resulta altamente confuso el impacto que pueden llegar a tener en el combate a la corrupción.

El artículo 134 de nuestra Constitución pertenece al título séptimo que se denomina "Prevenciones generales", y es el numeral referente en materia del estudio de la transparencia y, consecuentemente de la corrupción, y esta

investigación está destinada a hacer un análisis metódico del contenido y reformas que tal artículo ha tenido, sobre todo desde la propuesta del Sistema Nacional Anticorrupción en México.

“Las reformas constitucionales y legales que dieron forma al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) partieron de cuatro observaciones empíricas: 1) la fragmentación de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción; 2) la debilidad del régimen disciplinario mexicano; 3) la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones en los sistemas de control interno, de fiscalización y de sanciones; y 4) la ausencia de inteligencia institucional para detectar y corregir las prácticas sistemáticas de corrupción.”¹⁶⁸

La corrupción en México no está tipificada, no existe disposición legal alguna que nos defina con exactitud qué es lo que debe entenderse por corrupción, es decir, es como un mito político, los gobernantes hablan de que existe, de que trazan rutas de trabajo que la combaten, de que gastan recursos en controlarla y que tienen como labor eliminarla; pero no existe una definición en torno a ella.

La corrupción ha sido asociada a algunas faltas administrativas, incluso a algunos delitos que se consideran “corruptos”, es decir deshonestos o con desapego a la ley; pero eso sólo es resultado de las interpretaciones que los gobiernos hacen.

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

¹⁶⁸ Merino, Mauricio, Cuaderno de transparencia número 26, Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, INAI, 2018, p. 18.

administrativas suficientes para acreditar el abuso. También se construyó en contra del supuesto según el cual debe castigarse a un solo individuo, como si la corrupción no sucediera en redes. El sistema pretende, así, atajar la corrupción desde una perspectiva sistémica, evitando limitarse a la visión única de imponer castigos como consecuencia única de una falta única, cometida por un solo individuo que vulneró un procedimiento.”¹⁶⁹

Es importante rescatar la idea de que, en el caso particular de México, el Sistema Nacional Anticorrupción se ha propuesto atender el estudio de las causas de la corrupción, y no sólo las consecuencias que se producen; sin embargo, sigue sin definir con total claridad y sin dar cabida a interpretaciones qué es lo que debe entenderse por tal término.

Otro aspecto importante que trastoca la cita es el supuesto del castigo a los actos corruptos, pensando que la corrupción se desata por una persona que encabeza y que opera un acto calificado como corrupto.

5.3. Los conceptos alrededor de la corrupción

Hablar de la corrupción es abordar un tema polémico, y para hablar de la corrupción es necesario distinguir que esta se puede estudiar desde dos ámbitos, primero desde la doctrina y segundo desde una perspectiva jurídica. Se escucha en medios masivos de comunicación que la corrupción es un cáncer; pero también se perciben opiniones que defienden que la corrupción es un mal necesario que agiliza la vida administrativa y burocrática de nuestro país.

Se iniciará este estudio recurriendo a lo que la doctrina manifiesta en torno a la corrupción, y para ello se citarán tres conceptos y una clasificación de la misma.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, p. 35.

“La corrupción es el abuso de poder público en beneficio propio. Este concepto nos indica que quién comete un acto corrupto está en una posición de poder y que está recibiendo algún tipo de beneficio (ya sea monetario o no) que no sea procedente o que simplemente es ilegal.”¹⁷⁰

Uno de los conceptos más completos en torno a la corrupción, es el de Joseph S. Nye; él la describe como:

“...aquella conducta que se desvía de los deberes normales de un cargo público por consideraciones privadas (familia, amistad), pecuniarias o de status; o aquella que viola normas restrictivas de cierto tipo de influencias en beneficio privado. Este concepto condiciona la categoría de corrupción a la existencia de un funcionario(a) que actúe en el ejercicio de su función pública.”¹⁷¹

Como podrá observarse de los dos conceptos citados, ambos manifiestan que los actos corruptos provienen de las personas que ostentan el poder, y que a través de ese poder son acreedores de beneficios. Sin embargo, los actos corruptos no solo se dan de quien ostenta el poder, pues si un miembro de la sociedad soborna a un funcionario y este acepta sus dádivas, el que ha ofrecido esas dádivas también es corrupto, y también es partícipe de la corrupción.

Resulta oportuno hacer una cita de lo que se conceptualiza como corrupción en el ámbito público.

¹⁷⁰Banco Mundial. *La corrupción*, disponible en: <https://tania6885.files.wordpress.com/2017/11/corrupcic3b3n.doc> (Consulta realizada el 23 de octubre de 2019).

¹⁷¹ Nye, J. *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history*, Portugal: Pearson education, 2014, p. 133.

“Ya sea que la actividad sea pública, privada o sin fines de lucro, ya sea que uno esté en Nueva York o en Nairobi, uno tenderá a encontrar corrupción cuando alguien tiene un poder monopolístico sobre un bien o un servicio, tiene el poder discrecional de decidir si alguien lo recibirá o no y en qué cantidad, y no está obligado a rendir cuentas. La corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional. En verdad, hay santos que resisten todas las tentaciones, y funcionarios honrados que resisten la mayoría de ellas. Pero cuando el tamaño del soborno es considerable y el castigo, en caso de ser atrapado, es pequeño, muchos funcionarios sucumbirán. El combate contra la corrupción, por lo tanto, empieza con mejores sistemas”.¹⁷²

Ahora bien, la doctrina no solo ofrece conceptos del tema que nos ocupa, sino que también nos explica que existen tipos de corrupción, y es justo en función de ello que se abordarán los mismos.

La Secretaría de la Función Pública ofrece la siguiente clasificación de la corrupción:

“Corrupción a gran escala: La corrupción a gran escala consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.

Actos de corrupción menores: Los actos de corrupción menores consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.

Corrupción política: Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.”¹⁷³

¹⁷² Klitgaard, R. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988, p. 4.

¹⁷³ Secretaría de la Función Pública. (2017). *Acciones y programas*, disponible en: https://www.gob.mx/sfp/archivo/acciones_y_programas (Consulta realizada el 12 de enero de 2019).

Sin embargo, la clasificación doctrinal que se ofrece resulta insuficiente si el alcance que se pretende es el de ir más allá de la investigación en la doctrina y adentrarnos en ámbitos de coerción, es decir, hacer uso de la fuerza para castigar los actos corruptos, sancionar a quienes sean partícipes de tales actos y tratar de resarcir el daño o el impacto que logra tener la corrupción.

El centro de tal planteamiento es que la corrupción es un término que debe estudiarse desde un ámbito jurídico, y no desde la doctrina. En el ámbito del Derecho los delitos son descritos como actos que son típicos, antijurídicos, culpables y punibles.

Los actos típicos son aquellos que están definidos en una ley, están descritos. Así, si los actos que comete una persona encuadran en el tipo, se dice que se da el encuadramiento de la conducta al tipo, y solo en ese supuesto se estará en condiciones de poder iniciar una investigación en torno al acto delictivo.

Un artículo que es esencial para el estudio de la corrupción es el 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual para su estudio será dividido en dos partes; la primera parte dice:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado

las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.”¹⁷⁴

Las anteriores líneas nos dan muestra de que para hablar de un escenario en el que se puede propiciar la comisión de actos corruptos, dicho escenario puede surgir en las diferentes demarcaciones territoriales, se debe tomar en cuenta que tales actos se pueden suscitar en espacios de diferentes extensiones y asignaciones presupuestales para el funcionamiento de sus órganos de poder. A veces se piensa que los territorios más pequeños son los que menos dinero tienen asignado; sin embargo, el monto asignado del que podrán disponer estará otorgado en función del número de habitantes a los que se les tenga que atender en una serie de prestaciones de servicios que protejan su salud, su patrimonio, su integridad y su vida; bienes jurídicamente tutelados por el Derecho. Es así como se empieza a justificar el ámbito jurídico desde el que debe entenderse la corrupción.

Esta primera parte del numeral 134 hace hincapié en que el manejo de los recursos debe ser transparente; pero lo dice de una manera tan somera, que puede llegar a pasar desapercibido. Además, relaciona la transparencia con los siguientes términos: eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez en el manejo de los recursos que les son asignados, incluso es reiterativa esta primera parte

¹⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, p. 79.

del artículo en el uso de estos términos; pero lo complicado de emplearlos es cómo volver demostrables, comprobables y punibles actos que sean ineficaces, ineficientes, parciales y carentes de honradez en el manejo de los recursos.

Para que la comisión de actos corruptos se pueda frenar es necesario que ocurran dos cosas, primero educar a las personas, que es lo que se ha llamado “crear una cultura contra la corrupción” y, la segunda es sancionar los actos corruptos. En el Derecho Penal se dice que la teoría de la pena tiene dos funciones, una preventiva y una sancionadora, la preventiva pretende que los miembros de una sociedad puedan aprender con el castigo que se le impone a otros; por ejemplo, si alguien comete homicidio y se castiga su acto, será un castigo que ya estaba preestablecido en un ordenamiento legal, pues la sanción que se le imponga no será una ocurrencia, la conducta no será estudiada por personas improvisadas, pues de manera preventiva el Estado hizo público un ordenamiento legal, un código, en donde se describen acciones delictivas y las posibles sanciones que pueden aplicarse a cada caso en concreto. Pero para aquellos que ni siquiera entran a este campo preventivo, existe el campo sancionador, que simplemente consiste en hacer uso de la fuerza para castigar un acto.

Dicho lo anterior, para castigar la comisión de un “acto ineficiente” en el manejo de los recursos, la ley deberá describir qué se entenderá por tal acto. Para castigar un “acto ineficaz” la ley debería empezar por definir tal acto, de lo contrario solo estamos en una serie de lagunas jurídicas que nos dejan todo el estudio de los “actos corruptos” (así de manera general) en manos de una comisión, que no está debidamente preparada en el ámbito jurídico y, en consecuencia, adolece de formación para el estudio objetivo de los actos contrarios a la ley.

La segunda parte del numeral 134 de la Constitución versa de la siguiente forma:

“Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”¹⁷⁵

Esta segunda parte del numeral 134 está enfocada en recalcar que los responsables del manejo imparcial de los recursos son los servidores públicos. Sin embargo, esta parte de la redacción tiene mayor relación con la comisión de actos corruptos en el ámbito electoral, es decir, esta parte del artículo está centrada en el estudio del manejo de los recursos que se destinan a partidos políticos, campañas políticas y programas políticos, es decir, aquí se encuentra ubicado un tipo de corrupción (desde una perspectiva jurídica) que es la “corrupción política”.

En el mismo ámbito jurídico en que se ha ubicado esta investigación, es pertinente hacer mención de lo que el Código Penal Federal estipula en torno a la figura de “servidor público”, pues ya se ha desprendido desde el artículo 134 constitucional que la responsabilidad del manejo de los recursos recae en ellos.

“Para los efectos del Título Décimo Del Código Penal Federal y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la APF (Administración Pública Federal) centralizada, en la ciudad de

¹⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, p. 91.

México, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal. Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.”¹⁷⁶

Citar lo establecido por el Código Penal Federal tiene la finalidad de que quede claro quiénes son reconocidos por la ley como “funcionarios públicos”, y se puede ver que la clasificación es tan amplia que se pueden imputar sanciones a alguien que tiene una función de comisión dentro de la Administración Pública Federal.

Continuando con lo estipulado por el Código Penal Federal se realiza la siguiente cita:

“De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:

I) Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la UMA¹⁷⁷; y

¹⁷⁶ Mariani, René, *Los servidores públicos: léxico y responsabilidades fundamentales. Tomo I, compendio de la letra A a la J*. Ciudad de México, México, CIDE, 2018, p. 252.

¹⁷⁷ La unidad de medida y actualización (UMA) es una unidad de medida en pesos que se usa para calcular la cuantía de las obligaciones contempladas por las leyes federales, como multas e impuestos.

II) Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

Para efectos de lo anterior, el juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 213 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.”¹⁷⁸

La serie de sanciones establecidas por el Código Penal Federal estipulan penas pecuniarias muy pequeñas en comparación con los montos de dinero mal manejados o mal destinados, o destinados ineficazmente, o destinados ineficientemente o destinados con falta de honradez. Aquí se puede observar que la falta de especificidad de norma, provoca una infinidad de interpretaciones en torno a lo que se puede considerar corrupción, ya que si una persona que ostenta el poder en una institución desvía montos de dinero a una cuenta personal, un juzgador podría considerar que eso es “un monto de dinero mal manejado”, un segundo juzgador podría opinar que ese acto implica “un monto de dinero mal destinado”, un tercer juzgador podría inclinarse por decir que es “un monto de dinero destinado con falta de honradez”, y ninguno de los tres estaría encuadrado como un delito; la pregunta entonces es: Si se busca castigar la comisión de actos corruptos, ¿por qué no se dejan de dar conceptos en torno a ella y se opta por tipificar la o las acciones que sean consideradas o que coadyuven a la corrupción?

Pero lo que realmente sucede en México es que las faltas que cometen los administradores, de justicia, de dinero, de poder, se encuadran en tipos penales que ya existen pero que no son un equivalente de la corrupción, por ejemplo: “enriquecimiento ilícito”¹⁷⁹ o “peculado”¹⁸⁰.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, p. 253.

¹⁷⁹ Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁸⁰ Este delito consiste en la sustracción indebida de recursos pertenecientes al Estado por parte de quienes se encargan de su resguardo y supervisión.

Dando seguimiento a lo que establece el Código Penal Federal, en torno a las responsabilidades en que incurren los funcionarios, se realiza la siguiente cita:

“Cuando el responsable tenga el carácter de participar, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando lo siguiente:

- I) Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;
- II) Las circunstancias socioeconómicas del responsable;
- III) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y
- IV) El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.

Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217 y 221 al 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento esté sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio.” Art. 212 del Código Penal Federal.”¹⁸¹

La anterior cita del Código Penal Federal hace mención de la sanción que puede resultar de mayor impacto o de mayor trascendencia en la vida profesional y laboral de un funcionario público: la inhabilitación para volver a desempeñar un cargo público. La mayoría de las veces que se imponen sanciones pecuniarias, estas resultan un castigo menor para quien ha obtenido ganancias ilícitamente, y el mayor castigo para quien ha cometido tal acto es no volver a tener la oportunidad de estar en la administración del poder.

¹⁸¹ Mariani, René, *Los servidores públicos: léxico y responsabilidades fundamentales. Tomo I, compendio de la letra A a la J*. Ciudad de México, México, CIDE, 2018, p. 254.

Para concluir con las referencias del Código Penal Federal, se realiza la siguiente cita de texto del autor Mariani Ochoa:

“Para la individualización de las peticiones previstas en este Título, el juez tomará en cuenta, en su caso, el nivel jerárquico del servidor público y el grado de responsabilidad del encargo, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena. Art. 213. Código Penal Federal. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad. Art. 213-Bis Código Penal Federal.”¹⁸²

Esta última cita en torno al Código Penal Federal hace alusión a las agravantes que pueden aplicarse a cada caso en concreto dependiendo de la conducta ilícita en que haya incurrido el funcionario. Sin embargo, este escenario ubicado perfectamente en el ámbito jurídico se adentra en la búsqueda de la reparación del daño, y no debemos pasar por alto que nuestro sistema de justicia actual, ha insistido en que los culpables de haber cometido un acto delictivo se ocupen de reparar el daño causado para evitar que exista una sobrepoblación carcelaria; por lo tanto, los funcionarios que cometan faltas y puedan reparar el daño, difícilmente se encontrarán en un supuesto de ir a prisión.

Continuando con el estudio en el ámbito jurídico de la corrupción, es importante hacer mención de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por sus siglas LFRASP.

¹⁸² *Ibíd.*

“Desde la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se asigna a los servidores públicos la responsabilidad de sujetarse, en el desempeño de sus funciones, al cumplimiento de ciertas obligaciones, entre las cuales se encuentran: rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones; excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios; desempeñar su empleo sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga; presentar su declaración de situación patrimonial, o bien, abstenerse de aprovechar la posición que su empleo le confiere para inducir a otro servidor público para que realice algún acto de su competencia que le reporte cualquier beneficio. Estas obligaciones tienen como propósito ‘salvaguardar’ los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servidor público.”¹⁸³

Es importantísimo resaltar que hemos pasado de un ámbito penal a un ámbito administrativo, en el que no se cometen delitos, sino “faltas administrativas”. En la vida cotidiana una falta administrativa es, por ejemplo, orinarse en la vía pública, y esa falta amerita una sanción que será impuesta en un monto de dinero; pero las faltas en las que pueden incurrir los funcionarios tienen un apartado especial en una ley especial.

Resulta muy interesante conocer que desde la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, éstos no siempre están obligados a “hacer”, sino que también pueden optar por “no hacer”, situación que nos puede llevar análogamente al estudio de la comisión de un delito (evidentemente en materia penal), que nos plantea el supuesto de que las personas podemos llegar a cometer delitos ejecutando una acción; pero también podemos cometerlo en función de que dejemos de hacer algo. En el ámbito administrativo pasa igual, pues un servidor público puede cometer una falta administrativa ejecutando una acción que puede perjudicar a otra u otras

¹⁸³ Ochoa, R. *Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución*, México: UNAM, 2017, p. 143.

personas; pero también puede cometer una falta cuando deja de hacer lo que le corresponde.

Como nos lo hace saber la cita anterior, los servidores públicos deben conducirse bajo algunos principios, tales como la lealtad, imparcialidad, eficiencia y la honradez, y por lo tanto, cuando llegan a ser omisos en la observancia de uno de estos principios, estarán cayendo en el supuesto del incumplimiento en el ejercicio de sus funciones.

Los servidores públicos deben cuidar las acciones que ejecutan, así como también deben ser cautelosos de las omisiones en las que pudieran incurrir, con la finalidad de no caer en el supuesto de ser objeto de la comisión de una falta administrativa. Ahora bien, es importante hacer mención de que todo servidor público debe demostrar que no está inhabilitado para ejercer su cargo, situación que demuestra a través de la exhibición de una “constancia de no inhabilitado”, la cual es definida de la siguiente forma:

“Documento por el cual se verifica que proveedores y contratistas no se encuentran inhabilitados o impedidos para participar en procedimientos de adjudicación o para suscribir contratos de obra pública o servicios relacionados con la misma, de adquisiciones, arrendamientos o servicios del sector público estatal.”¹⁸⁴

De acuerdo al portal del Gobierno de Puebla, se entenderá por constancia de no inhabilitado “...el documento que acredita que a la fecha de su expedición no se encuentra inhabilitado para poder laborar en el Gobierno.”¹⁸⁵, y se obtiene a través de un trámite en el portal del gobierno:

¹⁸⁴ Gobierno del estado de Puebla, “Constancia de no inhabilitado de personas físicas y/o jurídicas para participar en procedimientos de adjudicación”, disponible en: https://ventanilladigital.puebla.gob.mx/web/fichaAsunto.do?opcion=0&asas_ide_asu=1788&ruta=/web/asuntosMasUsuales.do?opcion=0!periodo=0#:~:text=Documento%20por%20el%20cual%20se,servicios%20del%20sector%20p%C3%BAblico%20estatal. (Consulta realizada el 27 de febrero de 2021).

¹⁸⁵ Ídem.

“...cuando las personas pretendan ingresar al servicio público, los aspirantes que ocurran con motivo de las convocatorias para el reclutamiento en las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal y municipal o bien para actualización de expediente administrativos.”¹⁸⁶

De tal forma que si a una persona se le niega la expedición de dicho documento, se entenderá que la misma no tendrá oportunidad de acceder a un cargo público; es por ello que con frecuencia se solicita que las personas que fungen al frente de un cargo de esta índole actualicen el documento en comento.

5.4. Qué debe entenderse por corrupción

En el ámbito del Derecho hay dos grandes disciplinas en las que puede estudiarse a la corrupción, la primera es en el ámbito penal y la segunda es en el ámbito administrativo.

En materia penal, en el Código penal federal encontramos los siguientes cuatro actos que están tipificados y estrechamente ligados a la corrupción:

5.4.1. Concusión

La concusión es uno de los delitos contemplados como aquellos que se relacionan con actos de corrupción, y que consiste en que una persona que tiene el carácter de servidor público exija dinero, recursos o algo indebido a una persona a cambio de algún beneficio. Veamos cómo está definido dicho delito en la ley:

¹⁸⁶ *Ibíd.*

“Artículo 218.- Comete el delito de concusión: el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley. Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones: Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente excedan de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.”¹⁸⁷

El delito de concusión está sancionado con pena pecuniaria y pena corporal en función del monto exigido indebidamente a una persona. Sin embargo, el artículo no es muy claro en decir qué debe entenderse “por cosa debida”; es decir, nos estipula que se comete el delito cuando el servidor público exige dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, pero no es específico en decir qué debe entenderse por este último.

5.4.2. Cohecho

Dentro de los delitos que giran en torno al tema de la corrupción se encuentra el cohecho, mejor conocido como “soborno” o “mordida”, dicho delito está definido en el artículo 222 del Código Penal Federal que a la letra dice:

“Cometen el delito de cohecho:

1. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

¹⁸⁷ Código Penal Federal, México, Porrúa, 2017, p. 48.

2. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.”¹⁸⁸

Lo anterior implica que, el cohecho puede ser una acción ejercida por un servidor público, es decir, que él funja como sujeto activo; pero también puede ser que dicho servidor funja como sujeto pasivo, es decir, que una persona ejercite una acción sobre él, y se configurará el delito una vez que dicho servidor acepte.

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

“Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, de treinta a trescientos días multa y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal¹⁸⁹ en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, de trescientos a mil días multa y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.”¹⁹⁰

Es altamente curioso leer que en el texto legal se da una situación de castigo temporal, al establecer que puede proceder la inhabilitación del cargo del

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ El denominado Distrito Federal, hoy lleva por nombre Ciudad de México. Lo anterior tiene su fundamento en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo, de fecha 05 de febrero de 2016.

¹⁹⁰ *Ídem*.

servidor público de manera temporal; pero no definitiva. Lo anterior, lejos de representar una función de la pena como medida propiamente coercitiva, simplemente deja abierta la oportunidad a que el servidor público pueda regresar a su cargo y, probablemente tenga la posibilidad de volver a incurrir en un delito de tal naturaleza.

5.4.3. Peculado

El tercer delito al que se hace referencia en torno a la corrupción es el peculado.

El tipo penal se encuentra definido de la siguiente forma:

Artículo 223: Comete el delito de peculado:

“I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa; II.- El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.”¹⁹¹

El delito de peculado es el que normalmente conocemos como “malversación de fondos”, entendidos éstos como dinero público; esto es, se da una

¹⁹¹ Código Penal Federal, México, Porrúa, 2017, p. 51.

apropiación indebida y particular de recursos que están destinados para un fin público. Dentro de la forma de castigar al peculado se tiene establecido lo siguiente:

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

“Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.

Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas en los párrafos anteriores.”¹⁹²

5.4.4. Enriquecimiento ilícito

El cuarto delito que tenemos relacionado con el tema de corrupción es el enriquecimiento ilícito se encuentra tipificado en el artículo 224 del Código Penal Federal de la siguiente forma:

“Artículo 224: Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño. Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos. No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que

¹⁹² *Ibidem*.

encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos.”¹⁹³

Este delito es de fácil comprensión, pues se resume al hecho de que una persona que ostenta un cargo público, no tiene manera de demostrar la procedencia legal de los bienes a su nombre. Este delito es uno de los más comunes, pues es muy frecuente que una persona que llega a ocupar un cargo público, aumente su patrimonio (situación que es normal, dada la remuneración a la que es acreedor); el problema se presenta cuando el aumento se presenta de forma exponencial y no contando con evidencia que demuestre la legal procedencia de los recursos con los que se adquirieron bienes que formen parte del patrimonio de una persona.

El Código Penal Federal presenta la parte coercitiva que compete este delito de la siguiente manera. Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

“Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.”¹⁹⁴

En materia administrativa encontramos un listado de faltas que se consideran “corruptas”; dichas faltas se encuentran contempladas en una iniciativa de ley, a la cual se hace referencia a continuación:

“Las y los suscritos Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71,

¹⁹³ Código Penal Federal, México, Porrúa, 2017, p. 53.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 8° fracción I, 164 numerales 1 y 3, 169, 171 y 172 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración del Pleno de esta Comisión Permanente, del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente INICIATIVA CON AVAL DE GRUPO POR LA QUE SE EXPIDE LA NUEVA LEY GENERAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.”¹⁹⁵

En la iniciativa mencionada, se estableció lo siguiente:

Con base en las Convenciones Internacionales a las que México está sometido, se consideran actos de corrupción:

- “• Soborno
- Malversación de fondos públicos
- Tráfico de influencias
- Abuso de funciones
- Enriquecimiento ilícito
- Blanqueo del producto del ilícito
- Obstrucción
- Colusión
- Simulación
- Utilización ilegal de información confidencial
- Nepotismo.”¹⁹⁶

¹⁹⁵ Iniciativa con aval de grupo por la que se expide la nueva ley general de combate a la corrupción y responsabilidades administrativas de los servidores públicos, disponible en: Documents/PAN_LGCCRASP.pdf (Consulta realizada el 31 de julio de 2019).

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 18.

La iniciativa fue presentada por el SENADOR FERNANDO HERRERA ÁVILA, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República México el 25 de agosto de 2015.

Sin embargo, de manera separada se publicaron dos leyes, la “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción” y, la “Ley General de Responsabilidades Administrativas”, ambas publicadas el 18 de julio de 2016, y en ninguna de las dos leyes de carácter general se habla de una lista de faltas administrativas que deban ser consideradas como corruptas. En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se habla en repetidas ocasiones de “hechos de corrupción y faltas administrativas”; pero nunca se dice que debe entenderse por cada uno de ellos.

“Como resultado de la lógica complementaria en el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción, la reforma previó ajustes a los tipos penales asociados con actos de corrupción, así como a las sanciones previstas para cada uno de ellos. Entre los cambios del Código Penal, quizá los de mayor relevancia se relacionan con la definición puntillosa de los delitos que están en el supuesto de ser cometidos por servidores públicos. En concreto, los cambios:

- a) Especificaron el delito de corrupción de menores, a fin de distinguirlo de ‘corrupción’.
- b) Modificaron el nombre del Título Décimo, para dejar claro que los delitos por hechos de corrupción no solo pueden ser cometidos por servidores públicos y las sanciones tampoco se limitan a éstos.
- c) Señalaron que, para la individualización de las sanciones, se tendrá en cuenta el nivel jerárquico del servidor público y el grado de responsabilidad del encargo.
- d) Establecieron que se comete abuso de autoridad cuando se obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios.”¹⁹⁷

¹⁹⁷ Merino, Mauricio, Cuaderno de transparencia número 26, Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, INAI, 2018, p. 48.

El Código Penal Federal tiene un capítulo que se llama “Delitos cometidos por servidores públicos”, y en él se enlistan los siguientes delitos:

1. Ejercicio indebido de servicio público
2. Abuso de autoridad
3. Desaparición forzada de personas
4. Coalición de servidores públicos
5. Uso indebido de atribuciones y facultades
- 6. Concusión**
7. Intimidación
8. Ejercicio abusivo de funciones
9. Tráfico de influencia
- 10. Cohecho**
- 11. Cohecho a servidores públicos extranjeros**
- 12. Peculado**
- 13. Enriquecimiento ilícito**

Al estar dentro de una lista del código penal, son acciones tipificadas, es decir, perfectamente descritas como delitos, y como todo delito, ameritan penas de dos tipos corporales (con cárcel) y, en algunos casos, pecuniarias, es decir, que se pueden remediar con multas de dinero, siempre y cuando la gravedad del asunto cometido no exista.

Los delitos marcados en negritas, están estrechamente relacionados con el concepto de corrupción, la pregunta entonces es: ¿Por qué los otros 8 delitos no se relacionan con corrupción?

Por la razón de que la corrupción es un acto ligado al uso, manejo y disfrute, de dinero, bienes, cuentas, etc. de cualquier tipo de valor considerado “público”, y esos 8 delitos no están relacionada manipulación (expresa, a través de los sentidos, del dinero). Además de que estos 8 son actos unilaterales del servidor público, que implican favoritismo, dedazo, venganza (como la intimidación) que

no implican la manipulación del dinero público, solo quedan en acto abusivo que comete el servidor por el hecho de ostentar el poder.

Veamos ahora una explicación más detallada:

Ejercicio indebido de servicio público, es un acto unilateral que queda a cargo del servidor público, cae en este supuesto el funcionario que no toma posesión legítima, el que sigue en su puesto aunque ya se le revocó su cargo, y el que no informa a su superior de lo que está pasando en su gestión y que puede implicar afectación a la dependencia que representa.

Abuso de autoridad: El servidor abusa de su poder de manera unilateral, impidiendo que una ley se aplique, que se proporcione acceso a justicia a personas.

Desaparición forzada de persona: Aquel servidor público que haciendo uso de sus funciones ordene desaparecer a otros, es evidente que no les va a preguntar si quieren ser desaparecidos, por lo que es un acto unilateral.

Coalición de servidores públicos: Aquí varios servidores se unen para tomar medidas en contra de la ley, es decir, se ponen de acuerdo para desobedecer, y el delito juzga eso la desobediencia de los mandatos jurídicos, por lo que es un acto unilateral.

Uso indebido de atribuciones y facultades: Aquel funcionario que da concesiones, permisos, subsidios, a personas que son afines a él; pero no lo hace porque lo obliguen, lo hace porque quiere favorecer a los suyos.

Intimidación: Aquel funcionario que ejerce violencia física o moral sobre una persona para evitar que esta lo denuncie o proporcione información que no le favorezca. Evidentemente es un acto unilateral del funcionario.

Ejercicio abusivo de funciones: Es muy parecido al uso indebido de atribuciones, pues en este el funcionario, también por decisión propia da concesiones,

permisos, subsidios, a personas que son afines a él, solo que en este caso, la agravante es que lo hace de manera excesiva.

Tráfico de influencia: El funcionario que “pide” favores a otros colegas para que le resuelvan situaciones relacionadas a su cargo.

Ahora bien, los 4 delitos relacionados con corrupción son los subrayados:

Concusión

Cohecho

Peculado

Enriquecimiento ilícito

Estos 4 delitos, se relacionan con corrupción porque implican uso, manejo y disfrute, de dinero, bienes, cuentas... cualquier tipo de valor considerado “público”.

Concusión: El servidor le pide a una persona que no es servidor, dinero a cambio de que haga actos que le favorezcan, es decir, cobra dinero para hacer un trabajo que ya es pagado por el Estado.

Cohecho: A la inversa de la concusión, aquí una persona le ofrece dinero al servidor para que le favorezca.

Peculado: El funcionario que “distrae” dinero público para usos propios.

Enriquecimiento ilícito: Cuando el servidor no puede acreditar la legal procedencia del aumento de la riqueza que tuvo durante su cargo.

5.5. La sociedad en la comisión de actos corruptos

Uno de los estudios más profundos en torno a la corrupción es de la autora María Amparo Casar, en su libro “México. Anatomía de la corrupción”, en donde da a conocer los porcentajes de percepción en cuanto a los actos de corrupción que se cometen en México, en tres esferas a saber:

1. De familiares
2. De vecinos
3. De compañeros de trabajo

“La percepción de corrupción en nuestros círculos cercanos es baja. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Impacto y Calidad Gubernamental del INEGI:

43% de los mexicanos creé que sus familiares nunca son corruptos

38% creé que sus vecinos nunca son corruptos

20% creé que sus compañeros de trabajo nunca son corruptos

No obstante, en 2013 se registraron más de 4 millones de actos de pequeña corrupción (INEGI). ¿Quién los cometió?”¹⁹⁸

Ahora bien, de acuerdo a la cita anterior, se puede percibir que de un 100%, 43% de los encuestados consideran que los miembros de su familia nunca cometen o hacen actos corruptos; de manera posterior y con tendencia a una baja en la confianza depositada en sus vecinos, 38% de los encuestados consideran que sus vecinos nunca son corruptos y, finalmente, 20% de los

¹⁹⁸ Casar, M. A. (2015). *México. Anatomía de la corrupción*. Ciudad de México, México: CIDE, disponible en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/, (Consulta realizada el 13 de junio de 2019).

encuestados opinó que sus compañeros de trabajo nunca son corruptos. Parece que la forma en que los mexicanos encuestados respondieron fue dependiendo del grado de confianza y cercanía con las personas.

Una vez arrojados tales datos, la autora mostró el porcentaje de delitos que se castigan en México, al respecto la siguiente cita:

“Finalmente, sólo 2% de los delitos de corrupción son castigados, siempre los cometidos por mandos inferiores. Además, de las 444 denuncias presentadas por la Auditoría Superior de la Federación desde 1998 hasta 2012, sólo 7 fueron consignadas, es decir, 1.5%.”¹⁹⁹ Esto solo habla de que el 98% de los actos corruptos quedan impunes en México, lo interesante sería indagar a profundidad qué hay detrás de ese alto porcentaje de impunidad en nuestro país, tal vez puedan existir varios factores, tales como: falta de denuncia del acto, falta de seguimiento a las denuncias presentadas, carencia de pruebas para sancionar o tal vez más corrupción.

Para finalizar, María Amparo Casar hace mención de las propuestas que pudieran ser útiles para combatir y prevenir la corrupción en los diferentes niveles de organización y gobierno.

“Nivel Federal: Acompañamiento de la Sociedad Civil en la redacción de leyes secundarias.

Nivel Estatal: Homologación de códigos penales para delitos de corrupción.

Nivel Municipal: Uso de herramientas digitales para reducir discrecionalidad y trámites en ventanilla.

Multinivel: Persecución de oficio para delitos de corrupción.

Multinivel: Prohibir uso de dinero en efectivo en actividades gubernamentales.”²⁰⁰

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ *Ídem*, p. 67.

Hasta este momento de la investigación, se ha demostrado que la gama de conceptos que hay en torno a la corrupción, así como la cantidad de lagunas jurídicas de nuestros ordenamientos legales, no coadyuvan a la prevención, sanción y erradicación de la corrupción en México.

5.6. La medición de la corrupción

Algunos estudiosos del tema de la corrupción consideran que no es posible medirla, contarla, traducirla en números; pero otros han dedicado gran parte de su tiempo de investigación a indagar sobre las posibilidades de medirla.

A propósito de ello, se realizará una descripción de un centro que ha destinado su estudio a un objeto en concreto: la corrupción.

“El Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción nació en 2003 en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, como parte de una iniciativa conjunta con el Banco Mundial, que en un principio se proponía, entre otras cosas, llevar a cabo estudios conducentes a la creación y aplicación de un “*ranking* de prácticas corruptas” que clasificara a las dependencias y entidades del gobierno federal mexicano en materia de adquisiciones gubernamentales. Nos proponíamos dar un paso adelante en las investigaciones sobre corrupción, mediante la utilización de “datos duros” que permitiesen superar las limitaciones de los estudios cuyo referente empírico son las percepciones de las personas, que suelen registrarse a través de encuestas. Como es sabido, la crítica más frecuente que se ha hecho a los índices de corrupción que circulan actualmente se centra en el hecho de que están basados en percepciones. Entre las propuestas que se han formulado en los últimos años para subsanar esa debilidad, está la de Michael Johnston, quien, junto con Sahr Kpundeh, propuso una serie de criterios para identificar condiciones prevalecientes en las entidades gubernamentales que pudiesen incentivar o hacer posibles actos de corrupción (Johnston y Kpundeh, 2002).

Así, siguiendo la propuesta de Johnston y Kpundeh, este proyecto se arrancó a través de una serie de consultas a especialistas en adquisiciones del gobierno federal mexicano. Desde un inicio, el proyecto tomo un giro importante: mientras se diseñaban los indicadores, la idea original de crear un *ranking* de corrupción se sustituyó por la de un *ranking* de “buenas practicas”. Ello obedeció no solamente a la convicción de que la corrupción como tal no se puede medir, sino al hecho de que existe información pública acerca de diversos aspectos de las adquisiciones públicas que no necesariamente indican prácticas corruptas, pero que permiten comparar unas dependencias con otras respecto de criterios como eficiencia, transparencia, legalidad y otros. Ese giro no solo nos permitiría el manejo de una mayor cantidad de información, sino que además nos hacía sentir más tranquilos, ya que la idea de comparar cuantitativamente la corrupción entre entidades parecía muy comprometedor. Sin embargo, como se verá más adelante, esta dulcificación del proyecto no logro erradicar del todo los problemas inherentes a cualquier índice de carácter normativo.”²⁰¹

Continuando con el análisis que nos compete, se realiza la siguiente cita:

“Con una lista original de 14 indicadores se elaboraron unos términos de referencia, y con ellos se convocó a cinco organizaciones a presentar propuestas para concursar por la asignación del proyecto. La empresa ganadora, *Gea Structura Consultores*, emprendió la realización del estudio a principios de 2004 con la expectativa de obtener la información en un plazo de dos meses. Pero fue apenas en noviembre de ese año que los primeros resultados estuvieron disponibles. A pesar de los buenos oficios de la Secretaría de la Función Pública, que fue el conducto para que las entidades y dependencias entregaran gran parte de la información que se utilizaría, algunas de ellas demoraron hasta seis meses más de lo que originalmente se había previsto.”²⁰²

Las dependencias no deben limitarse a cumplir por cumplir, no se trata de llenar una bitácora de “palomitas” que indiquen que se ha cumplido con ser transparente o con rendir cuentas, se trata de que lo que se esté reportando sea real y verídico.

²⁰¹ Azuela, Antonio, *Las compras del gobierno: datos blandos, percepciones duras*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 2006, p. 195.

²⁰² *Ibidem*.

“Los primeros resultados eran sumamente desconcertantes: además de que en muchos casos las dependencias y entidades no contaban con la información requerida (lo que obligó a abandonar varios de los indicadores originalmente adoptados) aparecían cifras inverosímiles, lo que exigía a una revisión metodológica de fondo. Por ello, la UNAM tomó la iniciativa de crear un Comité Asesor Internacional, cuyas contribuciones resultaron sumamente útiles para la definición de la estrategia a seguir y, finalmente, a finales de mayo de 2005, se contó con una nueva versión de los resultados. La evolución que sufrió el modelo de análisis a lo largo del proyecto, así como los resultados del mismo, se describen en la Primera parte del presente volumen. Lo que presento en este ensayo es una reflexión más general sobre las implicaciones de proyectos como este.”²⁰³

5.7. Organismos en pro del combate a la corrupción

Es importante hacer mención de que si bien es cierto esta investigación está enfocada a nivel nacional, es oportuno hacer mención de dos organismos que tienen como objetivo combatir la corrupción en el mundo. Para tales fines se hará alusión a una serie de convenciones y organizaciones que sirven de pilar en el estudio del tema de la corrupción a nivel mundial, iniciando con la Convención Interamericana contra la Corrupción.

5.7.1. Convención Interamericana contra la Corrupción

En la asamblea general de la OEA realizada en mayo de 1992, se aprobó una resolución en la que se encomendaba al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) que analizara las prácticas corruptas en el comercio internacional, en cuya resolución se expresó:

²⁰³ Ídem, p. 12.

"Las prácticas corruptas, junto con otros injustificados condicionalmente al libre comercio tienen efectos perjudiciales sobre las transacciones comerciales internacionales que atraen inversiones, recursos financieros, tecnología, conocimientos especializados y otros importantes recursos del exterior y promueven el desarrollo económico y social en todo el mundo, particularmente en los países de la región que intentan revitalizar o desarrollar sus economías."²⁰⁴

Las prácticas corruptas son identificadas como un detonante en temas de comercio y, por lo tanto, de la economía de los países, un acto corrupto se relaciona con el manejo directo o indirecto de dinero, mismo que representará una forma de poder y de control. Las prácticas deshonestas o corruptas no sólo tienen consecuencias en la vida interna de los países, sino que sus efectos trascienden hasta las relaciones que pudieran suscitarse con otros espacios a los que de forma común están conectados.

César Gaviria²⁰⁵ expresó lo siguiente:

"La convención fue el resultado de lo dispuesto en la Cumbre de Miami⁷ en tiempos en que apenas se reconocía que el tema de la corrupción podía ser parte de la Agenda Internacional. Los intentos que se habían realizado para promover iniciativas de esta naturaleza habían fracasado tanto en las Naciones Unidas como en la OCDE. De hecho, en la OCDE, los Estados más desarrollados, durante

²⁰⁴ Organización de Estados Americanos. Prácticas corruptas en el comercio internacional, AG/RES. 1159 (XXII-0/92). 22 de mayo de 1992, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1159.htm> (Consulta realizada el 1 de agosto de 2018).

²⁰⁵ La andadura política del estadista colombiano César Gaviria presenta cuatro etapas bien diferenciadas. Luego de fungir de ministro mult Cartera en el Gobierno de Virgilio Barco, en 1990 ganó la elección a presidente de la República convertido en el heredero del asesinado Luis Carlos Galán y su programa de reformas modernizadoras. Durante su mandato de cuatro años, Colombia se dotó de una nueva Constitución, dio importantes pasos hacia la integración económica regional, conoció el final de algunas pequeñas insurgencias guerrilleras y se sobresaltó con la entrega, fuga y muerte del narcotraficante Pablo Escobar, protagonista de un sangriento desafío al Estado. Gaviria, César, CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs, disponible en:

https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/cesar_gaviria_trujillo (Consulta realizada el 15 de marzo de 2021).

muchos años, se habían negado sistemáticamente a asumir compromisos que los vincularan jurídicamente en el combate contra la corrupción. Era, entonces, bien conocido que la legislación de algunos de esos países no sólo no castigaba a sus nacionales por sobornar a funcionarios de otros Estados, sino que, aún más, les permitía descontar de sus impuestos los sobornos pagados en el extranjero.”²⁰⁶

La Convención Interamericana contra la corrupción define tal conducta como:

“El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.”²⁰⁷

De la cita anterior es posible inferir que: la corrupción es un acto bilateral, que puede iniciar con un requerimiento que a su vez se acepta, y al darse tal aceptación se complementa, es decir, si una de las partes hace un requerimiento y la otra no acepta, el acto corrupto no se ejecutará. Además, la cita hace énfasis en que la corrupción no solo está ligada a aspectos de entrega de dinero, sino que también está relacionada a favores, promesas o ventajas de las que pueden ser sujetas las personas, que finalmente se verán traducidos en beneficios económicos.

²⁰⁶ Intervención del Secretario General de la OEA en la Conferencia de Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Buenos Aires, Argentina, 2 de Mayo de 2001, disponible en: <http://www.jus.gov.ar/minjus/oac/cicc/gaviria.htm> (Consulta realizada el 1 de abril de 2018).

²⁰⁷ Sección VI.1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

5.7.2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

A continuación se presenta una cita relativa al combate al soborno de funcionarios públicos desde una visión de la Convención de la OCDE.

“La Convención de la OCDE para el Combate contra el Soborno de Funcionarios Públicos Internacionales en las Transacciones Comerciales Internacionales fue suscrita por 33 países en Diciembre de 1997, entrando en vigencia en Febrero de 1999. Además de los países de la OCDE, esta Convención fue firmada también por Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República Eslovaca. La convención contempla dar un trato igualitario para quienes cometan “soborno activo”, sean ellos funcionarios nacionales o extranjeros.”²⁰⁸

Se habla de la OCDE porque México está suscrito a ella, y por tanto se debe adherir a todo lo estipulado por esta organización. Específicamente en la Convención para el combate contra el soborno, debe resaltarse que a todos los funcionarios que sean sorprendidos en “soborno activo” se les dará un trato igualitario en el momento de ser juzgados, y eso abona a la idea de que el soborno no es una cuestión que deba ser atenuada por la cultura o por la costumbre de quien lo cometa, no habiendo así justificante alguna para la comisión de actos corruptos.

“A principios de 1998, la OCDE en su nivel ministerial aprobó un proyecto de evaluación para los programas de ética en el servicio público. En abril de 1998, el Consejo de la OCDE adoptó las Recomendaciones para Mejorar la Conducta Ética en el Servicio Público. Al mismo tiempo se creó una lista de puntos a modo²⁰⁹ de herramienta práctica para la revisión de la gestión de la ética al interior de los organismos públicos.”²¹⁰

²⁰⁸ *Ibíd*em, p. 189.

²⁰⁹ La Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública esboza principios y mecanismos para garantizar la integridad y frenar la corrupción en la contratación pública (integridad, transparencia, participación, accesibilidad, contratación electrónica, supervisión y control).

²¹⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/> (Consulta realizada el 31 de enero de 2019).

Mucho se ha dicho en torno a que la corrupción es un tema estrechamente relacionado con la ética, pues en la doctrina es muy común encontrar autores que opinen que la solución a la corrupción está en la prevención y que esta a su vez tiene su origen en la educación y en la formación que se les da a las personas. En tal orden de ideas, el proyecto para evaluar la ética en los programas de servidores públicos propuesto por la OCDE, resulta altamente pertinente como un mecanismo de prevención y de monitoreo para quienes están al frente de las instituciones gubernamentales.

Para abonar a esta idea, resulta conveniente señalar una cita de Guillermo O'Donnell, que en un capítulo del libro “Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho” coordinado por John M. Ackerman manifiesta lo siguiente:

“La palabra ‘orden’ puede ser usada como verbo o como sustantivo. Que algo tenga “orden” es en principio bueno. Pero yo también “ordeno” cuando doy órdenes, cuando mando. Ahí aparece en el lenguaje común la idea implícita, y sospecho que bastante autoritaria, de cuando doy una orden estoy ordenando, creando un orden. Esto es muchas veces falso, en tanto refleja relaciones de poder. Lo cual me lleva aquí a compartir mis reflexiones sobre dos de las varias caras de la ley.

Por un lado, cuando existe una legalidad estatal razonablemente eficaz ella penetra y organiza un vasto conjunto de relaciones sociales. Al hacer esto esa legalidad provee importantísimo bien público del orden y la previsibilidad de esas relaciones sociales. Este es sin duda un gran logro. Por otro lado, esa misma legalidad, incluso la mejor legalidad democrática, sanciona y respalda relaciones sociales que son hirientemente desiguales. Es decir, esa legalidad sanciona y respalda las relaciones inherentemente desiguales en una economía capitalista, o de cualquier otro sistema económico-social conocido por la humanidad. También sanciona y respalda las relaciones inherentemente desiguales que provienen de las organizaciones burocráticas, jerárquicamente organizadas, tanto públicas como privadas, en y con las cuales, en las sociedades contemporáneas muchos pasamos buena parte de nuestras vidas.

Esas organizaciones son jerarquías legalmente sancionadas y respaldadas, en última instancia, por la supremacía coactiva del Estado, democrático o no.”²¹¹

5.7.3. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Corresponde el turno a la opinión de la Convención de las Naciones Unidas en torno a la corrupción.

“...se comenzó a gestar durante una asamblea de la ONU realizada en diciembre de 2000. En ella se reconoció la necesidad de que la organización promoviera la adopción de un instrumento específico para la lucha contra la corrupción. Para ello se aprobó la conformación de una comisión a la que se le encomendó la misión de negociar el tratado contra la corrupción. Dicha comisión quedó adscrita a la Oficina para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen de la ONU, con sede en Viena.”²¹²

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece:

“La finalidad de la presente Convención es: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.”²¹³

²¹¹ O'Donnell, “Democracia y Estado de Derecho”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p.69.

²¹²López, Jaime. Normas y políticas internacionales contra la corrupción, El Salvador, 2003, p. 38.

²¹³Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, obtenido de: <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/onu/CAC.pdf> (Consulta realizada el 20 de febrero de 2021).

Quizás la actividad más compleja que tiene como reto la convención sea la prevención y el combate de la corrupción, que consecuentemente tendría que llevar a bajar los índices de opacidad y por lo tanto, obligaría a las personas físicas y morales a rendir cuentas y a hacer una adecuada gestión de los recursos que les son asignados para desempeñar sus actividades.

Bajo ese orden de ideas, es importante conocer quiénes están obligados a sujetarse a lo establecido en dicha Convención, a lo que diríamos de inmediato que, todos aquellos que hayan fungido como Estado Parte, serán los que deban actuar con apego a lo establecido en el texto de dicha convención, pues al haberse asumido como miembros, aceptan cada una de las disposiciones y principios que rigen su actuar; al respecto de esta afirmación se realiza la siguiente cita que la respalda.

“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas. 2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción. 3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción. 4. Los Estados Parte, según proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.”²¹⁴

²¹⁴ Ídem.

Esta Convención establece en su artículo 6 órganos de prevención de la corrupción, mismo que a la letra dice:

“1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como: a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas; b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción. 2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones. 3. Cada Estado Parte comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción.”²¹⁵

Esta Convención ha tipificado las siguientes conductas:

“a) Referidas al sector público: recepción de sobornos por parte de funcionarios nacionales, extranjeros o de organismos internacionales; malversación, peculado o apropiación indebida de bienes; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; lavado de activos, y obstrucción de la justicia.

b) Referidas al sector privado: entrega de sobornos a funcionarios públicos; entrega de sobornos a ejecutivos de empresas privadas para alterar la cadena de producción u obtener otras ventajas en el mercado; lavado de activos provenientes de delitos, y encubrimiento.”²¹⁶

²¹⁵ *Ibidem.*

²¹⁶ *Ibidem.*

Resulta altamente pertinente que una disposición de carácter internacional tenga tipificadas (descritas, encuadradas) conductas en torno a la corrupción; además, es muy concreta al hablar de conductas que pueden cometerse en dos tipos de ámbitos, el del sector privado y el del sector público, es decir, de entrada esta clasificación nos lleva a la idea de que la corrupción (analizada desde esta concepción internacional) no es exclusiva de un ámbito público, sino que también la podemos encontrar inmersa en un ámbito privado. En ese orden de ideas, no es una actividad que esté circunscrita en el manejo de dinero público.

Veamos al respecto de lo anterior un ejemplo que ayude a entender un caso de corrupción que no esté directamente relacionado con el manejo de dinero público. En un caso hipotético, en el que un hospital privado necesita de un director que organice y gestione el adecuado funcionamiento del mismo, se nombra como responsable de dicho cargo al hijo del dueño del hospital, a sabiendas de que es una persona con conocimientos nulos en torno al tema de la salud. Dicho nombramiento representa una forma de corrupción, pues poner al frente de una actividad a una persona que no conoce del tema, y que su nombramiento está fundado en parentescos consanguíneos o por afinidad es también un acto de corrupción.

Lo interesante del ejemplo que se acaba de citar es que no solo se obtiene un beneficio económico, sino que también un acto corrupto puede traer como consecuencia una serie de situaciones que pongan en peligro la vida de las personas, pues mientras el funcionamiento del hospital esté en manos de un ignorante en la materia, lo que se tendrá es un completo acto de negligencia.

El ejemplo del hospital es bastante recurrente en diferentes esferas de la vida laboral de las personas, donde a menudo se otorgan puestos (que finalmente se traducen en un beneficio económico derivado del salario que se recibe por la contraprestación) a personas que no tienen los conocimientos ni la experiencia para encabezar un cargo laboral, sea éste público o privado.

5.7.4. Transparencia Internacional (TI)

Corresponde el turno del estudio del organismo que se denomina Transparencia Internacional, a propósito del cual se realiza la siguiente cita:

“Se trata del organismo no gubernamental, sin fines de lucro, y dedicado al combate a la corrupción más importante del planeta. Con menos de una década de vida, ha logrado convocar a representantes de gobiernos, organismos internacionales, sector privado y sociedad civil, con el objeto de aumentar la conciencia sobre el flagelo de la corrupción a nivel internacional y promover medidas efectivas para combatirla. Organizado con base a capítulos por región y países, hoy en día tienen presencia en los cinco continentes. En este plano, TI se ha destacado a nivel internacional por dos acciones muy específicas. Primero, por el índice de corrupción a nivel internacional, que establece la percepción de diversos actores sobre el grado de transparencia y corrupción de los diversos países. Al margen de discusiones metodológicas, el índice goza de gran credibilidad y se ha transformado en la principal medición internacional para estos temas. La segunda acción la constituye, la Conferencia Internacional Anti-Corrupción.”²¹⁷

Este organismo no gubernamental se ha dedicado, en los últimos años, a trabajar en la parte estadística la frecuencia con la que se cometen actos corruptos, así como también el impacto que estos actos tienen en el momento de pasar a la transparencia y rendición de cuentas de los países del mundo; lo anterior es un arduo trabajo, que finalmente demuestra que la corrupción no tiene fronteras, no es específica de una población, de un municipio, de un estado, ni tampoco de un país.

²¹⁷ Orrego, C. *Corrupción y modernización del Estado*. Ciudad de México, México: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible, 2000, p. 191.

Transparencia Internacional publicó las siguientes recomendaciones para combatir la corrupción:

“El entorno político cambiante y lo casos resonados de corrupción nos recuerdan que, ahora más que nunca, los líderes deben combatir la corrupción y fortalecer la democracia. Algunas medidas fundamentales que deben adoptarse:

Integridad electoral. Asegurar la transparencia de los procesos electorales y aplicar sanciones cuando haya compra de votos.

Financiamiento de la política. Adoptar reglamentaciones para que se divulguen los ingresos y los activos de los partidos políticos o la de los candidatos.

Servicios públicos. Mejorar la eficiencia de los servicios públicos e invertir en plataformas en línea para que los ciudadanos puedan acceder a los servicios.

Tribunales. Garantizar que los nombramientos judiciales sean independientes y no respondan a criterios políticos.

Denuncia. Empoderar a los denunciantes, a la sociedad civil y a los medios de comunicación para que puedan monitorear y denunciar hechos de corrupción.

Sextorsión. Reconocer la extorsión sexual como una forma de corrupción y cerciorarse de que los sistemas de justicia cuenten con las herramientas adecuadas para abordar estos casos.

Compromisos. Implementar e informar los avances conseguidos con respecto al Compromiso de Lima adoptado en el marco de la VIII Cumbre de las Américas.”²¹⁸

Como puede apreciarse de la cita anterior, los actos de corrupción que se distinguen, no sólo están relacionados con favores económicos, sino que hacen mención de una modalidad denominada “sextorsión”, que se refiere a ser víctima de favores sexuales de una persona que ostenta el poder. Quizás esta forma la

²¹⁸ “¿Qué piensan las personas?: Corrupción en América Latina y el Caribe”, Transparency International, the global coalition against corruption, disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/what-people-think-corruption-in-latin-america-the-caribbean#> (Consulta realizada el 25 de enero de 2021).

conocemos bajo otras figuras como el hostigamiento o el acoso sexual, pero para este organismo internacional está identificado como “sextorsión”.

Continuando con este análisis en torno a la corrupción, es pertinente hacer una cita en torno a los datos que arrojó el índice de percepción de la corrupción del año 2020.

“Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2020, más de dos tercios de los países del mundo son corruptos. La pandemia es un buen caldo de cultivo para la malversación de fondos públicos y el nepotismo. Este año, los expertos de Transparencia Internacional se concentraron en la relación entre corrupción y atención sanitaria. “Hay un vínculo entre el nivel de corrupción y la respuesta a la crisis sanitaria producida por la pandemia”, dice Eriksson a DW, quien agrega que los gobiernos autoritarios no actúan de forma transparente sobre todo en la adquisición de aparatos médicos y mascarillas, un proceso atractivo para embolsarse dinero en bolsillo propio y para enriquecerse a costa de la población, ya que, al final, en países pobres de Asia y África se invierte menos en los sistemas de salud. “Aquí podemos decir de forma muy concreta: la corrupción mata”.²¹⁹

La malversación de fondos públicos y el nepotismo son las dos actividades que bajo el esquema de la cita anterior, están identificadas como bases detonantes de la corrupción, incluso dice que, el caso particular de la pandemia que se vive (por Covid-19) ha sido un caldo de cultivo para que dichas prácticas se reproduzcan, es decir, la opacidad ha crecido exponencialmente, haciendo posible que bajo la excusa de “trabajar a distancia”, se omita rendir cuentas y se de paso al crecimiento acelerando de prácticas deshonestas en perjuicio de la sociedad.

²¹⁹El Mundo, “Transparencia Internacional: la corrupción mata”, disponible en: <https://www.dw.com/es/transparencia-internacional-la-corrupci%C3%B3n-mata/a-56374237> (Consulta realizada el 20 de febrero de 2021).

5.8. La corrupción: sistema nacional y sistema estatal en Puebla de combate a la corrupción

Después de haber entrado al estudio de los organismos que a nivel internacional se han ocupado del estudio de la corrupción, es oportuno llevar las ideas al ámbito nacional (México), para finalmente aterrizar el estudio en torno a la corrupción en el ámbito local (Puebla). Para hablar del Sistema Nacional Anticorrupción es necesario conocer su estructura orgánica, para ello se realiza la siguiente cita:

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

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

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

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

Obliga la existencia de unidades de transparencia, que sean las encargadas primordialmente de atender las solicitudes de información de los particulares (artículos 45 y 46), y de consejos consultivos de los organismos garantes, que son cuerpos con

capacidad de opinión acerca de las materias de transparencia y acceso a la información pública (artículos 47 y 48).”²²⁰

De la cita anterior es importantísimo destacar la idea de que el Sistema Nacional Anticorrupción está ligado a la transparencia, es decir, el sistema simplemente no existiría sino se contemplara como una de sus bases a la transparencia. A través de las unidades de transparencia la ciudadanía podrá ejercer su derecho de acceso a la información, solicitando a una dependencia que se le proporcione determinada información que solicite; y también será a través de dichas unidades que se garantice el goce del derecho de la protección de datos personales de todos aquellos integrantes de una dependencia que sean el objeto de una solicitud de información.

Puede parecer nodal la existencia de las unidades de transparencia para que subsista el Sistema Nacional Anticorrupción; pero lo cierto es que la base para que las unidades de transparencia funcionen está en la existencia real de los archivos institucionales, en los cuales estará concentrada la información que finalmente se hará llegar a la ciudadanía, o bien, de la cual se tendrá que hacer un cuidado pertinente a fin de no poner en riesgo, la vida, la integridad, la dignidad ni la seguridad de aquellos sujetos que se vean trastocados en un determinado asunto que sea objeto de una solicitud de acceso a la información pública.

En ese orden de ideas es pertinente hacer alusión a que dentro del área de las ciencias sociales existen varias definiciones de ciertos conceptos que han ido cambiando su significado a lo largo del tiempo. Abonando a lo dicho, estos conceptos cambian radicalmente dependiendo del autor y corriente que lo explique; un ejemplo claro de esto es el concepto de “seguridad”. Jaime Morales De la Cruz nos remite que el concepto “seguridad” en el Diccionario Jurídico

²²⁰ Merino, Mauricio, Cuaderno de transparencia número 26, Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, INAI, 2018, p. 23.

Mexicano es "La garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación".²²¹

Tal vez el lector de la tesis se pregunte por qué hablamos de seguridad, y la respuesta es sencilla, porque el marco legal en el que se circunscribe el Sistema Nacional Anticorrupción está ligado a la seguridad de las personas y de las instituciones que debe protegerse desde las unidades de transparencia.

Otra definición que nos ofrece el autor es la de Sergio López Ayllon, que "...en términos generales, supone la certeza que tienen los sujetos de derecho de que su situación jurídica no será modificada sino mediante procedimientos establecidos previamente."²²²

Y es así como de una palabra puede existir toda una variedad de definiciones, con diferente significado cada una de ellas, "...pero hay uno en el que diversos autores coinciden y es que esta garantía es la piedra angular sobre la que se sustenta el Estado de Derecho."²²³

Veamos ahora cómo es que funciona el Sistema Nacional Anticorrupción, para lo cual se usará como apoyo el siguiente esquema:

En materia de reforma constitucional México ha tenido, según el texto, una reforma importante: esta se dio en el 2008 y se hizo en materia de gasto público haciendo obligatorios los conceptos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. El artículo modificado fue el 134 constitucional.

Según Jaime Morales De la Cruz, en la reforma se puede observar que:

"... establece la obligación para que los recursos económicos públicos de los que se dispongan la Federación, los estados, los

²²¹ García, Jorge David, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Pearson, 2013, p. 264.

²²² Morales, Jaime, "El Sistema Nacional Anticorrupción como expresión de seguridad jurídica", Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2017, p. 3.

²²³ *Ibidem*, p. 5.

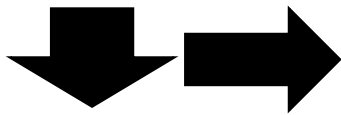
municipios, la Ciudad de México y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, para tal efecto se prevé la existencia de instancias técnicas que tengan facultades para supervisar y fiscalizar esos recursos económicos.”²²⁴

Para continuar con el estudio de este apartado, a continuación se presentan: el esquema número 5 que explica el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción y el esquema 6 que muestra las líneas de acción del mismo sistema.

²²⁴Ídem, p. 8.

**Esquema 5-
Funcionamiento del
SNA**

Diseño orgánico funcional
del SNA



Comité Coordinador

Comité de Participación
Ciudadana

Comité Rector del
Sistema Nacional de
Fiscalización

Coordinación de los tres
niveles de gobierno para
el combate a la
corrupción

- Establece las bases de coordinación entre todos los órdenes de gobierno, para el funcionamiento del SNA (artículo 1).
- Establece la organización y funcionamiento del SNA y, además, el Sistema Nacional de Fiscalización (artículo 2).
- Define los principios rectores del servicio público: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito (artículo 5).
- Señala que el SNA establecerá “principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos (artículo 6).
- El Sistema Nacional de fiscalización, tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de colaboración que promuevan el intercambio de conocimientos, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización (artículo 37).
- El SNF tendrá un Comité Rector (presidido por la ASF y la SFP) que ejecutara las siguientes acciones: diseño, aprobación y promoción de políticas integrales de fiscalización; instrumentación de mecanismos de coordinación entre el órgano de fiscalización federal y los locales; e integración e instrumentación de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que, en materia de fiscalización y control de recursos públicos, generen las instituciones competentes en dichas materias (artículos 39 y 40).

Fuente de consulta: Merino, Mauricio, Cuaderno de transparencia número 26, Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, INAI, 2018, p. 26.

Esquema 6. Líneas de Acción del Sistema Nacional Anticorrupción

Creo el Sistema Nacional Anticorrupción, como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (Art. 113 constitucional).

Concentro la capacidad de investigar y sustanciar las faltas administrativas en las áreas de control interno, llevando a los tribunales de justicia administrativa la atribución de conocer y resolver los casos de corrupción (Arts. 28 y 109 constitucional).

Amplió las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con el objetivo de ensanchar los límites a la fiscalización de recursos federales que ejercen todos los órdenes de gobierno en el país, incluyendo las participaciones federales (Art. 79 constitucional).

Creo un nuevo esquema de justicia administrativa, con la instauración del TFJA, al que se otorgó competencia para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas que la ley determine como graves (Art. 73 constitucional).

Fuente de consulta: Merino, Mauricio, Cuaderno de transparencia número 26, Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, INAI, 2018, p. 29.

Ahora bien, como primer antecedente internacional en materia de corrupción está la resolución 3514 de 15 de diciembre de 1975, en donde se da el establecimiento de un nuevo orden económico, en donde la principal tarea era la de denunciar las prácticas corruptas de las empresas internacionales.

México tardó un poco para alinearse a este nuevo orden, y fue hasta el 29 de abril de 2004 que fue aprobada por el senado de la república la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, entrando en vigor el 14 de diciembre de 2005.

Dentro de lo cabe destacar de esta convención es que dentro de ella “contiene los pilares con los cuales se pretende combatir la corrupción prevención, penalización y aplicación de la ley, recuperación de activos y cooperación internacional.”²²⁵

Para explicar de manera más detallada se ahondará en algunos conceptos ya mencionados:

- “Prevención. Los Estados partes deben adoptar medidas para la prevención de la corrupción en la contratación pública y en la gestión de la hacienda pública, basados en la transparencia a través de la difusión pública de información como contratos.
- Penalización y aplicación de la ley. Cada Estado podrá aplicar sanciones civiles, administrativas y penales, así mismo promueve el establecimiento de tipificaciones penales que incluyan las formas básicas de corrupción como el tráfico de influencias.
- Cooperación internacional. Los Estados deben colaborar y estudiar la adopción de una nueva legislación [...] de manera que su trabajo en este aspecto se traduzca en una cooperación más eficaz en la lucha contra la corrupción.
- Recuperación de activos. Permite la posibilidad de celebrar acuerdos con miras a aumentar la eficacia de la cooperación internacional, los Estados partes deben acordar medidas de

²²⁵ Morales, Jaime, “El Sistema Nacional Anticorrupción como expresión de seguridad jurídica”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2017, p. 5.

cooperación y asistencia para que se hagan valer los intereses de las víctimas.”²²⁶

Ahora bien, esta reforma no ha sido la única, ya que el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la federación la reforma constitucional en materia anticorrupción y con esto “se estructura el Sistema Nacional Anticorrupción en las que se distribuyeron y otorgaron facultades en la Constitución; generó reformas a diversas leyes federales y locales; ordenó la expedición de legislación federal nueva y creó instituciones para combatir la corrupción.”²²⁷

En el siguiente cuadro se explicará detalladamente los principales cambios a partir de la reforma constitucional en materia de corrupción del 2015.

Cuadro 1. Reforma constitucional en materia de corrupción

Principales Cambios	Explicación
Reformas constitucionales de distribución y otorgamiento de facultades	-Se otorgó una nueva facultad al congreso de la Unión para expedir leyes sobre la organización y facultades de la auditoria superior de la federación. -La Cámara de Diputados otorga facultades para coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión.

²²⁶ *Ibidem.*

²²⁷ *Ídem*, p. 9.

	<p>-La Auditoría Superior de la Federación la faculta para fiscalizar directamente los recursos federales.</p>
Reformas a legislaciones federales	<p>-Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que instruye la creación de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.</p> <p>-Fortalecer e implementar mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades de los tres órdenes de gobierno para la investigación de los hechos que la ley considera como delitos de corrupción.</p> <p>-Implementar mecanismos de colaboración con autoridades que ejerzan facultades de fiscalización.</p>
Expedición de legislación federal nueva	<p>El 18 de julio de 2016, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidieron las siguientes leyes: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>

<p>Instituciones nuevas para el combate a la corrupción</p>	<p>Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, Comité de participación ciudadana, Sistemas locales anticorrupción, Sistema Nacional de Fiscalización, Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>
-------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: *Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción*, edición en formato Mobi, a cargo del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

A modo de conclusión es importante mencionar que México sigue rezagado dentro de esta materia, ya que muchos de los cargos ya mencionados son elegidos por entidades políticas, como los partidos políticos, que cargan los nombramientos de cierto conflicto de interés. Es por ello que el Sistema Nacional Anticorrupción debe garantizar total transparencia a la hora de ejercer sus funciones.

Nos dice Jaime Morales De la Cruz que: "... la lucha contra la corrupción delineada principios, regulada por leyes armoniosas y ejecutada por instituciones transparentes, generará, entre otras cosas, la competencia en igualdad de circunstancias entre los diferentes actores productivos de la sociedad."²²⁸

Para el caso particular del estado de Puebla existe una Ley del Sistema Anticorrupción del estado de Puebla, la cual en su artículo sexto establece el

²²⁸ Morales, Jaime, "El Sistema Nacional Anticorrupción como expresión de seguridad jurídica", Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2017, p. 9.

objeto para el cual fue creado el Sistema Estatal Anticorrupción. Dicho artículo establece:

“El Sistema Estatal tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre los entes públicos señalados en la presente Ley, en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar en el Estado de Puebla, la política estatal en la materia. Las políticas públicas establecidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción son obligatorias y deberán ser implementadas por todos los entes públicos a los que se hace referencia en la presente Ley. La Secretaría Ejecutiva dará seguimiento en el Estado, a la implementación de dichas políticas.”²²⁹

El Sistema Estatal Anticorrupción deberá ir en el mismo sentido en que se conduce el Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que deberá tener previstas las bases para prevenir, detectar y sancionar todos aquellos actos que estén relacionados con la corrupción.

5.8.1. Operatividad del Sistema Nacional Anticorrupción

Para ir concluyendo este capítulo, se abordará la forma en que opera el Sistema Nacional Anticorrupción, para ello se hace uso del siguiente esquema:

²²⁹Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, disponible en: <http://www.ixtacamaxtitlanpuebla.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2017/02/leysistemaanticorruptcionpuebla-27-dic-16.pdf> (Consulta realizada el 25 de febrero de 2021).

Esquema 7. Operatividad del Sistema Nacional Anticorrupción

Comité coordinador

- Instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA. Diseña, promueve y evalúa políticas públicas de combate a la corrupción (artículo 8).
- Defina las facultades del Comité Coordinador (artículo 9), los integrantes del mismo (artículo 10) y algunas características orgánicas y de funcionamiento del Comité (artículos 11 a 14).

Comité de participación ciudadana

- Tiene como “objeto coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA” (artículo 15).
- Como parte de sus atribuciones destaca: proponer proyectos de coordinación en las materias de su competencia, proyectos de mejora de instrumentos, lineamientos y mecanismos de operación de plataforma digital nacional (artículo 21).

Secretaría ejecutiva

Organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión (artículo 24).

Líneas generales para su funcionamiento, en términos orgánico-funcionales y asignación de atribuciones (artículos 24 a 29)

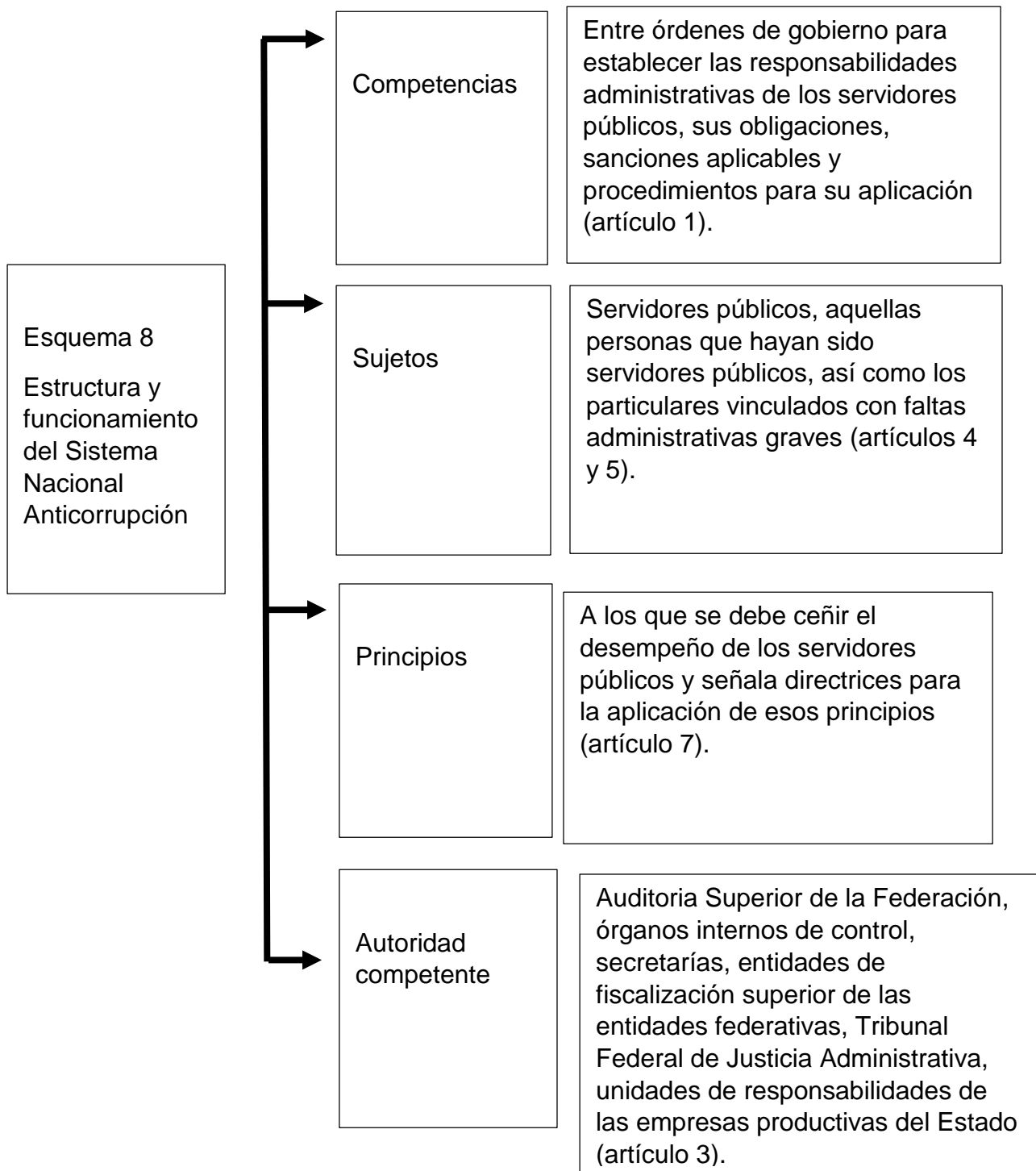
Comisión Ejecutiva

- Comisión de trabajo dedicada al diseño de insumos técnicos que apoyen al Comité Coordinador a realizar sus funciones (artículos 30 a 32).

Plataforma Nacional Digital

- Contiene los sistemas electrónicos de: evolución patrimonial y declaración de intereses, de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, nacional de servidores públicos y particulares sancionados, de información y comunicación del SNA y del Sistema Nacional de Fiscalización y de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción (artículos 48 a 56).

Fuente: Merino, Mauricio, Cuaderno de transparencia número 26, Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, INAI, 2018, p. 24.



Fuente: Merino, Mauricio, Cuaderno de transparencia número 26, Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, INAI, 2018, p. 32.

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene como eje central de su funcionamiento al Comité Coordinador, a propósito del cual se realiza la siguiente cita:

“El órgano medular del Sistema Nacional Anticorrupción es el Comité Coordinador, que debe conformarse por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de la Función Pública; de un representante del Consejo de la Judicatura Federal; del presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); del presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y de un representante del Comité de Participación Ciudadana.”²³⁰

5.8.1.1. La Auditoría Superior de la Federación

Los titulares de la Auditoría Superior de la Federación son parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, y tienen como principal actividad llevar a cabo los procesos de fiscalización de los recursos públicos de carácter federal.

“La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un organismo técnico especializado dependiente de la Cámara de Diputados. Su función es fiscalizar el uso de los recursos públicos federales. Esto quiere decir que se encarga de revisar que los recursos públicos federales se hayan usado con apego a la legislación pertinente.

En el ejercicio de sus funciones, la Auditoría Superior de la Federación puede solicitar información a entidades públicas o privadas. Éstas deberán otorgársela. De lo contrario, podrían ser acreedores a multas de hasta 10 mil UMA diarias.”²³¹

²³⁰ Alto nivel, “Qué es y cómo funciona el Sistema Nacional Anticorrupción”, disponible en: <https://www.altonivel.com.mx/empresas/funciona-sistema-nacional-anticorrupcion/> (Consulta realizada el 28 de febrero de 2021).

²³¹ El Contribuyente, “¿Qué es la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y cuáles son sus funciones?”, disponible en: <https://www.elcontribuyente.mx/2019/06/que-es-la-auditoria-superior-de-la-federacion-asf-y-cuales-son-sus-funciones/> (Consulta realizada el 27 de febrero de 2021).

Existen dos formas para que la Auditoría Superior de la Federación pueda fiscalizar, la primera de ellas es haciendo una revisión del ejercicio fiscal anterior, o bien, a partir de una denuncia recibida. Para ampliar la explicación de esta idea se realiza la siguiente cita:

“De acuerdo a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) en su artículo primero, la ASF tiene la finalidad de fiscalizar las operaciones que involucren recursos federales. Esto lo puede hacer fundamentalmente de dos formas distintas: o revisando las operaciones del ejercicio fiscal anterior, o bien por denuncia. Si al revisar los datos, la ASF encontró irregularidades, en un primer momento podrá tomar medidas preventivas y emitir recomendaciones. A estas recomendaciones se les dará seguimiento. En caso de que la entidad auditada no las cumpla, ésta deberá justificar su negativa.”²³²

5.8.1.2. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Los titulares de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción son parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, y las labores que desempeñan dentro de tal Comité son de investigación respecto a aquellos delitos que son denunciados como presuntos actos de corrupción, además, dicha Fiscalía está facultada para llevar a cabo la persecución de tales delitos.

“Corresponde a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, con apoyo de las Policías, realizar los actos de investigación y persecución de los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción, contando para ello, con la facultad de ejercer las atribuciones que la Constitución, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público; con excepción de las conductas presuntamente delictivas que se imputen a los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia ejercicio de su función, pues en ese supuesto

²³² Ídem.

corresponderá en integrar la averiguación previa o carpeta de investigación a la Coordinación de Asuntos Internos.”²³³

5.8.1.3. Secretaría de la Función Pública

Los titulares de la Secretaría de la Función Pública son parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, su función es vigilar que todos los servidores públicos federales actúen con apego a lo establecido por la ley y que, por consiguiente no ejecuten actos que estén fuera de sus atribuciones.

“La Secretaría de la Función Pública, dependencia del Poder Ejecutivo Federal, vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal.

La Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia:

- La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- la Ley General de Bienes Nacionales;
- la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

²³³Ejes fundamentales, “Investigación y persecución del delito”, disponible en: <https://www.tamaulipas.gob.mx/fiscaliaanticorrupcion/ejes/> (Consulta realizada el 28 de febrero de 2021).

- otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.”²³⁴

En el caso del estado de Puebla, el objetivo es vigilar el adecuado uso de los recursos públicos que corresponden al estado, es decir, se vigila que los recursos sean utilizados con apego a lo establecido por la ley, con honestidad y sin desvío que se vea traducido en un enriquecimiento ilícito. Al respecto de lo anterior, se realiza la siguiente cita:

“Tiene por objeto garantizar a la sociedad el adecuado ejercicio de los recursos públicos del Gobierno del Estado de Puebla, con acciones preventivas apegadas a la legalidad, promoviendo una administración eficiente, eficaz, transparente, honesta y orientada a la rendición de cuentas, a través de mecanismos de coordinación, evaluación, control, supervisión y modernización de la gestión pública.”²³⁵

5.8.1.4. Consejo de la Judicatura Federal

El responsable del Consejo de la Judicatura Federal es parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, y de acuerdo a lo publicado en la página del Consejo de la Judicatura Federal, se tiene que el objetivo del mismo es:

²³⁴Secretaría de la Función Pública, “Conoce la SFP”, disponible en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html> (Consulta realizada el 10 de marzo de 2021).

²³⁵Datos Abiertos, “Secretaría de la Función Pública”, disponible en: http://datos.puebla.gob.mx/grupo/secretaria-de-la-funcion-publica?sort_by=changed&page=1#:~:text=Tiene%20por%20objeto%20garantizar%20a,a%20t rav%C3%A9s%20de%20mecanismos%20de (Consulta realizada el 28 de febrero 2021).

“OBJETIVO: Preservar y fortalecer, la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos jurisdiccionales y áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal, emitiendo y aplicando normas, lineamientos, directrices y políticas en materia de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial.”²³⁶

Dentro de las funciones de dicho Consejo se contemplan:

- “I. Expedir los acuerdos generales que se requieran en materia administrativa relativa a la organización y funcionamiento de sus órganos; las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes; prestación de servicios y contratación de obra; el destino de los bienes asegurados y decomisados; la modernización de las estructuras orgánicas, sistemas y procedimientos administrativos; los servicios al público; el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal; de la carrera judicial; escalafón; régimen disciplinario; para el buen servicio y la disciplina en las oficinas; y todos los necesarios para el adecuado ejercicio de las atribuciones de los órganos jurisdiccionales y áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal.
- II. Establecer comisiones, comités de trabajo y autorizar a Consejeros, secretarios ejecutivos, titulares de órganos auxiliares y directores generales para alguna comisión.”²³⁷

²³⁶ Consejo de la Judicatura Federal, “Funciones”, disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/funciones.htm> (Consulta realizada el 28 de febrero de 2021).

²³⁷ Ídem.

5.8.1.5. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ya se ha hecho referencia en un apartado de esta investigación; sin embargo en lo que compete a este capítulo cinco se hace la siguiente cita en torno a él: "...el INAI es un órgano constitucional autónomo encargado del efectivo ejercicio y respeto de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales."²³⁸

El INAI tiene a su cargo la tarea de equilibrar dos derechos, el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales, labor que no es sencilla, pues siempre implicará que un derecho debe prevalecer por encima de otro, aunque ambos terminen satisfaciéndose.

5.8.1.6. Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Ahora se hará referencia al órgano que se encarga de conocer y resolver sobre aquellas controversias que lleguen a suscitarse entre los ciudadanos y los miembros de la administración pública federal; al respecto de ello se realiza la siguiente cita:

“El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es el órgano encargado de resolver las controversias que se presentan entre la administración pública federal y los ciudadanos. Es el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía en México en materia administrativa

²³⁸ Ríos García, Oscar Leonardo, “México y el sistema nacional anticorrupción”, disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-y-el-sistema-nacional-anticorrupcion/> (Consulta realizada el 28 de febrero de 2021).

y fiscal. Así, de conformidad con el Sistema Nacional Anticorrupción, este Tribunal se encargará de sancionar a servidores públicos por faltas administrativas graves. El Fiscal Anticorrupción, será pieza clave en el Sistema Nacional Anticorrupción, ya que este será el persecutor de todo acto de corrupción que pueda constituir algún delito de corrupción de los contenidos en el Título Décimo del Código Penal Federal.”²³⁹

El gran reto que tiene el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es analizar los casos de corrupción que pueden llegar a suscitarse entre dos partes que son completamente opuestas, la administración pública federal y los ciudadanos. De encontrarse culpabilidad en el servidor público, este Tribunal se encargará de sancionarlo.

Tal y como lo menciona la cita, el servidor será castigado siempre que se configure uno de los delitos contemplados en el Título Décimo del Código Penal Federal (reformado el 20 de enero de dos mil veinte), los cuales son los denominados delitos por hechos de corrupción:

“Capítulo I (Artículos 212 - 213-Bis)

Capítulo II - Ejercicio Ilícito de Servicio Público (Artículo 214)

Capítulo III - Abuso de Autoridad (Artículo 215)

Capítulo III Bis - Desaparición Forzada de Personas (Artículos 215-A - 215-D)

Capítulo IV - Coalición de Servidores Públicos (Artículo 216)

Capítulo V - Uso Ilícito de Atribuciones y Facultades (Artículos 217 - 217 Bis)

Capítulo V Bis - Del Pago y Recibo Indebido de Remuneraciones de los Servidores Públicos (Artículos 217 Ter - 217 Quáter)

Capítulo VI - Concusión (Artículo 218)

Capítulo VII - Intimidación (Artículo 219)

²³⁹ Ídem.

Capítulo VIII - Ejercicio Abusivo de Funciones (Artículo 220)

Capítulo IX - Tráfico de Influencia (Artículo 221)

Capítulo X - Cohecho (Artículo 222)

Capítulo XI - Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros (Artículo 222 bis)

Capítulo XII - Peculado (Artículo 223)

Capítulo XIII - Enriquecimiento Ilícito (Artículo 224)”²⁴⁰

A estos delitos ya se ha hecho referencia en los subtemas del apartado 5.4 de este capítulo de tesis, por lo que no nos detendremos nuevamente en su análisis.

5.8.1.7. Comité de Participación Ciudadana

El Comité de Participación Ciudadana es conocido por sus siglas como CPC, y su objetivo dentro del Sistema Nacional Anticorrupción es el siguiente:

“Este Comité tiene como objetivo ayudar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y académicas relacionadas con las materias del SNA. Estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Estos integrantes no podrán, durante el tiempo de su encargo, tener un empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestan al SNA. Durarán en su puesto cinco años, sin posibilidad de reelección y serán nombrados de manera escalonada. Sólo podrán ser removidos por incurrir en actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.”²⁴¹

²⁴⁰Justia, México, “Título décimo, delitos por hechos de corrupción”, disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/libro-segundo/titulo-decimo/> (Consulta realizada el 18 de febrero de 2020).

²⁴¹ USAID, *Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, Estados Unidos de América, Ethos, p. 62.

Las personas que llegan a formar parte del Comité de Participación Ciudadana establecerán una relación de trabajo a través de un contrato de prestación de servicios por honorarios, tal y como lo explica la siguiente cita:

“Los integrantes del CPC no tendrán relación laboral con la Secretaría Ejecutiva del SNA. Su vínculo será a través de contratos de prestación de servicios por honorarios sin prestaciones, con el fin de garantizar la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría. El procedimiento para nombrar a los integrantes del Comité será el siguiente: el Senado de la República constituirá una Comisión de Selección integrada por 9 mexicanos (5 de la academia y 4 de las organizaciones de la sociedad civil); esta Comisión de Selección emitirá convocatoria abierta para quien quiera aspirar al cargo de integrante del Comité de Participación Ciudadana y, mediante la implementación de una metodología que será pública, hará las designaciones correspondientes.”²⁴²

Las funciones de los miembros del Comité de Participación Ciudadana serán:

“Hacer público el informe anual de actividades que realice. • Acceder sin restricción a la información del SNA. • Opinar y realizar propuestas sobre la política nacional. • Proponer al CC proyectos de coordinación interinstitucional; de mejora de los instrumentos de la Plataforma Digital Nacional; de intercambio de información; y de mejora de los mecanismos para el sistema electrónico de denuncia y queja. • Proponer al CC mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción. • Establecer una red de participación ciudadana mediante un registro voluntario de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que deseen colaborar. • Proponer indicadores y metodologías para la medición de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la política nacional del SNA. • Proponer mecanismo de articulación entre OSC, academia y grupos ciudadanos. • Proponer procedimientos para recibir las peticiones y denuncias que la sociedad civil quiera hacer llegar a la ASF y a las

²⁴² Ídem, p. 63.

Entidades de fiscalización superiores Locales. Proponer al CC la emisión de recomendaciones no vinculantes • Entre muchas otras.”²⁴³

5.9. Conclusiones del capítulo

La corrupción es una acción que debe estar tipificada de manera minuciosa, para no permitir que se hagan una serie de interpretaciones alrededor de lo que el texto legal pretenda decir o dar a entender. Se sostiene que la definición de la corrupción existirá cuando esté descrita en una ley que nos señale los elementos que deben existir para que se configure; y que por el momento existen diferentes perspectivas desde donde se estudia la corrupción, tales como culturales, políticas, económicas, sociológicas y jurídicas que nos ofrecen conceptos en torno a ella.

La corrupción debe analizarse desde un ámbito estrictamente legal y jurídico, pues deben ser los conocedores y estudiosos del Derecho los que se encarguen de abordar el tema, pues si se lo que se pretende es castigar los actos corruptos, serán los administradores de justicia quienes se encarguen de analizar y sancionar el acto cometido.

Los actos que se castigan son los que existen descritos en una ley, es decir se castigan los actos que se encuentran perfectamente tipificados, y aquellos actos que no encuadren en un tipo simplemente no son atendidos en una investigación, es decir, no se persiguen ni se castigan.

²⁴³ *Ibíd*em, p. 54.

CONCLUSIONES GENERALES

La primera conclusión a la que se llega después de haber transitado por la investigación es que: sin archivos, en su modalidad de físicos o electrónicos, no existirá materia prima bajo la cual se puedan estudiar la transparencia y rendición de cuentas y, consecuentemente no habrá forma de medir ni de conocer los indicadores que engloba la corrupción.

La segunda conclusión está enfocada en el ámbito local, es decir en el estado de Puebla, y tiene que ver específicamente con la abrogación de la Ley Federal de Archivos, y la consecuente implementación de la Ley General en la misma materia. Al haberse implementado una Ley General en materia de archivos, todas las entidades federativas del país tienen la obligación de emitir leyes que estén enfocadas en el mismo marco en el que se ha establecido la Ley General, es decir, que sus textos no deben ser contradictorios. Sin embargo, hasta este momento, el texto de la Ley en materia de Archivos del estado de Puebla no ha sido actualizada en atención a lo dispuesto por la Ley General.

La tercera conclusión de esta tesis doctoral es que la implementación de la Ley General de Archivos ha representado una labor ardua y poco fácil de implementar; pues necesita de una capacitación que se tiene que hacer sobre la marcha de las actividades, que además tienen que ser capacitaciones a las que se les debe destinar un espacio dentro de la demanda diaria de las actividades propias de las dependencias. Si no hay capacitación en manejo de archivos, no habrá una adecuada forma de su implementación y por tanto del cumplimiento de la Ley General de Archivos.

La cuarta conclusión está enfocada a la pregunta ¿Qué relación tienen los archivos con la transparencia y rendición de cuentas? La respuesta es que en los archivos está la base donde se tienen la información que es sujeta de transparentar y, que a la vez sirve para que los sujetos obligados rindan cuentas de los recursos que utilizan en el ejercicio de sus funciones.

De la respuesta arrojada de la cuarta conclusión de esta tesis, se llegará al camino de establecer la relación con la corrupción, la cual, como ya se dijo en la investigación, ha sido difícil de conceptualizar porque hay diferentes perspectivas desde donde se ha estudiado, la jurídica es la que más se acerca al ámbito de la pena y de la prevención (castigar la corrupción y evitar que se propague). En los archivos está la materia prima para investigar actos corruptos, por ejemplo: un archivo gubernamental en el que obra un *currículum vitae* nos permite conocer datos de la formación de las personas que ostentan un cargo público, dando la posibilidad de saber si una persona cuenta con conocimientos y habilidades para estar en un determinado cargo; en ese orden de ideas el documento que obra en archivos permite saber si quien ostenta un cargo público cuenta con un perfil adecuado para desempeñarse en el ejercicio de sus funciones o, en su defecto, el mismo documento permite conocer si la formación de un servidor público nada tiene que ver con el desempeño de sus funciones, y por lo tanto es un corrupto.

Si en un archivo con un documento común como es un *currículum vitae* se obtiene información como la que se acaba de describir, en un archivo con documentos que evidencian uso de dinero público habrá mayores datos y más complejidad en el manejo de información que puede servir para fincar una falta administrativa o el encuadramiento de actos u omisiones que deriven en la comisión de un delito relacionado con actos de corrupción.

La quinta conclusión se tiene en torno a la figura de la “baja documental” que se suscita en función de la Ley General de Archivos, la cual establece sanciones a aquellos sujetos obligados que sin causa justificada “destruyan o desaparezcan” documentación de un archivo. Esta conclusión va estrechamente ligada a la idea de que la información de una dependencia corresponde a ella y no al sujeto obligado que la genera, las personas no son dueñas de la información y por lo tanto no tienen derechos de sustraerla ni eliminarla.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera Murguía, Ramón, *Archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas*. RRC, Red Por la Rendición de Cuentas, México, CIDE, 2017.

Aguilera Murguía, Ramón., *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*. México, CIDE - Serie de estudios de la comunidad PIRC, 2017.

A. Hudson y Govnet, Background Paper for the Launch of tje Workstream on Aid and Domestic Accountability, París, OECD, 2009.

Azuela, Antonio, *Las compras del gobierno: datos blandos, percepciones duras*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Sociales, 2006.

Barrón, L. *Historias de la Revolución*, México, FCE, 2017.

Bonnin, Charles-Jean. Principios de administración pública. México, FCE, 2004.

Bovens, Mark, "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", *West European Politics*, 33: 5, 2010, pp. 946-967, en Bubnik

y Romzek, *Accountable Governance. Problems and Promises*, USA, Macmillan, 1991.

Bozeman, Barry (coord.). *La gestión pública: Su situación actual*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC / Universidad Autónoma de Tlaxcala / FCE, 1998.

Brito, Mariano R. "Principio de legalidad e interés público en el Derecho Administrativo", LJU T. 90, 1985.

Cardarso L. *La documentación judicial en la época de los Austrias: Estudio archivístico y técnico*. Badajoz: Universidad de Extremadura Servicio, 2004.

Castillo, Arturo. *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2003.

Cejudo, Guillermo, *Todas las piezas en su lugar. La arquitectura institucional de la rendición de cuentas*, México, ASF, 2005.

Cruz Mundet José Ramón, *Conceptos y metodologías en la valoración documental*. México, Archivístico Nacional, 2009.

Delpiazzo, Carlos E. "Transparencia en la contratación administrativa", en *Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni*, FCU, 2da. Edición, abril 2005.

De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 2012.

Fearon, James, *Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance*, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Fiss, Owen, “¿Tienen los servidores públicos derecho a la intimidad?”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2005.

García, Jorge David, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Pearson, 2013.

Guerrero, Juan Pablo, “Tecnología y protección de datos personales”, en John Ackerman (coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

Hernández, Gonzalo, ¿La democracia reduce la pobreza? Dos mecanismos para reducir la pobreza. Colección Género y democracia. Instituto Electoral de la Ciudad de México, Construyendo Democracia, México, 2020.

Huntington, J. *Modernization and Corruption, Political Order in Changing Societies*. Yale, University Press, 1986.

International Budget Project, “Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de 10 países”, 2003.

Klitgaard, R. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.

López Ayllón, S. *La transparencia gubernamental*. México, UNAM, 2016.

López Ayllón, S., Merino Huerta M., y Morales L. 2011. *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2011.

López, Jaime. Normas y políticas internacionales contra la corrupción, El Salvador, 2003.

Mariani, René, *Los servidores públicos: léxico y responsabilidades fundamentales. Tomo I, compendio de la letra A a la J*. Ciudad de México, México, CIDE, 2018.

Martí, M. *Estudiar archivística, dónde y por qué*. Gijón: Trea, 2008.

Mashaw, J. "Rendición de cuentas", capítulo de libro en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, obra coordinada por Ackerman, John M., México, Ceta, 2008.

Nacif, J. *Buenas prácticas archivísticas, en Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio de la encrucijada*. México, CIDE. Obra coordinada por: Mauricio Merino Huerta, Jaime Hernández Colorado y Ezequiel Avilés Ochoa, 2017.

Noah Harari Yuval, "Igualdad. Quienes poseen los datos poseen el futuro", en *21 lecciones para el siglo XXI*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2019.

Noonan, John T., *Bribes*, Nueva York, Macmillan, 1984.

Nye, J. *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history*, Portugal: Pearson education, 2014.

Ochoa, R. *Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución*, México: UNAM, 2017.

Orrego, C. *Corrupción y modernización del Estado*. Ciudad de México, México: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible, 2000.

O'Donnell, "Democracia y Estado de Derecho", capítulo de libro, en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de Derecho*, obra coordinada por John M. Ackerman, México, Ceta, 2008.

Perelli, Luciano, *La Corruzione Politica nell'antica Roma*, Milán, Rizzoli, 1994.

PIRC- Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas. Guía para el instrumento de evaluación de rendición de cuentas (IERC). CIDE, México.

Pope, Jeremy, *Source Book*, Transparency.org. Londres, septiembre, 2000.

Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, edición en formato Mobi, a cargo del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Salazar, P. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*. México, UNAM-IFAI, 2008.

Sosa, José. *Transparencia y rendición de cuentas*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, 2011.

Ugalde, Luis Carlos, “Midiendo la corrupción en México”, Milenio, noviembre de 2001.

USAID, *Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, Estados Unidos de América, Ethos, 2017.

Spector, Bertram I, ed., *Fighting Corruption in Developing Countries*. Bloomfield: Kumarian Press, 2005.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

Alto nivel, “Qué es y cómo funciona el Sistema Nacional Anticorrupción”, disponible en: <https://www.altonivel.com.mx/empresas/funciona-sistema-nacional-anticorrupcion/> (Consulta realizada el 28 de febrero de 2021).

Consejo Estatal de Archivos, Gobierno de Puebla, disponible en: <http://archivogeneraldelestado.puebla.gob.mx/es/component/zoo/item/consejo-estatal-de-archivos-2> (Consulta realizada el 10 de noviembre de 2020).

Comunidad PIRC-RRC 2019, Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas, disponible en: <https://rendiciondecuentas.org.mx/comunidad-pirc-rrc-2019/> (Consulta realizada el 20 de febrero de 2020).

Corral Jurado, Javier, “Derecho de acceso: lo que hace falta”, El Universal, martes 30 de septiembre de 2003, sección Nación, disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/> (Consulta realizada el 28 de octubre de 2017).

Documento de creación de máscaras- indicadores para la evaluación y construcción de bases de datos. Comunidad PIRC- Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas del CIDE- Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Merino, Mauricio, "Muchas políticas y un solo derecho", *Revistas Jurídicas UNAM*, Repositorio Universitario, México, 2008.

Merino, Mauricio, Cuaderno de transparencia número 26, *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*, INAI, 2018.

Morales, Jaime, "El Sistema Nacional Anticorrupción como expresión de seguridad jurídica", Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2017.

Noriega, Guillermo, "IFAI cambia de nombre a INAI", en revista digital *Jurídica. Derecho y Justicia*, 2015, disponible en: <http://revistajurista.com/ifai-cambia-de-nombre-a-inai/> (Consulta realizada el 24 de enero de 2020).

Pardo, María del Carmen, 2010. "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno" en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-IIJ.

Plaza, Alejandro, "Presupuesto público", Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Universidad de la Pampa, disponible en: http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/rdata/tesis/e_plapre708.pdf (Consulta realizada el 3 de octubre de 2018).

Ríos, Alejandra. “Gestión documental, archivos documentales y transparencia en México”, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, ISSN: 0717-8980.

FUENTES LEGISGRÁFICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México, México: Porrúa.

Consejo de la Judicatura Federal, “Funciones”, disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/funciones.htm> (Consulta realizada el 28 de febrero de 2021).

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, obtenido de: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/onu/CAC.pdf> (Consulta realizada el 20 de febrero de 2021).

El Contribuyente, “¿Qué es la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y cuáles son sus funciones?”, disponible en: <https://www.elcontribuyente.mx/2019/06/que-es-la-auditoria-superior-de-la-federacion-asf-y-cuales-son-sus-funciones/> (Consulta realizada el 27 de febrero de 2021).

Iniciativa con aval de grupo por la que se expide la nueva ley general de combate a la corrupción y responsabilidades administrativas de los servidores públicos, disponible en: Documents/PAN_LGCCRASASP.pdf (Consulta realizada el 31 de julio de 2019).

Ley Federal de Archivos, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471858/Ley_Federal_de_Archivos_15-06-18.pdf (Consulta realizada el 11 de noviembre de 2019).

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, Cámara de Diputados, México, 2010.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, disponible en: <http://www.ixtacamaxtitlanpuebla.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2017/02/leysistemaanticorruccionpuebla-27-dic-16.pdf> (Consulta realizada el 25 de febrero de 2021).

Ley General de Archivos, texto publicado el 15 de junio de 2018, texto vigente al 15 de junio de 2019. Cámara de Diputados-Gobierno de la República, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf (Consulta realizada el 18 de abril de 2019).

Sección VI.1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

FUENTES MESOGRÁFICAS

Archivo General de la Nación. Dirección del Sistema Nacional de Archivos, disponible en:

<http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/pdf/instructivoCuadroClasificacion06072012.pdf> (Consulta realizada el 30 de abril de 2020).

Banco Mundial. *La corrupción*, disponible en: <https://tania6885.files.wordpress.com/2017/11/corrupcion3b3n.docX> (Consulta realizada el 23 de octubre de 2019).

Casar, M. A. (2015). *México. Anatomía de la corrupción*. Ciudad de México, México: CIDE, disponible en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/ (Consulta realizada el 13 de junio de 2019).

Carrión, Juan, Diferencia entre dato e información, disponible en: <http://iibi.unam.mx/voutssasmt/documentos/dato%20informacion%20conocimiento.pdf> (Consulta realizada el 10 de abril de 2020).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de diputados, H. Congreso de la Unión, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0212000.pdf> (Consulta realizada el 7 de abril de 2020).

Consejo de la Judicatura Federal, “Funciones”, disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/funciones.htm> (Consulta realizada el 28 de febrero de 2021).

Corral Jurado, Javier, “Derecho de acceso: lo que hace falta”, El Universal, martes 30 de septiembre de 2003, sección Nación, disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/> (Consulta realizada el 28 de octubre de 2017).

Datos Abiertos, “Secretaría de la Función Pública”, disponible en: http://datos.puebla.gob.mx/grupo/secretaria-de-la-funcion-publica?sort_by=changed&page=1#:~:text=Tiene%20por%20objeto%20garantizar%20a,a%20trav%C3%A9s%20de%20mecanismos%20de (Consulta realizada el 28 de febrero 2021).

Ejes fundamentales, “Investigación y persecución del delito”, disponible en: <https://www.tamaulipas.gob.mx/fiscaliaanticorrupcion/ejes/> (Consulta realizada el 28 de febrero de 2021).

El Mundo, “Transparencia Internacional: la corrupción mata”, disponible en: <https://www.dw.com/es/transparencia-internacional-la-corrupci%C3%B3n-mata/a-56374237> (Consulta realizada el 20 de febrero de 2021).

El presupuesto, disponible en:

<https://economipedia.com/definiciones/presupuesto.html> (Consulta realizada el 10 de marzo de 2020).

El presupuesto nacional, disponible en:

<https://www.definicionabc.com/economia/presupuesto.php> (Consulta realizada el 11 de marzo de 2020).

Gaviria, César, CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs, disponible en:

https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/cesar_gaviria_trujillo (Consulta realizada el 15 de marzo de 2021).

Gobierno del estado de Puebla, “Constancia de no inhabilitado de personas físicas y/o jurídicas para participar en procedimientos de adjudicación”, disponible en:

https://ventanilladigital.puebla.gob.mx/web/fichaAsunto.do?opcion=0&asas_ide_asu=1788&ruta=/web/asuntosMasUsuales.do?opcion=0!periodo=0#:~:text=D ocumento%20por%20el%20cual%20se,servicios%20del%20sector%20p%C3%BAblico%20estatal. (Consulta realizada el 27 de febrero de 2021).

Gobierno de México, “El #AGNMex recibe del estado de Puebla su propuesta de armonización de Ley Estatal de Archivos al #AGNMex”, disponible en:

<https://www.gob.mx/agn/articulos/el-agnmex-recibe-del-estado-de-puebla-su-propuesta-de-ley-estatal-de-archivos> (Consulta realizada el 26 de mayo de 2020).

González Maya I. 2011. Reprueba México en rendición de cuentas. Acento 21 Editorial en línea, disponible en: <http://www.acento21.com/acento/01PP31012011.html> (Consulta realizada el 12 de enero de 2019).

Hernández Colorado Jaime. IERC-CIDE, disponible en: www.cide.edu.mx (Consulta realizada el 3 de noviembre de 2017).

Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1. Citado por Ugalde, Luis C. (2002). La rendición de cuentas y democracia en México. Instituto Federal Electoral. México, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/48574620/UGALDE-Rendicion-deCuentas-y-Democracia-en-Mexico> (Consulta realizada el 7 de octubre de 2018).

INAI, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx> (Consulta realizada el 30 de diciembre de 2019).

Intervención del Secretario General de la OEA en la Conferencia de Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Buenos Aires, Argentina, 2 de Mayo de 2001, disponible en: <http://www.jus.gov.ar/minjus/oac/cicc/gaviria.htm> (Consulta realizada el 1 de abril de 2018).

Justia, México, “Título décimo, delitos por hechos de corrupción”, disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/libro-segundo/titulo-decimo/> (Consulta realizada el 18 de febrero de 2020).

Kargbo, J., 2009, “The Connection between Good Governance and Record Keeping: The Sierra Leone Experience” en Journal of the Society of Archivists, vol. 30, no. 2, pp: 249-260, disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00379810903445018?journalCode=cjsa20#.VwMnbqR96Uk> (Consulta realizada el 1 de diciembre de 2019).

La contabilidad, disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/contabilidad.html> (Consulta realizada el 9 de marzo de 2020).

La fiscalización, disponible en: <https://definicion.mx/fiscalizacion/> (Consulta realizada el 11 de marzo de 2020).

La información pública, disponible en: <https://conceptodefinicion.de/informacion-publica/> (Consulta realizada el 27 de febrero de 2020).

La información pública y el acceso a la información, disponible en: <http://www.infodf.org.mx/index.php/solicita-informacion-publica/?qué-es-el-acceso-a-la-información-pública.html> (Consulta realizada el 28 de febrero de 2020).

La transparencia y la rendición de cuentas, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/300561/transparencia-y-rendicion-de-cuentas-mexico-estado-corrupto-ii-y-ultima-2> (Consulta realizada el 2 de noviembre de 2017).

Ley General de Archivos y el Sistema Nacional de Transparencia. Dirección General de Gestión de Información y Estudios–INAI, disponible en: <https://slideplayer.es/slide/14806845/> (Consulta realizada el 13 de agosto de 2018).

Merino Mauricio, Comunidad PIRC-CIDE. Obtenido de www.cide.edu.mx. (Consulta realizada el 1 de noviembre de 2017).

OCDE, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/300561/transparencia-y-rendicion-de-cuentas-mexico-estado-corrupto-ii-y-ultima-2> (Consulta realizada el 31 de octubre de 2017).

Organización de Estados Americanos. Prácticas corruptas en el comercio internacional, AG/RES. 1159 (XXII-0/92). 22 de mayo de 1992, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1159.htm> (Consulta realizada el 1 de agosto de 2018).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/> (Consulta realizada el 31 de enero de 2019).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Integrity in Public Procurement Good practice from A to Z, OECD (2007), 13, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf> (Consulta realizada el 1 de noviembre de 2019).

Peder Blomberg, "Performance Indicators for National Public Procurement Systems", Assistum (2000):1, Competition and Procurement, OCDE, 7, 2011, disponible en: www.assistum.se/Performance_Indicators_pb_2001-04-30.doc (Consulta realizada el 6 de abril de 2019).

Plan Nacional de Desarrollo. Portal de la presidencia de la República, sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, disponible en: www.presidencia.gob.mx (Consulta realizada el 31 de octubre de 2017).

Plaza, Alejandro, "Presupuesto público", Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Universidad de la Pampa, disponible en: http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/rdata/tesis/e_plapre708.pdf (Consulta realizada el 3 de diciembre de 2018).

Presupuesto de Egresos de la Federación año fiscal 2016 y 2017. Ramo 16. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> (Consulta realizada el 4 de octubre de 2018).

¿Qué piensan las personas?: Corrupción en América Latina y el Caribe, Transparency International, the global coalition against corruption, disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/what-people-think-corruption-in-latin-america-the-caribbean#> (Consulta realizada el 25 de enero de 2021).

Ramírez, José Antonio, Producción e integración de la información archivística: manejo de la correspondencia y desempeño del control de gestión. Cuadernos de la serie de gestión de documentos y administración de archivos, número 2, IFAI, AGN-Archivo General de la Nación, Jard Corporativo, Diciembre 2011, disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/69435/Produccion_e_integracion_de_la_informacion_archivistica.pdf (Consulta realizada el 10 de abril de 2020).

Ríos García, Oscar Leonardo, “México y el sistema nacional anticorrupción”, disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-y-el-sistema-nacional-anticorrupcion/> (Consulta realizada el 28 de febrero de 2021).

Secretaría de la Función Pública. (2017). *Acciones y programas*, disponible en: https://www.gob.mx/sfp/archivo/acciones_y_programas (Consulta realizada el 12 de enero de 2019).

Secretaría de la Función Pública, “Conoce la SFP”, disponible en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html> (Consulta realizada el 10 de marzo de 2021).

Sánchez, Olga. La rendición de cuentas, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/RRC_imprensa.pdf (Consulta realizada el 11 de noviembre de 2017).

Sistema de información legislativa, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=274> (Consulta realizada el 31 de marzo de 2020).

Velásquez, Juan. *¿Qué debemos hacer para combatir la corrupción?* Disponible en: <https://elmundodelabogado.com/revista/encuesta/item/que-debemos-hacer-para-combatir-la-corrupcion> (Consulta realizada el 16 de octubre de 2019).

Villanueva, Ernesto, “Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial. Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada”, Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, número 2, julio-diciembre, 2003, Ed. Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 207, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=refjud&n=2> (Consulta realizada el 24 de 2017).