



Transparencia como herramienta eficaz anticorrupción: caso contrataciones abiertas

Transparency as an effective anti-corruption tool: open contracting case

ANA JOSEFINA BELLO JIMÉNEZ

[Maestra en Relaciones Internacionales por el Colegio de Veracruz. Posdoctoranda en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM]

La corrupción es un complejo fenómeno con impacto en lo económico, político y social, que ponen en jaque a los derechos humanos, motivo por el cual es un tema obligado en la agenda política local e internacional; es tal su importancia que existen diversas estadísticas públicas y privadas que miden este problema, surgiendo diversas iniciativas y herramientas en aras de prevenirlo, como es el caso de las contrataciones abiertas, herramienta que busca transparentar el gasto de manera clara y sencilla a la sociedad, propiciando una rendición de cuentas directa, que tiene impacto en dos vías: primero legitima el ejercicio del gasto público, y segundo establece vías de control indirecto a través del escrutinio público constante y permanente, que maximiza sus efectos con el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

Corruption is a complex phenomenon with an economic, political and social impact, that puts human rights in check, that is why it is an obligatory issue on the local and international political agenda, its importance is such that there are various public and private statistics that measure this problem, emerging various initiatives and tools in order to prevent it, as is the case of open contracting, a tool that seeks to make spending transparent in a clear and simple way to society, promoting direct accountability, which has an impact in two ways: first it legitimizes the exercise of public spending, and second it establishes indirect control channels through constant and permanent public scrutiny, that maximizes its effects with the use of information and communication technologies (ICT).

PALABRAS CLAVE: *transparencia proactiva, rendición de cuentas, anticorrupción y compras abiertas.*

KEYWORDS: proactive transparency, accountability, anti-corruption and open contracting.

SUMARIO: I. Introducción. II. El fenómeno de la corrupción en México. III. Corrupción y derechos humanos. IV. De la transparencia reactiva a la proactiva. V. Contrataciones abiertas. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

Entre los retos actuales que ponen en jaque el acceso y disfrute de los derechos humanos (DDHH) encontramos la corrupción, fenómeno de carácter multidimensional, que colapsa la capacidad de cumplimiento de las obligaciones de los Estados de promover, respetar, proteger y garantizar los DDHH, enfatizando condiciones de desigualdad en la población.

Actualmente se cuenta con las bases normativas y programáticas, que con apoyo en las TIC, posibilitan la construcción de herramientas eficaces anticorrupción, donde la apertura de la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas son elementos indispensables para el éxito.

El presente artículo profundiza sobre el alcance de la transparencia proactiva, al ser una herramienta útil que puede prevenir la corrupción; para tales efectos se estudia las dimensiones de la corrupción en México y las acciones emprendidas por el Estado, posteriormente se presenta el marco normativo en materia de transparencia y finalmente se realiza el análisis en el caso de las contrataciones públicas, con especial énfasis en la práctica de transparencia proactiva denominada “contrataciones abiertas”.

II. EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

La corrupción es un fenómeno de carácter multifactorial, con matices sociales, económicos y políticos, el cual no es exclusivo de un Estado en particular; es tal su importancia que hoy en día es un tema imprescindible en la agenda política local e internacional, observándose su reconocimiento oficial al pasar del discurso político a su inscripción en norma, a lo que se suma la innovación constante en materia de políticas públicas anticorrupción.

Cabe hacer mención que, si bien existe una extensa obra multidisciplinaria en la materia, ni en la doctrina o en la normatividad se advierte una definición universalmente aceptada de corrupción; no obstante, la definición mayormente citada es la que ofrece Transparencia Internacional: “[c]onsiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca” (2009, p. 14).



Con el fin de ampliar el contenido de corrupción, resulta necesario citar el pre-facio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que abunda sobre sus efectos, contextualizando con ello su importancia a nivel global:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo. (Annan, 2004)

Cabe hacer mención que México forma parte de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, lo que refleja su compromiso internacional en materia de combate a la corrupción.

Asimismo, en armonía con la tendencia internacional, ha establecido las bases normativas anticorrupción, las cuales tienen soporte desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), siendo icónicas las reformas en materia de transparencia de 2014 y anticorrupción de 2015, orientando desde la carta magna, las obligaciones del Estado y con ello límites al ejercicio del poder público.

Derivado de las reformas constitucionales de gran calado, actualmente existe un robusto marco normativo,¹ del cual derivan procedimientos en materia de ren-

1 Observándose dos grandes bloques normativos: el primero emitido en el marco de la reforma constitucional en materia de transparencia, que son Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y Ley General de Archivos.

El cual se robustece con las normas publicadas o reformadas con motivo de la reforma constitucional en materia anticorrupción, que son Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (abrogada por la Ley de la Fiscalía General de la República), Código Penal Federal, y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

dición de cuentas, entre los que se encuentran las bases para la implementación de mecanismos eficaces en materia anticorrupción, como son las políticas públicas, también conocidas como buenas prácticas.

Siguiendo esa línea, se suma el énfasis agregado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), instrumento programático rector de las políticas públicas a nivel nacional al que deben alinearse los gobiernos estatales y municipales, del cual derivan los planes sectoriales, donde destaca el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (PNCCIMGP); este documento concibe a la corrupción de la siguiente manera:

La corrupción se puede entender como el abuso de cualquier posición de poder, público o privado, con el objetivo de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual. En el marco de este programa la entenderemos como una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía. (2019, p. 3)

Cabe hacer mención que el PNCCIMGP es un instrumento de planeación a mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública del Poder Ejecutivo Federal; para tales efectos, a manera de diagnóstico que lo justifica, menciona las causas y efectos nocivos de la corrupción con corte a la publicación de este, resultando relevantes los datos que en seguida se mencionan:

Para dimensionar a qué nos enfrentamos basta señalar que el Reporte de Competitividad del Foro Económico Mundial 2017-2018 señala a la corrupción como el principal inhibidor de la inversión en México; además, en su medición ubicó al país en el lugar 127 entre un grupo de 137 en el desvío de fondos públicos; en pagos irregulares le asignó el lugar 105; en confianza del público hacia sus políticos, el 127, y el 129 en cuanto a favoritismo en la toma de decisiones de los funcionarios públicos.

[...] Respecto a la falta de castigo por actos de corrupción, la organización Impunidad Cero detectó que en el ámbito federal sólo 8 de cada 100 irregularidades son sancionadas y el INEGI reportó que en 2017 únicamente 7 de cada 100 delitos fueron denunciados; asimismo el Índice Global de Impunidad 2017 ubicó a México como el país de América en el que más dejan de sancionarse estas conductas ilícitas; a nivel mundial nuestro país se posicionó en el cuarto lugar. (PNCCIMGP, 2019, p. 4)

Este plan sectorial enfatiza la necesidad de proporcionar servicios públicos de calidad bajo los principios del PND que son honradez, honestidad, ética, libertad, confianza, lo que garantizará los derechos y el desarrollo, observándose un alto

contenido social en el programa y un énfasis en abatir la corrupción sistemática en el servicio público.

La ejecución y seguimiento del PNCCIMGP corresponde a las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, y a la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República, al tener incidencia en el ejercicio del presupuesto público, y en el correcto funcionamiento del servicio público, destacando el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para rendición de cuentas y eficacia administrativa.

Otro plan sectorial que de manera indirecta se vincula al combate a la corrupción es la Estrategia Digital Nacional (EDN) 2021-2024, a cargo de la ya mencionada Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República; este documento también tiene su origen en el PND, siendo de gran importancia en la Administración Pública Federal al sentar las bases para que el Estado garantice el acceso y uso de las TIC.

La relevancia de las TIC en el gobierno radica en que fomentan la transparencia, eficacia, eficiencia y rendición de cuentas en los trámites y servicios gubernamentales, siendo el gran reto el contexto de igualdad de acceso y uso a estas; para poder contextualizar la importancia de este instrumento programático se mencionan las políticas digitales en materia educativa, laboral y comercial, que sin duda se vinculan al goce y disfrute de los DDHH.²

El potencial de la digitalización se ha desarrollado de tal manera que ha trastocado la vida de los seres humanos y su relación con el entorno. Entre los aspectos positivos de su aplicación, los servicios gubernamentales se han visto fortalecidos, pues la digitalización ha ayudado en la resolución de problemas y el combate a la corrupción, en la simplificación y agilización de trámites, en el desarrollo y en la organización administrativa, y también en el uso de herramientas de transparencia y rendición de cuentas. También incide positivamente en la inclusión de sectores vulnerables de la población y en el ejercicio del derecho a la información y libre expresión. (EDN, 2021, párr. 10)

No se omite mencionar la presencia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual consiste en “una hoja de ruta para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos sin comprometer los recursos para las futuras generaciones” (Gobierno de México, s.f., párr. 1), actualmente inmersa en los documentos programáticos a niveles federal, estatal y municipal.

2 El acceso y uso de las TIC es un derecho humano reconocido en el artículo 6 párrafo tercero de la CPEUM, resaltando su especial conexión con la libertad de expresión y el derecho a la información, básicos en un sistema democrático que permite el debate plural en un contexto de apertura digital.

[...] la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada del 25 al 27 de septiembre de 2015[...]

[...] es un plan de acción a largo plazo que contempla enfoques transversales para la integralidad de las políticas de desarrollo respecto a las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económico y ambiental) en sus 17 objetivos y 169 metas, además de que plantea la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social para promover el desarrollo de todas las personas. (Presidencia de la República, 2017, párrs. 6-7)

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tienen como fin promover el desarrollo en un contexto de igualdad, donde los DDHH se encuentran presentes para el tema de estudio destaca el *Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas*, que de acuerdo con el Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuenta con metas que se vinculan con el combate a la corrupción que son:

16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. (s.f., pp. 20-21)

La importancia de las políticas públicas es que representan verdaderas vías que posibilitan el acceso a los DDHH, es decir, incorporan acciones debidamente planeadas, que permite identificar y diseñar una estrategia con el fin de solucionar una problemática en específico, de ahí su vínculo directo con el aspecto operativo en materia social y sin duda con los derechos vinculados en ese rubro.

Con base en lo anterior, se observa que en México existen las cimientos normativos y programáticos para el combate a la corrupción; empero, diseñar una política pública no es una tarea fácil, implica conocer la problemática social, para posteriormente implementar una estrategia diseñada a la medida de la población objetivo.



Para diseñar cualquier política pública es condición *sine qua non* el levantamiento de un diagnóstico, que nos permita dimensionar en este caso el fenómeno de la corrupción en México; en ese sentido, resulta relevante conocer las principales estadísticas que dan cuenta con datos duros de este problema.

Una referencia obligada a nivel internacional es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), publicado anualmente por Transparencia Internacional, que en la edición 2021 México repite el lugar 124 de 180 países evaluados, al obtener un puntaje de 31 de 100 puntos, por lo que “sigue siendo el país peor evaluado de los 38 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. En el G20, México ocupa la posición 18 de 19 países evaluados” (Transparencia Mexicana, 2022, párr. 3). Derivado del resultado obtenido, se realizan las siguientes recomendaciones:

- La gran corrupción debe pasar de las investigaciones a las sanciones efectivas. Los integrantes de las redes deben ser sancionados y los activos desviados deben reintegrarse al patrimonio nacional.
- El Sistema Nacional Anticorrupción es la suma de sus partes. Las instituciones y organismos que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción deben ser evaluados en términos de su desempeño individual, con un enfoque de resultados y no solo de procesos. Es central mantener la intervención de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en materia anticorrupción.
- Uno de los eslabones más débiles de la política anticorrupción en México, y no solo en el gobierno federal, es la recuperación de activos. Es momento de cumplir la promesa gubernamental de “devolverle al pueblo lo robado”.
- El gobierno de México tiene que aprovechar el amplio apoyo social en esta materia para enfrentar a las redes de corrupción que se mantienen vivas, operantes, y en muchos casos vinculadas a redes criminales. (Transparencia Mexicana, párrs. 10-12)

Otros instrumentos estadísticos relevantes son los publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), órgano constitucional autónomo encargado por mandato de ley de levantar censos poblacionales y desarrollar estadísticas oficiales, que describen a la población y sus principales problemas, siendo sus estudios referentes obligados al momento de planear cualquier política pública. Sobre el particular, destacan tres estadísticas:

a) Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, edición 2021, entre otros datos, precisa que “la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 14 701 por cada 100 000 habitantes a nivel nacional” (p. 126), además, el mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue con autoridades de seguridad pública y ministerios

públicos (p. 131), representando un costo total de 9,500 millones de pesos, que representan 3,044 pesos por persona (p. 140).

b) Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, edición 2022, donde destacan los siguientes datos: entre las principales preocupaciones en materia de seguridad, se encuentra la corrupción con un registro de 22.5% (p. 47), el 74.9% considera corrupta a la policía de tránsito y el 67.3% a los jueces (p. 58), por último solo el 10.5% de la población conoce las acciones para combatir la corrupción (p. 59).

c) Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021, encuesta desarrollada por el INEGI en colaboración con el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), subrayando que “en 2021 había 88.6 millones de personas usuarias de internet, lo que representó 75.6% de la población de seis años o más” (p. 1), siendo el *smartphone* el principal dispositivo de conexión con un 96.8% (p. 3), lo que significa que cada vez más mexicanos están conectados a Internet, teniendo dispositivos móviles con acceso permanente.

Con los datos citados, se advierte la institucionalización del combate a la corrupción en México, la cual de acuerdo con los datos estadísticos no es suficiente, siendo necesario el desarrollo de políticas públicas que brinden una estrategia que presente una solución de fondo y no solo de forma, a fin de alcanzar los objetivos normativos y del marco programático, siendo un área de oportunidad el aspecto preventivo, donde la apertura de la información y el involucramiento social establecen modelos viables, los cuales se estudiarán en líneas posteriores.

III. CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

La corrupción ha implicado una reflexión profunda a nivel internacional, destacando en materia de DDHH la labor del Sistema Universal de Derechos Humanos y los sistemas regionales, donde se han gestado las bases del combate a este problema sistémico; es así que derivado de la cooperación transnacional, se emitieron instrumentos internacionales, donde destacan, en orden de aparición, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Si bien desde finales del siglo pasado se observa un interés internacional por abatir la corrupción que se gesta en el sector público, enfocándose en el ámbito institucional y sus efectos económicos, de manera gradual se ha desarrollado un enfoque en materia de DDHH, pues las afectaciones económicas acentúan condiciones de desigualdad, lo que perturba el pleno goce y ejercicio de los DDHH.



Un antecedente significativo es la mesa redonda sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los DDHH celebrada en 2013, donde la comunidad internacional manifestó su preocupación al respecto.

Durante el debate, todos los oradores hicieron hincapié en los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos, desde los efectos negativos de la corrupción en una amplia gama de derechos humanos hasta la importancia de los derechos humanos en el fortalecimiento de las actividades anticorrupción. Muchos reconocieron que la corrupción afectaba a todos los países y subrayaron la necesidad de combatirla en los planos nacional e internacional con un enfoque integral y una mayor cooperación. La corrupción generaba injusticia y obstaculizaba el ejercicio de los derechos humanos, la consecución del desarrollo y de los ODM, entre otras cosas, la erradicación de la pobreza y del hambre y la prestación de servicios básicos. También limitaba gravemente la capacidad de la administración pública para garantizar el disfrute de los derechos humanos. La lucha contra la corrupción era un aspecto importante para la garantía de los derechos humanos y se necesitaban esfuerzos concertados para combatir la corrupción y sus manifestaciones. Las delegaciones también destacaron las iniciativas conexas como la creación de organismos nacionales anticorrupción, la promulgación de legislación pertinente y la adopción de medidas para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas, la buena gobernanza, la sensibilización pública y la habilitación y la participación de la sociedad en la prevención y lucha contra la corrupción. Las delegaciones también subrayaron la importancia del actual proceso de examen de la Convención contra la Corrupción y del fortalecimiento de la recuperación de activos. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2013, p. 3)

En diciembre de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó su informe temático *Corrupción y Derechos Humanos: estándares interamericanos*, donde se analiza a profundidad la relación causal de los temas en estudio, estableciendo los principios de la lucha contra la corrupción, los cuales se enlistan enseguida (CIDH, 2019, pp. 53-55):

a) *No discriminación*. El desvío de recursos públicos impacta en la administración y distribución de bienes y servicios arbitraria o discriminatoria; siendo esto contrario a las obligaciones de los Estados en evitar cualquier tipo de discriminación, por ejemplo, el desvío de recursos públicos puede afectar la planificación de obra pública correspondiente a hospitales y escuelas, afectando de manera directa el derecho a la salud y educación, respectivamente.

b) *Transparencia gubernamental*. Reduce el espacio para la realización de actos de corrupción, pues implica la supervisión ciudadana del quehacer público, subrayando que el derecho a la información se vincula de manera directa con la liber-

tad de expresión, ambos DDHH; se destaca en particular la labor periodística, como gestores democráticos que dan difusión a información de interés social, por ejemplo, investigaciones que se gestan desde la prensa, donde se exhibe el mal uso de los recursos públicos.

c) *Rendición de cuentas*. Se refiere a la obligación de las autoridades en el marco de su competencia de justificar su proceder, es esencial para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, siendo necesario establecer mecanismos efectivos que acompañen al derecho, en aras de dotar a los particulares de instrumentos eficaces para reclamar de la vulneración de un derecho y obtener reparación.

d) *Participación ciudadana*. Se vincula con los DDHH a reunirse, asociarse, expresarse, informarse y acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, siendo un elemento que coadyuva a la rendición de cuentas, permitiendo desde la base social detectar abusos de poder.

Una constante en los actos de corrupción en el servicio público es el abuso de poder, afectando la democracia al cuestionarse la eficacia normativa y del sistema político, a lo que se suma decisiones al margen de la norma, que se alejan del bien común y causan daños en los intereses colectivos; al respecto la CIDH emitió la resolución 1/18 donde precisa:

[...] la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integridad —civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales—, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad. (CIDH, 2018, p. 1)

Resulta sumamente importante destacar las obligaciones generales³ de los Estados en materia de DDHH, consistentes en promover, respetar, proteger y garantizar esta clase de derechos, esto es, dar difusión a los derechos entre la sociedad, no intervenir o violentarlos, evitar que sean atacados por terceros ya sean públicos o privados, y finalmente dotar de herramientas que permitan su pleno goce, respectivamente; la incidencia de actos de corrupción impide su cabal cumplimiento.

Si bien todos los estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todas las personas, la presencia de corrupción puede debilitar la capacidad de un gobierno para hacerlo al socavar el funcionamiento general del estado,

3 El sistema jurídico mexicano establece estas obligaciones generales a todas las autoridades del Estado mexicano, sin distinción de orden de gobierno y poder público, específicamente en el artículo 1° párrafo tercero de la CPEUM que dice: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad[...]”.



desde la prestación de servicios públicos hasta la dispensación de servicios de justicia y la provisión de seguridad para todos. (Vrushy y Martínez, 2022, párr. 5)

En ese sentido, para que el Estado garantice los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales⁴ (DESCA), es necesario aplicar recursos públicos; los actos de corrupción vinculados con el desvío o mal uso de estos afectan ambas tipologías de DDHH; destaca al respecto el pronunciamiento de la CIDH y de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, donde precisan:

La CIDH y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) subrayan que los recursos económicos y financieros son necesarios tanto para la realización de los derechos civiles y políticos como los DESCAs, el Estado necesita financiamiento tanto para la operación de su sistema de justicia o elección de autoridades políticas como para la implementación de su sistema educativo o sanitario. En particular, respecto a los DESCAs, la falta o desvío de recursos públicos por actos de corrupción afectan no solo las obligaciones inmediatas de los Estados para la realización de tales derechos, además tienen un correlato particular con la obligación de progresividad para su realización plena, e incluso, pueden significar la existencia de regresiones concretas en su disfrute. De allí que un primer acercamiento al tema de corrupción y DESCAs se da en el ámbito del cumplimiento del deber de los Estados de destinar “el máximo de los recursos disponibles” a la realización y satisfacción de tales derechos. El vínculo se ha hecho evidente porque cuando la corrupción consiste en el desvío ilícito de fondos públicos en beneficio de intereses privados o cuando el ejercicio del poder se materializa en impedir que se recaude, disponga y use tales recursos desde un enfoque de derechos, el resultado es que se impide cumplir con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos en general al disponer de menos recursos. (CIDH, 2019, p. 65)

Las afectaciones a los DDHH como consecuencia de la corrupción también son analizadas en el informe temático Corrupción y Derechos Humanos, donde la CIDH hace énfasis en las vulneraciones a los DESCAs y a la libertad de expresión.

Sobre los DESCAs, la CIDH identifica que la corrupción afecta especialmente a las personas vulnerables, quienes por su condición de pobreza carecen de elementos de accesibilidad, disponibilidad, calidad y aceptabilidad de los DDHH, lo que genera discriminación, es decir, tratos diferenciados injustificados (CIDH, 2019, pp. 67-69).

4 Los DESCAs son derechos fundamentales de naturaleza colectiva o social, vinculados con la satisfacción de necesidades básicas, que posibilitan alcanzar otros derechos en condiciones de igualdad, en esta tipología encontramos inscritos a los siguientes derechos: salud, vivienda, seguridad social, educación, cultura, medio ambiente sano, por mencionar algunos.

Asimismo, identifica como un área especialmente preocupante las contrataciones públicas, pues el desvío de recursos públicos que puede actualizarse en esta vía, afecta la capacidad de respuesta del Estado a sus obligaciones internacionales, además facilita espacios para la concurrencia de diversas ilegalidades como la coordinación de servidores públicos con el crimen organizado, lavado de dinero y actos de impunidad, subrayando la importancia en la transparencia como una herramienta para combatir la corrupción, siendo necesario “que los procesos de compras sean transparentes, abiertos a la competencia, exista información adecuada, incentivos, normas y reglamentos claros que se apliquen estrictamente y con sistemas de sanciones que funcione” (CIDH, 2019, p. 76).

Respecto a libertad de expresión, el informe hace énfasis en la conexión con el derecho a la información y la transparencia gubernamental, recalcando que “«la libertad de expresión es una de las formas más eficaces de denuncia de la corrupción» y permite que los ciudadanos participen en la toma de decisiones que le afectan y en el control de la gestión pública” (CIDH, 2019, p. 79).

Se destaca los estándares interamericanos establecidos en la jurisprudencia, como es la máxima publicidad del quehacer público, por lo que cualquier tipo de restricción debe realizarse bajo la lupa del test tripartito que consiste en: primero, la limitación debe estar previamente establecida en ley; segundo, debe perseguir un fin legítimo, aquí cabe tanto la CPEUM como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y tercero, ser necesaria, esta última grada debe cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

De igual forma, con base en la jurisprudencia, se puntualiza que entre los discursos especialmente protegidos se encuentran las denuncias sobre actos de corrupción y los debates alrededor de la gestión y manejo de los recursos públicos, al ser de interés público.

Dentro del análisis la CIDH hace referencia a la labor periodística, al ser agentes que coadyuvan a la democracia y apoyan en la construcción de sociedades plurales, acentuando la necesidad de confidencialidad de sus fuentes, resaltando que “[l]a «Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión» de la CIDH establece que «[t]odo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales»” (CIDH, 2019, p. 87).

Sobre el derecho de acceso a la información, se subraya su carácter instrumental al ser “una herramienta fundamental para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia, permitir el debate público y facilitar acciones ciudadanas para cuestionar [...] [el] cumplimiento adecuado a las funciones públicas” (p. 90).

En ese sentido, es obligatoria la aplicación del test tripartito para justificar cualquier restricción al derecho a buscar y recibir información, evitando con ello el abu-



so de clasificación con carácter de reservada o confidencial. “La importancia de este derecho también conlleva un deber del Estado de regirse bajo los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública” (CIDH, 2019, p. 91).

En resumen, la transparencia debe ser entendida como una condición necesaria para promover el debate público y a su vez elemento indispensable para impulsar la rendición de cuentas y la responsabilidad pública en la lucha contra la corrupción, tanto en su faz de prevención como para la investigación y sanción de este tipo de ilícitos contra la administración y los derechos fundamentales. (CIDH, 2019, p. 93)

Al igual que los diversos marcos programáticos estudiados en el apartado anterior, el informe reconoce la importancia de las TIC como herramientas indispensables en materia anticorrupción, al facilitar la publicidad de información de interés público en sitios web, empleando datos y formatos abiertos, que permiten la reutilización de la información, lo que implica pasar de una sociedad de la información a una del conocimiento, resaltando sobre el particular la iniciativa internacional de la Alianza para el Gobierno Abierto:

En el ámbito de la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa que vincula a gobiernos y sociedad civil para la promoción de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, los países de las Américas han asumido sustantivos compromisos entre los años 2014 y 2018, para publicar datos abiertos, entre ellos con el objetivo de promover el control de la corrupción. Por ejemplo, Honduras ha asumido el compromiso de abrir datos de obras públicas; Uruguay se comprometió a adoptar los estándares de la Contratación Abierta; República Dominicana ha comprometido publicar datos de los gobiernos municipales para que la sociedad pueda tener acceso a datos públicos en formato abierto, entre otros. (CIDH, 2019, p. 96)

La CIDH concluye su análisis sobre libertad de expresión haciendo referencia a la importancia de este derecho en la democracia, resaltando el estándar establecido en la jurisprudencia interamericana, donde se señalan dos dimensiones, “la dimensión individual, [...] comprende el derecho de toda persona a expresar y a difundir informaciones y opiniones; [mientras que] la dimensión colectiva, [...] implica el derecho de la sociedad a recibir informaciones y opiniones de toda índole” (CIDH, 2019, p. 96), ambas esferas son de igual valía y deben ser garantizadas por el Estado.

Es importante subrayar que la labor periodística se desarrolla en la dimensión colectiva, por lo que el Estado debe permitir a la sociedad escuchar todo tipo de opiniones, con el fin de poder construir una opinión pública con base en el libre debate, evitando que se construyan monopolios de los medios de comunicación

que pretendan moldear la opinión pública, permitiendo con ello el abuso del poder y posibles actos de corrupción, contrario a los valores de pluralidad y apertura democrática.

Con el fin de dimensionar la importancia de la libertad de expresión y el derecho a la información, es oportuno mencionar el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN):

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recollectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado— y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. (SCJN, 2009, registro digital 165760)

Dando seguimiento al estudio, resulta relevante hacer referencia al principio de progresividad, aplicable a todos los DDHH, el cual puede verse vulnerado ante la presencia de actos de corrupción; al respecto la SCJN ha definido los alcances de este en la jurisprudencia rubricada como



PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano. (SCJN, 2019, registro digital 2019325)

De acuerdo con el criterio precitado, el principio de progresividad implica una obligación para el Estado mexicano que amplía la protección de los DDHH; sin embargo, los derechos no son absolutos, y existe la posibilidad de adoptar medidas regresivas siempre que exista una justificación, siendo necesario el escrutinio estricto al respecto, fortalece lo anterior la jurisprudencia emitida por la SCJN:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE. El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión. En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho

humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad *prima facie* frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos. (SCJN, 2017, registro digital 2015304)

Con base en los criterios jurisprudenciales mencionados, se afirma que el Estado puede ampliar la cobertura de los DDHH, siendo contraria a nuestro sistema jurídico medidas que restrinjan o disminuyan el goce de los derechos; empero, existe la posibilidad de adoptar acciones regresivas con plena justificación, entre ellas encontramos la falta de recursos públicos, lo que robustece el nexo causal entre el desvío o mal uso de fondos públicos con la afectación de DDHH, siendo por ende un tema que nos afecta a toda la población del Estado y que se acentúa en los grupos vulnerables.

IV. DE LA TRANSPARENCIA REACTIVA A LA PROACTIVA

Hablar de transparencia es abordar un tema amplio y complejo, el cual puede abordarse desde la óptica de las políticas públicas, como una buena práctica con el fin de generar confianza en la población usuaria de trámites y servicios de los entes públicos; pero también puede analizarse desde un enfoque político, que tiene que ver con la exigencia legítima de rendición de cuentas de la población y la participación ciudadana en la toma de decisiones, a fin de legitimar al sector público y fortalecer la democracia.

Hoy en día, la transparencia es también una obligación de ley, impulsada por el activismo social, que de manera gradual ha logrado el fortalecimiento del derecho a la información, el cual tiene su génesis en la libertad de expresión, ambos DDHH



que se encuentran reconocidos en los artículos 6 de la CPEUM, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los cuales a partir del amplio estándar garantista establecido en el artículo 1 constitucional, tienen el rango de derechos fundamentales.

Es oportuno mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también se ha pronunciado sobre la importancia de la transparencia en el servicio público, en el *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, subrayó el control democrático que se ejerce por esta vía:

En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. (Corte IDH, 2006, párr. 86)

En ese sentido, la transparencia es mucho más que un formalismo normativo, constituye una herramienta de carácter preventivo contra la corrupción, que pone bajo escrutinio público el proceder de las autoridades, en aras de orientar su comportamiento bajo los principios éticos y jurídicos inherentes a su encargo.

Es indudable que la protección efectiva de este derecho [acceso a la información] es una herramienta importante para combatir la corrupción. Los arreglos corruptos son necesariamente ocultos, actos que no resistirían su exposición a la luz pública (Malem, 2014). Por esta razón, información oportuna y relevante en las manos adecuadas tiene el efecto de prevenir y revelar la corrupción; para ello, es necesario que la información sea oportuna, pertinente, accesible y de calidad (capaz de cumplir con los fines de publicidad). (Nash, 2018, p. 154)

Las fuentes formales dan cuenta del gradual fortalecimiento de la transparencia, donde la sociedad ha pasado de ser espectadora de información puesta a disposición en una vitrina pública, a un papel con mayor protagonismo, teniendo la posibilidad de entablar un diálogo directo con las autoridades a fin de saciar dudas, pero sobre todo buscar soluciones a los problemas relevantes de la comunidad.

Un hito en la historia de la transparencia es la reforma constitucional de 2014, que tiene como consecuencia la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en 2015, que establece obligaciones del derecho a la información; la Ley General de Protección de Datos Personales

en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en 2017, regula el derecho a la privacidad, oponible a la apertura de la información; y finalmente la Ley General de Archivos, publicada en 2018, si bien se conecta con el acceso a la información, también tiene un nexo directo con la rendición de cuentas, al organizar la evidencia documental que ampara el proceder de los entes públicos. No se omite mencionar que, con motivo de la publicación de las leyes generales mencionadas, la federación y las entidades federativas homologaron su marco normativo.

Resulta conveniente abundar un poco en torno a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), específicamente en materia de transparencia, rubro que marcó un antes y un después operativamente hablando, por las siguientes razones:

a) Se crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT), que, de acuerdo con la LGTAIP, es un ente colegiado⁵ encargado de coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, para lo cual tiene competencia para establecer criterios y lineamientos; asimismo contribuye a la generación de información de calidad, con el fin de fortalecer el acceso a la información, la fiscalización y rendición de cuentas efectivas.

En materia de transparencia ha publicado lineamientos que constituyen una guía operativa a los sujetos obligados⁶ para la captura de la información en términos de la normatividad aplicable, estableciendo así un estándar que facilita el análisis y comparación de la información; actividad muy compleja antes de la publicación de la LGTAIP, debido a los criterios particulares de la federación y las entidades federativas.

b) Si bien anteriormente ya existía un catálogo de obligaciones de transparencia, la LGTAIP sistematizó la información a publicar, estableciendo un rubro denominado “obligaciones de transparencia comunes”, reguladas en el artículo 70 de la precitada ley, se refieren a información general que tienen los sujetos obligados, es decir, su normatividad, actos y actividades administrativas (sueldos, viáticos, plantilla de personal, adquisiciones, etcétera), e información financiera (presupuesto, cuenta pública, diversas afectaciones al gasto, deuda pública, entre otros).

5 El SNT se encuentra integrado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (que lo preside); los organismos garantes de las entidades federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de conformidad con el artículo 30 de la LGTAIP.

6 Artículo 23 de la LGTAIP. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.



De manera innovadora se agregó un apartado que corresponde a la función sustantiva de cada sujeto obligado, de ahí que se denominen “obligaciones de transparencia específicas”, información que antes de la LGTAIP debía solicitarse, hoy en día está disponible públicamente, sin que medie para su entrega petición alguna.

c) Antes de la LGTAIP no existía ningún tipo de procedimiento que constriñera a los sujetos obligados a tener debidamente publicada y actualizada sus obligaciones de transparencia, reduciendo esta actividad a una buena práctica.

Situación que actualmente ha quedado superada con la figura jurídica denominada “denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia”, regulada en el capítulo VII de la precitada norma, misma que constituye un recurso sencillo y efectivo por medio del cual los particulares dan vista a los organismos garantes sobre la falta de publicación de las obligaciones de transparencia.

d) Se suma a lo mencionado en el inciso anterior el procedimiento de “verificación de las obligaciones de transparencia”, que consiste en la vigilancia de oficio que realizan los organismos garantes al cabal cumplimiento de las obligaciones de transparencia, lo que impone a los sujetos obligados tener actualizada su información en los términos de la normatividad aplicable.

e) Sobresale la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia⁷ (PNT), sitio digital oficial que concentra la información de todos los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno, resaltando que de manera periódica es actualizada a fin de permitir el análisis más ágil de la información; es importante subrayar que el uso de las TIC permiten ampliar el alcance en materia de transparencia, haciendo posible que cualquier persona dentro o fuera del país cuente con información veraz, oficial y oportuna.

f) No obstante que existe un amplio catálogo de información de interés público en la PNT, conocida como transparencia reactiva, es decir la estrictamente señalada en la norma, la propia LGTAIP en sus artículos 56, 57 y 58 prevé la implementación de políticas de transparencia proactiva, que se instaurarán con base en los lineamientos del SNT, estando vigentes a la fecha los “lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público, y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva”, que definen este tipo de transparencia en el artículo segundo, fracción XXII, como:

El conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, que permite la generación de conocimiento público útil con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables.

7 Para mayor detalle se invita a consultar el sitio <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

En otras palabras, la transparencia proactiva es aquella información que supera los mínimos descritos en la norma, implica una reflexión en los temas de interés social, con el fin de generar conocimiento de un tema en particular, por ende, implica el involucramiento social con el objetivo de generar modelos innovadores.

Las políticas públicas de Transparencia Proactiva no se limitan a mejorar la calidad de la información, sino que van más allá al promover la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por el marco normativo aplicable. Estas políticas permiten la producción de conocimiento público útil con un claro objetivo, enfocado en las necesidades de diversos sectores de la sociedad determinados o determinables, con la finalidad de disminuir asimetrías de la información, mejorar el acceso a trámites y servicios, y optimizar la toma de decisiones de autoridades y ciudadanos. (SNT1, 2017, p. 7)

Al respecto, es importante hacer mención de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y diversos organismos garantes locales, convocan a certámenes en materia de innovación en materia de transparencia proactiva, con el fin de incentivar a los sujetos obligados al cumplimiento de sus obligaciones en este rubro.

A pesar del impulso desde la norma, la diversa documentación emitida en el SNT, la implementación de transparencia proactiva sigue siendo un reto operativo, como se observa en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019, que en el rubro experiencia sobre obligaciones de transparencia, tiene los siguientes registros:

16.1% de la población consultó una página de Internet del gobierno durante 2019. (p. 43)

8.6% de la población consultó una página de internet gubernamental sobre organización y actividades de las instituciones de gobierno, durante 2019. (p. 44)

66.6% de la población que consultó una página de Internet del gobierno no encontró la información deseada o no tenía todas las características deseables 1 de esta durante 2019. (p. 48)

60.5% de la población que buscó información generada por el gobierno no hizo nada después de no encontrar la información que buscaba, mientras que, 27.3% realizó una nueva búsqueda durante 2019. (p. 49)

Otra estadística relevante es la realizada de manera bienal por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), denominada “Métrica de Transparencia”, cuya última edición es 2021, y se observa lo siguiente:



Persisten limitaciones en cuanto a la información adicional que se pone a disposición de la ciudadanía. Los resultados de la Métrica muestran que, fuera de la información que los sujetos obligados deben por ley publicar en la PNT, el acceso ciudadano a datos e información adicional es limitado. Prueba de ello son los resultados de los componentes de Datos Abiertos y Transparencia Proactiva. Sobre el primero, a seis años de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este es el componente con la calificación promedio más baja en la Métrica, lo que nos dice que publicar información estadística en formatos abiertos sigue siendo una agenda pendiente para la mayoría de los sujetos obligados. La siguiente gráfica muestra que, en dos años, a nivel nacional ha habido muy poco avance en la materia, pero hay ciertos casos a destacar en cuanto al desarrollo y continuidad de plataformas que acercan este tipo de datos a la ciudadanía. (CIDE, 2022, p. 12)

Como se precisó en este apartado, “las normas en materia de transparencia y acceso a la información establecen altos estándares de apertura gubernamental, [...] que potencian aún más el análisis al quehacer gubernamental, en aras de establecer una rendición de cuentas plena” (Bello, 2022, p. 184). Empero, los datos estadísticos revelan que, aún no se encuentra cabalmente socializada esta vía de rendición de cuentas, donde el involucramiento social es determinante, lo que conlleva a realizar una evaluación constante, en aras de mejorar operativamente las estrategias en este rubro.

V. CONTRATACIONES ABIERTAS

Las contrataciones públicas tienen su base constitucional en el artículo 134, precisando en su párrafo primero que los recursos económicos se aplicarán con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Sobre el particular la SCJN ha emitido el siguiente criterio:

- a) eficiencia consiste en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional de los medios existentes, esto es, que exista una relación medio-fin al menor costo posible;
- b) eficacia consiste en obtener el resultado práctico deseado, sin que necesariamente sea al menor costo;
- c) economía, se relaciona con la administración recta y prudente de los bienes, a efecto de lograr las mejores condiciones de contratación para el Estado;
- d) imparcialidad, que gramaticalmente significa la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, se distingue cuando el funcionario se mantiene ajeno a los intereses de las personas que participan en el procedimiento licitatorio; y,
- e) honradez, implica la rectitud de ánimo, integridad en el obrar; es la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulo sus deberes profesionales. (SCJN, 2012, registro digital 2001371)

El marco normativo federal que desarrolla los procedimientos de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa, son la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), al que se suman las leyes homólogas de las entidades federativas.

Al marco normativo se suman buenas prácticas, con el fin de transparentar las contrataciones públicas y fortalecer la competencia económica, en ese sentido las TIC han resultado un elemento indispensable en la construcción de herramientas útiles, en el caso que nos ocupa un antecedente relevante es el CompraNet.

No es óbice señalar que dichos procedimientos [contrataciones públicas] pueden llevarse a cabo de manera presencial o electrónica a través del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado “CompraNet”, al entrar en operaciones, en el mes de septiembre de 1996, tras el anuncio del entonces subsecretario de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el maestro José Octavio López Presa, con la intención de contar con un mayor control y al mismo tiempo dar un paso al uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), como una herramienta cuyo objeto es, grosso modo, sistematizar la información pública gubernamental en línea sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios de la administración pública federal, a través del cual se propicia la operación de los procedimientos de contratación desde la publicación de la convocatoria hasta el fallo correspondiente, buscando con ello “obtener las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de manera íntegra, participativa, transparente y con apego a la legalidad”. (Camacho, 2020, pp. 21-22)

Las contrataciones públicas son un punto de relevante interés en materia de combate a la corrupción, siendo por tanto una información de interés público, que tiene el carácter de obligación de transparencia común, en términos del artículo 70, fracción XXVIII, de la LGTAIP, que describe de manera puntual todos los elementos a publicar en materia de contrataciones de bienes, servicios u obra pública:

XXVIII. La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la Versión Pública del Expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida:

1. La convocatoria o invitación emitida, así como los fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;
2. Los nombres de los participantes o invitados;

3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican;
 4. El Área solicitante y la responsable de su ejecución;
 5. Las convocatorias e invitaciones emitidas;
 6. Los dictámenes y fallo de adjudicación;
 7. El contrato y, en su caso, sus anexos;
 8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
 9. La partida presupuestal, de conformidad con el clasificador por objeto del gasto, en el caso de ser aplicable;
 10. Origen de los recursos especificando si son federales, estatales o municipales, así como el tipo de fondo de participación o aportación respectiva;
 11. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración;
 12. Los informes de avance físico y financiero sobre las obras o servicios contratados;
 13. El convenio de terminación, y
 14. El finiquito;
- b) De las adjudicaciones directas:
1. La propuesta enviada por el participante;
 2. Los motivos y fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;
 3. La autorización del ejercicio de la opción;
 4. En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos;
 5. El nombre de la persona física o moral adjudicada;
 6. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
 7. El número, fecha, el monto del contrato y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;
 8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
 9. Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados;
 10. El convenio de terminación, y
 11. El finiquito.

Si bien el artículo 70, fracción XXVII, de la LGTAIP precisa un detalle exhaustivo de los datos y documento a difundir a través de la PNT, los lineamientos⁸ emitidos por el SNT que norman la publicación de las obligaciones de transparencia que datan del 2016, subrayan la obligación de publicar los documentos fuentes del ex-

8 Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.

pediente de contratación, recalcando el uso de versiones públicas en caso de ser necesarias, es decir, proteger información de carácter confidencial que no suma a la rendición de cuentas, por ejemplo, una credencial de elector que obre como anexo a un contrato; asimismo, la información deberá mantener correspondencia y coherencia con la información publicada en otras plataformas digitales.

Pese al carácter obligatorio de transparentar la información correspondiente a las contrataciones, aún se enfrentan obstáculos en la debida integración de la información, como se advierte del último estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), donde analiza las contrataciones públicas de las entidades federativas publicadas en la PNT, identificando las siguientes dificultades:

- La consulta de información está fragmentada en más de 40 mil de bases de datos que tienen que ser descargadas y estructuradas, lo que dificulta el análisis de riesgos.
- Existen múltiples formas de registrar la misma información. Tan solo para hacer referencia al fundamento legal de los contratos, los estados utilizaron mil 849 formas distintas de captura.
- Hay errores en el registro de la información, ya que muchos contratos están repetidos y los datos como el tipo de moneda, el fundamento legal, los proveedores y RFC no están homologados.
- La documentación de las compras no es accesible. Hay enlaces electrónicos a los documentos que no son funcionales, redirigen a páginas generales de gobierno o contienen información que no corresponde a los contratos.
- Las instituciones estatales incumplen con la obligación de publicar sus compras. Durante 2021, 52% de instituciones estatales registraron información de compras públicas en la PNT, el resto, dos mil 423 instituciones, no publicaron procesos de compra durante 2021. Mientras que la totalidad de los sujetos obligados de Guanajuato registraron compras públicas en la plataforma, en el Estado de México únicamente 4% lo hicieron. (IMCO, 2022, p. 6)

Siguiendo a Camacho, el CompraNet no ha sido de todo funcional, a lo que se suman los desafíos operativos detectados por el IMCO a la PNT en el rubro de contrataciones públicas, siendo imperante la innovación constante, en aras de alcanzar los objetivos normativos, que permitan generar conocimiento útil de la información y fortalezcan la rendición de cuentas que caracteriza a los sistemas democráticos.

Una propuesta innovadora al respecto surge en el Open Contracting Partnership (OCP), programa creado por el Banco Mundial en 2015, con presencia en más de 30 países, constituyendo un espacio colaborativo “entre gobiernos, empresas, la sociedad civil y especialistas en tecnología para transparentar y transformar la contratación pública en todo el mundo” (OCP, s.f., párr. 2).



La propuesta que le da contenido a este programa es el “Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (EDCA)”, el cual consiste en una metodología que estandariza los procesos de contratación que incrementa la transparencia, promueve que las contrataciones se realicen con base en los principios normativos y éticos, fomenta la participación ciudadana y genera mayor competencia en condiciones de igualdad.

El EDCA inició su proceso de implementación en 2015, con el Grupo Impulsor de las Contrataciones Abiertas en México, que más adelante sería la Alianza para las Contrataciones Abiertas en México (ACA-MX); los primeros ejercicios fueron la publicación de “todas las contrataciones del entonces [Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México]. Además, en 2017 el INAI presentó la publicación de todas sus contrataciones y, unos meses después, se logró la publicación de todas las contrataciones del Gobierno Federal” (INAI, s.f., p. 6).

Es importante destacar la labor del INAI en la adaptación del EDCA a la PNT, con el fin de que la información fuera compatible con la fracción XXVII del artículo 70 de la LGTAIP; este punto es importante porque refleja el nivel proactivo de esta buena práctica, la cual ofrece una visión completa del proceso de adquisiciones, organiza la información de manera accesible y sencilla a los particulares y permite exportar los datos en formatos abiertos para su utilización, destacando contar con mayores elementos que los requeridos en la normatividad aplicable.

Es así, como surge la extensión EDCA-MX con el fin de vincular esta práctica de transparencia proactiva con el cumplimiento de las obligaciones de la LGTAIP, siendo sin duda una herramienta tecnológica que posibilita el combate a la corrupción en el rubro de contratación; reflejo de ello es que en 2021, fue incorporada en el Mercado Digital Anticorrupción (MDA) de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (INAI, s.f., p. 14).

De acuerdo con el microsítio del INAI, “contrataciones abiertas”, actualmente se han sumado a este proyecto 13 entidades federativas, observándose un impulso desde los organismos garantes locales a fin de que sea un práctica generalizada.

VI. CONCLUSIONES

El combate a la corrupción en México tiene una sólida base normativa, la cual se fortalece con los compromisos contraídos a nivel internacional; si bien el marco normativo resulta exhaustivo y progresista, este no ha sido suficiente para reducir la corrupción, observándose un reto operativo, primero desde el cabal cumplimiento de las obligaciones de transparencia y segundo la plena socialización del derecho a la información y de la rendición de cuentas.

En ese sentido, las políticas públicas resultan de relevante valor, al establecer verdaderas guías en el quehacer público, presentando propuestas a fin de impulsar

la transparencia proactiva, la participación y con ello la rendición de cuentas, donde el uso de las TIC es relevante para potencializar no el acceso a la información, sino la generación de conocimiento socialmente útil.

Si bien la transparencia se ha fortalecido a la luz del marco normativo, siendo actualmente una obligación, la cual se reconoce como un aspecto preventivo de la corrupción, deben ampliarse los esfuerzos institucionales, fomentando el uso y desarrollo de políticas públicas de transparencia proactiva, como es el caso de las compras abiertas, que de manera sencilla permite la rendición de cuentas en este rubro.

Actualmente, el combate a la corrupción no puede verse únicamente desde la óptica de los recursos económicos; el establecimiento de políticas públicas eficaces en este rubro trasciende al cumplimiento de las obligaciones internacionales de México en materia de DDHH, esto es así ya que el ejercicio de los recursos económicos con base en los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, permite al *Estado* ampliar la cobertura de sus programas públicos.

VII. REFERENCIAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2013) *Informe resumido acerca de la mesa redonda sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*, A/ HRC/23/26. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/G1313231s.pdf> [Consultado 12-09-2022]
- Asamblea General de las Naciones Unidas (s.f.) *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Spa.pdf [Consultado 14-09-2022]
- Bello, A. (2022) “El derecho a la información como impulsor del derecho fundamental a la buena administración pública”, *Universita Ciencia. Revista electrónica de investigación de la Universidad de Xalapa*, (28), pp. 175-188. Disponible en <<https://doi.org/10.5281/zenodo.6964805>> [Consultado 12 de septiembre de 2022]
- Camacho, F. (2020) “Contrataciones públicas: análisis a la luz del sistema nacional anticorrupción”. En: *La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 13-25. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5857/17.pdf> [Consultado 14-09-2022]
- CIDE (2022) *Métrica de Gobierno Abierto 2021. Resumen Ejecutivo*. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2022/03/Resumen-ejecutivo_MGA-2021.pdf [consultado 14-09-2022]
- CIDH (2019) *Informe sobre Corrupción y Derechos Humanos: Estándares interamericanos*.



- Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDD-HHES.pdf>> [Consultado 13 de septiembre de 2022]
- CIDH (2018) *Resolucion 1/18 Corrupción y Derechos Humanos*, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf> [Consultado 12-09-2022]
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de mayo de 2022. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [Consultado: 12-09-2022]
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada en 2003. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf [Consultado 12 de septiembre de 2022]
- Coordinación de Estrategia Digital Nacional (2021) *Estrategia Digital Nacional 2021-2024*. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0 [Consultado 14-09-2022]
- Corte IDH (2006), *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Disponible en: https://www.cor-teidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf [Consultado 14-09-2022]
- Gobierno de México (s.f.) *¿Qué es la Agenda 2030?*. Disponible en: <https://www.gob.mx/agenda2030> [Consultado 14 de septiembre de 2022]
- INAI (s.f.) *Contrataciones abiertas en México*. Disponible en: https://docs.google.com/presentation/d/1AyXvzuaA8m2yKO18tAwjk6ZnlbVRv329Z8Le05w5aKE/edit#slide=id.g11dcc4560e9_0_0 [Consultado 13 de septiembre de 2022]
- INAI (s.f.) *Micrositio Contrataciones abiertas*. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/contratacionesabiertas/> [Consultado 13-09-2022]
- INEGI (2020) *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf [Consultado 1-09-2022]
- INEGI (2022) *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf [Consultado 12-09-2022]
- INEGI (2022) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2022*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf [Consultado 13-09-2022]
- INEGI e IFT (2022) *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2021*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/OtrTemEcon/ENDUTIH_21.pdf> [Consultado 12-09-2022]
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2022) *Compras públicas estatales: ¿dónde quedaron los datos?*. IMCO. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2022/08/Reporte-compras-publicas_16082022_.pdf [Consultado: 14-09-2022]
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2021. Disponible en <https://>

- www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf [Consultado: 12 de septiembre de 2022]
- Nash, C. (2018) “Derechos Humanos y Corrupción. Un enfoque multidimensional”, *Estudios de Derecho*, 75 (166), pp. 137-162. Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v75n166a07> [Consultado 12-09-2022]
- OCP (s.f.) *¿Quiénes somos?* Disponible en: <https://www.open-contracting.org/es/about/> [Consultado 14-09-2022]
- Presidencia de la República, *Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017#gsc.tab=0 [Consultado 13-09-2022]
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de la Función Pública (2019), *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509882/PNCCIMGP_2019-2024.pdf [Consultado 14-09-2022]
- SNT (2017) *Catálogo Nacional de Políticas de Acceso a la Información, Transparencia y Gobierno Abierto*. Disponible en: https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-1f/acuerdo_criterios_minimos_y_metodologia_y_catalogo_vf.pdf [Consultado 13-09-2022]
- SNT (2016) *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva*. Disponible en: <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5433279> [Consultado 13-09-2022]
- SNT (2016) *Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia*. Disponible en: https://ivai.org.mx/I/snt/LTG_Version_integrada_DOF28122020.pdf [Consultado 12-09-2022]
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009) *Libertad de expresión y derecho a la información. Su importancia en una democracia constitucional*, registro digital 165760. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165760> [Consultado 14-09-2022]
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012) *Licitaciones públicas. Principios que rigen el procedimiento relativo conforme al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. registro digital 2001371. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2001371> [Consultado 14-09-2022]
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017) *Principio de progresividad de los derechos humanos. La prohibición que tienen las autoridades del Estado mexicano de adoptar medidas regresivas no es absoluta, pues excepcionalmente éstas son admisibles si se justifican plenamente*, registro digital 2015304. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015304> [Consultado 14-09-2022]



- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2019) *Principio de progresividad de los derechos humanos. Su naturaleza y función en el Estado mexicano*, registro digital 2019325. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019325> [Consultado 14-09-2022]
- Transparencia Internacional (2009) *Guía de lenguaje claro*. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Guía-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupción.pdf> [Consultado 12-09-2022]
- Transparencia Mexicana (2022) *Índice de Percepción de la Corrupción*. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/ipc2021/> [Consultado 13-09-2022]
- Vrushy, J. y Martínez, R. (2022) *CPI 2021: Corrupción, derechos humanos y democracia*. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-corruption-human-rights-democracy> [Consultado 13-09-2022]