

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial
del 3 de Abril de 1981



“LIDERAZGO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS“.

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Presenta

JOSÉ ANTONIO DÍAZ LARA

Director: Dra. Heidi Jane Smith

Lectores: Mtra. Gabriela Luna Ruiz y Dra. Carla Pederzini Villarreal

Ciudad de México

2018

Extracto

La desconfianza y el desprestigio de la clase política mexicana, invita a reflexionar sobre los procesos organizacionales que rigen a las organizaciones burocráticas nacionales y los mecanismos de rendición de cuentas que permitirían corregir estas deficiencias. El análisis de los determinantes del éxito de las políticas de rendición de cuentas debe centrarse en las características institucionales. La arquitectura institucional de las organizaciones burocráticas en México plantea obstáculos significativos para la implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas.

En este documento se explora el desempeño de varios líderes en distintos tipos de organizaciones burocráticas, tratando de identificar los elementos institucionales y atributos personales que influyen en la implementación de políticas de rendición de cuentas. Se favorece la existencia de líneas directas de delegación de responsabilidades, dominadas por los líderes de las organizaciones, quienes la mayor parte del tiempo, están sujetos a muy pocos y débiles mecanismos de supervisión y control.

LIDERAZGO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Tabla de Contenido

	Introducción.	6
I.	METODOLOGÍA.	18
	a. Pregunta de Investigación.	18
	b. Hipótesis por comprobar.	20
	c. Objetivo.	23
	d. Notas Metodológicas.	24
II.	LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO.	26
	a. Una definición amplia de rendición de cuentas.	26
	b. Las instituciones mexicanas y la rendición de cuentas.	34
III.	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARENCIA.	36
	a. La opacidad como falla de mercado.	36
	b. Intervención del Estado en las políticas transparencia.	43

IV. INSTITUCIONES Y RENDICIÓN DE CUENTAS.	52
a. Sobre las unidades de análisis.	52
b. Opacidad en las paraestatales mexicanas.	55
c. Opacidad y corrupción en los gobiernos estatales.	64
d. Facultades ejecutivas y obstáculos para la transparencia.	75
V. CONCLUSIONES.	86
VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .	94
VII. ANEXO. .	104

INTRODUCCIÓN

En el amplio y creciente abanico de temas que requieren de la intervención gubernamental: salud, seguridad, diplomacia, etc., y a medida que crecen los retos para el gobierno, de hacer uso eficiente de los recursos públicos, aumenta la necesidad de servidores públicos profesionales y efectivos que lleven a buen puerto la implementación de políticas públicas. La rendición de cuentas como proceso organizacional, depende también de las decisiones y de las acciones estratégicas que tome el líder de la organización burocrática.

En el contexto político actual, caracterizado por la desconfianza en las autoridades políticas, enfocado a la eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos y dependiente de los individuos al frente del proceso de toma de decisiones, se requiere una teoría del liderazgo y rendición de cuentas que aborde los retos de un entorno institucional adverso para la rendición de cuentas. Obtener los medios necesarios para vigilar el poder de las autoridades políticas, y al mismo tiempo promover el mejor desempeño posible al servicio del interés público, ha sido una preocupación constante para la sociedad civil.

Debe trasladarse el enfoque de la teoría sobre rendición de cuentas, de la implementación de medidas reactivas a medidas proactivas para que los problemas futuros puedan evitarse mediante una rendición de cuentas que promueva la prevención de actos de contrarios a los valores democráticos, pero que también favorezca medidas

de contingencia que permitan redirigir los procesos políticos. El objetivo de una política de rendición de cuentas debe ir más allá del acceso a la información pública, y buscar mejorar la capacidad de la sociedad para dirigir la política al incrementar participación ciudadana en el proceso de toma decisiones.

La construcción de mecanismos que permitan someter el ejercicio del poder a un escrutinio público constante, es cada vez más aceptada, por la sociedad civil, la comunidad académica y los propios servidores públicos, como un desarrollo positivo en las democracias representativas modernas; sin embargo, el debate suele centrarse en la producción y difusión de la información generada en el interior de las organizaciones públicas.

El problema de la opacidad en la burocracia mexicana, tiene su origen en estructuras institucionales, que presentan restricciones para la participación ciudadana. Para Lahel (2011) en un contexto institucional de esta naturaleza, las maniobras políticas del líder de la organización burocrática son fundamentales para el desempeño de la política pública. En su estudio *Political leadership: Character & Performance*, expone como mediante un proceso de *personalización de la política*, los rasgos institucionales pueden ser transformados por el líder de la organización burocrática para afectar el desarrollo de la política.

Las instituciones políticas no existen en el vacío, sino que son el resultado de complejos procesos sociales, económicos e históricos complejos, en los que las instituciones se relacionan entre sí para dar forma a una intrincada estructura institucional que responde a las características específicas de su espacio y tiempo. Se crea así un sistema que recompensa o castiga a los actores políticos, con mecanismos que se institucionalizan y favorecen la permanencia de comportamientos y procesos organizacionales, no siempre deseables.

En este sentido, las instituciones políticas pueden entenderse como procesos de dependencia entre los actores y la estructura organizacional; las instituciones representan los caminos en los que las políticas se formulan como posibilidades, resultando que algunas sean mucho más factibles y que se excluya a otras o al menos se hagan altamente improbables (Ramsey 2010), de tal forma, una política de rendición de cuentas efectiva es más factible si el contexto institucional es favorable y recompensa a los actores políticos dispuestos a ejercer su posición de forma transparente y responsable.

La persistencia en el tiempo de estos procesos de dependencia, obstaculiza la posibilidad de generar transformaciones significativas al interior de las organizaciones burocráticas en el corto plazo, por lo que a pesar de que el contexto político nacional se ha transformado profundamente en las últimas décadas, han perdurado prácticas institucionales, que son incompatibles con las nuevas tendencias hacia el desarrollo democrático y la apertura política.

Implementar nuevas políticas públicas y transformar la estructura institucional, depende tanto de las condiciones que rigen los procesos organizacionales como de las acciones de los actores políticos; una decisión clave, en una coyuntura crítica, favorecería el surgimiento de nuevas instituciones con mecanismos particulares de auto refuerzo a la acción política.

Es importante construir un sistema de rendición de cuentas eficaz pues buena parte del éxito y legitimidad de los regímenes democráticos modernos, está vinculado a la existencia de un sector civil que se integre activamente en el proceso de toma de decisiones. Una implementación adecuada de un sistema de rendición de cuentas, puede ser una herramienta eficaz para prevenir la excesiva centralización del poder político, que suele vincularse al autoritarismo, corrupción, inestabilidad política y subdesarrollo.

Las instituciones políticas mexicanas, normas sociales, tradiciones, cultura, etc., no suelen favorecer la implementación de una práctica organizacional de rendición de cuentas donde el sector civil participe cotidianamente. Por su tendencia al centralismo, las instituciones burocráticas nacionales tienden a operar bajo una lógica de “monopolio” en la gestión y asignación de recursos públicos (Arellano y Lepore 2009), donde el clientelismo político, el nepotismo y la opacidad son prácticas favorecidas por las organizaciones burocráticas, que prefieren altos nivel de autonomía y poca supervisión de entidades externas.

Desde la perspectiva de las organizaciones burocráticas, las políticas de rendición de cuentas pueden representar obstáculos para lograr sus objetivos, pues usualmente

implican negociación constante con una amplia variedad de actores, comités y organizaciones públicas y privadas para ser superados.

Page Edward (2012) propone que, en el amplio espectro de agentes y agencias de rendición de cuentas, e incluso cuando su conveniencia pueda ser cuestionada, el liderazgo político puede ser la mejor vía para lograr la rendición de cuentas de la burocracia. La mayor parte del tiempo, la participación o aprobación de algún ministro director o ejecutivo es requerida como parte del proceso político, por lo que la negociación con los líderes políticos tiende a ser más relevante para el burócrata como mecanismo de rendición de cuentas.

Hacer rendir cuentas al agente burocrático puede ser una tarea difícil, especialmente en condiciones donde la estructura institucional no genera las condiciones adecuadas y más aún donde tratar de construir tales condiciones plantea el riesgo de disminuir la capacidad de las organizaciones burocráticas para hacer su trabajo de forma efectiva (Cejudo et al. 2009).

El sistema de rendición de cuentas en México dista de ser adecuado para la supervisión y control de la gestión gubernamental o la evaluación del desempeño burocrático, pues aún es necesario corregir profundas deficiencias institucionales que obstaculizan la rendición de cuentas e intervenir en las organizaciones burocráticas con mecanismos más directos de gobernanza. Para ir más allá de la creación de aparatos burocráticos adicionales, se requiere de una interlocución directa, estrecha y permanente con la sociedad civil.

La literatura en ciencias políticas y economía ha señalado desde hace tiempo la importancia de las instituciones políticas en la configuración de los patrones de corrupción, nepotismo y opacidad en las organizaciones de la administración pública. Sin embargo, suele subestimarse la importancia del líder de la organización como principal agente del proceso de toma de decisiones.

El presente documento parte de la perspectiva de la evolución institucional para la rendición de cuentas, centrada en los actores sociales como principales agentes de cambio. El papel del líder político, en especial del líder de la organización burocrática en el sistema político nacional ha llamado la atención de los académicos, principalmente en épocas de transición (y convulsión) política.

Esto es comprensible, pero en el contexto democrático, una perspectiva más completa sobre liderazgo político debería abordar la capacidad del líder para influir en el proceso político de forma gradual y estratégica, en especial, en situaciones en donde la estructura institucional entra en conflicto con los objetivos del líder o con las expectativas de la ciudadanía.

La abundancia de críticas y comentarios en el debate público, que se centran sobre los actores políticos, revela la importancia que la sociedad da al desempeño del líder político. Esto no es sólo una cuestión de percepción pública. El rol del líder en la dirección, orientación y diseño de soluciones a los problemas sociales es importante para el desempeño general de todo el régimen (Ludger 2012). La comprensión del carácter, las motivaciones, las capacidades, etc., del "individuo a cargo" es central para explicar los fenómenos políticos contemporáneos.

Un liderazgo deficiente sería incapaz de dirigir los recursos de la organización burocrática para lograr los objetivos de la política pública. En el caso de la rendición de cuentas suele llevar al aislamiento de la organización burocrática de la participación ciudadana limitando así las vías para el cambio y la modernización de las instituciones.

Sobre liderazgo político en el contexto mexicano Luis Méndez (2013) resalta la importancia de estudiar el liderazgo primero. por razones prácticas vinculadas a su capacidad de influir en el desempeño de las organizaciones burocráticas en los contextos democráticos, donde los puestos ejecutivos suelen percibirse como los principales responsables del curso de una nación. En segundo lugar, porque existen perspectivas teóricas que dan cuenta de la necesidad de analizar al actor como pieza clave de la dinámica sociopolítica, dichas perspectivas ponen énfasis en las acciones estratégicas que el actor emprende para conseguir sus objetivos y los objetivos de la organización.

En este sentido Raúl Zamorano (en Bassols et al. 2008) señala que la capacidad del liderazgo para influir en el proceso político se relaciona de forma directa con la personalidad de quien ejerce el poder (líder tradicional, carismático o racional) pero también con las fuentes de legitimidad que lo respaldan; explica que el líder ejerce una influencia permanente en el sistema político, a través de relaciones de poder que el individuo establece sobre otros, principalmente mediante un sistema de dominación legal-racional, potenciado por la capacidad y carisma del líder y amparado por un marco legal y normativo que articula y orienta el orden social. De esta forma, el éxito de la política pública puede verse como resultado del desarrollo equilibrado y armónico de las relaciones entre el liderazgo y las organizaciones burocráticas.

Desde la perspectiva de Zamorano, en las sociedades democráticas modernas, la influencia del líder en las estructuras organizacionales burocráticas juega un papel central para la eficiencia en la producción y gestión de recursos, que demanda negociaciones constantes, ajustes y correcciones dinámicos, en un entorno heterogéneo y competitivo. El líder ostenta la tarea de coordinar los esfuerzos de los miembros de la organización, para obtener los resultados esperados por los ciudadanos.

De acuerdo a Ahlquist y Levi (2010) el papel del liderazgo en la promoción u obstaculización del cambio político, es un enfoque obviado en la investigación actual sobre el desarrollo, la reforma y la solución de los problemas sociales. Afirman que las acciones, e incluso las actitudes del líder se replican a lo largo de la estructura burocrática, aunque estén siempre limitados por el contexto político, económico y regulatorio.

En la opinión pública es común una percepción negativa sobre el ritmo al cual se implementan los cambios políticos, o que estos sean absolutamente contrarios a lo que el público espera. En el escenario político nacional es significativo el descrédito del actor político y de la burocracia, por lo que es necesario reflexionar sobre la construcción de liderazgos sociales que renueven la relación existente entre la sociedad y la clase política. Para lograrlo, de acuerdo a Enrique Cuna Pérez (en Bassols et al. 2008) se requiere de una reconfiguración del mapa político nacional, que implique en primer lugar, la descentralización del poder político y en segundo lugar la participación más activa del sector civil en el proceso político.

La creciente falta de confianza del ciudadano mexicano en los líderes políticos, en las instituciones políticas y las organizaciones burocráticas, está bien justificada. Se origina

en parte por una percepción de impotencia del ciudadano para influir en los procesos políticos, lo que es indicio de una crisis de representatividad. En este escenario se ahonda la apatía en el ciudadano, favoreciendo procesos burocráticos opacos y concentración del poder político. Además, se deteriora la efectividad del gobierno de generar los consensos necesarios para generar cambios políticos e implementar políticas públicas que beneficien a la población.

La creciente falta de confianza de la sociedad civil en el gobierno plantea la necesidad de una revisión cuidadosa de las acciones de los funcionarios públicos. Una renovación del compromiso con valores asociados con el servicio público, y una reflexión profunda sobre el poder de estos valores para estimular y dirigir el comportamiento del funcionario público son importantes para producir mejores prácticas en la administración pública.

Con estos objetivos en mente, Perry (1990) sugiere una conceptualización de liderazgo que busca evitar definiciones excesivamente complejas, propone una visión crítica del racionalismo económico que surge de la Nueva Gerencia Pública, y se preocupa por la creciente popularidad de los sistemas de incentivos económicos que, a su juicio, disminuyen la importancia del “código ético” para el servicio público. que incorpore las motivaciones de los actores sociales y considere las implicaciones morales de sus acciones, pues estos factores afectan también el desempeño y efectividad de la política pública.

Estas consideraciones éticas y motivacionales en la implementación de políticas de rendición de cuentas, son generalmente elementos subestimados por parte de la comunidad académica y política actual. Suele darse por sentada la inherente falta de

voluntad política de los actores por transparentar su información y este tipo de políticas adquieren un carácter punitivo.

Pero para que la relación gobierno-sociedad sea constructiva y eficiente, la confianza en el servidor público es fundamental. Ello requiere de entendimiento y claridad sobre las reglas que rigen el proceso político además de consenso sobre los objetivos que persiguen las políticas públicas y los medios que sean válidos para lograr dichos objetivos.

El estudio sobre los medios para ejercer control sobre la burocracia, es una perspectiva de la teoría de la administración pública comúnmente asociada a cuestiones de responsabilidad o preeminencia jerárquica en los procesos políticos. Esta cuestión fundamental tiene que ver con cómo son definidos los roles y límites de los actores políticos. Se trata de buscar un equilibrio entre las acciones administrativas típicas de la burocracia y los objetivos de representantes electos, esta noción es especialmente importante en el contexto de sociedades democráticas.

En el presente documento se tratará de identificar y definir; en primer lugar, las características institucionales de las organizaciones burocráticas nacionales, que dificultan la rendición de cuentas de los funcionarios públicos; y, en segundo lugar, las cualidades y herramientas que el liderazgo de una organización burocrática requiere o tiene a su disposición para superar dichos obstáculos y generar cambios positivos y duraderos en la organización.

Con este estudio se busca contribuir a la literatura existente en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como, ampliar el entendimiento existente sobre el papel de

liderazgo político en los organismos burocráticos. Se espera elaborar un documento útil tanto para académicos, como funcionarios públicos y todos aquellos interesados en estudios sobre el desarrollo democrático, combate a la corrupción y participación ciudadana.

Tanto la rendición de cuentas como el liderazgo son conceptos difíciles de definir, pues están en constante expansión. Son conceptos cada vez más comunes en los análisis de política moderna, en estudios cada día más eclécticos. En la siguiente sección se buscará construir una conceptualización de rendición de cuentas que sea funcional para el análisis del contexto político nacional y que enfatice la importancia de las instituciones burocráticas y el liderazgo político.

METODOLOGÍA

Pregunta de investigación

Muchos de los problemas de política pública que la sociedad mexicana enfrenta hoy en día, parecen estar relacionados con la forma en que funcionan las instituciones burocráticas y las prácticas tradicionales que obstaculizan procesos políticos saludables (corrupción, nepotismo, opacidad, etc.). La falta de sensibilidad de los funcionarios públicos ante las demandas de la sociedad civil, ha dado forma a un sistema político en el que los ciudadanos carecen mecanismos eficientes para influir en el proceso político, lo que socava las bases mismas de una democracia representativa.

En este punto es importante recordar la importancia de las políticas de rendición de cuentas en el desarrollo de una democracia saludable. En ellas se expresa la responsabilidad depositada en el agente político por la ciudadanía, una relación en la cual este último, tiene el derecho de exigir del agente información sobre el trabajo que se está haciendo en su nombre y con sus recursos. Este tipo de políticas son una de las vías mediante las cuales la ciudadanía, si lo considerase apropiado, puede sancionar o sustituir al agente o representante, e incluso terminar la relación.

El asunto que se aborda en este estudio es la búsqueda de mecanismos que incrementen la efectividad de las políticas de rendición de cuentas de las organizaciones burocráticas nacionales. El líder de la organización burocrática, como agente principal del proceso político, es instrumental para la persistencia o el cambio de dichas barreras institucionales.

Considerando los obstáculos institucionales del sistema político mexicano, *¿cómo el líder de una organización burocrática afecta diseño e implementación de la política de rendición de cuentas?* Para poder resolver esta pregunta, es importante atender varias cuestiones secundarias, tales como:

- *¿Cuáles son los obstáculos institucionales más significativos para la implementación efectiva de políticas de rendición de cuentas?*
- *¿Qué capacidades requiere el líder de una organización burocrática para corregir las deficiencias institucionales e intervenir en el proceso político?*
- *¿Cómo influye el sistema de pesos y contrapesos la acción estratégica del líder político?*
- *¿En qué medida un liderazgo fuerte y efectivo puede fomentar el empoderamiento de la ciudadanía y mejorar su capacidad de influir en los procesos políticos?*

Al resolver estas cuestiones, y aquellas que puedan surgir a lo largo del desarrollo de esta investigación, podremos encontrar los elementos que explican la relación entre la estructura institucional burocrática y el éxito del liderazgo político. De esta forma sería posible construir una visión más precisa sobre el complejo entramado de las instituciones nacionales y se podrán identificar espacios que permitan a la ciudadanía influir en el proceso de toma de decisiones.

Hipótesis por comprobar

El principal planteamiento de este trabajo consiste en reconocer que las instituciones burocráticas poseen características endémicas que obstaculizan la rendición de cuentas; entre ellas, un alto grado de opacidad y una estructura interna dependiente del líder de la organización. En este contexto, la capacidad de los ciudadanos para afectar el proceso político se ve disminuida y las necesidades públicas son más propensas a ser descuidadas. En las instituciones burocráticas mexicanas, estas características están profundamente arraigadas en la estructura jurídica y política del sistema.

La literatura existente sugiere que, en las organizaciones burocráticas, donde hay una estructura institucional que no favorece la implementación de una política de rendición de cuentas (o cualquier tipo de cambio político que se desee), el papel del líder de la organización (sea cual sea el medio mediante el cual llegó a tal posición; elección o designación), como agente principal de cambio en el proceso político, se vuelve

determinante, pues sus acciones estratégicas, para bien o para mal, tienen implicaciones para la organización completa y sus actitudes se replican a lo largo de las cadenas de mando. El éxito de las políticas de rendición de cuentas está ligado en gran medida al desempeño y actitud del líder de la organización burocrática.

Tratándose de políticas que tienden a poner en el centro del escenario el desempeño, e incluso, la habilidad y probidad personal del servidor público, la implementación exitosa de estas políticas, depende de líderes comprometidos y convencidos de la necesidad de transparentar el servicio público. En el líder de la organización recae la responsabilidad de hacer frente tanto a los obstáculos institucionales, como al escarnio público y por ello, es necesario comprender el carácter, discurso, imagen, etc., de la "persona a cargo".

Considerando entonces que el contexto institucional de las organizaciones burocráticas nacionales es adverso a la rendición de cuentas. El éxito de una política de rendición de cuentas depende principalmente de tres factores: cambios en la estructura institucional hacia una más favorable, un liderazgo político dispuesto a promover dichos cambios y una estructura de pesos y contrapesos adecuada.

Sin embargo, es la resistencia o propensión al cambio de las estructuras institucionales lo que define los escenarios en los cuales el líder de la organización burocrática tiene que trabajar para implementar su agenda y cumplir con los objetivos de la organización. Un contexto institucional adverso implica la existencia de obstáculos, ya sean de carácter tradicional o normativo, que el líder tendrá que sortear para implementar una política de rendición de cuentas exitosa.

En el presente trabajo, trataremos de comprobar, como ciertas características de los líderes políticos influyen en la implementación de políticas públicas de rendición cuentas. Las hipótesis que trataremos de comprobar con nuestras unidades de análisis son:

H0: En un contexto institucional adverso, las características de apertura, receptividad y responsabilidad del líder, no tienen influencia alguna en la rendición de cuentas de la organización burocrática. Encontraríamos instituciones y prácticas organizacionales tan preeminentes, que los líderes a cargo son incapaces de promover cualquier tipo de cambio (positivo o negativo) en la organización.

H1: En un contexto institucional adverso, las características de apertura, receptividad y responsabilidad del líder tienen una influencia positiva en la rendición de cuentas de la organización burocrática. En este escenario, existe una retroalimentación entre el líder la organización y la estructura institucional, que se vería reflejada en la modificación del comportamiento de los agentes burocráticos, favoreciendo la transparencia y reduciendo la corrupción.

H2: En un contexto institucional favorable, las características de apertura, receptividad y responsabilidad del líder tienen una influencia negativa en la rendición de cuentas de la organización burocrática. Aquí, el desempeño del líder afecta negativamente el comportamiento de los agentes burocráticos, favoreciendo un ambiente de opacidad y propenso a la corrupción.

Objetivo

Las grandes cuestiones que definen esta disciplina, han evolucionado a la par de las teorías sobre administración pública. El cuanto a administración pública, la definición de los roles de los agentes burocráticos y políticos, el rol de las instituciones en el diseño y ejecución de las políticas públicas, la transparencia y rendición de cuentas la búsqueda de mayor representatividad, eficiencia y profesionalización del servicio público están hoy en el centro de la evolución de las teorías de administración pública.

Es por ello que el objetivo de esta investigación es identificar, y definir; en primer lugar, las características institucionales de las organizaciones burocráticas, que obstaculizan la rendición de cuentas de los funcionarios públicos; y, en segundo lugar, las cualidades y herramientas que el liderazgo de una organización burocrática utiliza para superar estos obstáculos y generar cambios positivos y duraderos en la organización.

La naturaleza compleja del asunto que se analiza en esta investigación plantea dos principales retos: en primer lugar, encontrar parámetros de comparación adecuados que sean válidos o al menos extrapolables para todos los casos estudiados y en segundo lugar, construir un marco teórico amplio y dinámico pero que a la vez sea comprensivo de las realidades sociopolíticas nacionales.

El objetivo final es que este documento contribuya al diseño de un modelo de rendición de cuentas que incremente la transparencia, disminuya la corrupción e incorpore espacios para la participación ciudadana que trasciendan de los recursos electorales.

El estudio y análisis de la interacción del líder con la organización burocrática se sitúa en el centro de este documento y es parte importante de la discusión actual sobre las políticas de rendición de cuentas. El contexto político nacional requiere de la ciudadanía una profunda reflexión de la realidad política nacional, con especial énfasis en nuestros líderes políticos, de cara a decisiones que definirán el curso del país en el futuro inmediato.

Notas metodológicas

Para poner a prueba la hipótesis que se propone en este estudio, y por el número limitado de casos a analizar, se ha decidido usar el método comparativo, pues por sus características descriptivas y analíticas permitirá identificar los fenómenos empíricos que explican que tipos de liderazgo son más efectivos en la implementación de las políticas de rendición de cuentas. Al respecto Arend Lijphart, (1971) destaca del método comparativo su capacidad para reconocer relaciones empíricas entre las variables, aunque reconoce las deficiencias de trabajar con muchas variables y un pequeño número de casos.

En esta investigación se considera la política de rendición de cuentas como una variable dependiente principalmente de dos factores: el contexto institucional y el liderazgo político. Se buscarán los efectos de las variables de transparencia en los procesos políticos, receptividad de los funcionarios públicos, apertura ante el escrutinio público y las motivaciones del liderazgo político.

Este documento contiene un análisis cualitativo comparativo de distintos tipos de organización burocrática (empresas productivas del estado y gobiernos estatales) y con distintos tipos de liderazgo político, en el contexto del sistema político mexicano. Las unidades de análisis que constituyen el foco de esta investigación son instituciones burocráticas y sus líderes políticos en mexicanos cuyos procesos judiciales continúan vigentes por lo que no existe certeza absoluta (y quizás nunca lo haya) sobre su culpabilidad o inocencia.

De acuerdo a los parámetros establecidos para esta investigación, un adecuado ambiente institucional daría como resultado un sistema en el cual la ciudadanía tendría amplias facultades para influir en el proceso político, de no existir tal ambiente, se observaría una elevada dependencia de redes interpersonales en la conducción de los asuntos públicos y de ser así observaríamos una importante influencia del liderazgo burocrático en la ejecución de las políticas.

LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

Una definición amplia de Rendición de Cuentas

En el estudio de la administración pública actual se recurre a una amplia variedad de marcos teóricos, modelos analíticos, referencias multidisciplinarias, etc., que nos ayudan a explicar complejos procesos político/administrativos, y en ocasiones el gran reto en este campo de estudio es discernir, de entre múltiples enfoques teóricos, los elementos que nos permitan hacer sentido de los fenómenos que estudiamos.

La literatura actual en materia de rendición de cuentas es abundante y en general reconoce la importancia de que se cree una relación productiva entre el liderazgo político, las organizaciones burocráticas y la ciudadanía. Sin embargo, el debate sobre la importancia de las instituciones en la implementación de una política de rendición de cuentas parece en general limitado.

La rendición de cuentas, como proceso organizacional, está condicionado por la estructura institucional y deben de identificarse claramente los obstáculos que dicha estructura presenta. Una conceptualización ampliada del término permitiría una implementación más efectiva en los escenarios que plantea el contexto político nacional.

Entre de los principales problemas para la implementación de una política de rendición de cuentas es la dificultad para definir el concepto. Las concepciones más tradicionales sobre rendición de cuentas han explorado y aportado abundantemente al campo de la responsabilidad y control de las finanzas públicas, pero no suelen profundizar sobre las implicaciones políticas y éticas en el servicio público.

La rendición de cuentas puede ser un concepto ambiguo y difuso, que se conceptualiza de diferentes formas en la teoría y en la práctica, y que es aplicado de diversas maneras dependiendo de las circunstancias. Hoy en día, en la mayoría de las discusiones sobre este tema, se puede identificar que el enfoque central está en la "asignación de responsabilidades y el castigo para los comportamientos no deseados".

Esta concepción tiene profundas raíces históricas, que se remontan a las tradiciones clásicas de teoría política, que vale la pena reconsiderar. Ya en Hobbes, Rousseau y en especial Locke, como representantes de las teorías fundamentales del contractualismo podemos detectar indicios de una relación de dependencia entre el poder político y la fuente originaría de soberanía.

En el contractualismo, como teoría filosófica política, se asume la existencia de un conjunto de reglas (derechos naturales) inalienables, en cuya adhesión se justifica la existencia el Estado mismo. Podemos decir que la responsabilidad del Estado ante el pueblo, como la entidad soberana superior, sienta las bases de la rendición de cuentas.

En el mismo sentido, John Locke (1690) sugiere que el “consentimiento” de la mayoría (o de representantes elegidos por el pueblo) es una condición necesaria para conducir el proceso de toma decisiones y que, por tanto, el gobierno tiene a su cargo la tarea de: “hacer leyes para el bien público, en beneficio de los representados”, que proveen así de propósito a los representantes y la estructura estatal en su conjunto.

Para Locke, si la soberanía descansa en manos del pueblo, también el poder de decidir sobre el porvenir del sistema político, de tal suerte que existe una transferencia de responsabilidad de un principal a un agente. Por ello deben existir mecanismos para que el agente rinda cuentas sobre sus decisiones y si es necesario que el principal imponga sanciones, e incluso retire al agente del poder cuando este deje de trabajar para su mejor interés.

Las teorías clásicas son una influencia fundamental en el desarrollo de las teorías sobre legitimidad, soberanía, división de poderes y rendición de cuentas. Estas nociones fundamentales influirían en la construcción de regímenes e instituciones políticas que están contruidos alrededor de una fuerte aversión por la concentración tiránica del poder.

Esta línea de pensamiento ha sido de gran importancia para la construcción del Estado-nación y pone de manifiesto la larga lucha por atar el sistema político y las instituciones encargadas de la administración de las funciones del Estado a la voluntad colectiva de la gente.

En la actualidad la rendición de cuentas es un concepto que retoma lo concerniente a mecanismos de control y contrapesos para restringir el ejercicio del poder (Schedler 2004), y es un campo donde el desarrollo de tecnologías de la información permite que se incorporen más eficientemente elementos como: acceso a la información pública, transparencia en los procesos políticos y el procesamiento de las demandas ciudadanas.

La mayoría de los modelos actuales de rendición de cuentas se han nutrido del Nuevo Institucionalismo Económico (Arellano y Lepore 2009), esta corriente concibe las organizaciones públicas como construcciones de actores racionalmente opacos, y oportunistas que necesitan ser obligados a rendir cuentas.

La rendición de cuentas puede entenderse hoy como una serie de mecanismos de control para organizaciones burocráticas y servidores públicos que se ejercen en los procesos organizacionales, que implica tres procesos básicos:

1. El establecimiento de objetivos de política pública,
2. La decisión sobre las estrategias preferidas para lograr esos objetivos, y
3. La prevención, tanto como sea posible, de desviaciones al correcto procedimiento.

La perspectiva de Robert Behn (2001), es representativa de la noción moderna del concepto de rendición de cuentas. Enfatiza la dimensión de responsabilidad pública financiera y jurídica, donde se busca el cumplimiento de las normas o acuerdos sobre el manejo de los recursos públicos y de justicia, que requiere del respeto a las normas y procedimientos por parte de los funcionarios públicos. De tal forma que el desempeño, que tiene que ver el nivel de satisfacción de las expectativas del ciudadano y la consecución de los objetivos de la política pública son el centro de esta perspectiva.

Así, para implementar políticas de rendición de cuentas, se requiere primero, que socialmente sean definidos “los valores que queremos que los agentes y las organizaciones burocráticas manifiesten y ejecuten”, para lo cual se establecen las reglas, procedimientos y estándares que han de cumplirse.

Una política de rendición de cuentas busca entonces garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficaz, promover políticas motivadas por la preocupación por el interés público, recompensar el buen desempeño y establecer consecuencias cuando "las reglas se rompen". En este sentido la transparencia en el proceso político y el acceso a la información se vuelven relevantes pues la sociedad requiere de esa información para evaluar el desempeño de sus representantes y hacer que el gobierno sea responsable ante la ciudadanía.

La necesidad de exigir cuentas de la autoridad por sus acciones no es un ideal inherentemente democrático o incluso político, es posible extraer lecciones sustanciales de varios tipos de sistemas organizacionales; públicos y privados, políticos o comerciales, etc. La perspectiva de Maris G. Martinsons (2008) respecto a las deficiencias

institucionales, en el marco de intercambios comerciales en China, sugiere que la falta de reglas confiables, transparente y homogéneas, alienta intercambios en principalmente las relaciones personales y en la capacidad de los individuos de influir en el proceso de toma de decisiones.

Para corregir estas deficiencias institucionales, Martinsons señala que se requiere de relaciones comerciales dinámicas con proveedores de servicios complementarios y competitivos, además de la intervención de agentes externos imparciales que garanticen equidad entre las partes involucradas y sanciones adecuadas para los infractores. Es posible extrapolar los principales elementos del trabajo de Martinsons para la implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas en el contexto mexicano, donde existe una gran dependencia del actor político.

Si se entiende la relación gobierno-sociedad como una relación en la que se ha llevado a cabo un intercambio primordial, que es la transferencia de facultades administrativas entre una parte soberana y otra representante, podemos entender y justificar la necesidad de contar con mecanismos de control externos a las organizaciones burocráticas.

Richard Mulgan (2000) aboga por la necesidad de construir un marco conceptual que favorezca los aspectos de la interacción social e intercambio entre los actores políticos, y un contexto institucional en el cual el proceso de rendir cuentas sea complementado por mecanismos que permitan rectificar el rumbo de la política pública. Dichas nociones de interacción e intercambio requieren de una conceptualización amplia de rendición de cuentas que trascienda las limitaciones comunes sobre el marco legal y la responsabilidad

financiera en favor de la introducción de elementos de naturaleza política y consideraciones éticas.

En el contexto democrático, siendo el funcionario electo un representante de la voluntad del pueblo soberano, los criterios sobre los cuales debe de juzgarse su comportamiento van más allá de la eficacia en el ejercicio de los recursos o del apego al marco legal aplicable, deben incorporarse elementos que permitan una transferencia más dinámica del interés público a las decisiones políticas.

Para Jeremy Waldron (2014) se corre el riesgo de subestimar la importancia de la rendición de cuentas para el desarrollo democrático de una sociedad, en especial de la rendición de cuentas asociada al actor político, pues buena parte del énfasis en la teoría política está en lo que llama rendición de cuentas forense (*forensic accountability*) en donde se comprueba el resultado de la política principalmente contra una serie de parámetros preestablecidos (una ley o un objetivo de política) lo que convierte a la de rendición de cuentas en un proceso ex post al proceso político. En esta perspectiva Waldron resalta la importancia de recordar que lo que el agente hace, lo está haciendo a nombre y con recursos del principal, por lo que este debe tomar responsabilidad sobre sus acciones.

Si bien se ha progresado en la definición de parámetros para la rendición de cuentas financiera y legal, en cierto sentido se ha segmentado el concepto en búsqueda de concepciones más prácticas y operables, pero que suelen perder de vista el ¿por qué? y ¿para qué? de la rendición de cuentas. En el análisis de las condiciones en las que operan las organizaciones burocráticas nacionales para la gestión de recursos económicos y

políticos se pueden encontrar elementos que permitirán resaltar la importancia de este debate.

Las nociones dominantes de rendición de cuentas, que enmarcan el diseño de la política pública, suelen fragmentar un concepto complejo y enfocarse en diferentes aspectos del mismo para poder operacionalizarlo, en detrimento de una perspectiva más comprensiva del proceso de rendición de cuentas. Algunos de los elementos que suelen desestimarse son:

- Las necesidades y preferencias del ciudadano no son consideradas y predominan las consideraciones jurídicas.
- Los mecanismos de control exógenos son también susceptibles de las restricciones institucionales que se acusan en las organizaciones burocráticas.
- No se explora lo suficiente el papel del liderazgo en las políticas de rendición de cuentas.
- El debate en general se concentra en el aspecto del acceso a la información pública.

Se requiere de una conceptualización ampliada de rendición cuentas, que dé cuenta de la influencia de los actores a cargo de la ejecución de la política, en especial del líder de la organización burocrática.

En la siguiente sección se analiza como en la interacción entre la estructura institucional y el liderazgo de las organizaciones burocráticas mexicanas, se ha favorecido un sistema en donde los intercambios personales prevalecen por encima del interés público tanto en la gestión de recursos públicos como en la configuración de las redes de poder político.

Institucionalismo mexicano y rendición de cuentas

Hoy en día existe una profunda falta de confianza en las organizaciones políticas nacionales, derivada de la opacidad con que se gestionan los recursos y el aparente desdén por el bienestar social. En este contexto la corrupción se ha colocado como uno de los principales problemas que enfrenta el sistema político nacional.

Por supuesto que es del interés de la sociedad disminuir la propensión a la corrupción en el servicio público. Lederman, Loayza, y Soares (2005) proponen que el diseño institucional puede afectar la propensión a la corrupción mediante dos canales: El primero, relacionado a la rendición de cuentas política, establece la necesidad de potenciar e incrementar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, ya sea favoreciendo los castigos para actos de corrupción o reduciendo los bloqueos a la información gubernamental existentes. El segundo, está relacionado con la estructura de provisión de bienes y servicios públicos y busca la generación de un ambiente

institucional competitivo en la provisión de servicios públicos para reducir la capacidad de extraer beneficios particulares.

En el contexto institucional mexicano no se favorece la rendición de cuentas pues existe una gran dependencia de las relaciones y redes establecidas por los funcionarios a cargo de las organizaciones burocráticas. De tal forma que el acceso al poder y a los recursos públicos se ve restringido para aquellos que no cuentan con vínculos personales con la clase política.

La arquitectura institucional en México plantea un reto significativo para la implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas. De acuerdo a Cejudo y Cázares (2009) uno de los obstáculos más importantes tiene que ver con la organización de los gobiernos locales que favorece la existencia una sola línea de delegación de responsabilidades dominada por el presidente municipal, quien está sujeto a muy pocos y débiles mecanismos de supervisión y control a nivel local. La mayor parte de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos municipales está con los poderes estatales y algunas dependencias federales gira en torno al ejercicio de los recursos públicos.

En pocos escenarios este panorama es tan evidente como en el manejo de los recursos naturales y de las estructuras de poder establecidas para la gestión de los recursos estatales. Los siguientes casos han sido seleccionados por lo representativo que resulta en cuestión de deficiencias institucionales, nepotismo e influencia del liderazgo en el proceso de toma decisiones.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La opacidad como falla de mercado

La estructura institucional del estado mexicano tiene un lugar peculiar influencia en el régimen de rendición de cuentas. En las características particulares de las instituciones nacionales predominan no sólo las ineficacias en normas y procedimientos, sino también la insuficiencia de recursos que aseguren que las organizaciones gubernamentales y sus funcionarios informen y expliquen su conducta a los ciudadanos.

Cada aspecto del servicio público es susceptible a fallas institucionales como la opacidad que, aunque no es un fenómeno que se circunscriba exclusivamente al sector público, es en este ámbito donde se presenta uno de sus más insidiosos aspectos, el de la corrupción.

Para que un acto de corrupción se realice se requiere de dos partes igualmente responsables para efectuar la transacción, ya sea un soborno, una licitación o la aprobación de una ley que beneficie a un sector. Si se pudiera identificar el costo social, se construiría una idea más precisa de la verdadera dimensión del problema y con esa información diseñar políticas públicas más adecuadas para su prevención.

La corrupción es una desviación del correcto desarrollo del proceso político que incide en la confianza de la población en las instituciones y no les permite a los ciudadanos desarrollarse en condiciones de equidad; contribuye al rezago del crecimiento económico, afecta la llegada de nuevas inversiones y genera tensiones en los ámbitos políticos y sociales que lesionan el desarrollo democrático.

La estructura de la proveeduría de servicios públicos en nuestro país es propensa a la opacidad y a los abusos de las autoridades, pues no se ha generado un ambiente competitivo sano y por la falta de políticas públicas que favorezcan la rendición de cuentas, dando origen a un problema de flujo de información sobre las actividades de los agentes estatales.

La corrupción y otros abusos del poder, no sólo revelan la decadencia ética de gobernantes y gobernados, muestra también la debilidad del estado de derecho y de la estructura institucional del país. Es un lastre por los enormes costos económicos, políticos y sociales que ocasiona en los países que la padecen. Identificar estos costos permitirá formar una idea más precisa de la dimensión del problema y diseñar políticas públicas más adecuadas para su prevención.

Desafortunadamente analizar este fenómeno no es sencillo, pues la información sobre los costos de la corrupción no es fácil de documentar o cuantificar. Los datos disponibles suelen dividirse en dos tipos: aquellos que están basados en la percepción y opinión del público sobre el asunto y los que son directamente observables o cuantificables, como el dinero que ciudadanos, empresas y servidores públicos destinan a estas prácticas.

Es importante considerar la percepción de los ciudadanos sobre las prácticas ilegales dentro del gobierno pues estas generan desconfianza en las instituciones y las autoridades, en consecuencia, un bajo aprecio o descontento con la forma de gobierno y disminuye la efectividad misma de las políticas públicas. En la encuesta “México: confianza en instituciones 2016” de Consulta Mitofsky, elaborada para El Economista, 16 de las 17 instituciones que formaron parte del ejercicio obtuvieron medidas bajas en confianza, siendo los partidos políticos los peor evaluado (4.8), así mismo, 30.2% mostró un nivel de desconfianza en las instituciones, que podría considerarse como “antisistema”

La participación del gobierno en la economía es un factor fundamental para considerar, pues la sobre-regulación puede ser un factor tan determinante para generar actos de corrupción como la ausencia de regulación, por un lado un entramado de trámites puede ser tan complejo que las empresas privadas se sienten obligadas a recurrir a estas prácticas, por otro, la falta de regulación puede potenciar la discrecionalidad del funcionario y tentar a las empresas a conseguir una ventaja injusta sobre sus competidores.

De acuerdo a la Encuesta de Fraude y Corrupción de KPMG de 2008, México es uno de los países donde las empresas recurren con más frecuencia a los sobornos, 44% de las empresas en el país reconocieron haber realizado “pagos extraoficiales” a funcionarios públicos; para agilizar trámites, obtener licencias y permisos o participar en licitaciones, también se temía la prolongación innecesaria y costosa de los trámites, las empresas son tanto víctimas como beneficiarias de estos actos de corrupción.

En el mismo sentido según Transparencia Mexicana en 2010 el costo para acceder o facilitar trámites y servicios públicos fue de alrededor 32 mil millones de pesos, un promedio de \$138 pesos en los hogares mexicanos que destinan a pagar actos de corrupción 14% del monto promedio anual de su ingreso, (33% para los hogares que perciben un salario mínimo). La corrupción puede ser rentable en el corto plazo para quienes participan en la transacción, pero en el agregado sus costos son mayores que sus beneficios.

La corrupción en la esfera pública suele ser consecuencia de la forma en que el gobierno decide intervenir en el mercado. Las asimetrías de información entre ciudadanos y organizaciones gubernamentales son profundas y sin embargo el estado debe intervenir en aquellos sectores en donde las fallas de mercado existentes (Lederman et al. 2005), provocan que la proveeduría privada de un bien o servicio no sea viable. Es posible argumentar entonces que la corrupción es tanto una falla de mercado como una falla de gobierno, y que la intervención del último es no sólo necesaria sino inevitable.

Funcionarios públicos de todos los partidos y de todas las jerarquías han estado involucrados en algún tipo de denuncia que involucra abuso del poder para un beneficio privado. Denuncias sobre desfalcos al erario, sobornos, conflictos de interés, desvío de recursos, tráfico de influencias, etc., son comunes en los medios y la mayoría de las personas reconoce la falta de transparencia como un problema o al menos como una conducta indeseada.

Incrementar la transparencia para corregir las asimetrías de información generadas en la proveeduría de servicios públicos puede verse solo uno de los elementos en la estrategia de combate a la corrupción, pero es un componente en extremo importante. Sin embargo, implica costos; como menor privacidad para los servidores públicos y potencialmente mayor riesgo de ser víctimas del crimen. Implica también beneficios, mayor control por parte de la ciudadanía sobre el actuar de los servidores públicos y potencialmente un menor nivel de corrupción. Como cualquier otra política pública, estos costos y beneficios deben ser analizados y considerados a la luz de la realidad política del país.

La corrupción y el abuso del poder se distinguen de otro tipo de crímenes por su relación con las actividades gubernamentales y las instituciones políticas y en que es capaz de definir la interacción entre los ciudadanos y el estado. Disminuir los actos de corrupción es posible, si se logra la implementación de una política pública articulada y comprensiva, que se enfoque en corregir la fragmentación normativa e institucional que ha propiciado la ineficacia de las existentes instituciones para el combate a la corrupción.

Los instrumentos de rendición de cuentas actuales, deben incrementar las capacidades de las agencias de gobierno encargadas de aplicar e interpretar las normativas en materia de rendición de cuentas. Así mismo debe mejorarse la forma en que se gestiona y publica la información pública, persiguiendo el objetivo de máxima publicidad.

Pero, por sobre todo, las políticas de rendición de cuentas y las agencias encargadas de su aplicación, deben aceptar la preeminencia de la perspectiva ciudadana. Por supuesto que el interés público prevalecer sobre los cálculos partidistas, pero además debe integrarse al ciudadano, de forma activa, en la implementación de estas políticas.

La arquitectura institucional de las organizaciones burocráticas en México, plantea un reto significativo para la implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas. Entre los obstáculos más importantes están las organizaciones jerárquicas unidireccionales que favorecen la existencia de una sola línea de delegación de responsabilidades dominada por los líderes de las organizaciones burocráticas, que están sujetos a muy pocos y débiles mecanismos de supervisión y control.

Para corregir estas deficiencias es necesario potenciar e incrementar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, ya sea favoreciendo los castigos para actos de corrupción o reduciendo los bloqueos a la información gubernamental existentes. En segundo lugar, debe buscarse la generación de un ambiente institucional competitivo en la provisión de servicios públicos para reducir la capacidad de extraer beneficios particulares.

En el contexto nacional, caracterizado por la falta de competencia en la proveeduría de servicios y bienes, se crean asimetrías de información, derivadas de la distribución discrecional de la información por parte de los agentes públicos. Esto reduce la capacidad del gobierno para implementar políticas públicas efectivas, así como de la sociedad para aprovechar las existentes.

Existe entre la ciudadanía una creciente preocupación por el complejo tema de la transparencia, las cuestiones más importantes a resolver para implementación de un sistema de rendición de cuentas suelen ser: ¿qué es susceptible de ser expuesto al escrutinio público?, ¿quién debe publicar dicha información? y ¿cómo debe ser publicado?

La transparencia esta intrínsecamente en conflicto con la privacidad, que es apreciada como una virtud en sí misma a la que todo ciudadano y figura pública tiene derecho, por lo que encontrar un balance entre ambas necesidades no es sencillo. Sin embargo, ante la escandalosa corrupción que contamina al servicio público mexicano, se deben reconsiderar los límites e implicaciones de los marcos normativos vigentes en la materia.

El ritmo al cual se desarrolla la vida política del país exige un fuerte y efectivo servicio público. Para ello el sistema debe ser capaz de exigir cuentas a sus políticos y evitar lo más posible los actos de corrupción y abusos de poder. Entre las herramientas más importantes para contener estos fenómenos están los balances de poder entre distintos organismos gubernamentales, la implementación de la ley, el voto en las elecciones y el escrutinio público, todas ellas dependen de la disponibilidad de información sobre el accionar del agente público y el desarrollo del proceso político.

A lo largo de esta lectura se revisará literatura pertinente en materia de transparencia y rendición de cuentas con el objetivo de construir un marco teórico comprensivo y operativo para las necesidades del contexto mexicano que sirva como base de análisis más extensivos e intensivos en la materia.

Intervención del Estado en las políticas de rendición de cuentas

La transparencia en las actividades gubernamentales es fundamental para que los ciudadanos pueden monitorear e influir los procesos políticos a través del acceso a la información gubernamental y acceso a la toma de decisiones. Fomentar la rendición de cuentas y combatir la corrupción, requiere de la voluntad política de las autoridades gubernamentales y de los líderes de las organizaciones burocráticas. Para Mariñez y Valenzuela (2013) esto implica la construcción una nueva forma de concebir las relaciones de colaboración gobierno-gobierno, gobierno-sector privado y gobierno-ciudadanos, y de esta manera transitar a una democracia abierta.

El gobierno como regulador, recolector, productor y proveedor de información, es quien toma las decisiones sobre cómo se ha de procesar dicha información. De tal forma, la transparencia de una organización burocrática está determinada por la disposición de la institución burocrática de permitir a los usuarios (o beneficiarios de sus servicios) el monitoreo de su rendimiento y a participar en los procesos de sus políticas.

Para que esta apertura sea efectiva, se requiere de cambios en la estructura institucional de las organizaciones burocráticas: cambios en los procesos de la administración pública para que respondan a las necesidades de los ciudadanos; cambios en la organización de la burocracia orientados la administración de programas y a la eficiencia en el manejo de los recursos y cambios en las formas de relacionarse entre funcionarios públicos, favoreciendo modelos jerárquicos más flexibles.

Por otro lado, para inhibir la corrupción y desalentar otros comportamientos ilícitos por parte de los funcionarios públicos, se requieren procesos judiciales efectivos que contemplen sentencias severas, que inhabiliten funcionarios públicos y que se integren en las averiguaciones los casos documentados por los organismos auditores, contralorías y medios de comunicación, para que funcionen como una especie de contraloría social que refuerce la participación de la ciudadanía.

Actualmente en el mundo y en nuestro país el desarrollo tecnológico permite concebir mejoras en los mecanismos institucionales de organización de bases de datos y divulgación de la información pública y los funcionarios públicos han desarrollado nuevas habilidades y actitudes ante estos nuevos cambios. Sin embargo, en este marco, el debate en México, sobre la mejora de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, gira en torno al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que reúne a las autoridades federales que tienen información y facultades relacionadas con la prevención, detección y combate a la corrupción.

En México el SNA representa el mayor intento de política pública para la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para el combate a la corrupción. Desafortunadamente la elección y nombramiento de fiscales locales y federales se ha convertido en un campo de batalla político de cara al proceso electoral de 2018.

De hecho, el SNA ha comenzado sus operaciones con carencias significativas que lo debilitan, pues el 75% de los sistemas locales anticorrupción no cuentan con fiscales, además de que aún está pendiente la integración de los Tribunales de Justicia

Administrativa, que serán los encargados de resolver las controversias que se generen en la materia, de tal forma que las metas, planteadas en su diseño, no han sido cumplidas.

Las deficiencias en la implementación del SNA ponen en duda la fortaleza institucional que se requiere para favorecer la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. En este punto es pertinente aclarar algunas ideas generales sobre la estructura y funcionamiento del Sistema Nacional anticorrupción y su Comité Coordinador.

El Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) fue creado tras una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 2015. A nivel constitucional, el SNA está previsto en el artículo 113. Donde se establecen las bases mínimas de su funcionamiento, integración, implementación y objetivos.

El SNA se trata de una instancia que coordina a las autoridades de todos los órdenes de gobierno para detectar y sancionar los hechos de corrupción, así como de la coordinación entre distintas autoridades federales y locales, encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, en el cual participa la ciudadanía a través de un Comité.

En el Senado mexicano la aprobación del SNA requirió de la modificación de 14 artículos de la Constitución, buscando con ello revertir la crisis de credibilidad de las instituciones nacionales y combatir el mal endémico de la corrupción, que afecta al país, política y económicamente. Entró en vigor el 19 de julio de 2016 con la publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, integrado por una Secretaría Técnica, un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité rector, y los sistemas locales anticorrupción de las entidades federativas.

Estas reformas proponen la implementación de mecanismos para despojar de bienes a funcionarios públicos y políticos que sean encontrados culpables de actos de corrupción y enriquecimiento ilícito. Así mismo, obliga a los servidores públicos a entregar sus declaraciones patrimoniales y de intereses, sin hacerlas públicas. Si bien el objetivo son los servidores públicos las normas también hacen sujetos de multas y sanciones a los agentes privados que den sobornos para favorecer sus intereses mediante la corrupción de agentes burocráticos.

El órgano central del SNA es el Comité Coordinador, que debe conformarse por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (Juan Manuel Portal Martínez); de la Secretaría de la Función Pública (Arely Gómez González); de un representante del Consejo de la Judicatura Federal (Alfonso Pérez Daza); del presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Ximena Puente de la Mora); del presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Carlos Chaurand Arzate); de un representante del Comité de Participación Ciudadana (Jacqueline Peschard) y de la Fiscalía Especializada en Combate

a la Corrupción aún por designarse. Este comité ha de ser presidido por un ciudadano, precisamente para reconocer que las políticas públicas en materia de transparencia y rendición de cuentas tienen que ejercerse en favor de la ciudadanía.

Entre las funciones del Comité del SNA están: establecer mecanismos de comunicación con los sistemas locales; diseñar políticas integrales en materia de fiscalización de recursos públicos; prevenir faltas administrativas y actos de corrupción, y establecer las bases para que todas las autoridades estén coordinadas para hacer una efectiva fiscalización del uso de los recursos públicos, además elaborar informes, y en base a ellos, emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades.

A pesar de que lo recomendado por el Comité del SNA no tendrá carácter obligatorio para las instituciones o funcionarios señalados, sí se contemplan sanciones contra los responsables de actos de corrupción, determinados por el Fiscal especial competente, y los Tribunales de Justicia Administrativa a nivel federal y local.

Las reformas que dan forma al SNA, contemplan que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tenga mayores atribuciones en materia de fiscalización, pues sus auditorías se realizarían en el mismo año fiscal. Las faltas graves que sean detectadas se integrarán en expedientes que serán enviados a la Fiscalía Anticorrupción (FA) especializada en servidores públicos, que podrá investigarlos hasta 7 años después de haberse cometido los delitos. La ASF podrá, además, comprobar el destino y el uso de los recursos que se envían a los Estados, que reciben una buena parte de su financiamiento a través de la Secretaría de Hacienda.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) podrá obligar a un servidor público a entregar la información relacionada con aplicación de recursos públicos para transparentar la adquisición de bienes y servicios de las instituciones públicas.

En el mismo sentido la Secretaría de la Función Pública (SFP) que vigila las actividades de los servidores públicos federales, auditará el gasto de recursos federales y coordinará los órganos internos de control de cada dependencia federal, que se encargan de recibir denuncias de actos de corrupción, por lo que podrá investigar y denunciar a los funcionarios e iniciar los procedimientos administrativos correspondientes.

Cuando la ASF, los órganos internos de control y la SFP, descubran faltas graves, corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa ejecutar los juicios administrativos correspondientes. Para ello, el Tribunal contará con magistrados especializados en materia de responsabilidades administrativas. Si las conductas cometidas por el servidor público fueran delito, entonces serán investigadas por la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción de la PGR.

Por último, el Consejo de la Judicatura Federal se encargará de vigilar a los magistrados del Poder Judicial; de tal forma, en caso de que el Consejo detecta que un juzgado federal incurra en un acto ilícito, tiene la facultad de iniciar un procedimiento disciplinario a través del cual puede imponer las sanciones correspondientes.

Cada una de las instancias mencionadas tiene por sí misma, facultades para el combate a la corrupción, por lo que la función principal del Comité Coordinador del SNA es la conjunción de sus esfuerzos, el intercambio fluido de información y experiencias, lo que

permitiría analizar el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva integral. No se trata de un órgano investigador o sancionador, es un punto de encuentro para que los distintos actores sostengan un diálogo constante y abierto; para diseñar políticas públicas para mejorar el combate a la corrupción y coordinando a nivel nacional a las autoridades encargadas de enfrentar este fenómeno.

Consideraciones sobre el Sistema Nacional Anticorrupción

El proceso legislativo no fue sencillo, en el Periodo Extraordinario de la LXII Legislatura (2015), se aprobaron 7 paquetes de legislación para prevenir los actos de corrupción: Ley general del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley general de Responsabilidades Administrativas, además de reformas a la ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a la ley orgánica de la Procuraduría General de la República, al Código Penal Federal y a la ley orgánica de la Administración Pública Federal.

Los debates al seno del poder legislativo, estuvieron marcados por la disputa entre los partidos de oposición quienes denunciaron un “un régimen de excepción” para la figura presidencial que fue señalado por muchos legisladores y analistas como “la gran falla” de la reforma. El fuero del presidente se conservó, pues el artículo 108 de la Constitución permaneció sin alteraciones y en él se señala que el ejecutivo solo puede ser juzgado por traición a la patria o por delitos graves del fuero común.

Los legisladores tuvieron dificultades para ponerse de acuerdo en varios aspectos de la construcción del SNA; quedando pendientes, al momento de su puesta en marcha, cuestiones fundamentales relacionados a aspectos presupuestales y la designación del Fiscal Anticorrupción.

Respecto al financiamiento para la implementación el SNA; en primer lugar, hoy en día no existe información precisa que permita saber cuánto gasta el gobierno en combatir los delitos relacionados con hechos de corrupción, lo que no permite el diseño de un Presupuesto basado en resultados o evaluaciones de la eficiencia del gasto. Esta barrera de información impide especificar exactamente en qué se gasta el presupuesto de 10,399 millones de pesos que la Secretaría de Hacienda asignó, para el ejercicio fiscal 2018, para que todas las dependencias federales y órganos autónomos se incorporen al SNA.

En segundo lugar, dado el proceso de programación del Presupuesto de Egresos y que algunas de las instituciones requeridas por el SNA no existen o carecen de titular, como la Fiscalía Anticorrupción, no pueden seguir las Disposiciones de Programación y Presupuestación, razón por lo cual, de acuerdo al Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2016), el poder Ejecutivo sería el único que tiene facultades de decidir en el proceso presupuestario de la Fiscalía Anticorrupción (FA), por lo cual se podría degradar el carácter independiente de la misma.

Dado su origen, estructura y funciones el SNA es una instancia atípica en nuestro país. Su diseño original proviene de diversas organizaciones sociales, sin embargo, está integrado por los titulares de órganos encargados de investigar actos de corrupción, cuyo

propósito es imponer sanciones penales o administrativas. La expectativa es que lo presida un ciudadano designado por otros ciudadanos, no por los partidos, ni por pertenencia o identidad política como tradicionalmente sucede.

La lógica de autonomía, legitimidad e integridad con la que fue diseñado el SNA, depende en gran medida de que los procesos de designación de las instituciones que lo constituyen sean públicos y transparentes. Así mismo el proceso de integración de todas las instituciones del SNA, y que permita la apertura y expansión de espacios que favorezcan el involucramiento de los ciudadanos.

El nombramiento de los fiscales vinculados al SNA ha de derivar de procesos guiados por los principios de máxima publicidad, transparencia y participación ciudadana, y cumplan con los plazos señalados en la legislación. El éxito del SNA y de las instituciones que lo conforman depende de su legitimidad de origen y de desempeño. Sólo así contará con la confianza ciudadana como la instancia nacional encargada de luchar contra la corrupción y erradicar la impunidad.

El SNA avanza lentamente y, de acuerdo con algunos especialistas de la sociedad civil, su implementación no va por buen camino. Este aciago escenarios es más evidente en la implementación del sistema en los Estados, donde la influencia de los gobernadores y la falta de voluntad política han obstaculizado el proceso desde sus comienzos.

INSTITUCIONES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Sobre las unidades de análisis

Los procesos que en este documento se exploran están relacionados con la administración de recursos públicos y están profundamente influenciados por las acciones de los líderes de las organizaciones burocráticas. Los ejemplos que se exponen en este documento, son representativos del status quo del sistema político mexicano.

Es posible encontrar evidencia de la influencia del liderazgo político en prácticamente cualquier tipo de organización burocrática, y en el sistema político mexicano podemos observar además como la estructura institucional obstaculiza la voluntad del líder por implementar cambios positivos en el interior de la organización y en cambio se favorecen y refuerzan procesos organizacionales nocivos para el desarrollo democrático del país.

En primer lugar, el caso de la empresa paraestatal Exportadora de Sal es particularmente ilustrativo pues en su estructura organizativa es posible detectar muchos de los vicios institucionales que caracterizan a las organizaciones burocráticas nacionales, se trata de un caso en el que a pesar (o en complicidad) de la participación de la iniciativa privada; la gestión de los recursos y los procesos internos se realizan con un alto grado

de opacidad y discrecionalidad, debido en parte por la falta de una delimitación clara de las funciones de los personajes a cargo de tomar de decisiones.

Las acciones de funcionarios encargados de la administración de la empresa, dispuestos a implementar cambios que en principio de alinean con el interés público, se vieron obstruidos y coaccionados tanto por la dirigencia política de la paraestatal como por la estructura institucional y legal en la cual se desarrollan sus actividades.

En este caso se evidencia también la fragmentación del sistema de rendición de cuentas del país pues a pesar de la intervención de los organismos de rendición de cuentas facultados, la situación de la empresa paraestatal no ha evolucionado favorablemente en este aspecto. En cuanto al liderazgo de la organización se puede resaltar el conflicto entre las contrapartes públicas y las privadas encargadas de la gestión de la empresa cuyos objetivos contradictorios terminan por perjudicar la productividad de la empresa y plantear dudas importantes sobre la forma en que se gestionan las empresas paraestatales.

Los cambios por lo que ha atravesado el sistema político mexicano, a partir de la transición en el poder ejecutivo y la apertura democrática, ponen en tela de juicio la efectividad de las instituciones sobre las que por largo tiempo han descansado las actividades de las organizaciones burocráticas encargadas de la administración de los gobiernos estatales.

Es notable como en años recientes se han difundido las prácticas opacas, nocivas e ilegales en las que están inmersos los gobernadores de los estados. Hoy en día hay más de diez mandatarios estatales que están siendo procesados o se ubican en status de sospechosos por diversos delitos como corrupción, desfalco o lavado de dinero, lo que

por sí mismo es inadmisibile en cualquier régimen político, pero que además revela la existencia de procesos organizacionales nocivos reforzados por una estructura institucional adversa al interés público.

El abuso de facultades de los gobernadores abarca a todos los partidos políticos y a todos los estados de la república en donde actúan con impunidad ante la falta de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, amparados además con la protección de sus partidos políticos una vez que abandonan el poder, lo que ha permitido que sean pocos los gobernadores que han enfrentado la justicia, a pesar del rastro de evidencia de las ofensas,

El estudio de estos casos busca la promoción modelos de gestión estatales encaminados a un uso más eficiente, responsable y ético de los recursos públicos. Para lo cual es necesario contar con ciudadanos empoderados, y mecanismos de rendición de cuentas efectivos. El abuso del poder prospera en medio de la opacidad y la impunidad y las consecuencias nocivas de los malos manejos en los gobiernos estatales nos exigen reflexionar sobre los medios para construir gobiernos transparentes y responsables de sus actos.

Opacidad en las empresas productivas estatales mexicanas

Exportadora de Sal

Los recursos naturales desempeñan un rol clave para la economía del país, durante mucho tiempo, la explotación de recursos naturales ha sido el motor para impulsar el bienestar, el progreso y el crecimiento del país. Pero al mismo tiempo, han sido una plataforma importante de la formación de élites económicas y políticas que se benefician de la generación de ganancias extraordinarias, creando escenarios de conflicto social entre diversos grupos de la sociedad civil.

La historia de la administración de la riqueza natural de México refleja algunos de los rasgos institucionales más acusados de las organizaciones burocráticas nacionales. El caso de la empresa paraestatal Exportadora de Sal S.A. de C.V. (ESSA) es particularmente interesante, pues en su historia reciente se percibe la importancia del liderazgo para la organización burocrática y la dificultad para superar las deficiencias institucionales y generar mejores prácticas organizacionales.

Exportadora de Sal S.A. de C.V. es una compañía localizada en el pueblo de Guerrero Negro, del Municipio de Mulegé en el estado de Baja California Sur, dedicada a la producción, transportación y venta de sal marina en la salina más grande del mundo, alrededor de 80 mil hectáreas (Informe RCAPF 2006-2012). La empresa cuenta con más

de 1,200 empleados entre obreros, técnicos y directivos, posee instalaciones portuarias e industriales importantes, incluyendo el puerto “Morro Redondo”, en Isla de Cedros.

Dentro de la superficie concesionada a la compañía, existen más de 36 mil hectáreas propiedad de comunidades ejidales de la región, por la cual se realizan convenios de arrendamiento con los ejidatarios, además de estos terrenos ejidales, dentro de la superficie concesionada bajo el amparo de las condiciones planteadas para concesiones mineras, existen terrenos propiedad del gobierno federal, donde la compañía tiene construidas instalaciones productivas, administrativas y casas habitación para funcionarios y empleados.

En 2011, la participación de ESSA en el mercado mundial de sal representó el 26 por ciento, su capacidad de producción está actualmente por encima de los 8 millones de toneladas anuales. La salinera aporta anualmente a la Hacienda Pública del país en promedio, aproximadamente 160 millones de pesos y ha generado en los últimos años una balanza positiva neta promedio de 65 millones de dólares anuales.

Fue adquirida en los años 70 por el gobierno de México, a través del Fideicomiso del Fomento Minero y la Compañía de origen japonés Mitsubishi Corporation (MC) quienes participan desde con 51 y 49% de las acciones respectivamente, situación que se mantiene desde 1977. MC y el gobierno mexicano también establecieron conjuntamente una compañía naviera para el transporte de sal, Baja Bulk Carriers.

ESSA, desde hace 40 años, cuenta con un contrato exclusivo de agencia y distribución con MC, para que esa empresa comercialice el producto con diversos clientes distribuidos principalmente en Asia y Norteamérica. Este contrato tendría vigencia hasta enero de

1986, aunque se estipulo una renovación automática por otros 20 años. En 1993, ambas partes firmaron un acuerdo para modificar el contrato, estableciendo que la relación entre ambas concluiría hasta que expire la concesión. En el 2006, se acordó modificar el porcentaje de la compensación pagadera a MC por sus servicios de representación, que pasó de 2 a 3% del precio LAB (Libre A Bordo), así mismo se establece una retroactividad, para que la nueva tarifa fuera válida a partir del 1 de enero de 1988.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ESSA es una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria Sectorizada con la Secretaría de Economía a través de la Coordinación General de Minería. Como tal es una institución donde el Gobierno Federal tiene facultad para nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y vetar los acuerdos de dicho órgano y los de la asamblea general de accionistas.

Esta compañía ha resaltado en los medios pues enfrenta situaciones problemáticas que plantean dudas sobre su viabilidad económica y política; situaciones que están relacionadas fundamentalmente con la construcción legal e institucional de la empresa y con las prácticas y políticas que de ella derivan. Una de estas situaciones, involucra al órgano directivo de la compañía, a los socios privados, y los organismos de control externo encargados de supervisar a los funcionarios públicos que administran los recursos nacionales.

Durante los últimos años Exportadora de Sal ha estado involucrada en un conflicto interno en el que los actores involucrados se han lanzado fuertes acusaciones de comportamientos indebidos y plantean serias dudas sobre cómo y quién ostenta el

liderazgo de la paraestatal y de cómo se delimitan y ejercen sus funciones. En este punto vale la pena hacer un recuento de los principales acontecimientos y de los actores involucrados.

Jorge Humberto López Portillo Basave fue director de ESSA de 2013 a 2014; durante su administración, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó auditorías a los ingresos y ventas de la compañía y revelaron irregularidades en su gestión financiera que cuestionaban su rentabilidad. Entre las observaciones destacan:

- En las condiciones contractuales vigentes desde 1977 y revisadas en 2010, Mitsubishi Corporation adquiere el rol de único comprador, distribuidor y comercializador en todo el mundo de la sal que produce ESSA. Lo cual plantea obstáculos la actuación de la paraestatal para acceder a nuevos mercados y evaluar alternativas para la venta del producto a fin de maximizar la generación de valor.
- Se efectuaron ventas de sal industrial con precios inferiores al costo promedio de producción de 15.25 dólares bajo 7 contratos con precios de venta que oscilan entre 10.00 y 14.55 dólares por tonelada métrica, inferiores a los precios prevalecientes en el mercado internacional, lo cual significó que ESSA no recibiera 3,412.8 miles de dólares, equivalentes a 43,816.8 miles de pesos (2013), para cubrir al menos dicho costo.

- El Consejo de Administración de ESSA no sesionó en 2013 conforme a los estatutos sociales, ya que cinco actas carecieron de la firma del Presidente, y solo dos contenían la del Secretario del Consejo. Dichas actas fueron aprobadas el 28 de octubre y 9 de diciembre de 2014.
- En 2013, ESSA pagó demoras por 366.3 miles de dólares, equivalentes a 4,710.3 miles de pesos, a la empresa Baja Bulk Carriers (empresa cuyas acciones, de conformidad con información de ESSA, son propiedad del gobierno mexicano en un 50.0% y de MC por el 50.0% restante); los pagos carecieron de soporte documental que los justifique.
- En 2013, ESSA reembolsó a MIC 10,791.4 miles de dólares, equivalentes a 137,261.0 miles de pesos, por ajustes al precio de venta de sal industrial de exportación, de los cuales no contó con evidencia que justifique los motivos para autorizarlos y realizarlos, así como de que fueran aprobados por el Consejo de Administración.

En función de estas observaciones, la ASF recomendó, en primer lugar establecer mecanismos de control y supervisión, a fin de que en lo sucesivo se incluya el nombre y cargo de las partes que suscriben los contratos de distribución y venta de sal para contar con una línea clara de responsabilidad para la rendición de cuentas; también, se recomendó realizar las acciones conducentes a fin de que se revisen y modifiquen las condiciones planteadas en el Contrato de 1977 y el convenio modificadorio de 2010 para

que se modifique la estrategia de comercialización de la sal y se establezcan condiciones equitativas entre las partes.

Dadas las recomendaciones hechas por la ASF, en 2013 la dirección general de ESSA (en ese entonces a cargo de López Portillo) buscó realizar modificaciones para corregir la relación de desequilibrio existente entre la empresa y el distribuidor; se planteó la necesidad de incrementar el precio de la sal y buscó otras opciones para la comercialización de la sal.

Sin el respaldo de la Coordinación General de Minas de la Secretaría de Economía, y en oposición a las pretensiones de los representantes de MC, en el 2014 se suscribieron contratos con las firmas Innofood, Sea Breeze Salt Inc., Experiencia Nutrimental y Packsys por la venta de sal y salmuera (un subproducto del procesamiento de sal hasta ahora no comercializado por ESSA), contratos que fueron cancelados tras la salida del López Portillo a finales de 2014. Los representantes legales de estas empresas han presentado demandas que buscan el resarcimiento de centenares de millones de dólares en cortes federales de EU y México que siguen en curso.

Según la demanda presentada por Sea Breeze Salt Inc., el consorcio japonés "tiene un control prácticamente absoluto sobre la empresa, por la negligencia o corrupción de funcionarios mexicanos. López Portillo, amenazó el monopolio de Mitsubishi y abrió las primeras grietas sobre su control total, al firmar contratos con otras empresas, por lo que los cómplices de Mitsubishi en ESSA arreglaron la destitución de López Portillo como Director General", sin embargo los tribunales de EU desecharon la demanda contra Mitsubishi, por considerar que ESSA es parte de un Gobierno extranjero y sus actos no

pueden ser revisados en las cortes estadounidenses, el fallo se encuentra a revisión ante la Corte de Apelaciones en San Francisco.

En 2015, Innofood denunció a ESSA y Mitsubishi ante la Comisión Federal de Competencia Económica por prácticas monopólicas, y la Secretaría de la Función Pública citó a declarar en un procedimiento de responsabilidad a Takuya Hamaguchi, director general adjunto de ESSA de 2009 a 2014 y representante de Mitsubishi en el Consejo de Administración de la paraestatal, por un posible conflicto de intereses.

También en 2015 la Secretaría de la Función Pública informó que López Portillo sería inhabilitado por diez años por “haber dado un anticipo para la compra de una barcaza por más de 92 millones de pesos sin contar con la autorización del Consejo de Administración de dicha empresa paraestatal”. En julio de 2016 este funcionario fue sancionado con una multa superior a los 11 millones 250 mil pesos por corrupción y en septiembre de ese año fue detenido por la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, por "supuesto uso indebido de atribuciones y facultades”, actualmente enfrenta el proceso penal en libertad por abuso de facultades y presuntos actos de corrupción.

A finales de ese mismo año, en respuesta a las acusaciones en su contra, López Portillo ante distintos medios de comunicación, se declara víctima de una “persecución política y económica” por meterse en temas comerciales de la empresa, en sus declaraciones acusa a Ildefonso Guajardo secretario de Economía, Mario Cantú, subsecretario de Minería y presidente del Consejo de ESSA y a Herminio Blanco, exsecretario de Comercio, actual miembro del International Advisory Committee de Mitsubishi Corporation en México, de actuar en contra de los intereses nacionales.

En enero de 2017 el exfuncionario presentó una demanda ante la PGR contra Ildefonso Guajardo, Secretario de Economía por la probable comisión de actos delictivos en detrimento del Estado mexicano en colusión con Mario Cantú. Asegura que el secretario de Economía se ha coludido con exfuncionarios de la Secretaría de Economía y usado los recursos de la dependencia para ocultar un fraude de unos 60 mil millones de pesos, protegiendo las ventas de sal mexicana a favor de la empresa Mitsubishi.

Por su parte la secretaría de Economía y ESSA rechazaron las acusaciones insistiendo en la existencia de las irregularidades por las que fue acusado el exdirector de la paraestatal: excederse en sus atribuciones por la firma de contratos para la venta de la sal y la adquisición de una embarcación con sobreprecio para el transporte de sal, sin autorización del Consejo de Administración de ESSA.

La participación del gobierno en la economía es un factor fundamental para considerar, la sobre-regulación (o la falta de ella) puede ser un factor tan determinante para generar actos de corrupción como la ausencia de regulación, por un lado un entramado de trámites puede ser tan complejo que las empresas privadas se sienten obligadas a recurrir a estas prácticas, por otro, la falta de regulación puede potenciar la discrecionalidad del funcionario y tentar a las empresas a conseguir una ventaja injusta sobre sus competidores.

Los problemas que hoy enfrenta Exportadora de Sal tiene su origen en el armado institucional de la compañía; existen prácticas dañinas que son endémicas en las empresas de participación estatal; opacidad, corrupción y nepotismo; se enmarcan en la incapacidad o la falta de voluntad de las autoridades por implementar un sistema de

fiscalización independiente y autónomo, para este tipo de organismos. Existen muy pocos mecanismos de control y revisión sobre las actividades de la empresa ni candados a la discrecionalidad de los funcionarios dispuestos para la administración de los bienes públicos.

En su Informe General a la Cuenta Pública 2015, la ASF destacó irregularidades estimadas en 165,000 millones de pesos por parte de los gobiernos estatales y el federal. Este organismo de la Cámara de diputados ya ha denunciado irregularidades en el manejo de bienes públicos por parte de otros organismos paraestatales como Pemex, CFE, Diconsa etc, sin que eso signifique que lleguen a un proceso jurídico. Es importante que el control interno, que se lleva a cabo antes, durante y después de realizada la gestión gubernamental, fortalezca la transparencia y el combate a la corrupción.

Hay asuntos éticos, que no han sido oportunamente atendidos por las autoridades. El aparente conflicto de intereses que plantea la relación existente entre funcionarios de la Secretaría de Economía y del órgano administrativo de Exportadora de Sal y los representantes y asesores de Mitsubishi Corporation, exige una revisión profunda de las prácticas de cabildeo por parte de la iniciativa privada.

Recientemente la directiva de la firma que ahora encabeza el mexiquense Pedro Silvino Xavier Lazcano, entregó a sus empleados tres documentos: Código de Ética, Reglas de integridad y Código de Conducta de observancia obligatoria, algunos de los empleados consultados afirman que las nuevas disposiciones les imponen una censura ya que les impiden hablar con visitantes, periodistas o funcionarios de otras dependencias.

Los escándalos en que se ha enfrascado la salinera estatal dañan la credibilidad del gobierno como como compañero de negocios y pone de manifiesto las deficiencias en el diseño de los esquemas de participación gubernamental en la producción y proveeduría de bienes y servicios.

Opacidad y corrupción en los gobiernos estatales

Los gobernadores mexicanos

El proceso de rendición de cuentas en México es un proceso fragmentado, a pesar de los progresos importantes, principalmente en el aspecto de acceso a la información, muy pocas veces tiene consecuencias en forma de sanciones a funcionarios o ajustes en las políticas. Los mecanismos para exigir rendir de cuentas a los gobernantes existen, pero son obstaculizados constantemente por la estructura institucional y por la escasa disposición e incluso abyecta predisposición de los líderes políticos en contra la rendición de cuentas.

En pocas organizaciones burocráticas nacionales es tan evidente esta situación como en aquellas encargadas de la administración de los gobiernos de los estados, que durante los últimos años se han colocado en el centro de la discusión sobre corrupción e impunidad en el sistema político mexicano. Desde 2010 a la fecha 11 gobernadores (excluyendo casos anteriores) han sido señalados por actos de corrupción e investigados

por la Procuraduría General de la República por desvío de recursos públicos, enriquecimiento ilícito e incluso tráfico de drogas y crimen organizado. Entre ellos, figuran los casos de Javier Duarte (Veracruz), Roberto Borge (Quintana Roo), Guillermo Padres (Sonora), César Duarte (Chihuahua), Ángel Aguirre (Guerrero), Fausto Vallejo (Michoacán), Jorge Herrera Caldera (Durango), Miguel Alonso Reyes (Zacatecas), Rodrigo Medina (Nuevo León), Egidio Torre Cantú (Tamaulipas) y Rubén Moreira (Coahuila).

Esta explosión de escándalos de corrupción de gobernadores mexicanos puede explicarse por dos factores relacionados con la reestructuración del poder político a partir de la alternancia en el poder de 2000: 1) El sistema político ha desarrollado una mayor capacidad para identificar los comportamientos ilícitos de los ejecutivos estatales, gracias a la colaboración de organizaciones de la sociedad civil y; 2) La correlación de fuerzas que derivó de la alternancia dio mayor libertad a los gobernadores para manipular el sistema de pesos y contrapesos en sus estados, controlando los congresos estatales y los sistemas judiciales de sus respectivas entidades.

Denisse Dresser, en entrevista con el Huffington Post, opinó al respecto que: "Ha habido siempre un pacto de impunidad en el PRI, pero en la medida en que se descentralizó el poder y surgió el nuevo federalismo, los gobernadores se convirtieron en pequeños virreyes pudieron operar con absoluta libertad en sus feudos sin ninguna vigilancia presidencial".

La analista explica que el poder central, liderado por el presidente de la república, favorecía un ambiente de impunidad del cual también participaba, pero que la alternancia

provocó la pérdida del control sobre las acciones de los gobernadores. Se debe reconocer aquí la importancia que la presidencia de la república tiene en la estructura de pesos y contrapesos, pero también en la capacidad de transmitir comportamientos al resto de la estructura política.

La corrupción entre los gobiernos estatales mexicanos prevalece porque no hay controles ni sanciones, por lo que resulta complicado contener las oportunidades de lucrar con el poder público a favor de intereses privados. De acuerdo al trabajo de María Amparo Casar, México: Anatomía de la Corrupción, presentado de finales de 2016; “entre 2000 y 2013, periodo en el que México tuvo 63 gobernadores, la prensa reportó 71 casos de corrupción por parte de 41 gobernadores. De estos, sólo 16 casos fueron investigados y únicamente cinco gobernadores fueron procesados y encontrados culpables”.

Es insignificante tener acceso a la información pública de los estados si las probabilidades de evadir el castigo son tan altas. Los gobernadores operan en una estructura que depende de ellos para funcionar y que favorece la impunidad, por lo que tienen la confianza de que no ocurra nada o que serán protegidos por su sucesor en caso de encontrarse malos manejos en sus administraciones, pues a su vez, estos últimos esperan explotar estas deficiencias institucionales a su favor.

La corrupción en la esfera pública es casi siempre consecuencia de la forma en que el gobierno interviene en el mercado. Las asimetrías de información entre ciudadanos y políticos son profundas y al mismo tiempo el gobierno interviene precisamente en los espacios en donde existen fallas de mercado (Lederman et al. 2005), primordialmente en

aquellos sectores en donde la proveeduría privada de un bien o servicio no es viable. Es posible argumentar que la corrupción es tanto una falla de mercado como una falla de gobierno, y que la intervención del último es no sólo necesaria sino inevitable.

En la prensa actual es común encontrar expresiones airadas de la situación actual, que califican a esta como “la generación más corrupta de gobernadores” de la historia, que han llevado la impunidad a niveles “ridículos, nunca antes vistos”. Evoluciones recientes como empoderamiento ciudadano, leyes de transparencia más eficientes y medios con mayores libertades, han expuesto los esquemas que han utilizado los gobernadores para desviar fondos públicos. Para tener una percepción más concreta del panorama de la corrupción de los gobernadores se recapitularán en esta sección algunos de los casos más importantes.

Fausto Vallejo, Michoacán (PRI) 2012-2014

Fausto Vallejo tomó posesión como Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán el 15 de febrero de 2012 pero pidió licencia por problemas de salud, dejando el puesto por unos meses durante 2013 a Jesús Reyna. En junio de 2014 Vallejo volvió a dejar el cargo, ahora en manos de Salvador Jara, quien fue elegido por el congreso local como gobernador sustituto.

Su administración estuvo marcada por corrupción y nexos con grupos del crimen organizado sin que se le haya encontrado responsable. Durante la crisis de violencia que provocó el surgimiento de las autodefensas de Michoacán, su hijo, Rodrigo Vallejo Mora, fue captado en un video sosteniendo una conversación con Servando Gómez Martínez,

La Tuta, líder del cártel de Los Caballeros Templarios. Jesús Reyna, fue encarcelado en 2014 luego de que la PGR encontró elementos suficientes para considerarlo presunto responsable de delitos del crimen organizado.

Las investigaciones detectaron irregularidades como la falta de pagos en el fondo de aportaciones de pensionados, en donde el daño patrimonial asciende a 92 millones 155 mil pesos, un faltante de mil 590 millones de pesos en el Instituto de la Vivienda, falta de pago de participaciones a los 113 municipios del Fondo General de Participaciones, con daños a los municipios por el orden de los 247 millones de pesos, además de inconsistencias en las secretarías estatales de Salud, Educación y Seguridad Pública.

La Secretaría de la Contraloría de Michoacán presentó en enero de 2017 denuncias penales en contra de ex funcionarios públicos durante el mandato intermitente de Fausto Vallejo por su presunta responsabilidad en el desvío de más de 3 mil 759 millones de pesos del erario público estatal y delitos como peculado, fraude y abuso de sus atribuciones. Vallejo dejó también una deuda de 31 mil 298 millones de pesos, cifra 33% superior a los 23 mil 398 millones de pesos de deuda que tenía el Estado de Michoacán en 2012. Hasta el momento no se ha dado a conocer ninguna investigación contra Vallejo por parte de la PGR, la dirigencia nacional del PRI ha confirmado que iniciará un proceso de expulsión del exgobernador.

Javier Duarte, Veracruz (PRI) 2010-2016

Javier Duarte de Ochoa fungió como gobernador de Veracruz del 1 de diciembre de 2010 al 12 de octubre de 2016, día en que, en medio de acusaciones de corrupción y enriquecimiento ilícito, solicitó licencia al Congreso del Estado para después desaparecer. De acuerdo con la Procuraduría General de la República, existe una investigación por el desvío de más de 35 mil millones de pesos de recursos provenientes de partidas estatales y federales entre 2010 y 2016.

El exmandatario veracruzano presuntamente desvió miles de millones de pesos de las arcas del Estado a través de una red de empresas fantasma y prestanombres, con los cuales adquirió, residencias, terrenos y otros inmuebles en México, España y Estados Unidos. Para octubre de 2016 la Auditoría Superior de la Federación había presentado 7 denuncias penales contra el gobierno de Veracruz (que se suman a las 53 que ya se habían acumulado hasta mayo) por el presunto desvío de múltiples partidas de recursos públicos federales. Los cálculos de la ASF estiman que el daño patrimonial causado al erario podría superar los 60 mil millones de pesos.

En el ejercicio de los recursos públicos el gobierno de Veracruz infringió prácticamente todas las normas existentes, por ejemplo, en 2014, Veracruz recibió más de 2 mil millones de pesos etiquetados del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el cual está destinado exclusivamente para el fortalecimiento de la infraestructura del estado. Pero según las investigaciones de la ASF la administración de Duarte lo desvió prácticamente todo, descubrieron que mil 980

millones fueron traspasados a otra cuenta bancaria desde la cual la administración estatal asegura que pagó salarios a maestros estatales, sin que haya documentos probatorios.

Aunque todavía se desconoce con exactitud el monto de la deuda que dejó Duarte en Veracruz, datos de legisladores opositores en el congreso local indican que el adeudo suma 182 mil 895 millones de pesos. Pero además durante la administración de Duarte, Veracruz se convirtió en uno de los estados más inseguros del país, el de menor crecimiento económico, con mayores índices de pobreza y desempleo, y el más peligroso para la prensa con 17 periodistas asesinados durante su gestión y varios desaparecidos.

Tácticas similares fueron de uso común contra organizaciones civiles y activistas de derechos humanos que encontraron un escenario difícil para ejercer el derecho al acceso a la información. La administración de Javier Duarte fue "particularmente cruda" para los veracruzanos. De acuerdo con un reporte que presentó el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ, por sus siglas en inglés), Veracruz de 2010 a 2016 se convirtió en el estado más letal para el ejercicio del periodismo no sólo en México sino en el Hemisferio.

César Duarte, Chihuahua (PRI) 2010-2016

César Horacio Duarte fue Gobernador de Chihuahua para el periodo de 2010 a 2016 durante su administración se crearon empresas fantasmas para desviar miles de millones de pesos del erario y vender bienes públicos a "sus amigos" a precios hasta 20 veces por debajo del valor de mercado. Ha sido acusado de nepotismo, ya que favoreció a familiares

suyos quienes ostentaron cargos públicos durante su administración y a quienes se les adjudicaron obras públicas de forma directa.

Desde 2012 la PGR investiga a César Duarte por desvío de recursos al Banco Progreso de Chihuahua, del cual comenzó a adquirir acciones a través de un fideicomiso antes de que este existiera. Cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores aprobó la creación del banco en 2014, la Secretaría de Hacienda de Chihuahua realizó 342 depósitos de sus propios fondos por alrededor de 80 mil millones de pesos.

En 2016 el Congreso de Chihuahua, diputados aprobaron por mayoría la propuesta del ex gobernador, referente a la bursatilización de 6 mil millones de pesos, comprometiendo los bonos carreteros de la entidad, registrando así un aumento importante a los compromisos financieros de la entidad. La medida generó controversia entre la oposición en el congreso, cámaras empresariales locales y el gobernador entrante Javier Corral quienes ya denunciaban la escasa la capacidad de pago de la entidad.

Los ocursos manejos del exgobernador tuvieron impacto internacional cuando un juzgado español giró una orden de embargo en contra de las propiedades de César Duarte, luego de que procediera una demanda de la empresa ACM, quien acusó ante las autoridades españolas al exgobernador de pagar con dinero público parte de un adeudo que asciende a casi 4 mil millones de dólares.

La deuda pública del Estado llegó a cerca de 55 mil millones de pesos, lo que de acuerdo a la secretaría de Hacienda estatal coloca a Chihuahua en una situación “crítica y de emergencia financiera”, lo que refleja en “una limitada capacidad de operación del nuevo gobierno, desabasto de medicinas en hospitales públicos, vehículos de seguridad

pública sin combustible y sin mantenimiento, suspensión de obras y proyectos, así como la falta de aportación a programas federales ya convenidos".

En materia de transparencia, cuando comenzaron las acusaciones contra su administración, el gobernador Duarte busco blindarse ante posibles investigaciones y acciones. Por ejemplo, desistió de nombrar magistrados y declaró desierta la convocatoria para nombrar al Fiscal Anticorrupción estatal. Además, se promovieron en el congreso local legislaciones en materia de transparencia que fueron denunciadas por distintos organismos como inconstitucionales.

Rodrigo Medina, Nuevo León (PRI) 2009-2015

Rodrigo Medina fue gobernador de Nuevo León de 4 de octubre de 2009 a 3 de octubre de 2015, se inició un proceso legal en su contra por peculado, delitos patrimoniales, ejercicio indebido del servicio público, abuso de funciones y enriquecimiento ilícito junto a otros servidores públicos neoleoneses, legisladores locales afines, así como familiares y socios del ex gobernador, por lo que estuvo en prisión, menos de un día en el penal Topo Chico en Nuevo León en enero de 2017.

Uno de los mayores escándalos de corrupción en los que se involucró a Medina, tiene que ver con la otorgación de una serie de privilegios, aparentemente ilegales a la compañía automotriz coreana Kia Motors, dichos privilegios consistían en la exención del pago del Impuesto Sobre la Nómina durante 20 años, la inversión de más 1 mil 85 millones de pesos para la compra de inmuebles que serían donados a la armadora y otras obras para promover la apertura de la empresa.

Además del exgobernador se encuentran acusados exfuncionarios funcionarios de la administración de Medina. Sin embargo, la complicidad del sector privado no puede obviarse. Si bien no está del todo claro, (y quizás nunca lo este), si el gobernador y aun administración actuaron de mala fe, es claro en este y otros casos, que los intereses de las empresas prevalecieron por sobre las necesidades del estado.

Para poder financiar estas prebendas, la administración de Medina concluyó con una deuda pública aproximada de 106, mil millones de pesos, es decir, 73.6% más, de los 61 mil millones de pesos que se declararon ante la Secretaría de Hacienda al final de la administración anterior. De acuerdo con el Colegio de Economistas de Nuevo León: “Lo que va a enfrentar la próxima administración es un margen muy estrecho para poder endeudarse, porque los indicadores de deuda están prácticamente sobrepasados”.

Guillermo Padres, Sonora (PAN) 2009-2015

Guillermo Padres tomo posesión como gobernador Sonora el 13 de septiembre de 2009 y terminó su período el 12 de septiembre de 2015. Fue acusado de desvío de recursos públicos y enriquecimiento ilícito, permaneciendo prófugo hasta el 10 de noviembre del 2016. El ex gobernador panista, es acusado de generar un desfaldo superior a 2 mil millones de pesos en Sonora, según el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de la entidad, por lo que podría ser sentenciado a una pena de entre 38 y 94 años de prisión en caso de ser encontrado culpable.

La PGR ha conducido investigaciones sobre el exgobernador sonoreense por el desvío de alrededor de 8 millones de dólares, presuntamente provenientes de sobornos gestionados a través de 43 personas. Se le acusa además de un faltante de 32 mil millones de pesos en el erario.

Uno de los escándalos más prominentes en torno a este político se originó a partir de la construcción de una presa en un rancho de su propiedad sin contar con los permisos necesarios para hacerlo gracias a la cual el gobernador goza de 4 millones de metros cúbicos de agua y pozos por casi 3 millones de metros cúbicos al año. Mientras tanto los habitantes de la región, en su mayoría agricultores, padecen la falta de agua, desempleo y pobreza.

En materia de deuda pública dejó poco más de 17 mil millones de pesos a su sucesora, además de 13 mil millones de pesos más en pasivos derivados de su aval a ayuntamientos y deuda no documentada principalmente, es decir un total de 30 mil millones de pesos, de acuerdo a información de los grupos parlamentarios opositores en el Congreso local.

Ángel Aguirre, Guerrero (PRD) 2011-2014

Ángel Aguirre fue el segundo gobernador depuesto durante el sexenio de Peña Nieto, tomo posesión en abril de 2011 y renunció a su cargo en octubre de 2014, en medio del escándalo provocado por el caso de los normalistas desaparecidos en Ayotzinapa, donde funcionarios estatales y municipales fueron involucrados. El gobierno federal además investigó una red de corrupción presuntamente encabezada por su hermano Carlos Mateo Aguirre, y otros miembros de su familia.

El gobernador pidió licencia el 23 de octubre de 2014 para hacer frente a las acusaciones en su contra. Argumentando que “la prioridad debe ser la búsqueda de los jóvenes desaparecidos y que estas violaciones graves a los derechos humanos sean esclarecidas”. Presentó un informe sobre las acciones de su gobierno al respecto de los hechos de Iguala, el cual fue denunciado por organismos civiles por sus omisiones e inconsistencias.

De acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación, durante la administración de Aguirre se registraron incongruencias en el gasto por más de 8 mil millones de pesos, incluyendo el desvío de dinero público de 22 programas federales entre 2011 y 2014. En 2015, la PGR detuvo a exfuncionarios del gobierno guerrerense y familiares del exgobernador, incluido su hermano, Carlos Mateo Aguirre, en el marco de una investigación relacionada con desvío de recursos y lavado de dinero. La gestión de Aguirre dejó una deuda que asciende a 18 mil millones de pesos, según la actual administración.

Facultades ejecutivas y obstáculos para la transparencia

La falta de voluntad de los gobernadores y de los gobernadores locales representa uno de los principales obstáculos para el funcionamiento exitoso en los estados del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), al respecto la directora general de México Evalúa, Edna Jaime Treviño comentó: "Ahí donde el gobernador controla Congreso y todo, va a ser

muy difícil dismantelar esa red de corrupción (...) y es donde se necesitará mayor participación ciudadana".

La implementación del SNA en los estados y la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) avanzan con dificultades, a nivel local el proceso se ha caracterizado por los retrasos en el debate de las leyes, nombramientos cuestionables en las fiscalías y los tribunales de Justicia Administrativa y la aparente falta de voluntad de los congresos locales de avanzar en esta materia.

Hasta julio de 2017, los congresos de Veracruz y Chihuahua no habían logrado la reforma constitucional requerida para implementar el sistema a nivel local, y otras 11 (Baja California, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán) entidades no contaban con las leyes secundarias para el funcionamiento del SLA, sólo ocho estados han realizado nombramientos claves y, varios de estos casos, las designaciones fueron criticadas por organizaciones civiles nacionales y locales.

En los estados de Puebla, Nayarit, Morelos y Sonora la cercanía de los personajes nombrados con los gobiernos en turno fue duramente criticada por la sociedad civil por tratarse de militantes activos de partidos políticos vinculadas a actos de corrupción.

Para Luis Manuel Pérez de Acha, integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, el común denominador en la conformación de los sistemas estatales ha sido “el intento de los gobiernos locales de capturar dichos mecanismos mediante nombramientos a modo, los sistemas locales anticorrupción quieren ser capturados por los gobernadores de los estados vía los nombramientos de

funcionarios públicos que carecen de autonomía, y también mediante la exclusión de una participación social efectiva”.

Pérez de Acha considera que los gobiernos locales han tomado acciones orientadas a sabotear el funcionamiento de sus sistemas locales, llegando incluso a ahuyentar la participación civil en la conformación de los comités de participación ciudadana, organismos que fueron pensados como espacios de la sociedad para vigilar el funcionamiento del sistema.

En su estado actual, es evidente la debilidad de las instituciones encargadas de fomentar la transparencia y rendición de cuentas. La falta de recursos y funcionarios capacitados han impedido una construcción efectiva de contralorías, órganos de fiscalización, órganos superiores de fiscalización, etc., situación que se ha agravado por la falta de participación ciudadana y organizaciones no gubernamentales.

La estructura institucional del SNA no favorece la autonomía de los titulares de los órganos anticorrupción y se ocupa del desarrollo de las capacidades institucionales, materiales y humanas, suficientes para que cada entidad dentro del SNA realice sus funciones de manera efectiva.

Además de las capacidades y facultades de estos organismos, para el monitoreo y control de la organización burocrática se precisa de la intervención los actores no gubernamentales, organizaciones de sociedad civil, organizaciones empresariales, medios de comunicación, etc. que se han involucrado intensamente en el debate de estas políticas, lo que demuestra la existencia de voluntad por construir un sistema más abierto guiado por principios de honestidad y servicio para la gestión de recursos públicos.

La mayoría de los procesos que enfrentan los ejecutivos estatales y sus colaboradores continúan en curso y aunque posible que resulten absueltos o que no se encuentren prácticas indebidas, el daño a su reputación y la credibilidad del sistema está hecho. A pesar de ello y discrepancia con la percepción popular muchos de estos personajes se mantienen como figuras prominentes en la política local de cara a las elecciones de 2018.

Esta situación no es por sí misma problemática (si resultarán inocentes) pero pone de manifiesto lo difícil que es someter a los líderes políticos a la voluntad de la sociedad civil. Los organismos encargados de fomentar la rendición de cuentas son poco fiables y sus resoluciones carecen de la legitimidad necesaria para que el público las acepte.

El problema de la corrupción y de los abusos de poder en las organizaciones burocráticas nacionales se ha vuelto tan omnipresente que el hartazgo de la sociedad civil pone en riesgo la credibilidad de la clase política completa. La implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, además de combatir estos fenómenos, debe buscar restaurar la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Los delitos presuntamente cometidos por estos funcionarios pueden relacionarse a características de la estructura institucional y del líder de la organización (Tabla 1.1). Podemos ver cómo, para que un acto de corrupción u otra desviación en el proceso político exista, se requiere de una alineación perniciosa de deficiencias institucionales con liderazgos dispuestos a explotar (y ampliar) estos vicios institucionales en su propio beneficio.

Cuando en la estructura institucional proliferan la opacidad, una cultura organizacional opresiva y no existen pesos y contrapesos, un líder poco responsivo a la opinión pública, con ética cuestionable y con poco interés por cumplir con las responsabilidades de su cargo, será capaz de (e incluso inducido a) corromper la organización al grado en que los gobernadores estatales y otros administradores públicos mexicanos lo han hecho.

Tabla 1.1 DEFICIENCIAS DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y DEL LIDERAZGO DE LAS ORGANIZACIONES BUROCRÁTICAS

	Estructura Institucional			Características del Líder		
	Opacidad	Pesos y Contrapesos	Cultura organizacional	Probidad	Receptividad	Responsabilidad
Exportadora de sal	Asimetrías de información.	Descensión con el Consejo Administrativo.	Cultura laboral opresiva.	Abuso de confianza Conflictos de interés.	Falta de cooperación y comunicación.	Discrecionalidad en la gestión de recursos.
Fausto Vallejo, Michoacán (PRI) 2012-2014	Resistencia la publicación de información.	Control y abuso del poder judicial.	Encarcelamiento de funcionarios cercanos. Mantiene el apoyo de la clase política.	Peculado, fraude y abuso de sus atribuciones. Presuntos vínculos con el crimen organizado. Sobornos	Autoritarismo. Indiferencia ante la opinión pública.	Incremento de la deuda pública estatal. Ejercicio abusivo de funciones.
Javier Duarte, Veracruz (PRI) 2010-2016	Resistencia la publicación de información. Manipulación de la legislación correspondiente.	Control y abuso del poder judicial.	Encarcelamiento de funcionarios cercanos. Nepotismo.	Peculado, Corrupción. Presuntos vínculos con el crimen organizado. Sobornos	Autoritarismo. Abuso de poder. Violaciones derechos humanos. Represión a la prensa.	Discrecionalidad. Incremento de la deuda pública estatal. Incremento de la pobreza e inseguridad.

César Duarte, Chihuahua (PRI) 2010- 2016	Resistencia la publicación de información. Manipulación de la legislación correspondiente.	Apoyo legislativo.	Nepotismo. Desvío de recursos para el partido. Exfuncionarios procesados.	Peculado. Adquisiciones ilegales. Sobornos Enriquecimiento ilícito. Sobornos	Autoritarismo. Abuso de poder. Indiferencia ante la opinión pública	Ejercicio abusivo de funciones. Uso indebido de atribuciones y facultades. Incremento de la deuda pública estatal.
Rodrigo Medina, Nuevo León (PRI) 2009- 2015	Resistencia la publicación de información.	Apoyo legislativo. Asignaciones irregulares.	Nepotismo. Exfuncionarios procesados.	Peculado. Adquisiciones ilegales. Sobornos.	Autoritarismo. Daño patrimonial. Incumplimientos judiciales.	Ejercicio abusivo de funciones. Incremento de la deuda pública estatal. Impago a proveedores.
Guillermo Padres, Sonora (PAN) 2009- 2015	Resistencia la publicación de información.	Apoyo legislativo. Control y abuso del poder judicial.	Nepotismo. Exfuncionarios procesados.	Peculado. Corrupción. Presuntos vínculos con el crimen organizado.	Autoritarismo. Abuso de poder.	Incremento de la deuda pública estatal.
Ángel Aguirre, Guerrero (PRD) 2011- 2014	Resistencia la publicación de información.	Control y abuso del poder judicial.	Nepotismo. Exfuncionarios procesados.	Peculado. Corrupción. Presuntos vínculos con el crimen organizado.	Autoritarismo. Violaciones derechos humanos. Abuso de poder. Represión a la prensa.	Incremento de la deuda pública estatal.

Podríamos argumentar incluso que estas deficiencias institucionales fomentan la proliferación de desviaciones al recompensar política y económicamente a quienes las explotan. Cuando las recompensas no surgen de un proceso democrático, de la satisfacción de los ciudadanos o del cumplimiento de los objetivos del cargo que se cumple, los funcionarios no tienen incentivo alguno de conducir con ética y profesionalismo sus funciones.

Por el contrario, se entra en un proceso en el cual el éxito de los funcionarios se vincula a la entrega de prebendas a sus colaboradores y patrocinadores. Dada esta situación, sólo aquellos cercanos al liderazgo de la organización burocrática son capaces de influir en el diseño de la agenda política por lo que se convierte en un juego de “pay to win” en extremo redituable para el líder.

Para Ackerman (2008) “el éxito de esta batalla entre los “racionalmente opacos” y los “racionalmente transparentes” se convierte en el camino básico, en el esquema predominante. Desde este punto de vista, para la burocracia, la única manera para que acepte racionalmente el cambio es que calcule que, los costos de ser opaca, comiesen a ser más altos que los costos de hacerse transparente”. Esto implica realinear los intereses de los actores políticos con los de la sociedad civil.

Tanto en las empresas productivas del estado como en los gobiernos de los Estados podemos identificar un patrón de estructuras institucionales recompensando conductas ilícitas e individuos explotando estos vicios. Y en este aspecto el arreglo estructural más importante que ayuda a un gobierno a favorecer la rendición de cuentas, es la dispersión del poder y la autoridad mediante un balance adecuado de

pesos u contrapesos, que parece deficiente en las organizaciones burocráticas nacionales.

Los mecanismos de control actuales han sido insuficientes, a pesar de que la Auditoría Superior de la Federación señaló varias omisiones y problemas que encendieron focos rojos. Es preciso que la nueva legislación sea acondicionada en los estados, pero parece que se está lejos de ese objetivo.

A pesar de que los gobiernos locales no tienen el poder para establecer un sistema local anticorrupción al margen del promovido a nivel nacional, su control e influencia sobre los poderes locales les ha permitido secuestrar el proceso de implementación del SNA, retrasando designaciones clave, promoviendo a funcionarios cuestionables, declarando desiertas las convocatorias para fiscales, etc.

Sin embargo, de acuerdo a Neshkova (2015) la investigación actual no ha resuelto de forma clara la pregunta de qué debe considerarse un umbral crítico más allá del cual la corrupción se vuelve sistémica en un país u organización y no hay un consenso acerca de cómo podemos construir una medición objetiva de su intensidad. Esto complica el estudio de un fenómeno con ramificaciones complejas que se extienden a diferentes aspectos de las ciencias sociales que, aunque no son excluyentes, suelen fragmentar el análisis en la materia.

En este documento se busca contribuir a la construcción de una perspectiva amplia sobre el fenómeno de la corrupción que permita integrar aspectos de los distintos enfoques sobre el tema. El problema de la corrupción es tanto un problema asociado

tanto a características de la estructura institucional como a rasgos personales de los individuos que dirigen las organizaciones burocráticas.

Aún en un enfoque ampliado, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen el mayor potencial de atenuar la corrupción y otros abusos del poder. Para poder fortalecer las instituciones políticas, imponer restricciones a las facultades de los agentes y favorecer la contratación de funcionarios más éticos, es necesario tener información sobre la organización burocrática y sus operadores y que, además, esta información sea utilizada para la corregir la dirección de la política pública.

CONCLUSIONES

Las recientes reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas, siguieren que la clase política mexicana ha asumido importantes compromisos en materia de combate a la corrupción: promover la integridad en el servicio público, hacer más eficiente el manejo de recursos públicos e incrementar la rendición de cuentas.

Hoy en día, existe certeza y consenso de que la rendición de cuentas es un motor de cambio en la relación entre la sociedad civil y la gestión pública, y que, de no reforzarse, las políticas regresivas y la tentación del abuso del poder, estarán siempre presentes para perturbar los avances alcanzados.

A pesar del constante desarrollo de tecnologías e ideas, que permiten y pugnan por el progreso democrático, marcado por la ampliación de la participación ciudadana, mayor representatividad política, además de eficiencia y honestidad en la gestión de los recursos públicos, la transición a una democracia abierta se ha obstaculizado por el deterioro de la confianza del ciudadano en el sistema político completo.

La confianza en el sistema es un elemento clave para el éxito de las políticas públicas, principalmente en un contexto político de expansión de la participación ciudadana. Los actores políticos tienen la responsabilidad de procurar que nuestros gobiernos consigan una mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública, y a la vez se

fortalezca la participación del ciudadano como corresponsable en la toma de decisiones.

La participación ciudadana no debe limitarse al ámbito de la opinión y delegación de facultades a representantes, sino que implica el reconocimiento de la democracia como un sistema intrínsecamente plural donde los ciudadanos son corresponsables de la organización política de la comunidad en la que se desenvuelven y tienen el derecho y responsabilidad de participar en la gestión y organización de los asuntos públicos.

Por motivos que deben ser explorados con mayor profundidad, durante los últimos años, la estructura institucional de las organizaciones burocráticas nacionales se desentendió en gran medida de los procesos de representación, sometiendo a las entidades municipales y regionales, en favor de los presidentes-gobernadores, marginando de esta forma a las fuerzas ciudadanas.

Por ello es cada vez más frecuente que los ciudadanos de nuestro país cuestionen las decisiones políticas y que se cuestione la imposición de políticas sin debate previo alguno. Sin debate, o si este es bloqueado, ya no se trata como ciudadanos a los destinatarios de las decisiones públicas. Las políticas públicas de transparencia contribuyen rescatar y reforzar ese debate, un debate público muchas veces constreñido por un institucionalismo definido por el autoritarismo y la impunidad.

En este sentido, los actores políticos nacionales (partidos y representantes) son, y seguirán siendo, piezas fundamentales para la integración de las diferentes corrientes ideológicas de la sociedad y para conducir el funcionamiento racional de las

instituciones políticas. Es por ello que se requiere de profunda y constante reflexión sobre la organización y funcionamiento de las entidades burocráticas.

Hoy, más que nunca, es posible obtener más información de las acciones de gobierno, pero aún es difícil obtener rendición de cuentas, pues la detección de abusos del poder y conductas indebidas de servidores públicos casi nunca tiene consecuencias. El elevado grado de impunidad puede explicarse por la complicidad y el intercambio de complacencias que fomentan la opacidad y la corrupción.

Los gobernadores mexicanos son un ejemplo de lo pernicioso que puede resultar la falta de contrapesos y transparencia en la administración pública. Como hemos visto en las páginas anteriores, el fortalecimiento de los ejecutivos estatales tras la descentralización del poder, les ha permitido manejar a su antojo los recursos de sus estados controlan las legislaturas estatales, a los auditores públicos y a los fiscales de sus estados lo que les permite manipular la ley para hacer negocios al amparo de la estructura política local, generando algunos de los mayores escándalos políticos de las últimas décadas.

A pesar de las recientes detenciones, la sociedad mexicana no está satisfecha ante la posibilidad de que los ex gobernadores acusados de corrupción vayan a la cárcel, pues la falta de credibilidad en las instituciones hace dudar de la efectividad de las medidas tomadas.

Los excesos de los ejecutivos estatales, han exacerbado la indignación de la sociedad civil y la corrupción se ha colocado junto con la inseguridad como uno de los grandes problemas que más preocupa a los mexicanos.

De la misma forma el manejo de las empresas productivas del estado ha sufrido durante años por la discrecionalidad con la que los directivos de dichas entidades en contubernio con los actores políticos, manejan los recursos públicos. La transición democrática cambió el contexto político en el cual operan estas empresas, y la presión para que funcionen de manera más eficiente ya no sólo proviene de los inversionistas sino también de los ciudadanos.

Por su diseño institucional, la opacidad y las tendencias a la corrupción son endémicas en las empresas estatales, lo que tiene efectos negativos en la inversión y la productividad. En la mayoría de las empresas estatales no existe ningún tipo de escrutinio efectivo por parte de inversionistas o acreedores, ni mecanismos que obliguen a los administradores de empresas públicas a dar resultados positivos de tal forma, ante la falta de los incentivos adecuados la corrupción se ha esparcido.

No obstante, los logros alcanzados en años recientes, las empresas estatales aún enfrentan retos importantes en la transparencia y el combate a la corrupción. En primer lugar, debe limitarse la injerencia de los actores políticos para evitar el uso de las empresas para fines personales. En segundo lugar, han de establecerse reglas claras que delimiten las relaciones de la iniciativa privada y los sectores productivos del estado, fomentando la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de recursos públicos.

A lo largo de este documento hemos explorado las raíces teóricas de los movimientos a favor de la transparencia y rendición de cuentas además de cómo estas nociones han influenciado nuestra perspectiva actual sobre el tema, orientado el diseño de políticas públicas cada vez más abiertas y permeadas por la participación ciudadana.

A través de los ejemplos de las paraestatales y los gobiernos de los estados podemos ver que en las organizaciones burocráticas nacionales existen restricciones institucionales (opacidad, nepotismo, corrupción, etcétera) que son contrarias a los valores democráticos y que limitan la participación ciudadana, así mismo, se trató de demostrar como el líder de la organización burocrática, como agente principal del proceso político, es instrumental para la persistencia o el cambio de dichas barreras institucionales.

Sin embargo, la eficacia de los modelos actuales de rendición de cuentas es limitada porque las necesidades y preferencias del ciudadano no son tomadas en cuenta y predominan consideraciones de carácter judicial punitivo, en lugar de preventivo. La apertura del proceso político que el ciudadano demanda, suele limitarse al conocimiento de las decisiones ya que han sido tomadas.

Otro obstáculo, particularmente importante en nuestro país, es el estancamiento en el debate legislativo que da origen a los organismos para la supervisión y control del servidor público, tales como el Sistema Nacional Anticorrupción, donde la designación de los titulares encargados de las organizaciones para el combate a la corrupción y la definición de sus atribuciones es sujeta a largos e improductivos

procesos legislativos. Ante la falta de incentivos adecuados, tanto en las legislaturas locales como las federales, las leyes anticorrupción se aprobaron sin proporcionar la información necesaria a la ciudadanía para debates de fondo y además con espacios de participación ciudadana limitados.

Suele obviarse también que los mecanismos de control exógenos (a la organización burocrática) son también susceptibles de las restricciones institucionales que se acusan en las organizaciones burocráticas, en especial cuando estos carecen de la autonomía necesaria para desembarazarse de la injerencia de los agentes políticos, que son hoy en día, instrumentales para la asignación de recursos y organización de estas entidades.

A nivel teórico, existen deficiencias que afectan la construcción de instituciones competentes, por ejemplo, no se ha explorado con suficiente vehemencia el papel del liderazgo en las políticas de rendición de cuentas. De la misma forma, como afirma Behn (2001), la rendición de cuentas ha tendido a centrarse en las finanzas y se debe dar mayor énfasis a la rendición de cuentas desde la perspectiva del desempeño y la equidad.

En este documento se ha aplicado el significado de la rendición de cuentas para abarcar aspectos acerca del comportamiento de las organizaciones burocráticas, con el objetivo hacer que los funcionarios respondan a las expectativas del público, así como la transparencia del proceso de toma de decisiones y la gestión de los recursos públicos. Pero se requiere de una conceptualización ampliada de rendición cuentas,

que dé cuenta de la influencia de los actores a cargo de la ejecución de la política, en especial del líder de la organización burocrática.

Si una conclusión pudiéramos sacar de la realidad política nacional, es sería que el contexto institucional de las organizaciones burocráticas es adverso a la rendición de cuentas. El éxito de una política de rendición de cuentas depende de factores como el contexto institucional y el liderazgo político, así como de la estructura de pesos y contrapesos. Los líderes de las organizaciones burocráticas suelen responder de forma negativa a las políticas de rendición de cuentas en ambientes institucionales que recompensan, o al menos toleran los comportamientos ilícitos.

Dada la naturaleza de este problema, “no existe una receta única para erradicar la corrupción. (...) La elección de los métodos depende de los desafíos que enfrenta el país, así como del contexto histórico, político y cultural local” Neshkova (2015). El llamado de este documento a desarrollar una teoría ampliada, no implica la adopción de medidas universales ni recetas únicas, sino una teoría que integre de forma adecuada los diferentes aspectos que explican el fenómeno de la corrupción en las organizaciones nacionales.

REFERENCIAS

Ahlquist John S y Levi Margaret. (2010). Leadership: What It Means, What It Does, and What We Want to Know About It. Annual Review of Political Science, Vol. 14 p. 1-24.

Ackerman John (coordinador) (2018) Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Siglo XXI editores. México

Amenta Edwin y Ramsey Kelly, (2010) Institutional Theory en Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective. Springer, Estados Unidos. Capítulo 2, pp.15-40

Arellano David y Lepore Walter, (2009) Reformas de transparencia: hacer endógena la transparencia organizacional. El caso de México. Foro Internacional, Colegio de México. Vol. 49, No. 2, abril-junio, pp. 312-341.

Arellano David y López-Ayllón Sergio, (2008) Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, UNAM,

Bassols Mario, Escamilla Alberto y Reyes Luis, coordinadores. (2008). Liderazgo político: teoría y procesos en el México de hoy. México. UAM Iztapalapa.

Behn Robert, (2001) Rethinking democratic accountability, Brookings Institution Press, Washington DC.

Cejudo Guillermo, Merino Mauricio y López Sergio (coordinadores). (2009). La estructura de la rendición de cuentas en México. México. Secretaría de la Función Pública.

Djankov Simeon, La Porta Rafael, Lopez-de-Silanes Florencio y Shleifer Andrei. (2009). Disclosure by politicians. NBER working paper series, National Bureau of Economic Research, No. 49.

Duverger Maurice, (1954) Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State, Londres, Methuen Wiley

Frederick Heidi, (2015) The Effect of the Accountability Variables of Responsibility, Openness, and Answerability on Authentic Leadership, ProQuest LLC Dissertations Publishing. Regent University

Gunther Richard y Diamond Larry, (2003) Species of Political Parties. A New Typology. Party Politics, Vol. 9, No. 167, p. 167–199

Helms Ludger. (2012). Comparative Political Leadership. Reino Unido, Palgrave McMillan.

Hood Christopher y Heald David, (2006) Transparency: The Key to Better Governance? Oxford, Oxford University Press.

Krotoszynski Ronald J., (2011) Transparency, Accountability, and Competency: An Essay on the Obama Administration, Google Government, and the Difficulties of Securing Effective Governance. University of Miami Law Review, Vol. 65, p. 449, U of Alabama Legal Studies Research Paper No. 2169055.

Lahel Amarjit, (2011) Political leadership: Character & Performance. A comparative analysis of British Political Leadership, 1997-2010. Aston University.

Lederman Daniel, Loayza Norman y Soares Rodrigo. (2005). Accountability and corruption: Political institutions matter. Economics & Politics, Banco Mundial, Vol. 17, p. 1-35.

Lijphart Arend, (1971) Comparative politics and the comparative method, The American Political Science Review, Vol. 65, No. 3, 682-693

Lok Peter, Crawford John, (2004). The effect of organizational culture and leadership style on job satisfaction and organizational commitment: A cross-national comparison, Journal of Management Development, Vol. 23 No. 4, pp.321 – 338

Mariñez Navarro, F. y Valenzuela Mendoza, R. (2013). Gobierno Abierto. ¿Más Innovación? ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad? ¿En Qué Consiste? México: Editorial Miguel Ángel Porrúa-EGAP

Maris G. Martinsons, (2008). Relationship-based e-commerce: theory and evidence from China. Information System Journal. Vol. 18, No. 4, p. 331-356. John Wiley & Sons Ltd.

Méndez José Luis, compilador. (2013). Liderazgo Político. México. Siglo XXI.

Méndez José Luis. (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. Foro Internacional, Colegio de México, Vol. 33 p. 111-144.

Mulgan Richard. (2000). Accountability: An Ever-Expanding Concept? Public Administration, John Wiley & Sons Ltd, v. 78, No.3, p. 555–573

Neshkova Milena I. y Allan Rosenbaum (2015) Advancing good government through fighting corruption. En Handbook of Public Administration, 3rd Edition de James L. Perry, Robert K. Christensen. Springer, Estados Unidos. Capítulo 6, pp.97-119

Page Edward. (2012). Accountability as a bureaucratic minefield: lessons from a comparative study. West European Politic Series. Accountability and European Governance, Vol. 33, No. 5. p. 61-80. London. Routledge, Tylor & Francis Group.

Page Edward. (2012). Policy Without Politicians, Bureaucratic Influence in Comparative Perspective, Oxford University. Reino Unido

Perry James y Recascino Wise Lois. (1990). The Motivational Bases of Public Service. Public Administration Review, Vol. 50, No. 3 (May-Jun), p. 367-373.

Perry James, (1996) Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 6, No. 1, p. 5-22

Voon Moong Ling, (2011) The influence of leadership styles on employees, job satisfaction in public sector organizations in Malaysia, *International Journal of Business, Management and Social Sciences*, Vol. 2, No. 1 p. 24-32

Vulcker Paul, (chairman). (1989). *Leadership for America. Rebuilding the Public Service*. Washington: National Commission on the Public Service.

Weber Max. (1906). *Estudios críticos sobre la lógica de las ciencias de la cultura. Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu, 102-174.

Yilmaz Serdar, Beris Yakup, and Serrano-Berthet Rodrigo, (2008) *Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance*, *Social Development working papers, Local governance & accountability series*, Vol. 113

Referencias periodísticas

Leopoldo Hernández. (Noviembre 2016). Hilan siete años de bajas, en credibilidad. XXX, El Economista y Consulta Mitofsky Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/11/27/hilan-siete-anos-bajas-credibilidad>

Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 – 2012. Disponible en: http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/transparencia/informe_APF/sectorial/ESSA/irc_consolidado_essa.pdf

Auditoría Superior de la Federación. (2013). Exportadora de Sal, S.A. de C.V. Ingresos por Venta de Bienes y Servicios. 30/2013. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_030_a.pdf

Karina Suárez y Víctor Fuentes. (Septiembre 2016). Niega EU litigar en caso de Essa, Reforma Disponible en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=946667&md5=b826a851c1ab59b428fbfe53394921a9&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&po=4>

Víctor Fuentes. (Septiembre 2016). Denuncian transa en salinera del Gobierno. Reforma Disponible en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=945189&md5=e b053e35b27da6a65ef9aa7d4c7e6073&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

S.A. (Septiembre 2016). Detienen a exdirector de Exportadora de Sal por irregularidades. XXX, de El Financiero Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/detienen-a-exdirector-de-exportadora-de-sal-por-irregularidades.html>

Dayna Meré. (Enero 2017). Demandan ante PGR a Guajardo por ESSA. XXX, de Reforma Disponible en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1031563&md5=b47f1313b2e696c8a08dad2005ab30a4&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&po=4>

Alberto Aguirre. (Febrero 2017). ¿Soplones en ESSA? Mayo de 2017, de El Economista Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2017/02/23/soplones-essa>

Manuel Hernández Borbolla. (Noviembre 2016). El Dream Team de los gobernadores corruptos en México. Mayo 2017, de The Huffington Post Disponible en: <http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/11/29/la-generacion-de-gobernadores-mas-corruptos-en-la-historia-de-me/>

María Amparo Casar. (2016). México, Anatomía de la Corrupción. México: CIDE y IMCO. Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf

Danilo Ramirez. (Abril 2017). Corruption at a Level of Audacity ‘Never Seen in Mexico’. Mayo 2017, de The New York Times Disponible en:

<https://www.nytimes.com/2017/04/19/world/americas/in-mexico-mounting-misdeeds-but-governors-escape-justice.html?ref=nyt-es&mcid=nyt-es&subid=article&r=1>

S.A. (Enero 2017). Ante PGR, denuncian desvíos por 3 mmdp en Michoacán. Mayo 2017, de Milenio Disponible en: http://www.milenio.com/policia/fausto-vallejo-jesus-reyna-corrupcion-michoacan-desfalco-desvios-milenio_0_886111697.html?print=1

Redacción. (Octubre 2016). “No tengo nada que ocultar”, dice Fausto Vallejo ante posible expulsión del PRI. Mayo 2017, de Proceso Sitio web:

<http://www.proceso.com.mx/460619/tengo-nada-ocultar-dice-fausto-vallejo-ante-posible-expulsion-del-pri>

Tania L. Montalvo y Manu Ureste. (Abril 2017). Lo que dejó Duarte a Veracruz: récord en homicidios, fosas, deuda y más pobreza. Mayo 2017, de Animal Político Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2017/04/duarte-veracruz-violencia-deuda-fosas/>

Patricia Mayorga. (Noviembre 2016). De nueva cuenta denuncian penalmente a César Duarte. Mayo 2017, de Proceso Disponible en:

<http://www.proceso.com.mx/464341/nueva-cuenta-denuncian-penalmente-a-cesar-duarte>

S.A. (Noviembre 2016). 55,000 mdp en deuda, la herencia de César Duarte en Chihuahua. Mayo 2017, de Expansión Disponible en:

<http://expansion.mx/politica/2016/11/08/55-000-mdp-en-deuda-la-herencia-de-cesar-duarte-en-chihuahua>

S.A. (Julio 2016). ¿De qué está acusado Rodrigo Medina, exgobernador de Nuevo León? Mayo 2017, de Expansión Disponible en:

<http://expansion.mx/nacional/2016/07/28/de-que-esta-acusado-rodrigo-medina-exgobernador-de-nuevo-leon>

Lourdes Flores. (Septiembre 2015). Herencia de deuda en Nuevo León alcanza los \$106,077 millones. Mayo 2017, de El Economista Disponible en:

<http://eleconomista.com.mx/estados/2015/09/13/herencia-deuda-nuevo-leon-alcanza-106077-millones>

Corresponsales. (Noviembre 2015). Guillermo Padres hereda deuda a Sonora por 30 mil millones de pesos. Mayo 2017, de La Jornada Disponible en:

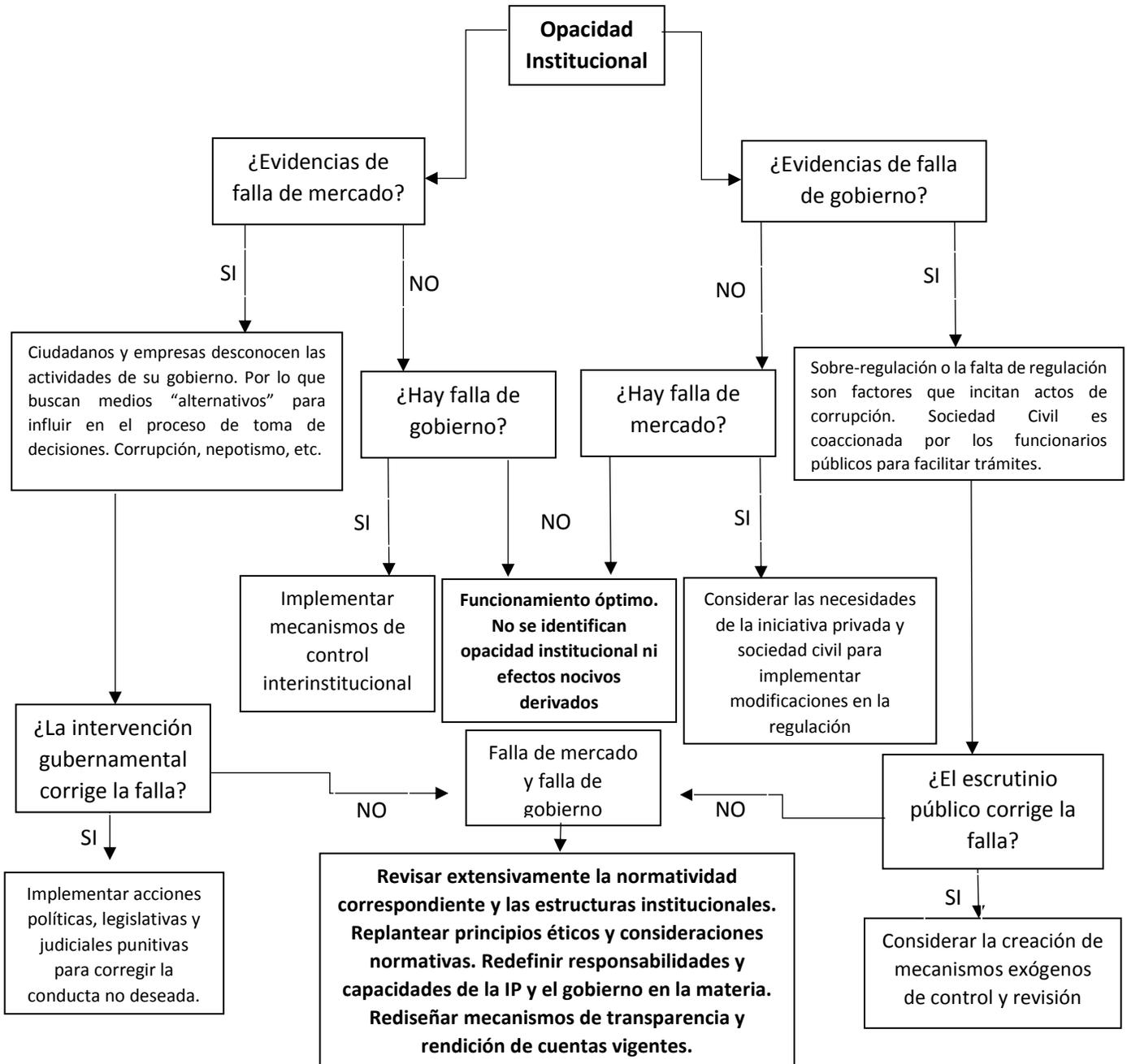
<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/11/20/guillermo-padres-hereda-deuda-a-sonora-por-30-mil-millones-de-pesos-2695.html>

Juan Pablo Reyes. (Febrero de 2015). Dan formal prisión a hermano y sobrino de Aguirre por lavado. Mayo de 2017, de Excélsior Disponible en:

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/17/1008903>

ANEXO

1. Grafica de la Opacidad Institucional



2. FACTORES QUE FAVORECEN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El éxito de una política de rendición de cuentas depende principalmente de tres factores: un contexto institucional favorable, un liderazgo político dispuesto y el funcionamiento de la estructura de pesos y contrapesos.

FACTORES QUE FAVORECEN LA RENDICIÓN DE CUENTAS			
	Liderazgo de la organización	Estructura de pesos y contrapesos	Fortaleza institucional
Gobiernos de los Estados	Disponibilidad del líder a someterse al escrutinio público. Descentralización del poder. Probidad.	Autonomía del proceso legislativo a nivel local. Autonomía del sistema judicial. Supervisión y control exógeno. Participación ciudadana.	Consenso y voluntad política para implementar cambios. Renovación de la relación Gobierno-Sociedad Civil.
Paraestatales	Consejos de administración autónomos. Probidad.	Licitaciones públicas abiertas. Supervisión y control exógeno. Competencia de mercado. Participación ciudadana.	Procedimientos de gestión transparentes. Eficiencia en la gestión de recursos como prerrogativa.
En un contexto institucional adverso, las características de apertura, receptividad y responsabilidad del líder tienen una influencia positiva en la rendición de cuentas de la organización burocrática y en la gestión de recursos públicos.			

3. Modelo básico de rendición de cuentas

Se usa como punto de partida el modelo de rendición de cuentas de Sergio López y Mauricio Merino (2009):

