



Lourdes Morales Canales

Directora de Vinculación del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción

Es Doctora en Ciencia Política por la Universidad de La Sorbonne París III. Obtuvo su maestría en Comunicación Política en la Universidad de Paris I y la Licenciatura en Comunicación en la Universidad Iberoamericana.

Fue Directora de Alianza Cívica, de México observa y participó en el Foro Ciudadano de Oaxaca.

Es profesora asociada de la Universidad de Guadalajara donde actualmente dirige el área de vinculación del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Cuenta con más de 10 años de experiencia docente en instituciones de educación superior pública y privada. Ha coordinado investigaciones sobre participación ciudadana, procesos electorales en regiones indígenas con enfoque de género, transparencia y rendición de cuentas.

Es coautora y autora de artículos y libros vinculados a esos temas.

Participa con la ponencia:
Control Democrático y Combate a la Corrupción

Consulta el horario de la ponencia



BAJA CALIFORNIA
GOBIERNO DEL ESTADO

FUNCIÓN PÚBLICA
Secretaría de la Honestidad y la Función Pública



Control democrático de lo público y combate a la corrupción

NOVIEMBRE 2022

Dra. Lourdes Morales Canales



IIRCCC

Instituto de Investigación en Rendición
de Cuentas y Combate a la Corrupción

Hoja de ruta

- ▶ ¿Qué es corrupción?
- ▶ ¿Qué es el control democrático de lo público?
- ▶ Estrategias de combate a la corrupción

Definición

La corrupción es un fenómeno complejo, multicausal y con diversas manifestaciones (desde una “mordida” hasta funcionamiento de un sistema económico y político).

Afecta en distintos ámbitos.

Los intentos por definirla han sido exhaustivos. Las metáforas comunes, utilizadas son:

- Malestares clínicos
- Herencias
- Comportamientos socialmente arraigados

Estas aproximaciones son poco afortunadas ya que terminan por generar confusión entre causas y consecuencias del fenómeno.

¿Qué es corrupción?

La definición más común es la de “el abuso de una posición o de poder para obtener un beneficio personal. Pero de ahí se pueden derivar otras definiciones.

	De		Para	
Traición	Cargo/responsabilidad	Pública	Ganancia	Privada
Desvío	Bien/confianza	Común	Provecho	Personal
Abuso	Fondos/recursos	Públicos	Beneficio	Individual
Manipulación	Influencia	Administrativa	Ventajas	No autorizadas
Explotación	Poder	Institucional	Intereses/metastas	De grupos
Dar la vuelta	Reglas	formales	Redes	Informales

Fuente: Ledeneva 2009.

Fórmula de la corrupción

En un escrito de referencia, Robert Klitgaard dijo que existía una “fórmula de la corrupción”. En un principio dijo que la transparencia era parte del antídoto. Con el tiempo modificó la fórmula para agregar el tema de la responsabilidad

$$C=M+D-R$$

= monopolio de la decisión pública + discrecionalidad de la decisión pública –responsabilidad por la decisión pública adoptada.

Estado por intereses)

Fuente: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/06/pdf/klitgaar.pdf>

¿Qué es corrupción?

- ▶ Informe país sobre el combate a la corrupción 2020
 - ▶ “La captura de lo público”
 - ▶ Puestos (“botín)
 - ▶ Presupuesto (opacidad o incapacidad para seguir la ruta del dinero)
 - ▶ Decisiones
- ▶ ¿CÓMO COMBATIR EL FENÓMENO? ¿ES POSIBLE?

¿Se puede combatir?

En general, existen tres tipos de políticas y medidas de combate a la corrupción:

- a) **Rediseño institucional** de programas anticorrupción (limitar los incentivos para el soborno-castigos y premios-, altos salarios a funcionarios y mejores monitoreos en la entrega de servicios,etc).
- b) **Políticas públicas** que incrementen la transparencia y la rendición de cuentas (cambios en la gestión gubernamental, cambios para el monitoreo ciudadano, legislaciones de apertura de información y ejercicio del DAI, medios de comunicación libres, agencias reguladoras independientes, índices e indicadores externos, etc.)
- c) **Reformas constitucionales** (reformas radicales de la estructura de gobierno-servicio profesional de carrera, sistema de sanciones efectivo, etc.

Progreso sobre el DAI en todo el mundo

SDG16.10: Progress on the Right to Information Around the World 2022

91%

of the world's population lives in a country with an RTI law or policy



126

countries have adopted comprehensive RTI laws



36

countries have pending RTI initiatives or bills



What is the right to information?

The Right to Information (RTI) gives every person the right to obtain information, documents, or data from government bodies without having to give reasons. The bodies must ensure "easy, prompt, effective and practical access". SDG Target 16.10 calls on all UN Member States to adopt legislation or policies to ensure this.



96

countries specifically include the right to information in their constitution



7

countries have adopted RTI decrees or policies instead of laws to give people rights to information. These are generally less effective than laws in providing access to information



77

countries are currently members of the Open Government Partnership



ARTICLE 19

- ▶ **91%** de la población vive en un país en el que se reconoce el derecho a la información
- ▶ **126** países tienen una ley que reconoce el DAI
- ▶ **77** países forman parte de Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)
- ▶ **96** países incluyen específicamente el DAI en su constitución
- ▶ **7** países han adoptado políticas de información en lugar de leyes para otorgar DAI.
- ▶ **36** países tienen iniciativas en curso u otras propuestas de acceso.

Marco institucional de la transparencia en México. El sistema nacional de transparencia (SNT)

1977

- Art. 6° Constitucional

2002-
2006

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Leyes de Transparencia en Estados
- Organismos garantes

2007

- Reforma al Art. 6° Constitucional y adición de 7 fracciones
- Tres grandes aspectos: - DAI
- - Protección de datos personales y Archivos públicos

2014

- Reforma Constitucional al Art. 6°
- Aumentan sujetos obligados
- Fortalecimiento de órganos garantes con autonomía constitucional

2015

- Ley General de Transparencia
- Homologación en las entidades federativas de las leyes estatales

2016

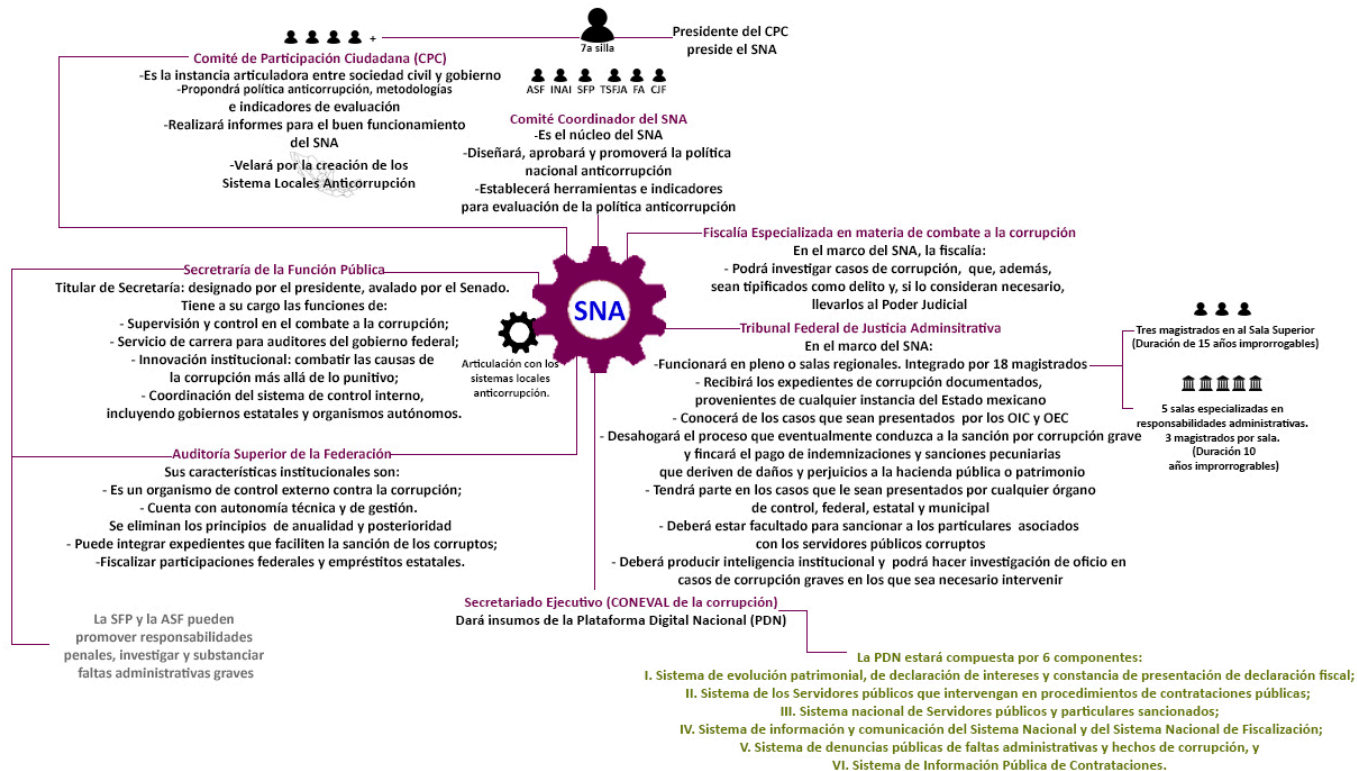
- Ley General de Datos personales
- Homologación en las entidades federativas

2018-
2021

- Ley General de Archivos
- Homologación en las entidades federativas (en curso y con plazos vencidos por la pandemia)

Sistema Nacional Anticorrupción

Sistema Nacional Anticorrupción



Control democrático de lo público

- ▶ La capacidad de exigir que los gobernantes/funcionarios informen y se hagan cargo de sus decisiones (Perruzoti, Olvera, Isunza).
- ▶ La rendición de cuentas social comprende algunas formas de mecanismos “verticales” de rendición de cuentas. Sin embargo, hay dos elementos: a) la rendición de cuentas social se aplica a funcionarios electos y no electos; b) la forma de activar la respuesta es generando costos reputacionales directos o bien activando mecanismos formales de rendición de cuentas.
- ▶ Hay otras definiciones que lo colocan como mecanismos híbridos o transversales (Goetz y Jenkins 2001) y se refiere a mecanismos de tipo “horizontal” a través de grupos ciudadanos que trabajan con órganos garantes de derechos fundamentales o que combinan movilización, acción legal, uso de medios (Smulovitz y Peruzzotti 2000).

Control democrático vía RDS

► ¿Confrontación o colaboración?. Cinco elementos

1. **Acción ciudadana.** Elemento central de la rendición de cuentas social y la base para el compromiso ciudadano. Es el primer escalón para la acción y el desarrollo de herramientas, hay distintas manifestaciones desde solicitudes de información, protestas frente a la injusticia, o demanda por mejores servicios.
2. **Acción del Estado.** Los detonantes de la acción del Estado pueden incluir espacios formales de participación. Se trata de los mecanismos que aseguran una respuesta o canalización frente a las demandas ciudadanas.
3. **Información.** Un Estado que rinde cuentas y que involucra a los ciudadanos en las decisiones brinda información de calidad a los interesados. El nivel de información que se requiere para la rendición de cuentas social es variable. Las limitantes son: capacidad de generación de información, simplificación, confiabilidad y reutilización de datos. Las asimetrías de información rara vez son un accidente, más bien son producto de decisiones y omisiones a partir de las cuales de manera intencional se “esconde” u omite información. Cultura de la opacidad.

Control democrático

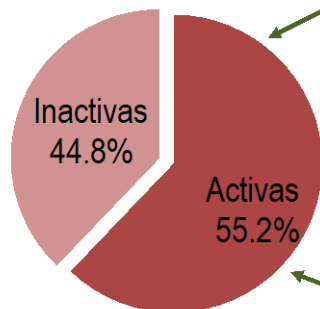
- 4. Interfase sociedad-Estado.** RDCS es un proceso amplio que requiere de espacios de interacción entre ciudadanos e instituciones o representantes. Lo que es relevante no son solo las interacciones sino el nivel de representación ciudadana. Esta interfase es clave para la rendición de
- 5. Movilización ciudadana.** La información o la interfase no necesariamente detona movilización. En muchos casos hay intermediaciones que sirven para la representación de intereses. La movilización es importante para dar voz a los que no acceden a servicios, bienes o información. Las alianzas y coaliciones son clave para estos espacios.

Herramientas del control democrático

	Estado	Relaciones Estado-Sociedad	Actores Sociales
Instrumental	<input type="checkbox"/> Reducir corrupción <input type="checkbox"/> Capacidad de responsabilidad	<input type="checkbox"/> Canales institucionales para interacción	<input type="checkbox"/> Mejora en recepción de servicios
Institucional	<input type="checkbox"/> Mejora en diseño de políticas <input type="checkbox"/> Buen gobierno (good governance)	<input type="checkbox"/> Confianza <input type="checkbox"/> Legitimidad <input type="checkbox"/> Construcción del Estado <input type="checkbox"/> Profundización de la democracia	<input type="checkbox"/> Ciudadanos fortalecidos <input type="checkbox"/> Cohesión social <input type="checkbox"/> Normas sociales inclusivas

Fuente: Opening the black box, The Contextual Drivers For Social Accountability

En México, ¿cuántas OSC's hay?



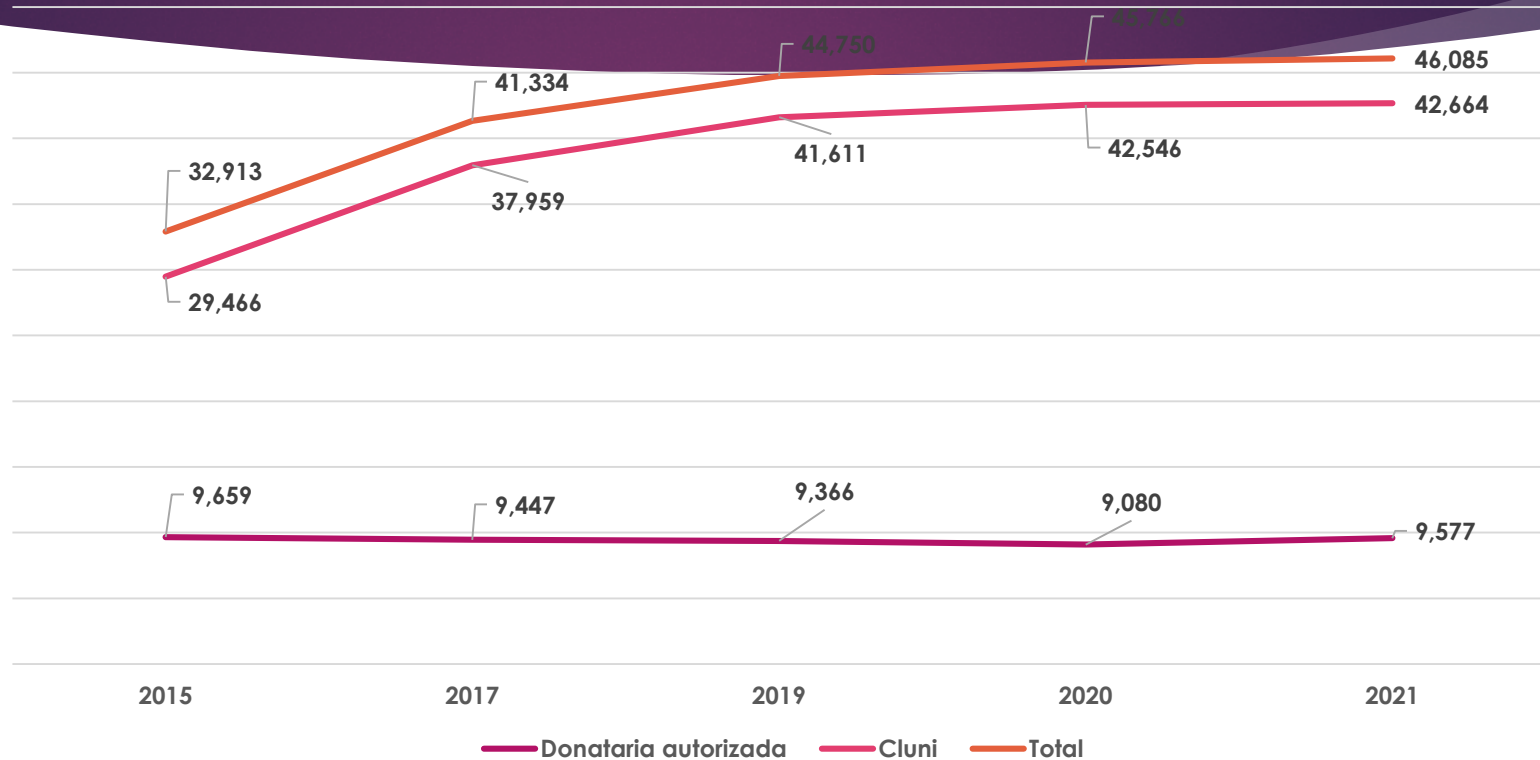
CLUNI
42,463 OSC

Donatarias Autorizadas
9,885 OSC

CLUNI y DA: 6,583 OSC

TOTAL OSC (CLUNI /DA): 52,348 = 36 OSC por cada 100 mil hab.

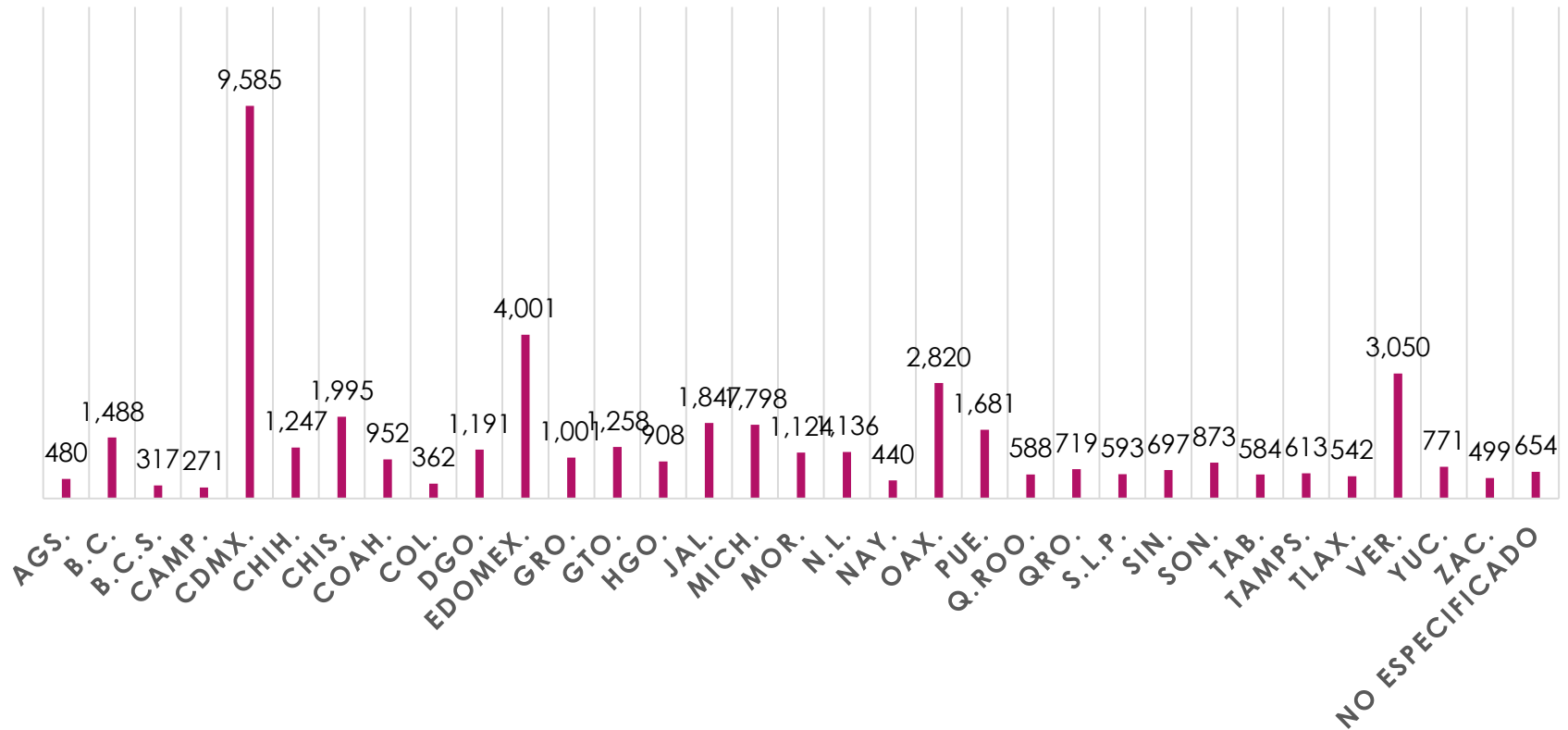
Crecimiento de las OSC nacional. 2015-2021



Fuente: CEMEFI: 2021, en base al registro federal de las organizaciones de la sociedad civil correspondiente al 25 de enero de 2021 y al Anexo 14 de la resolución miscelánea fiscal para 2021 publicada el 29 de diciembre de 2020.

¿Dónde están?

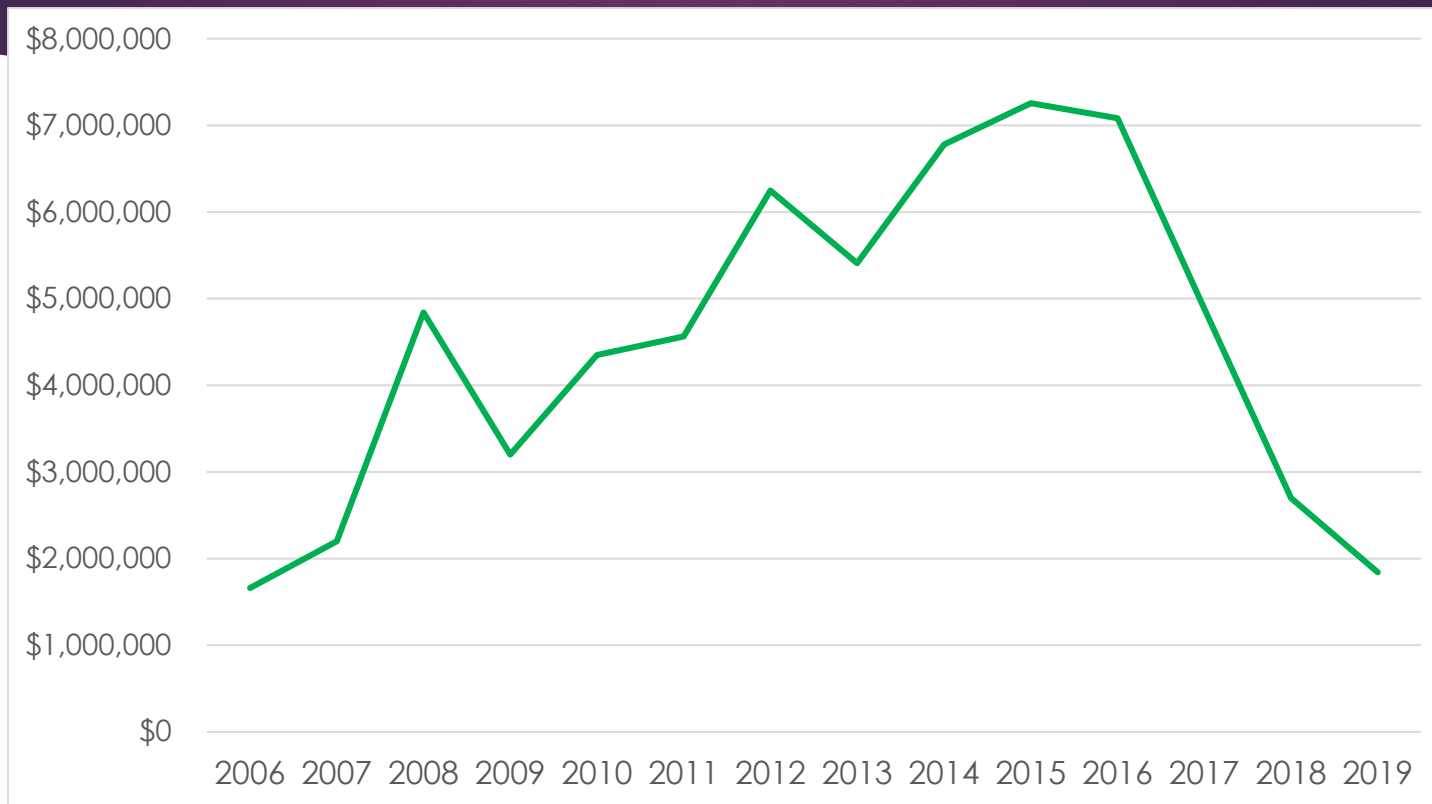
Total de OSC por entidad.



¿Qué hacen?

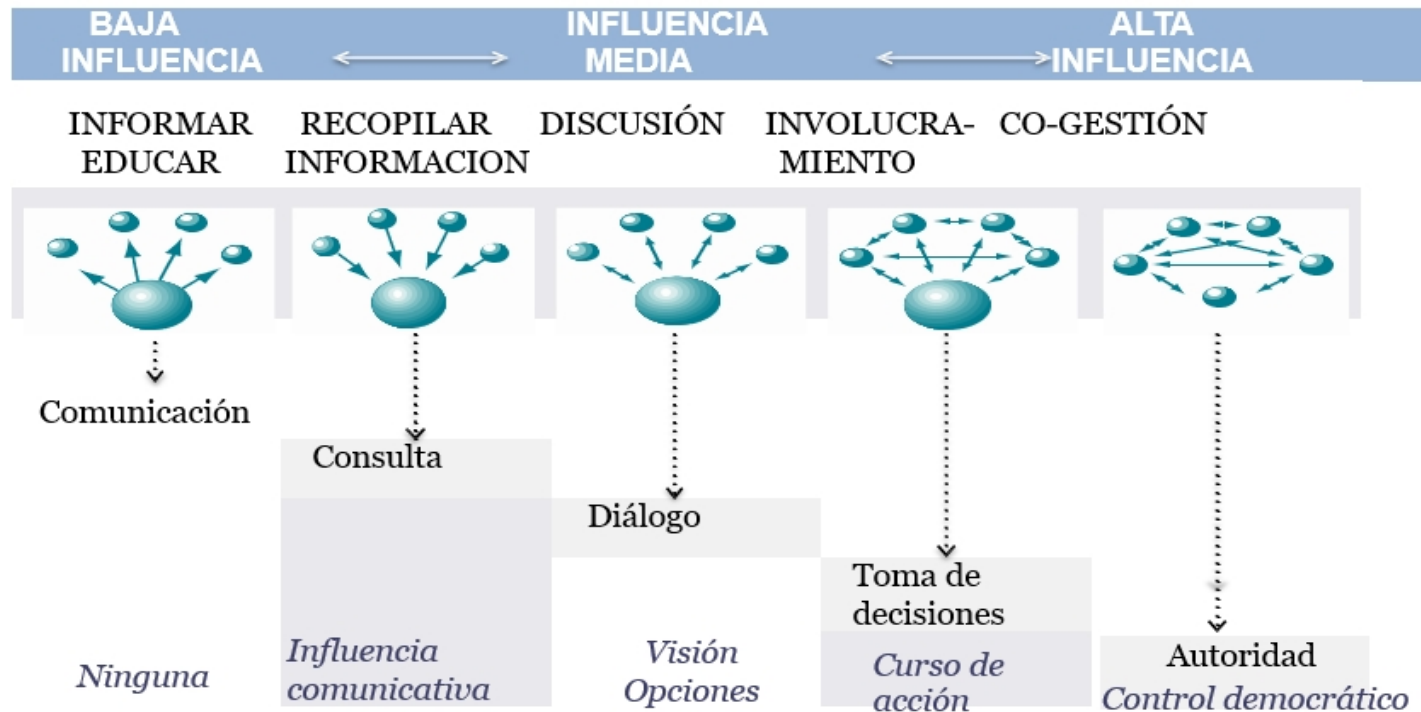
Año	2015	2017	2019	2020	2021
OSC con Cluni registradas	29,466	37,059	41,611	42,546	42,664
Tipo de Actividad Autorizada	%	%	%	%	%
Asistencia Social	31.02%	33.84	34.95%	35.32%	35.53%
Apoyo a la alimentación popular	18.68%	20.44%	20.87%	21.03%	21.05%
Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público	14.45%	14.45%	14.35%	14.43%	14.46%
Asistencia jurídica	14.80%	14.80%	14.95%	15.03%	14.98%
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	24.32%	26.44%	27.31%	27.45%	27.50%
Promoción de la equidad de género	19.74%	20.44%	20.65%	20.73%	20.76%
Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad	17.62%	18.33%	18.62%	18.80%	18.83%
Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural	29.61%	29.26%	28.97%	28.99%	28.91%
Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos	21.85%	21.50%	21.69%	21.81%	21.85%
Promoción del deporte	9.16%	8.46%	8.25%	8.26%	8.24%
Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias	21.85%	20.80%	20.28%	20.32%	20.28%
Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales	24.67%	24.32%	24.02%	24.01%	23.90%
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	46.53%	45.12%	44.30%	44.31%	44.31%
Fomento de acciones para mejorar la economía popular	28.90%	26.44%	24.43%	25.40%	25.41%
Participación en acciones de protección civil	6.70%	5.64%	5.04%	5.01%	5.00%
Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta Ley	14.80%	12.34%	11.24%	11.12%	11.10%
Promoción y defensa de los derechos de los consumidores	0.35%	0.35%	0.34%	0.36%	0.35%
Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana	4.58%	6.70%	7.86%	8.07%	8.19%

Número de OSC apoyadas por APF (en Mdp)



Fuente: Elaboración personal con datos de INDESOL/SHCP/SAT.

Intensidad de la participación para la rdc social



¿Por qué son necesarias?

- ▶ Promueven la organización de sectores excluidos ayudándoles a formar una fuerza colectiva
- ▶ Involucran a más personas en la resolución de problemas públicos
- ▶ Promueven alianzas público-privadas
- ▶ Inciden en la agenda internacional-nacional-local a través de propuestas innovadoras

¿Cómo lograr una participación ciudadana efectiva?

- ▶ Definir el alcance de la participación
- ▶ Definir la temporalidad de la participación
- ▶ Diseñar los mecanismos adecuados para la participación
- ▶ Definir la representatividad de la participación

Ejemplos:

- a) Parlamento Abierto
- b) Cabildo abierto
- c) Planificación participativa
- d) CPC's designaciones abiertas

Debate al día de hoy...la sociedad habría de

- ▶ El pueblo no necesita intermediarios
- ▶ Whistleblowers y obsesión por la denuncia
- ▶ Ley de protección a denunciantes
- ▶ Mecanismos de inteligencia institucional débiles pero mayor exigencia de participación ciudadana
- ▶ Eje de rendición de cuentas transversal
- ▶ Política de participación ciudadana para el combate a la corrupción

Debate al día de hoy

- ▶ La relación entre **democracia** y **participación** está marcada hoy en día por el pobre desempeño de los gobiernos, por la desigualdad creciente, por los diferentes casos de corrupción y sobre todo por las diversas formas de exclusión política y social las cuales han venido a minar la confianza y a cuestionar la eficacia de los regímenes democráticos.
- ▶ Las **nuevas dinámicas** de participación ciudadana surgen de la necesidad de reducir la desconfianza y de enfrentar la distancia que se ha instalado entre ciudadanos e instituciones.
- ▶ A medida que las preocupaciones en torno a la mejora de la gobernanza y responsabilidad pública crecen, aumentan también las iniciativas orientadas a la institucionalización de políticas y espacios de participación ciudadana. Aunque ahora esta tendencia está en retroceso a nivel mundial.

Inquietudes y preocupaciones actuales

- ▶ Restricción del espacio cívico
- ▶ Violencia
- ▶ Ausencia de diálogo entre distintos
- ▶ Medidas punitivas para las OSC's
- ▶ Discurso estigmatizante
- ▶ Puentes rotos entre gobiernos y sociedad

Conclusión

- ▶ La participación ciudadana **no es una panacea** en sí. Sin embargo, hoy en día se ha demostrado que es un componente fundamental de la rendición de cuentas.
- ▶ No toda la participación ciudadana genera control democrático de lo público, es decir, mecanismos que lleven a los gobernantes a justificar qué hacen, con qué lo hacen y para qué lo hacen.
- ▶ Por ello, se requiere una ciudadanía informada, participativa, organizada y con capacidad de respuesta ante los abusos de poder.
- ▶ Los contrapesos políticos e institucionales coadyuvan a una sociedad de derechos. De ahí que se evite la concentración del poder y de los recursos en solo unas cuantas manos