

Sistema Nacional Anticorrupción, transparencia y gobierno abierto

Eduardo Bobórquez López
Transparencia Mexicana

Introducción

En este trabajo abordaremos varios temas que probablemente sonarán extraños, como lo fueron en 1999, cuando hablamos por primera vez sobre temas de transparencia. En la primera ocasión que expusimos una conferencia sobre transparencia hubo una reacción muy natural de los que acudieron a ese espacio, al señalar que la transparencia gubernamental era muy importante pero que no era para México, sino para países como Finlandia, Dinamarca, Suecia, o para Estados Unidos. Incluso, muchas de las personas que participaban en estos espacios y otras que han estado en investigaciones que Transparencia Mexicana ha conducido, aún piensan que la corrupción es un problema endémico de la sociedad mexicana.

En su momento habrá que explicar la diferencia entre endémico y epidémico porque son conceptos distintos; pero en general, se piensa a la corrupción como un problema endémico, como parte de nuestra cultura, de nuestras instituciones y prácticas, y bajo esa perspectiva no podríamos vivir de otra manera.

Disentimos de tal aseveración, como en su momento lo hicimos de dos profesores universitarios de Estados Unidos, Almond y Verba (1963), quienes

consideraron a nuestra cultura política como parroquial, por lo que los mexicanos no podríamos darnos instituciones democráticas.

La historia de muchos de estos temas ha sido, primero, la de romper no la inercia institucional sino la inercia cognitiva; es decir, cómo entendemos un problema, cómo nos vemos a nosotros mismos, quiénes pensamos que somos y a qué tenemos derecho y a qué no.

Los últimos 17 años nos hemos dedicado a tratar de ilustrar que podemos tener buenas instituciones en materia de transparencia y buenas prácticas. 97% de la información que se solicita a la administración pública federal mexicana se entrega en tiempo y forma y no somos finlandeses, daneses o suecos; y del 3% que no se entrega — un porcentaje muy razonable si se compara lo que ocurre en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, antes IFAI) con lo que sucede en otros órganos garantes del mundo —, menos del 10% de la totalidad, no se satisface después de una recomendación del INAI a favor del ciudadano.

Pero si somos un país de pillos, de ladronzuelos, de corruptos, ¿por qué podemos tener instituciones que sí funcionan?, ¿por qué en el mismo país que tiene

escándalos de corrupción cada semana podemos tener un INAI que resuelve de manera sistemática, normal, sin aspavientos la entrega de información, y que ya pasó el millón de solicitudes de acceso a la información pública?, ¿no la transparencia era para los finlandeses y para los suecos?, ¿no decían los mexicanólogos de la Universidad de California que nuestra cultura política no daba para tener instituciones democráticas?

Es de sorprenderse que Alemania tome el caso mexicano para discutir su ley de acceso a la información pública, porque los alemanes no tienen una buena ley al respecto, como en 1994 ni Alemania, ni Canadá tenían un sistema de compras transaccional vía Internet para la administración pública federal, al que llamamos en ese momento Compranet, México fue pionero en este tema.

Con esto no queremos decir que no haya problemas graves que enfrentar en el país, sino que la idea es tratar de pensar que el primer problema por combatir es la inercia cognitiva; es decir, que mientras no pensemos al país de otra forma, estaremos destinados a fracasar en muchas de las áreas donde no cambiemos los anteojos y la forma de vernos a nosotros mismos. Cuando decidamos cambiar el paradigma en el que vivimos así como romper con las ataduras institucionales y cognitivas que todavía sostienen a muchos, entonces podremos tener instituciones que funcionen.

Tampoco queremos señalar que todos los órganos garantes de acceso a la información del país funcionen bien, si fuera así, el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no se hubiera reformado en varias ocasiones con la finalidad de asegurarnos que dicho artículo efectivamente sea un derecho idéntico para todos los mexicanos y mexicanas. Haber diseñado adecuadamente al INAI no significa que los congresos estatales lo hayan hecho también con sus órganos garantes locales, debido a que en estos ámbitos, de igual modo, existen inercias institucionales, políticas, cognitivas, amarres, componendas, alianzas, y lo que puede ser un nuevo paradigma en un lugar, puede distorsionarse una vez que llega a otros.

Los zares anticorrupción

Actualmente, nuestra pelea más importante como sociedad es dejar atrás la idea — cuando menos romántica, pero tal vez profundamente ingenua — de los zares anticorrupción, pues sin hacer una larga revisión histórica podemos decirles que los zares no son una buena idea, ya que ni en Rusia funcionaron — la Rusia zarista terminó con una revolución comunista —. Estos se pensaron en nuestro país como consecuencia del modelo de partido único y hegemónico, del sistema autoritario y vertical al presidente de la república.

Con este modelo, el titular del Poder Ejecutivo federal buscaba construir un sistema de control para sus propios alineados, para su propio gabinete, no pensaba en el control democrático, menos aún en el control del ejercicio público para cambiar la vida de los ciudadanos, sino en mecanismos para atraer a los distintos grupos dentro de su equipo y de su partido así como regular el poder. Así se concibió en 1982 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), no como un instrumento de control de la Soberanía sobre el ejercicio gubernamental, sino como un instrumento de control político de la presidencia de la república sobre el gabinete y sobre las fuerzas políticas del país.

Sin embargo, el problema no es, de nueva cuenta, que se haya diseñado de esa forma hace 33 años, sino que aún pensemos que dicha fórmula resuelve y resolverá los problemas de corrupción en México; es decir, que sigamos con la misma inercia cognitiva e institucional, que ha sido muy difícil romper porque la tentación es muy grande.

Pensemos en el difícil momento que enfrenta actualmente el secretario de la Función Pública (SFP), Virgilio Andrade, principalmente por el modelo de inercia cognitiva tan fuerte en México; cuando todos pensamos que la lucha contra la corrupción debe ser de una manera, y que todas las expectativas del país se vuelcan sobre un individuo. Es decir,

operamos todavía bajo la lógica de los zares, y entonces, es normal que la opinión pública pregunte, ¿cómo es que el secretario de la Función Pública podrá, no tan sólo enfrentar la investigación sobre un posible conflicto de interés del presidente de la república Enrique Peña Nieto (2012-2018), sino además, atender los problemas de corrupción que se viven en el país?

Una vez designado titular de la SFP, Virgilio Andrade respondió en su primera entrevista pública que la SFP “sólo investiga a funcionarios federales, por lo que no está facultada para indagar el posible conflicto de interés del presidente Enrique Peña Nieto”. La respuesta del secretario de la Función Pública es la misma que daría cualquier titular de un órgano interno de control, porque no son zares anticorrupción, y por lo tanto, no pueden combatir todas las expresiones de la corrupción, aunque la opinión pública espere que así se conduzcan.

Con la designación y con la respuesta de Virgilio Andrade, observamos la sorna, la burla, los *memes* que recorrieron las redes sociales; y el límite histórico de un paradigma en el momento en que el secretario de la Función Pública admitió por primera vez no tener las facultades y atribuciones para cumplir con la tarea que se le encomendó. En efecto, los “órganos internos de control” sólo son órganos internos de control y nada más, puesto que tienen limitantes

institucionales, con facultades y atribuciones que la ley les otorga, pero no son zares anticorrupción.

En este contexto, es fundamental para el país dejar atrás la idea caduca de los zares anticorrupción y que, como paradigma deje de formar parte de nuestra discusión pública. En consecuencia, los órganos de control interno deberán tener facultades y recursos adicionales para cumplir, eficaz y eficientemente con la tarea que realmente tienen que desarrollar, que es la del control y la disciplina interna de la administración pública.

Los órganos externos de control, como las Entidades Superiores de Fiscalización (ESF) en las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), también deben dejar atrás la falsa idea de que su función es presentar informes de auditoría cada año, sin comprobar el destino que tuvieron miles de millones de pesos, y que esta revelación termine únicamente en un par de notas periodísticas, en el asombro de muchos, en la sensación de que algo grave sucede, pero nada más. ¿Por qué? Porque la tarea del auditor superior de la federación consiste, únicamente, en presentar un informe de auditoría; y cuando encuentre elementos para iniciar un procedimiento por responsabilidades, tendrá que ir con un órgano interno de control, o a la Procuraduría General de la República (PGR) si el asunto es de naturaleza penal.

Este gran órgano llamado ASF ha formado parte de un rito que, desde mi perspectiva, el país ya no resiste. La sensación de que pasan muchas cosas y después no sucede nada; mucho ruido con las observaciones de miles de millones de pesos en las entidades federativas, y luego, no pasa nada, porque no hay ningún responsable de este asunto.

Y después, cuando se solventan las observaciones — porque algunas de ellas se solventarán — no hay una nota en el periódico que diga: “se solventaron 35 mil millones de pesos de 60 mil millones de pesos”, y nadie comenta al respecto. El imaginario colectivo, la opinión pública, se queda con la idea de que México es un país completamente impune, que la gente se roba el dinero en bolsas, que los servidores públicos hacen malversación de los recursos, y no hay consecuencias. Esta sensación que vivimos se relaciona con el diseño institucional que hemos construido por décadas, también con el concepto que tenemos de la corrupción y de la forma cómo la enfrentamos.

El nuevo Sistema Anticorrupción

El 26 de febrero de 2015, la Cámara de Diputados federal aprobó, prácticamente por unanimidad (409 votos a favor, 3 abstenciones y 24 en contra), el dictamen para crear el Sistema Nacional Anticorrupción. En este sentido, analizaremos cuáles

son los pilares del Sistema. El dictamen modifica 14 artículos de la CPEUM: 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122, y se tendrán que crear o transformar diversas instituciones.

Lo que se trata de resolver es una cuestión sencilla, ¿qué le corresponde a un órgano interno de control — llámese SFP, Secretaría de la Contraloría — y qué le corresponde a un órgano externo de control, ¿qué órgano sanciona? En este caso, la idea es que quien investigue no sea quien sancione. Por tal razón, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transformará en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y se creará una sala especializada para sancionar a los servidores públicos federales por faltas administrativas graves.

El fiscal anticorrupción se nombrará a partir de la reforma política que se hizo a la Procuraduría General de la República, donde primero se convertirá en una Fiscalía General de la República, y en 2018, se convertirá en una auténtica Fiscalía General de la Nación.

Como se observa, son diversas piezas de un mismo rompecabezas, y su importancia radica en la relación que tendrán estas piezas; es decir, lo que hará que realmente sea un Sistema Nacional Anticorrupción.

Para comenzar hay cambios muy importantes en ciertas definiciones. Por ejemplo, en lugar de tener una Ley Federal

de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, habrá una Ley General de Responsabilidades Anticorrupción.

Por mucho tiempo hemos pensado que combatir la corrupción — los 33 años de inercia institucional — es controlar a los servidores públicos únicamente; precisamente esa ha sido la teoría detrás de nuestras instituciones, por eso se llama Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El problema es que la corrupción tiene 50% de un lado y 50% de otro; el que corrompe y el que se deja corromper. El que se deja corromper puede decir que lo extorsionaron, pero si no denunció la extorsión se convirtió en corrupto. Una de las piezas más importantes del nuevo sistema es que podrá sancionar a las dos partes, al que corrompe y al que se deja corromper. Los temas de tránsito son ejemplo de lo que vivimos cotidianamente, donde consideramos al oficial un ladrón y al conductor una honesta palomita, una víctima, pero que, finalmente, alimenta al sistema de corrupción y por lo tanto es corresponsable.

Si esta situación en el nivel micro con el ejemplo de tránsito puede ser un cambio importante, en el nivel macro es fundamental. Actualmente tenemos abierta la discusión sobre la responsabilidad penal de las empresas, principalmente de aquellas que sistemáticamente corrompen al gobierno, que hacen negocios sucios con

el gobierno, que licitan a la mala. Por ejemplo si el servidor público corrupto queda impune, la empresa corrupta ni siquiera tiene que cambiar de razón social; esto es, si la inhabilitan en una entidad federativa, únicamente se mueve a otro estado con la misma razón social y sigue la fiesta de la corrupción.

Como se observa, son cambios de fondo que tomarán tiempo, no generemos expectativas falsas, ni creamos que a partir de mañana esta situación se transformará, la reforma además está en proceso legislativo. El dictamen será turnado al Senado, y después, se esperará la aprobación de la mitad más uno de los congresos estatales.

Otro cambio de fondo en el Sistema es que se romperá con el monopolio de la SFP para iniciar investigaciones que conduzcan a sanciones; es decir, si a un titular de la Secretaría de la Función Pública le motiva suficientemente un caso para iniciar un procedimiento de responsabilidades, algún órgano más le puede asistir, como la ASF o la Fiscalía Anticorrupción, que puede ser coadyuvante en la investigación administrativa, en tanto no se establezcan los tipos penales para llevarlo a la vía penal. Entonces, serán tres investigadores en vez de uno.

Otro asunto que cambia muy de fondo es que ya no será necesaria una denuncia para iniciar una investigación de responsabilidades, en virtud de que el gran pretexto de la clase política deshonest

ha sido que no existe ninguna denuncia ante tribunales, que sólo son comentarios en los medios de comunicación. A partir de esta reforma la corrupción se persigue ex officio; es decir, si se conoce un acto de corrupción se tiene que investigar porque la trampita de la denuncia — uno de los temas de inercia institucional — estará rota. Seguramente nos tomará tiempo acostumbrarnos a vivir en un sistema donde lo importante será, no lo que puedan probar en tribunales, o a través de la denuncia ante un ministerio público de algún miembro de la clase política o un adversario, sino sólo dejar que las cosas ocurran y darles seguimiento, como sucede en el resto del mundo democrático civilizado.

Por ejemplo, el diario *The New York Times* publicó el 21 de abril de 2012, que la empresa *Walmart* de México destinó 24 millones de dólares para pagar sobornos a funcionarios del país. Por tal motivo, el Departamento de Justicia de Estados Unidos abrió una investigación penal en contra de esta empresa; muy distinto en el caso mexicano, donde varios servidores públicos federales respondieron en las primeras 24 horas — por razones institucionales y no culturales — no tener facultades ni atribuciones para investigar el caso *Walmart*. Fue hasta que el expresidente de la república, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en una gira por Estados Unidos, y ante la presión social en un desayuno con grupos de la comunidad migrante en Houston, Texas,

instruyó a la extitular de la Procuraduría General de la República, Marisela Morales Ibáñez para que levantara — aunque sea — un acta circunstanciada de hechos e iniciara una investigación sobre el tema.

Este tipo de situaciones hacen que México se ubique en el lugar 103 de 175 países del mundo, en el Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2014). Además, como vivimos en la sociedad de la información y no en un rancho aislado ni en un islote en el pacífico, todo el mundo se enteró sobre el caso *Walmart*.¹

El domingo siguiente a la publicación del artículo, en entrevista telefónica con *The Associated Press*, afirmé que “el gobierno federal debe pronunciarse e investigar si aplican las convenciones de cooperación internacional contra el soborno aunque los actos de corrupción hayan sido con funcionarios locales” (*El Universal*, 22/04/2012), publicándose 37 mil notas con mi declaración, por lo que el mundo supo del caso. Para el lunes 23 de abril de 2012 recibí en la oficina a la cadena informativa *Al Jazeera*, evidencia de que el mundo estaba interesado, porque ésta es una de las empresas globales más importantes. Mientras tanto, una lista de servidores públicos decía: — yo no tengo facultades y atribuciones para investigar el tema, no es mi competencia —. A esta situación el mundo la leyó como señal de impunidad; es decir, que *Walmart* estuviera

en un procedimiento judicial en los Estados Unidos y en México únicamente tuvierámos reacciones de este tipo. Así de fuertes e importantes eran nuestros zares anticorrupción.

Es más, ni siquiera pudieron invocar los artículos de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ratificado por nuestro país el 27 de mayo de 1999, equivalente a la Ley que regula situaciones como el caso *Walmart*, en Estados Unidos, y que como se observa, está en plena vigencia en México. Entonces, por cultura general, ya ni siquiera por facultades y atribuciones, pudieron haber dicho los funcionarios que estudiarían si tipificaba bajo la convención de la OCDE para combatir el cohecho, de la cual, México es parte.

Otros temas importantes del Sistema Nacional Anticorrupción

Dentro del Sistema Nacional Anticorrupción hay un tema muy importante para las entidades federativas de México, particularmente para los gobiernos municipales, dado que se acordó que no sólo ciertos ramos del presupuesto público serán auditable por la ASF — Ramo 33 y 28 — sino que también se podrán auditar las participaciones y aportaciones. Por lo tanto, se

acabará la fiesta para los estados y municipios, porque ya no será la lógica local la que moverá las auditorías practicadas a las participaciones, sino la lógica nacional.

Se trata de la lógica de un federalismo responsable; porque si los gobiernos locales ceden la facultad de recaudar impuestos a la federación, es lógico que dichos impuestos sean fiscalizados por aquéllos que brindan el servicio, que no es el gobierno federal, sino la Nación. Esta reforma es muy importante porque romperá con la lógica del poder local. Comencemos a pensar que cuando se envían participaciones a los gobiernos locales es para cumplir con los objetivos de desarrollo que la CPEUM estipula, y para que se ejerzan en la práctica derechos que están asegurados por nuestro marco constitucional, y no sólo para ser observables por la ASF.

Si se conectan estas reformas con otras que ocurren simultáneamente, se observará que se trata realmente de un sistema. Por ejemplo, ya se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF, 04/05/2015); también se discutirá una Ley General de Responsabilidades Anticorrupción; el 17 de febrero de 2015 el Senado aprobó “la minuta de la Cámara de Diputados por la que se reforma y adiciona la Constitución en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, estableciéndose reglas y candados para la autorización de la contratación de deuda,

lo que incluye la aprobación del Congreso” (Senado de la República, Comunicación Social, 17/02/2015); asimismo, se encuentra en implementación y discusión lo concerniente a la armonización contable. Si se conectan todos los elementos se observará que se está construyendo un federalismo responsable.

Si algún gobierno municipal quiere tener más recursos, pero que no sean fiscalizados por la ASF, sino únicamente por el órgano superior de fiscalización de la entidad federativa a la que pertenece, tendrá que recolectar su predial, lo cual será un aspecto positivo para dejar atrás la posición más baja de recaudación predial de los 34 países miembros de la OCDE.

Finalmente, es evidente que las reformas no serán posibles si no hay un contexto general de exigencia social; es claro que el aspecto educativo es fundamental; por ejemplo, a través de los libros de texto para que continúen con los temas de civismo, cultura de la legalidad, transparencia, y que las escuelas primarias que no son públicas los usen porque, generalmente, reciben los libros de texto y los guardan. Pero no sólo se trata de promover los valores en nuestros libros de texto y en nuestras escuelas, sino que se requiere un contexto de exigencia social, de lo contrario pasará lo de siempre, donde somos muy buenos en el diseño institucional y muy malos en la implementación de reglas y políticas.

El problema es que la exigencia social ya llegó, pero lo hizo por la vía más complicada; a través de la sensación que tienen quienes han estado cerca o simpatizan con las movilizaciones sociales alrededor de la desaparición de 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa el 26 de septiembre de 2014, y quienes consideran que el estado de derecho en México no funciona — independientemente si el Estado fue o no el culpable —. Jurídicamente es un tema muy importante, aunque en ocasiones lo abordamos con ligereza; sin embargo, es preocupante que una generación de mexicanos crea que la CPEUM es un modelo de inspiración, y no una obligación acatarla, cumplirla y respetarla.

No es casual que de las diez acciones que planteó el presidente Enrique Peña Nieto para mejorar la seguridad, la justicia y el estado de derecho, el jueves 27 de noviembre de 2014, el séptimo haya sido sobre justicia ciudadana; es decir, “la que exige el ejidatario que pierde su tierra sin razón, el propietario a quien no le pagan la renta, el consumidor que no recibe el producto por el que pagó, o el ciudadano que fue víctima de un abuso de autoridad, por mencionar algunos casos” (*Excelsior*, 28/11/2014). Se trata entonces de comenzar a transformar esta gran idea del estado de derecho en prácticas muy concretas de la vida cotidiana y no sólo en el mundo del diseño institucional.

La sociedad está cansada de

servicios piratas de recolección de basura, de que el tandeo del agua no funcione, de servicios públicos de mala calidad, de trámites engorrosos. Precisamente las investigaciones evidencian que una de las cosas que más agrede y ofende a la población es que los servicios públicos no funcionen.

Por decirlo rápidamente, el pacto social está roto, el ciudadano no paga su predial y al mismo tiempo no espera servicios públicos de calidad, es una relación disfuncional entre gobernantes y gobernados. “El pacto social, la Constitución no se cumple en la práctica, y los derechos se van transformando en privilegios: unos cuantos tienen acceso a educación de calidad y otros tienen que arreglárselas por cuenta propia. Y de forma más cruda, hay quienes convierten los derechos en moneda de cambio políticas: si me apoyas en las elecciones tendrás agua y alumbrado público. O al reverso de la moneda: si quieres mantener tus privilegios, déjame seguir gobernando o dirigiendo tu empresa” (Bohórquez, 04/09/2014). En consecuencia, para qué nos hacemos jurídicamente muy sofisticados si en la vida cotidiana no está cambiando la vida de las personas.

De esta forma, para combatir la corrupción, los sistemas deberán tener una vocación distinta a la de controlar únicamente a los funcionarios que no están de acuerdo con la manera de pensar de sus titulares. Su enfoque deberá cambiar en concreto la vida de las personas y garantizar el

cumplimiento de los derechos de las personas establecidos en la Constitución, cuya reforma del 10 de junio de 2011, cambió la denominación del Capítulo I del Título Primero de “Garantías individuales” a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”; de lo contrario será únicamente motivo de discusión académica y pública sobre sistemas, instituciones, procedimientos.

Al respecto, lo que han conseguido los daneses es impresionante. Dinamarca es el país mejor evaluado con 92 puntos, en el Índice de la Percepción de la Corrupción, 2014. En el Foro “Herramientas para una mejor gestión del desarrollo a partir de la relación gobierno-sociedad”, organizado el 26 de noviembre de 2013 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México y Transparencia Mexicana, donde se intercambiaron experiencias en materia de combate a la corrupción, se explicó que Dinamarca era un país con graves niveles de corrupción, que sufría de un pésimo gobierno con una estructura monárquica ineficaz, incompetente, que no había logrado transformar la vida de sus ciudadanos. Lo curioso es que esto sucedió hace apenas dos siglos, sólo que un día decidieron que las cosas serían diferentes.

Probablemente hay muchas historias interesantes en Dinamarca sobre cómo tuvo que cambiar el rey y sus asesores, historias palaciegas que nos entretienen, como los relojes de algún político o los

bolsos de una lideresa sindical; sin embargo, se trata de la coyuntura, y nosotros tenemos responsabilidad no sólo en el día a día, sino que tenemos responsabilidad histórica aunque parezca que no. Lo importante por destacar es que Dinamarca decidió un día dejar de ser un país corrupto y empezaron por construir las instituciones, las prácticas, los mecanismos que actualmente hace pensar a los daneses de esta generación que Dinamarca siempre fue así.

Gobierno abierto

El Sistema Nacional Anticorrupción, la transparencia y la rendición de cuentas se relacionan con el concepto de gobierno abierto. Actualmente y a partir del 29 de septiembre de 2014, México preside la Alianza para el Gobierno Abierto en el nivel mundial para los 64 países que la integran.

En las oficinas de Transparencia Mexicana trabajan un grupo de jóvenes mexicanos conocido como los *millennials*, tienen menos de 30 años por lo que para ellas y ellos siempre ha habido acceso a la información, desde que ingresaron a la escuela ya había leyes de acceso a la información pública, por lo que nadie tiene que animarlos a preguntar al INAI lo que deseen de sus gobiernos, puesto que saben que es su derecho, y con la información obtenida realizan visualizaciones.

Los *millennials* invitan a *hackers*²

cívicos para desarrollar *startups* o *datatops* — tienen diversos nombres en virtud de ser globales —, y trabajar con información pública y con información en datos abiertos. No se trata de ciencia aeroespacial, ni tiene que ver con ingeniería, sino con formatos para hacer pública la información. Además, no tan sólo construyen visualizaciones para entender mejor los problemas de la comunidad en la que vivimos, sino que entre 24 y 36 horas desarrollan una solución para un problema gubernamental.

Este tema pareciera muy lejano para México; sin embargo, nuestros *hackers* cívicos, nuestros expertos en visualizaciones y en datos abiertos son tan competentes como los daneses en este ámbito, ya no tienen el “síndrome del jamaicón”³ — la idea de que somos un pueblo sojuzgado —. Esta generación de mexicanos trabaja en temas cívicos, y no está dispuesta a esperar 120 años o a que se ponga de moda el tema de datos abiertos para trabajar en ello — ya que el primer país del mundo que tuvo una ley de transparencia, lo hizo 120 años antes que México —. Los *millennials* viven al día, están en todos los temas, quieren ser frontera en asuntos importantes del mundo, y lo son.

Precisamente el 28 de febrero de 2014 se promulgó la Política Nacional de Datos Abiertos en México — al respecto son pocos los países en el mundo que tienen una política como ésta —, convirtiéndose en punta global en este aspecto.

Entonces, hay una nueva generación de mexicanos que ya no tan sólo les interesan los documentos, sino además las bases de datos.

La Política Nacional de Datos Abiertos puede consultarse en la página gubernamental: datos.gob.mx. En dicho sitio se pueden encontrar temas de contraloría social y de otros asuntos interesantes.

En esta página *web* hay un ejercicio que realizaron los *millennials* en 72 horas, donde cruzaron ciertas variables del huracán Ingrid y de la tormenta Manuel en Baja California Sur. De acuerdo con las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) los apoyos de emergencia tienen que entregarse a partir de un par de variables como los centímetros cúbicos de agua o el nivel que ocupa físicamente en una inundación. Cruzaron información con datos de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y del FONDEN, y después crearon un modelo en tiempo real que ve exactamente cómo se mueve el nivel de agua en cada una de las poblaciones, y si se entregó el recurso en el polígono correcto a partir, no de lo que dice la cédula del trabajador de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que fue a llenarla al lugar de la inundación fluvial, sino del número exacto de centímetros cúbicos de agua, que es una medición que tiene CONAGUA y luego la corre en tiempo real.

Con esta medida se puede observar cómo fue reaccionando el Estado mexicano

con Ingrid y Manuel, por horas, y si lo hizo adecuadamente. Como se advierte, se trata del futuro de la contraloría social.

Es importante reconocer que este trabajo lo han desarrollado jóvenes, no de la Universidad de Harvard o de la Universidad de Stanford, sino que varios de ellos son de San Martín Texmelucan, Puebla, sólo que saben trabajar de manera coordinada y colectiva. Ingenieros, diseñadores gráficos, abogados, contadores, participan para tratar de resolver problemas. Actualmente se trata del modelo experimental, pero no tardará en desarrollarse la aplicación.

Pensemos en una reunión de los *millennials* con funcionarios de la Secretaría de la Función Pública y con el titular de Contraloría Social para que en vez de que el comité encargado de la contraloría social tenga que ir a revisar la ejecución de una obra cada semana, la pueda ver mediante *Google Maps*, y se envíe información estratégica a dicho comité para que ejerza su función relevante, que no es colocar palomitas y llenar formatos, sino llamar a cuentas a quien está en el ejercicio del gasto público. Entonces, en lugar de tener miles de contralores sociales trabajando para levantar firmas, les darían tareas sustantivas, reconociéndoles sus derechos como ciudadanos, a través de información indispensable para hacer adecuadamente su tarea de contralores sociales.

Por su parte, no fue el buscador

Google quien colocó la información para *Google Maps*, sino que gratamente, fue el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Precisamente, los modelos de gobierno abierto trabajan con la materia prima que coloca el Estado; en este caso, con los mapas se pueden montar aplicativos que solucionen problemas específicos de gobierno.

Por ejemplo, en la ciudad de México, un grupo de jóvenes desarrollaron, en 2014, una aplicación llamada *Traxi* que permite a los usuarios elegir taxis seguros y conocer su nivel de confiabilidad antes de abordarlos. “Los parámetros con los que se mide este índice de confiabilidad son cinco: 1. Si el taxi pertenece o no a la revista vehicular, por lo que si el taxi es pirata la aplicación te indicará que no es seguro abordarlo. 2. Si el taxi está al corriente con el pago de la tenencia vehicular. 3. Si el taxi ha tenido infracciones y si se han pagado o no. 4. Si el taxi circula ese día. 5. Si el taxi está facultado para transitar (dependiendo de la antigüedad del automóvil)” (*Milenio.com*, 15/08/2015).

Este aplicativo funciona únicamente con ingresar el número de placas del taxi desde el *Smartphone*, lo cual permitirá conocer el historial del taxi, número de accidentes que ha tenido, si alguna vez ha sido suspendido, quién es el conductor, además, se tendrá la posibilidad de reportar el desempeño del taxi y a partir de cierto número de reportes se podrá revisar su

concesión; lo cual es muy importante porque al ser un récord público, la Secretaría de Movilidad del gobierno de la ciudad de México no podrá ocultar que el taxi tiene un expediente abierto.

Conclusiones

Nos encontramos en un momento muy triste en términos de la república. El malestar social es evidente, la desconfianza en la clase política no puede ser ya mayor, la confianza institucional en los legisladores es tan baja como la de los policías. Es claro el alejamiento entre la sociedad y el gobierno, base de nuestro pacto social.

Sin embargo, bajo este clima de malestar social, también es evidente que hay un momento de innovación institucional y práctica que nunca antes se había visto; por ejemplo, es motivo de orgullo saber que la información para *Google Maps* la puso el Estado mexicano porque se hizo con nuestros recursos, y porque además a partir de dicha información se están proponiendo alternativas y estrategias para solucionar problemas.

Tampoco debemos generarnos falsas expectativas, de la misma forma que no todos los norteamericanos ganaron con el desarrollo del Valle del Silicio en California, no todos ganaremos porque habrá una nueva forma de desigualdad en este tema. A partir del desarrollo de soluciones

inteligentes para celulares, habrá quienes puedan acceder a ellos y encontrar más seguridad en su viaje, trátase de una solución privada como *Uber* o de una solución pública como *Traxi*.

Entonces, habrá un cambio profundo en la forma en la que se hace gobierno, y todos estamos invitados, pero no todos aceptaremos la invitación, habrá quienes prefieran quedarse en su zona de confort, mantener su *status quo* y preservar su pequeño mundo muy seguro.

Así ha pasado en la historia de México, siempre hay quienes piensan que pueden mantener el control sobre la realidad; lo hicieron las haciendas durante los siglos XVIII y XIX, al considerar que podían controlar la realidad y alrededor de la hacienda preservar el *status quo*; lo hicieron los latifundistas pensando que nunca habría una reforma agraria; lo hicieron los primeros empresarios industriales que no se interesaron ni en el desarrollo ni en los derechos de sus trabajadores.

La historia del país ha sido de grupos que se han resistido profundamente al cambio, que disfrutaban el *status quo*; pero hay noticias, está surgiendo una nueva clase política y una nueva clase social. Ser parte del futuro de México o continuar defendiendo un pasado caduco y que ya no da para más es una decisión personal, individual, íntima.

Notas

¹ *The New York Times* ganó el premio *Pulitzer* por la investigación que realizó sobre los sobornos que ejecutivos de *Walmart* supuestamente pagaron a funcionarios en México.

² Actualmente se utiliza el término para referirse a los criminales informáticos que tratan de introducir un virus en algún sistema; sin embargo, los *hackers* cívicos son personas que buscan resolver problemas sociales a través de la vinculación entre gobierno y población con el uso de herramientas tecnológicas.

- 24 - ³ Alude al bajo rendimiento del futbolista mexicano José Villegas Tavares en el extranjero porque le invadía la nostalgia, y por lo tanto, no podía realizar sus actividades adecuadamente.

Bibliografía

Almond, Gabriel y Sidney Verba (1963), *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.

Bohórquez, Eduardo (04/09/2014), “El pacto que nació roto”, en *Tribuna Milenio*, México, DF.

El Universal (22/04/2012), “Gobierno mexicano debe investigar a *Wal-mart*: ONG’s”, México.

Excélsior (28/11/2014), “Peña Nieto lanza reforma de justicia”, México, DF.

Milenio.com (15/08/2015), “*Traxi*: una app para saber si tu taxi es confiable”, México, DF.

Reforma (05/02/2015), “Incumple la orden de EPN: no indaga”, México, DF.

Senado de la República, Comunicación Social (17/02/2015), “Senado aprueba reformas de disciplina financiera de entidades y municipios”, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/18745-senado-aprueba-reformas-de-disciplina-financiera-de-entidades-y-municipios.html>, consultado el 02 de marzo de 2015.

Transparencia Internacional (2014), *Índice de Percepción de la Corrupción*, en <http://www.transparency.org/>

EDUARDO BOHÓRQUEZ LÓPEZ. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cuenta con estudios de maestría en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Cambridge,

Inglaterra. Director del Capítulo Nacional de Transparencia Internacional. Representante de la sociedad civil ante la Alianza por el Gobierno Abierto en México. Colabora con el Instituto del Banco Mundial asesorando en materia de transparencia y rendición de cuentas en la provisión de servicios públicos y administración de recursos como el agua. Tiene experiencia en la medición y evaluación del impacto de la corrupción, monitoreo de instrumentos internacionales anticorrupción, ética e integridad en el sector privado, la relación entre institucionalidad y corrupción en la política social, entre otros. Publicaciones recientes: (2006), “Bases mínimas para el diagnóstico y la medición de la corrupción en México”, en *Claroscuros de la transparencia. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, InfODF / CDH-DF; (2004), “México: más allá del videogate”, en *Foreign Affairs en Español*, julio-septiembre, México.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 03 de marzo de 2015, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.