



GOBIERNO, TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN EN TLAXCALA. RETOS Y OPORTUNIDADES

ANGÉLICA CAZARÍN MARTÍNEZ, EMELIA HIGUERAS ZAMORA, RENÉ VALDIVIEZO SANDOVAL



TC El Colegio
de Tlaxcala A.C.
investigación · docencia · vinculación



/ElColtlax @Coltlax @coltlax.a.c El Colegio de Tlaxcala www.coltlax.edu.mx

EL COLEGIO DE TLAXCALA, A.C.

"Saber y Ciencia para un Desarrollo Justo y Sustentable"

**GOBIERNO, TRANSPARENCIA Y
CORRUPCIÓN EN TLAXCALA.
RETOS Y OPORTUNIDADES**

EL COLEGIO DE TLAXCALA, A. C.

Angélica Cazarín Martínez
Presidenta

Héctor Manuel Cortez Yacila
Secretario Académico

Alfonso Pérez Sánchez
Director General Académico

Julio César González Morales
Secretario de Investigación

C. P. Santiago Ortega Vega
Director Administrativo

Lic. Karen Jannet Tirado Portillo
Coordinadora de Comunicación Social

Lic. Arturo Juárez Martínez
Coordinador Editorial

GOBIERNO, TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN EN TLAXCALA. RETOS Y OPORTUNIDADES

Angélica Cazarín Martínez
Emelia Higuera Zamora
René Valdiviezo Sandoval

 El Colegio de Tlaxcala A.C.

"Saber y Ciencia para un Desarrollo Justo y Sustentable"

Primera edición: 2021

©2021

El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Melchor Ocampo No. 28

C.P. 90600, San Pablo Apetatitlán, Tlaxcala

Teléfono: (01 246) 46 4 58 74

Web: <http://www.coltlax.edu.mx/>

Diseño de interiores: Rafael Cruz Sánchez

Diseño portada de cuadernillo: Ángel Alejandro López Abriz

Diseño caja contenedora: Juan de la Malinche (24 may 2015). *Zona de monumentos históricos, patrimonio de la nación.*

ISBN: 978-607-7673-72-9

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Índice

Introducción	7
1. Contexto político del gobierno	8
2. Transparencia, rendición de cuentas y gobierno electrónico	12
3. Corrupción	22
Conclusiones	26
Recomendaciones	27
Referencias bibliográficas	29

Introducción

Si bien durante el sexenio en Tlaxcala que comprendió el periodo 2016-2021 hubo un claro intento de transitar hacia un estado donde las distintas instancias y niveles de gobierno adecuaran sus procesos al marco de “la nueva gobernanza”, lo cierto es que aún con los esfuerzos institucionales orientados a lograr este objetivo continúa siendo un proceso inacabado que requiere consolidarse a mediano y largo plazo, en el entendido de que existe hoy una nueva forma de gobernar, donde ya no puede solo gobernarse para el ciudadano, sino con el ciudadano, siendo esta una tarea que para lograrse se deben trascender las formas tradicionales de hacer gobierno e, incluso, revisar los periodos de gobierno.

En Tlaxcala, desde la década de los 70, quienes han detentado el poder, con contadas excepciones, han surgido fundamentalmente de familias políticas con gran arraigo y presencia en la entidad y, si bien con el tiempo se han presentado cambios generacionales en la élite política, podemos afirmar que dicha dinámica es una constante para el caso de Tlaxcala, a pesar de haberse presentado al mismo tiempo alternancias en el gobierno, lo que demuestra que la presencia de los actores locales asociados a dichas familias obtienen el triunfo en elecciones independientemente del partido que los abandera.

Así, este documento presenta una breve revisión de dichos fenómenos y sus implicaciones, dividido en tres bloques: 1) contexto político del gobierno; 2) transparencia-rendición de cuentas y gobierno electrónico; y 3) corrupción. Al final del mismo se esbozan algunas recomendaciones con el único objetivo de coadyuvar y aportar no solo en el logro de un buen gobierno en el marco de la nueva gobernanza, sino en el mejoramiento en la calidad de vida de los tlaxcaltecas.

1. Contexto político del gobierno

El estudio del contexto de los procesos políticos en Tlaxcala es por demás interesante a nivel nacional, dado que entre 1998 y 2010 tuvo en sus elecciones de gobernador tres alternancias políticas continuas, producto de fracturas internas en el entonces partido dominante en la entidad: Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 1998, un desprendimiento del PRI hacia las filas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) permitió que junto con el Partido Verde Ecologista (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT) se postule a la gubernatura a Alfonso Sánchez Anaya, quien triunfaría inaugurando la primera alternancia en la gubernatura de la entidad. Seis años después, en el 2004, otra fractura interna en el PRI permitió llegar a la gubernatura, abanderado por el Partido Acción Nacional (PAN), a Héctor I. Ortiz Ortiz, quien fuera militante del PRI desde 1967 hasta ese año. Ambos personajes tenían larga trayectoria dentro del PRI, dentro de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y en su gremio como médico veterinario, el primero, y el segundo en la CNOP y en la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT), muy cercano a Beatriz Paredes como servidor público en cargo. Estos datos permiten identificar que ambos triunfos y las consecuentes alternancias se debieron fundamentalmente a rupturas al interior de ese partido.

Seis años después (2010) se presentaría una nueva alternancia, pero ahora es el PRI el que recuperaría la gubernatura después de 12 años fuera del poder, siendo su entonces candidato y después Gobernador Mariano González Zarur. En la elección a Gobernador en 2016, el PRI refrenda el triunfo con Marco A. Mena Rodríguez. La dinámica de las alternancias en las elecciones en Tlaxcala reconfiguran la distribución del poder en otros niveles de elección, donde la alternancia pasó de ser un fenómeno a un resultado esperado al que se sumó el transfuguismo político entre partidos, como

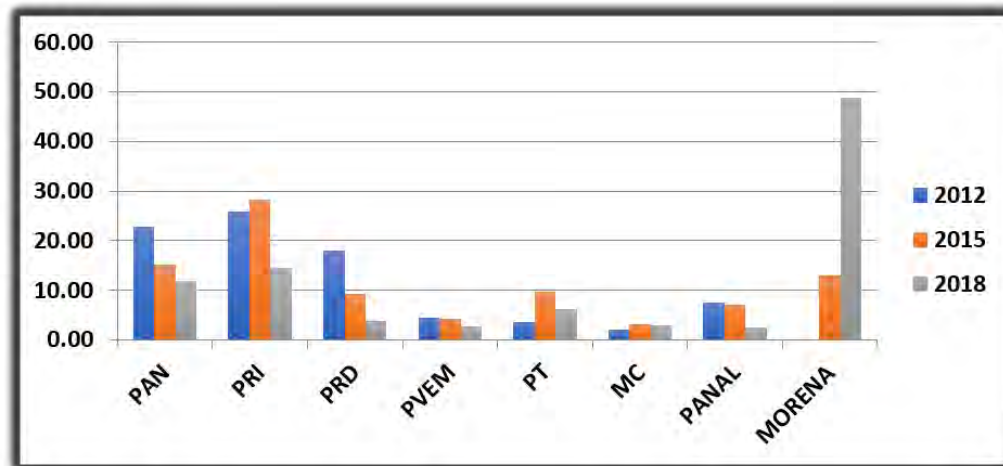
dos aspectos recurrentes cada trienio y sexenio. Es así que el fin de este documento es analizar, sin buscar presentar una proyección, la situación político-electoral de la entidad con ruta a las elecciones del 2021.

Tlaxcala tiene en este momento cinco partidos locales con distinta fuerza y presencia en la entidad: por un lado, el Partido Alianza Ciudadana (PAC), el Partido Socialista (PS) y el Partido Nueva Alianza de Tlaxcala (PNAT) han contendido aliados en varias ocasiones, sin representar una fuerza opositora importante. El PAC es un partido político fundado por el ex Gobernador Héctor I. Ortiz Ortiz, que hasta hace algunas elecciones acompañaba usualmente al PAN; el PS generalmente va con el PRI, igual que el PNAT; por otro lado, el Partido Encuentro Social Tlaxcala (PEST) ha contendido solo, y el nuevo Partido Impacto “Sí” (PIS), tal y como establece la norma electoral para nuevos partidos, deberá participar solo.

La elección 2021 de Tlaxcala tendrá, en lo que se refiere a los comicios federales, 10 partidos políticos, que juntos con los locales pueden ser 15 partidos conteniendo en esta elección. Para la elección federal se han registrado ya dos grandes alianzas: alianza “Va por México” (PAN-PRI-PRD) y alianza “Juntos Haremos Historia” (MORENA-PT-PVEM). Son los más fuertes contendientes: la primera incluye a dos partidos importantes del país, y la segunda al partido actualmente más fuerte de México.

Para dicha elección (2021), si tomamos como referencia el resultado de la elección de diputados federales del 2018, tenemos que los partidos más competitivos en Tlaxcala podrían ser: Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y el PRI, ya que el primero tuvo el 48.7% de los votos, seguido del PRI que obtuvo el 14.5%. Si sumamos los resultados por alianza según esa misma fuente, tenemos que “Va por México” obtuvo el 30.1% de los votos, frente al 57.6% de “Juntos Haremos Historia”. La evolución que han tenido los partidos se puede observar en la Gráfica 1.

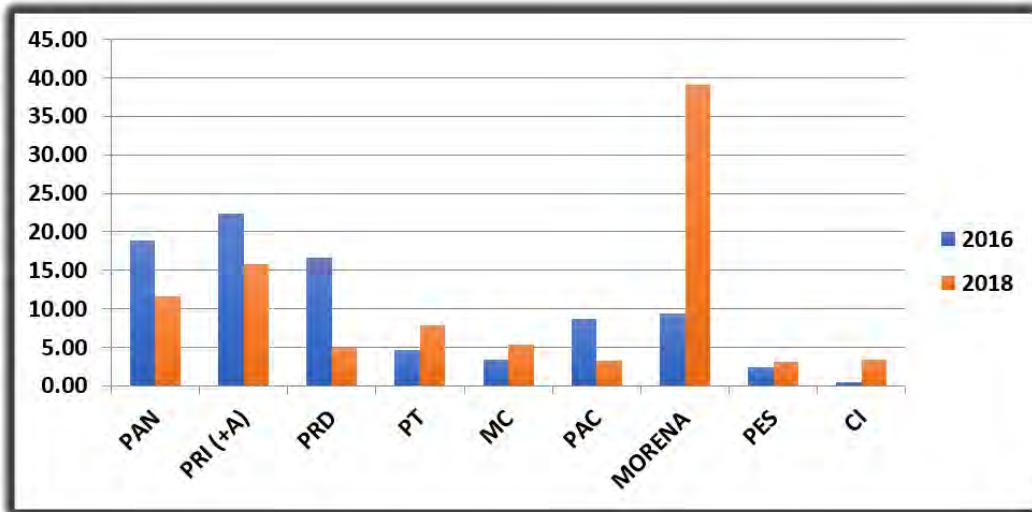
Gráfica 1. Diputados federales; votación 2012-2015-2018



Fuente: INE.

Para la elección local también se han conformado dos alianzas: alianza “Unidos por Tlaxcala”, integrada por el PRI, PAN, PRD, PS y PAC; y la alianza “Juntos Haremos Historia en Tlaxcala”, conformada por MORENA, PT, PVEM, PANALT y PEST. Si hacemos el mismo ejercicio que para diputados federales, pero tomando ahora los datos de la elección de diputados locales del 2018, tenemos que los partidos competitivos en Tlaxcala serían: MORENA con 39% y PRI con 16%. Visto por alianzas, encontramos lo siguiente: “Unidos por Tlaxcala” 36%, y “Juntos Haremos Historia en Tlaxcala” 50%. Su evolución se puede observar en la Gráfica 2.

Gráfica 2. Diputados locales, 2016-2018



Fuente: ITE.

Estos mismos datos los utilizamos para presentar la fuerza por partido y posibles alianzas para la elección a Gobernador. En lo que respecta a la elección de ayuntamientos y otros cargos, los datos más cercanos son del 2016, en donde la distribución de los municipios quedó de la siguiente forma: PRI 19, PAN 10, PRD 10; los demás partidos tuvieron 7 municipios. Esta elección es lejana para utilizar los resultados, pero si revisamos por ejemplo la elección de Presidente de la República 2018, y vemos sus resultados según municipios, encontramos que MORENA triunfó en 56 municipios, el PRI en 3 y el PAN en 1. Como se puede observar, en la década pasada en Tlaxcala para las elecciones federales hubo predominio de la izquierda (PRD y aliados y MORENA y aliados). En las elecciones locales hay predominio del PRI hasta 2018 en que se rompe este predominio de manera contundente, aunque solo fue la elección del Congreso del Estado.

2. Transparencia, rendición de cuentas y gobierno electrónico

En México, han pasado 19 años de aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (DOF, 2002), la cual ha buscado ser un parteaguas en la nueva relación estado-sociedad en la idea de que la transparencia y rendición de cuentas en democracias representativas asegura en gran medida la legitimidad del poder público y su ejercicio, colocándola como un elemento fundamental para el correcto uso y destino de los recursos públicos, y si bien de un tiempo para acá la transparencia se ha puesto de moda en México y la escuchamos como parte casi obligada en los discursos y como bandera pública, lo cierto es que el tema es joven, pero no nuevo. En medio de toda la problemática que han sacudido a México en los últimos años, es importante destacar la aprobación de reformas en materia de transparencia y combate a la corrupción, y por supuesto a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, pero sobre todo es importante destacar en este proceso la participación de la sociedad civil y la academia: algo muy poco frecuente en las prácticas parlamentarias del país, por lo que se debe reconocer en todo lo que vale. La construcción de todo el andamiaje institucional y normativo que da sustento al Sistema Nacional Anticorrupción está aún en proceso, y el mayor reto sin duda será garantizar que los avances que a nivel federal se han logrado, se homologuen a nivel estatal y municipal, asunto que trastoca de manera muy importante la cultura política y, con ello, el descrédito de la gestión pública y del servidor público en todos los órdenes de gobierno.

En esta materia, el estado de Tlaxcala no es la excepción. Por ello, este diagnóstico tiene como propósito analizar la situación y su cumplimiento por parte de las dependencias estatales en el periodo 2017-2021, como un primer acercamiento para coadyuvar con algunas propuestas en razón de que la transparencia y rendición de cuentas trasciendan el plano normativo y se conviertan en parte de la cultura política

en el ejercicio público, uno de los procesos que efectivamente nuestra sociedad debe normalizar.

El fenómeno de la transparencia y rendición de cuentas es considerado como parte de la nueva relación entre ciudadanía y gobierno (Plan Estatal de Desarrollo, 2017-2021); sin embargo, existe una serie de vacíos que aún no permite implementar por completo una política de transparencia en todas las instancias y todos los órdenes de gobierno en la entidad, entendido esto como una nueva atribución para todas las áreas administrativas. Hasta ahora se ha cumplimentado la iniciativa “Tres de tres”, donde cada servidor público, sea cual fuere su nivel de acción, debe atender el compromiso de transparentar: 1) su declaración fiscal, 2) patrimonial y, finalmente, 3) declaración de conflicto de interés; sin embargo, en algunos casos la información no es uniforme y completamente abierta, sobre todo entre los funcionarios del primer nivel de gobierno. Conforme a la información recabada, las dependencias de la entidad se limitaron a concentrar la información pública de oficio a través de sus páginas web, en formatos homogéneos en cuanto al diseño y distribución de la información por parte de la Contraloría del Ejecutivo, tal y como se lee en la leyenda:¹ “El Sistema de Transparencia del Poder Ejecutivo fue desarrollado por el Gobierno del Estado de Tlaxcala, a través de la Contraloría del Ejecutivo”.

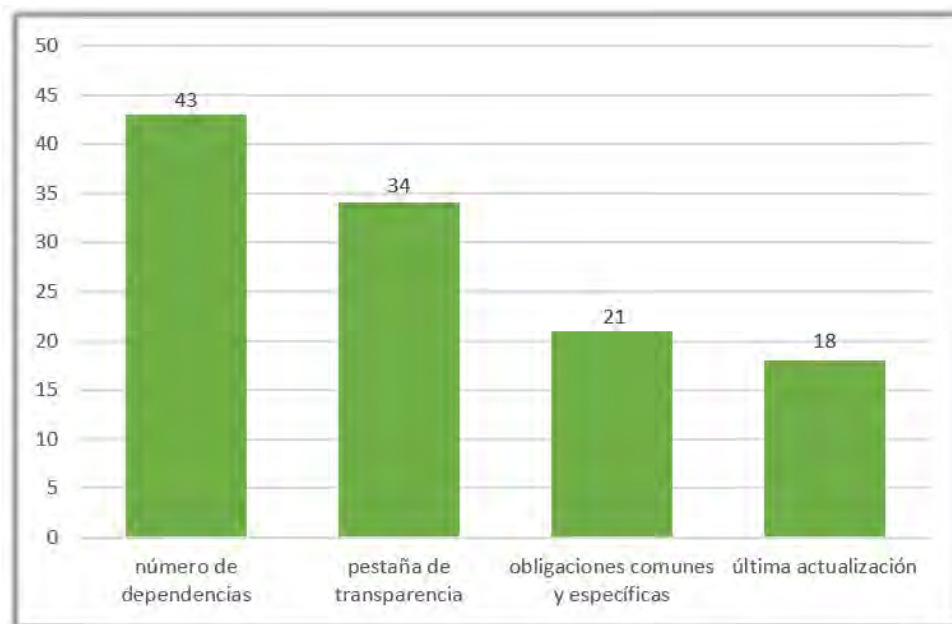
No obstante, algunas de las dependencias lograron alimentar su página web con información actualizada en relación a sus logros y metas cumplidas, pero no así en lo relacionado a las fracciones de transparencia y fechas de actualización. En la Gráfica 3 se observa que, de las 43 dependencias² revisadas, más de la mitad (34) incorporan la pestaña de “transparencia”; pero solo 21 de estas tienen habilitado las obligaciones

¹ La leyenda se ubica en la parte inferior del apartado de la pestaña de transparencia/rendición de cuentas de la página web principal de las dependencias estatales.

² La descripción de las dependencias se encuentra en la nota número 6 del subapartado de Gobierno Electrónico.

comunes y específicas (art. 63 y 64); finalmente, solo 18 entidades se encuentran con información actualizada.

Gráfica 3. Dependencias estatales revisadas en materia de transparencia



Fuente: Páginas web de las dependencias estatales.

Solo por poner un ejemplo, el Instituto del Deporte de Tlaxcala (IDET), en la pestaña de TRANSPARENCIA, direcciona a la página de la Contraloría del Ejecutivo donde se ubica información financiera y armonización contable (ver Imágenes 1 y 2); mientras que en la parte inferior de la página web principal se ubica el rectángulo en color rosa donde se concentra la información pública distribuida en las fracciones del Artículo 63 de las Obligaciones Comunes y Específicas, según la Ley de Transparencia y Datos Personales del Estado de Tlaxcala (ver Imágenes 3 y 4).

Imagen 1. Página de inicio del Instituto del Deporte de Tlaxcala



Fuente: IDET.

Imagen 2. Página web del Instituto del Deporte de Tlaxcala (TRANSPARENCIA)



Fuente: IDET.

Imagen 3. Página web del Instituto del Deporte de Tlaxcala



Fuente: IDET.

Imagen 4. Página web del Instituto del Deporte de Tlaxcala



Fuente: IDET.

La estrategia resulta poco accesible para la ciudadanía que no está familiarizada con las obligaciones de transparencia, ni mucho menos con la actualización de la información según los términos establecidos en la ley. Es importante comprender que la transparencia es un tema de muchas aristas, cuya expresión práctica habla de las múltiples formas en que se relacionan el Estado y la sociedad. La tendencia a la clausura y el secreto administrativo se enfrenta hoy a una corriente opuesta, que busca la mayor apertura de la información producida por el Estado y apuesta por la vigilancia social de las decisiones y las políticas públicas. La transparencia supone un nuevo desafío a la relación entre el Estado y los ciudadanos, que aún están muy lejos de encontrar una solución acabada con una nueva concepción del Estado de derecho y, con ello, el ejercicio de gobierno. En este sentido, la transparencia y rendición de cuentas, como parte de un sistema nacional, pueden ser leídas como un esfuerzo a mediano y largo plazo con un verdadero alcance nacional y en todos los niveles de gobierno, donde Tlaxcala no debe ser la excepción.

En materia de Gobierno Electrónico, y en el contexto de la pandemia por la COVID-19, se ha hecho urgente la necesidad de generar vías múltiples de interrelación entre ciudadanos y autoridades; sin embargo, esto no es nuevo. Desde hace décadas la tecnología ha mediado las interacciones, siendo una de las vías el gobierno electrónico: la utilización de la tecnología para “fomentar la transparencia, eliminar la distancia y otras categorías de separación, empoderando al ciudadano para participar en los procesos políticos que afectan sus vidas” (Al-Hashmi y Basit, 2008, p. 152). Los gobiernos han adoptado diversas estrategias para poner en marcha sus principios. Organismos como las Naciones Unidas (ONU) o el Banco Mundial (BM) han intentado comprender las fases de su implementación y entre ellos hay consenso en distinguir los siguientes momentos: 1) informativo, 2) con servicios e interacciones limitadas, 3) con servicios ejecutables, y 4) con rendición de cuentas e integración de la ciudadanía. En

este documento se presenta un diagnóstico de la situación en Tlaxcala, seguido de una serie de recomendaciones en esta materia.

En México, desde la década de los 70 se comenzaron a llevar a cabo esfuerzos para incorporar el uso de las TIC en la administración pública. El gobierno de Zedillo significó un hito respecto al gobierno electrónico, fundando sus bases (Sour, 2007), pero fue durante el sexenio de Fox cuando tuvo mayor expansión. En el 2011, Dorantes y Álvarez llevaron a cabo un diagnóstico para conocer el estado del gobierno electrónico en México; estudios en el que Tlaxcala ocupó el último lugar a nivel nacional.

Los investigadores del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPyS), adscritos al COLTLAX, realizaron un análisis de 44 páginas web,³ de 43 dependencias estatales. Considerando la información presentada y algunos aspectos técnicos, concluyeron que la mayor parte son informativas. Si bien en algunas se ofrecen servicios e interacciones limitados, en el estado de funcionamiento actual buena parte de los trámites requieren en algún punto la presencia del ciudadano; los mecanismos de rendición de cuentas deben continuar fortaleciéndose, pero sobre todo es esencial dar un rol más activo a la gente.⁴ En la Imagen 4 se muestra en análisis porcentual.

³ Se consideraron 51 dependencias, pero ocho marcaban errores o bien las páginas no se pudieron localizar.

⁴ Se consideraron: Coordinación General de Ecología, Colegio de Bachilleres del Estado de Tlaxcala, Comisión Estatal de Arbitraje Médico, Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario, Instituto Tlaxcalteca de la Infraestructura Física Educativa, Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Sistema Estatal del DIF (2), Fideicomiso Casa de las Artesanías Tlaxcala, Centro de Rehabilitación Integral, Instituto Estatal del deporte, Instituto Inmobiliario de Desarrollo Urbano y Vivienda, Dirección de Atención a Migrantes, Coordinación General de Comunicación Social, Instituto Tlaxcalteca de la Juventud, Coordinación Estatal de Protección Civil, Instituto Tlaxcalteca para la Educación de los Adultos, Secretaría de Educación Pública, Oficialía Mayor de Gobierno, Secretaría de Planeación y Finanzas, Procuraduría General del Estado de Tlaxcala, Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, Consejería Jurídica del Ejecutivo, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Fondo Macro para el Desarrollo Integral de Tlaxcala, Instituto Tlaxcalteca de Personas con Discapacidad, Pensiones Civiles, Universidad Politécnica, Consejo Estatal de Población, Coordinación de Radio, Cine y Televisión, Secretaría de Salud, Instituto Tlaxcalteca de la Cultura, Colegio Educación Profesional Técnica del Estado de Tlaxcala, Instituto del Catastro, Régimen Estatal de Protección Social en Salud en Tlaxcala, Instituto Tecnológico Superior de Tlaxco, Instituto Estatal de la Mujer, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Fomento Agropecuario, Secretaría de Políticas Públicas y Participación Ciudadana, Contraloría, Universidad Tecnológica de Tlaxcala y la Secretaría de Desarrollo Económico de Tlaxcala.

Antes de abordar las consideraciones relativas a la información, conviene mencionar que algunas páginas no fueron fáciles de encontrar en los buscadores más utilizados,⁵ y hay dependencias que tienen más de un dominio. Con relación a la información, se precisa que aunque el 84% de las páginas de entidades presentan la misión y visión, en algunos casos la redacción resulta indicativa de falta de claridad de estos aspectos. En cuanto a los programas que operan: el 54% tiene alguna especificación o la información de la convocatoria; pero son limitadas las que los presentan completos. El 52% de las páginas no presenta el organigrama; una parte de las que lo hacen, se limita a un cuadro de cargos.

Imagen 4. Estado del gobierno electrónico en Tlaxcala



Fuente: elaboración propia, con base en los sitios web de las 43 dependencias analizadas.

⁵ Google Chrome, Internet Explorer, Microsoft Edge, Mozilla Firefox y Apple Safari.

El 45% de las páginas no tiene información sobre el encargado; en las que se cuenta con ella no se puede acceder al CV en extenso. Lo mismo ocurre con la información del personal: el 63% de los sitios no cuenta con información sobre la gente que labora; y en ninguno se puede acceder al CV completo. Sobre la presentación de la información: el 52% de las páginas cuenta con bases de datos, que están en formato abierto y son de fácil descarga; el 22% con videos de buena resolución y el 31% presenta infografías con temas de actualidad; el más importante, la COVID-19.

Además de la información presentada se consideraron los servicios ofrecidos: solo 24 páginas cuentan con la oferta de dichos servicios, los cuales se gestionan a partir de la plataforma tlaxcalaenlinea.gob.mx, que es una especie de repositorio. La página se organiza en 17 rubros que agrupan 697 trámites y servicios. Para poder hacer uso de ellos, se requiere contar con un usuario. Al crearlo no se envía correo de confirmación, lo que dificulta rastrear la información posteriormente; además, la recuperación de la contraseña no es posible. Se tienen trámites gratuitos y otros con costo. Para estos últimos el pago en línea no funciona, aunque se puede realizar de forma presencial en 17 instituciones. El 25% de las dependencias que ofrecen servicios lo hacen totalmente en línea. Todo se presenta como si, pese a las posibilidades tecnológicas, aún la funcionalidad se encontrara limitada.

Un aspecto central en el gobierno electrónico es el contacto entre la población y las dependencias. En Tlaxcala, se siguen privilegiando las formas tradicionales: se proporcionan como las principales el teléfono y la dirección (84% cada uno), al correo electrónico (65%), el chat (13%) y buzón de sugerencias (11%). En cuanto a las redes sociales: el 36% de las páginas no lo presenta, el 54% tiene Facebook, el 38% Twitter, el 29% YouTube y el 27% Instagram. Asimismo, es de remarcar que el 47% propone aplicaciones relativas a sus áreas de trabajo. En contraparte, se resalta que algunos sitios tienen redes, pero los vínculos no funcionan o no coinciden con las de la actual

administración. El segundo rubro analizado fueron los aspectos técnicos. Se verificó la compatibilidad con los navegadores más utilizados. Prácticamente todas las páginas son compatibles, aunque Internet Explorer reporta lentitud en algunas funciones y excepcionalmente no se logran abrir páginas. Es de señalar que para algunos trámites se necesitan navegadores particulares como en el caso de las declaraciones patrimoniales de la Contraloría. No todos los usuarios acceden a las páginas desde la computadora, por ello se verificó la posibilidad de consultarlas desde celulares y tabletas.

En general esto es posible con dos variantes: aquellas que han realizado los ajustes y presentan la información incluso de mejor manera que en la versión para página web; y aquellas donde es difícil de consultar por la resolución. En cuanto al diseño, todas presentan tipografías legibles y se resalta el uso de una plantilla compartida; si bien esto da homogeneidad, las hace poco atractivas, especialmente las que utilizan la plantilla básica, pues hay dependencias que cuentan con una mejorada y otras con dominios particulares (.com) con diseños un poco más atractivos. Al entrar a las páginas, los usuarios esperan encontrar cierta información; pensando en ello se analizó la facilidad de navegación: en el 77% de las páginas lo buscado se puede encontrar en uno o dos clicks; el 79% cuenta con menú y el 29% con un buscador, sin embargo, en casi la mitad de los casos no funciona.

Para generar espacios incluyentes las páginas deben adaptarse a las necesidades de la población. Ninguno de los sitios cuenta con mecanismos para atender a quienes tienen necesidades auditivas o visuales particulares. Igualmente, se señala que no hay traducciones para lenguas indígenas y que solo dos páginas cuentan con ellas para otros idiomas. Finalmente, se analizó el cuidado de los datos personales. En este rubro todavía queda trabajo por hacer: solo el 4% de los sitios presenta el aviso de uso de Cookies, y el 61% tiene la política de privacidad de modo visible.

3. Corrupción

El combate a la corrupción se ha convertido en una de las principales exigencias en la agenda pública en el contexto de naciones democráticas. La corrupción y las conductas sociales vinculadas a esta erosionan el entramado social, debilitan el desempeño gubernamental, amenazan la consolidación y la estabilidad de las instituciones democráticas. Conforme a la última medición de Transparencia internacional (Transparencia Mexicana, 2020), que califica a 180 países y territorios en función de los niveles de percepción de corrupción en el sector público, México logró subir un punto en el 2019, ubicándose en el lugar 130 de 180 países participantes en el conteo de corrupción en el sector público a nivel mundial. Al parecer, México detuvo una tendencia a la baja en el índice de 5 años al obtener 29 de 100 puntos para compartir escaño con países como Guinea, Laos, Maldivas, Mali, Myanmar y Togo.

La Ley General del Sistema Anticorrupción (LGSNA) se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2018 (Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala, 2020), cuya entrada en vigor fue un día después. La LGSNA es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Frente al desencanto social con la política y la democracia, el descrédito en el ejercicio de la función pública se transformó en un talón de Aquiles que debe atenderse y, en función de ello, debemos preguntarnos: ¿cómo funcionan las políticas públicas de nueva generación? Siendo la política anticorrupción una de ellas.

Durante la campaña electoral de 2018 y, ciertamente, tras la victoria de Andrés Manuel López Obrador, la corrupción y la impunidad se convirtieron en temas centrales de la agenda pública. Sin embargo, hasta ahora, los engranajes no terminan por coincidir echando a andar la máquina completa, esto no quiere decir que la trayectoria de implementación del sistema se haya detenido, sino que los avances son dispares con diversos vacíos y limitaciones, como es natural en toda nueva política. No obstante, hasta el momento sigue siendo la apuesta más comprehensiva de combate y prevención de la corrupción en México. Los próximos años dirán si el legado de esta reforma constitucional del sexenio anterior será reivindicado, renovado y funcional; o, en cambio, terminará en el olvido como otro esfuerzo malogrado por atacar uno de los problemas más sensibles del país. Lo cierto es que la corrupción en el espacio público no puede explicarse simplemente por la suma de actos discretos de mal comportamiento individual de un funcionario, sino que los actos de corrupción se desarrollan en la interrelación de los roles diferenciados entre funcionarios, es decir que cuando la corrupción es sistémica termina por afectar al sistema en general.

El acceso a la información pública se ha convertido en un derecho sustantivo de los ciudadanos y esta característica ya normada no puede pasar inadvertida: estamos frente a un derecho y ante una política, donde no solo la federación sino cada entidad e incluso cada municipio debe ensanchar las fronteras de ese derecho, y hacer de la transparencia un asunto local plenamente asumido. Si así fuera, la lógica nacional y de cada entidad podría multiplicar sus virtudes en favor de los ciudadanos y por supuesto como un proceso también asumido de combate a la corrupción. Solo por mencionar, en Tlaxcala el fenómeno de la corrupción según datos de INEGI (2018) registró un aumento, ocupando el lugar número 20 con un nivel de promedio de 12.6%.

En este escenario debemos agregar que en el debate sobre el diseño y el desarrollo de las políticas públicas hay un punto de identidad que refiere a la conquista paulatina

de los derechos ciudadanos, por lo tanto, la última palabra nunca está dicha; por el contrario, cada movimiento a favor o en contra de una nueva idea democrática produce a su vez nuevos conocimientos y modifica situaciones, y eso es lo que está sucediendo con el tema de la transparencia y la rendición de cuentas en México. Cada día se sabe más sobre su importancia, se abren nuevas posibilidades y se plantean nuevos desafíos prácticos. La transparencia se ha convertido paulatinamente en una de las claves para consolidar nuestra democracia con madurez, civilidad y persistencia, así se alcanzará el objetivo.

El Estado es el único legitimado para sancionar conductas que transgreden las normas jurídicas en materia penal. Se refiere al establecimiento de penas para quienes cometan un delito, y otra en materia de responsabilidad de servidores públicos en la que se aplican sanciones de índole administrativas. Estas dos vertientes son indispensables para poder determinar la responsabilidad (penal o administrativa) de un servidor público. Los ciudadanos, al observar que un servidor público incurra en la realización de un hecho de corrupción, tienen el deber de denunciarlo, ya sea de una forma administrativa o ante la autoridad jurisdiccional (Ministerio Público). Los integrantes del Sistema Anticorrupción Estatal y las organizaciones de la sociedad civil, tienen que trabajar en la socialización de sus funciones y sobre todo fomentar la cultura de la denuncia, porque la impunidad es una forma más de corrupción. Denunciar significa hacer del conocimiento de alguna autoridad los actos o hechos que transgreden el orden normativo que está obligada a velar; dar a conocer los hechos que se observan o de los cuales se es víctima es fundamental para proceder con la investigación, y que rompa la cadena de la corrupción.

Con base en dicha concepción, queda claro que los actos o hechos a denunciar por parte de los particulares o ciudadanos pueden ser del más diverso contenido jurídico. Entonces, depende de que los órganos integrantes del Sistema Anticorrupción socialicen

y difundan con la ciudadanía en general cuáles son los hechos de corrupción. Sin embargo, la mayor tarea a realizar por parte de la academia, las OSC, las instituciones gubernamentales y todos los entes públicos y privados, es no normalizar la corrupción; los hechos corruptos dañan a las instituciones, al Estado de Derecho, a la democracia, pero sobre todo laceran a la sociedad. El fenómeno de la corrupción afecta la vida cotidiana del ciudadano, afecta a los gobiernos, nos afecta directa o indirectamente a todos; por ello no debemos tolerarla. La única arma para hacerle frente a la corrupción y a la impunidad es la denuncia.

En Tlaxcala, el sistema estatal anticorrupción tiene, al igual que el sistema nacional, el objeto de establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno, en la prevención, detección, sanción de fallas administrativas y hechos que la ley señale como delitos y materia de corrupción, así como la fiscalización, control y correcto destino de los recursos públicos. La ley prevé que el servidor público de cualquier nivel (federal, estatal y municipal) sea sancionado de forma penal, administrativa, civil o patrimonial, por los actos u omisiones que llegue a realizar. En esta circunstancia surge la importancia de la denuncia. Si bien la ley establece los mecanismos para que un servidor público sea responsable por los hechos que comete u omite, la única forma de ser sometido a una investigación y sanción es a través de la denuncia. Sin embargo, no solo la denuncia es importante, sino la ausencia de impunidad como un eslabón más para romper la cadena de la corrupción.

Con respecto a las últimas mediciones de la organización México Evalúa (2019), en México los índices de impunidad son preocupantes. Esta organización reporta que más del 92.4% de delitos no se denuncian al sistema de justicia como cifra negra. En Tlaxcala estamos cercanos ya al 90%; esto debe ser un foco rojo a observar. En cuanto al actuar de las fiscalías en la investigación de delitos, de poco más de 1 millón

600 mil carpetas de investigación que se iniciaron en 2019, solo el 3.4% resultó en vinculación a proceso; es decir, se contó con pruebas del delito, la identificación del probable responsable y se turnó a una autoridad judicial competente para continuar con el proceso penal. Solo por mencionar un dato, en el caso de Tlaxcala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, desde su creación (12 de abril de 2018)⁶ y hasta el mes de junio del 2020, solo se han judicializado 4 carpetas de investigación (Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala). Estos datos nos hablan del grave problema que constituye la impunidad y la falta de denuncia.

Conclusiones

En el contexto político del gobierno en Tlaxcala, en la elección del 2021 varios serán los factores que muy probablemente van a influir de manera decisiva en el resultado: el manejo de la pandemia, los resultados de la vacunación contra el COVID-19, la reactivación económica y la extensión amplia de la vacunación. Si a ello le sumamos la fuerte campaña contra el Ejecutivo Federal en torno a dichos temas, son factores que claramente van a impactar los resultados electorales en el total de elecciones que se llevarán a cabo en el país. Al mismo tiempo, no puede minimizarse el hecho de que Tlaxcala es una entidad de alternancias en todos los niveles de gobierno, pero de la misma forma encontramos que el transfuguismo acompaña siempre dichos procesos como una dinámica frecuente.

Por el otro, es imposible subestimar la importancia que representan las familias políticas en torno a las elecciones en la entidad y, sobre todo, si los y las candidatas en los distintos niveles de elección presentan vínculos evidentes, siendo los más contundentes los consanguíneos directos e indirectos. En este contexto influirá la valoración que

⁶ Esto con la reforma a la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala (octubre 2012) (Periódico Oficial, 12 de abril, 2018).

tiene la población respecto del gobierno que concluye, a pesar de haber gestionado obras de impacto y programas de gobierno exitosos en pro del desarrollo de la entidad.

Debe considerarse que MORENA, aunque ha sido el partido dominante en el Congreso del Estado, no está desgastado en Tlaxcala por el ejercicio de gobierno (no ha ocupado ni el Ejecutivo estatal, ni ayuntamientos). Sin duda alguna, un elemento de fuerte peso en el desarrollo de las campañas es la migración de militantes hacia otros partidos, lo que posiblemente se expresa en la volatilidad del voto, y es resultado de los conflictos por las candidaturas en todos los partidos. Finalmente, un factor fundamental en el desarrollo de elecciones, campañas y resultados, será la manera en que se resuelvan los conflictos internos por las candidaturas; de aquí dependerá mucho el resultado.

Recomendaciones

En materia de Transparencia, rendición de cuentas y gobierno electrónico las recomendaciones se desglosan de la siguiente manera: fortalecer la política de transparencia y rendición de cuentas, para lograr mantener la percepción de la ciudadana respecto a un gobierno que cumple con la ley y promueve el acceso a la información. La transparencia y la rendición de cuentas será vista como un diálogo constante que coadyuve a reconocer debilidades y anomalías, y que se retroalimente de los vacíos señalados, generando con ello buenas prácticas. Es importante cumplir y hacer cumplir la norma en las tres fases de acceso a la información: pestaña de transparencia, información pública distribuida en las obligaciones comunes y específicas de actualización, no solo en las páginas de las entidades gubernamentales de todos los órdenes. Esta debe ser una tarea permanente como parte de las funciones de la Contraloría del Ejecutivo, además de las que por obligación debe efectuar el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (IAIP).

Fortalecer el gobierno electrónico: garantizar el acceso a las páginas oficiales vigentes desde los buscadores, pasar de presentar páginas informativas a interactivas, con servicios enteramente ejecutables y que propongan mecanismos de interacción y rendición de cuentas, hacer de los sitios web un espacio real para impulsar el contacto, apoyo y resolución de los problemas de la ciudadanía, sensibilizar a los encargados de gestionar los sitios web acerca de la importancia de presentar la información a los ciudadanos, por ejemplo, lo referente al personal que labora, los CV completos, el organigrama, las obligaciones comunes y específicas, así como las funciones de forma clara, posibilitar trámites, servicios y pagos, total y funcionalmente en línea, facilitar el proceso de recuperación de contraseña, aprovechar la tecnología para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y participación, confiriendo un rol activo a la ciudadanía, mejorar la plantilla de diseño y/o dar libertad para adjuntar elementos que hagan más atractiva la presentación, aumentar formas para responder a las poblaciones con necesidades especiales y traducir las páginas que así lo requieran.

Finalmente, para fortalecer una política anticorrupción: es necesario implementar la herramienta ciudadana “Índice Ciudadano de Fortaleza Institucional para la Ética Pública (ICIFIEP)”, como parte de la estrategia de colaboración con el Sistema Estatal Anticorrupción, para que Tlaxcala se sume a las entidades preocupadas por incentivar la conducta ética entre sus funcionarios públicos. En este contexto, el reto permanente para la academia, las OSC, los entes públicos y privados, es no normalizar la corrupción; al contrario, su combate debe plantearse como un eje prioritario y estratégico en el ámbito público y privado y en todos los niveles de gobierno.

Se debe de establecer una serie de políticas organizacionales hacia dentro y hacia afuera del propio sistema, que permitan no solo establecer rutinas, sino normalizar vínculos de transparencia institucional vertical y horizontal como parte del quehacer público y, con ello, simplificar procesos eliminando candados y acciones burocráticas

innecesarias. Finalmente, confiar en el correcto ejercicio de los actores con la precondition siempre de la transparencia y rendición de cuentas en todo momento y etapas del proceso, fomentando un sentido de apropiación del sistema y con ello su eficaz y eficiente funcionamiento.

Referencias bibliográficas

Al-Hashmi, A., y Basit, A. (2008). *Understanding Phases of E-government Project (2008). Emerging Technologies in E-Government*. Disponible en: https://www.csi-sigegov.org/emerging_pdf/17_152-157.pdf [Consultado el 14 de enero 2021]

Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala (2020). *Informe Anual de Actividades*. Tlaxcala, México: SEGOB.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2002). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: SEGOB.

Dorantes, G. y Álvarez, J. (2011). *Gobierno electrónico en México ¿Mito o realidad? Temas de comunicación*. Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello. Disponible en: <http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/temas/article/view/676> [Consultado el 15 de enero 2021]

Instituto del Deporte de Tlaxcala (IDET). Disponible en: <https://idet.tlaxcala.gob.mx/>

Instituto Nacional Electoral (INE). Disponible en: <https://www.ine.mx/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/corrupcion2018_Nal.pdf

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE). Disponible en: <https://itetlax.org.mx/>

- México Evalúa (2019). *Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/10/hallazgos2019-27oct.pdf>
- Periódico Oficial (12 de abril, 2018). *Decreto No.131*. Disponible en: <https://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/1Ex12042018.pdf>
- Plan Estatal de Desarrollo (2017-2021). Disponible en: <https://prensa.tlaxcala.gob.mx/2017/Junio/PED%202017-2021/PED%2017%2021%20HD.pdf>
- Sour-Vargas, L. (2007) Evaluando al gobierno electrónico: avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales. *Economía, Sociedad y Territorio*, 23(VI), 613-654.
- Transparencia Mexicana (2020). *México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana*. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/ipc2019/>