

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 4 | NÚMERO 8 | JULIO-DICIEMBRE DE 2026 | ISSN-e: 2992-7935

Presentación

MAURICIO MERINO

ARTÍCULOS

La evidencia como bien público: una matriz de gobernanza
para la rendición de cuentas en políticas públicas

LEONARDO ADALBERTO GATICA ARREOLA

PATRICIA MURRIETA CUMMINGS

Paradoja y élite de transparencia.

Un estudio de los compromisos
de gobierno abierto de la Argentina

MARIANO MOSQUERA

Reacción y contrarreacción: economía política,
reconfiguración institucional
y reconstrucción de la transparencia
en el presupuesto federal brasileño, 2019-2025

MARCOS FERNANDES GONÇALVES DA SILVA

MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA

ALEXIS GALIÁS DE SOUZA VARGAS

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 4, NÚMERO 8, JULIO-DICIEMBRE DE 2026, ISSN-e: 2992-7935



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

CUCEA
El mejor lugar para el talento

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

Mtra. Karla Alejandrina Planter Pérez
Rectora General

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector Ejecutivo

CENTRO UNIVERSITARIO
DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Dra. Mara Nadiezhda Robles Villaseñor
Rectora

Dra. Susana Gabriela Muñiz Moreno
Secretaria Académica

Dr. Martín Guadalupe Romero Morett
Director de la División de Economía y Sociedad

Dr. René de León Meza
Jefe del Departamento de Políticas Públicas

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

Director: Mauricio Merino Huerta.

Coordinadora editorial: Marcela Rubí Aguilar Arévalo.
Asistente editorial: Carlos Armando Rodríguez Parada.

Consejo editorial: Alberto Aziz Nassif, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) | Alberto J. Olvera Rivera, Universidad Veracruzana | Antonio Sánchez Bernal, Universidad de Guadalajara | Cecilia Cadena Inostroza, El Colegio Mexiquense | Fernando Nieto Morales, El Colegio de México | María del Carmen Pardo, El Colegio de México | Medardo Tapia Uribe, Universidad Nacional Autónoma de México | Nancy García Vázquez, Universidad de Guadalajara | Sergio López Ayllón, Universidad Nacional Autónoma de México | Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, Universidad de Guanajuato.

Comité asesor externo: Enrique Cárdenas, Universidad de Guadalajara | Esther del Campo García, Universidad Complutense de Madrid | Ernesto Carrillo Barroso, Universidad Complutense de Madrid | Jacqueline Peschard, Universidad Nacional Autónoma de México | Jonathan Fox, American University | Juan Pablo Guerrero Amparán, Global Initiative for Fiscal Transparency | Paulo Hidalgo, Universidad de Talca | Javier Sierra Rodríguez, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

.....
RC | RENDICIÓN DE CUENTAS, año 4, núm. 8, julio-diciembre de 2026 es una publicación semestral editada y distribuida por la Universidad de Guadalajara a través del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Departamento de Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Periférico Norte 799, módulo P, segundo piso, núcleo Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México, teléfono 33 3770 3300 ext. 25988, <http://rcrendiciondecuentas.udg.mx/index.php/UDGIRCCC/index>, correo: rc.rendiciondecuentas@ucea.udg.mx. Editora responsable: Marcela Rubí Aguilar Arévalo. Director de la revista: Mauricio Merino Huerta. Reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2022-111714561500-102, ISSN-e: 2992-7935, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, CUEA, Periférico Norte 799, Núcleo Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México, Marcela Rubí Aguilar Arévalo. Fecha de la última modificación 1 de julio de 2026.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos y las imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.
.....

Índice

- 5 Presentación
MAURICIO MERINO
- 9 La evidencia como bien público: una matriz de gobernanza
para la rendición de cuentas en políticas públicas
LEONARDO ADALBERTO GATICA ARREOLA
PATRICIA MURRIETA CUMMINGS
- 45 Paradoja y élite de transparencia.
Un estudio de los compromisos de gobierno abierto de la Argentina
MARIANO MOSQUERA
- 71 Reacción y contrarreacción: economía política,
reconfiguración institucional y reconstrucción de la transparencia
en el presupuesto federal brasileño, 2019-2025
MARCOS FERNANDES GONÇALVES DA SILVA
MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA
ALEXIS GALIÁS DE SOUZA VARGAS
- 107 Sin huella documental. Órdenes verbales internas:
cadenas de silencio y corrupción
TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA

- 135** La construcción discursiva de la corrupción en México:
análisis comparativo del discurso gubernamental
y su impacto en las políticas anticorrupción, 2000-2024
JOSÉ SANTOS ZAVALA

CONFERENCIA

- 165** Los controles del poder en crisis:
entre la captura institucional y la resistencia ciudadana
JACQUELINE PESCHARD

RESEÑA DE LIBRO

- 183** Las relaciones que hacen funcionar la democracia:
una propuesta de análisis relacional
para los consejos ciudadanos en México
MARÍA AZUCENA SALCIDO LEDEZMA

Presentación

MAURICIO MERINO

Toda decisión pública que no deja huella y no es sujeta a la rendición de cuentas se convierte en una oportunidad de corrupción. Este número de RC recopila un conjunto de textos que evidencian —en distintos países de América Latina— que la captura institucional, la opacidad, la simulación, las cadenas de silencio o la opacidad de las decisiones erosionan, siempre, el control democrático de la autoridad.

Los esfuerzos que se hicieron durante las últimas décadas del siglo xx y los primeros años del siglo xxi para construir o consolidar democracias constitucionales en América Latina enfrentan hoy un conjunto de amenazas derivadas de la captura política de las instituciones, en nombre de proyectos políticos y grupos de poder opuestos a la pluralidad y la rendición de cuentas. En estas páginas de RC, nuestro lector podrá añadir evidencia para reconocer ese proceso: la pérdida de autonomía, la creación de élites, la desaparición de límites formales, las narrativas ideológicas y el uso faccioso de los presupuestos no son eventos aislados en ningún lugar del mundo, sino parte de un fenómeno cada vez más extendido.

La transparencia ha pasado de ser una batalla social por el derecho a la verdad para convertirse en un terreno de disputa en México o, incluso, en un pretexto para la configuración de élites en Argentina. La captura de presupuestos públicos mediante la reserva cada vez más amplia de la información es un asunto recurrente en casi toda América Latina, como se muestra en esta edición para el caso brasileño. O bien, los discursos «anticorrupción» y el abuso de las órdenes verbales, en vez de abrir espacios para afirmar la responsabilidad de quienes asumen un mandato público, se han degradado como prácticas que impiden la trazabilidad de las decisiones y la exigencia de rendición de cuentas.

Decidimos abrir esta edición con el artículo de dos colegas de esta casa, la Universidad de Guadalajara: Paty Murrieta y Leonardo Gatica, quienes nos recuerdan la importancia de «La evidencia como bien público una matriz de gobernanza para la rendición de cuentas en políticas públicas». Evidencia formada por datos, archivos y documentos que no logran adquirir la categoría de un bien público, sino hasta que se produce un sistema de gobernanza capaz de garantizar la apertura, la inteligibilidad, la participación y la integridad de lo que se dice y se hace en el sector público. Desde ese mirador, nuestros autores proponen una matriz de evidencia para la clasificación de sistemas de evaluación de políticas públicas con cuatro tipologías, según el nivel de apertura y gobernanza que integran.

Por otra parte, Mariano Mosquera —reconocido profesor de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina— estudia los compromisos de gobierno abierto de su país de 2013 a 2022. El doctor Mosquera advierte que Argentina ha priorizado la cantidad en lugar de la calidad de la información, así como el uso de herramientas tecnológicas para procesar esa información, aunque ésta no refuerce la rendición de cuentas efectiva sobre las decisiones gubernamentales. Advierte que esa desconexión entre medios y fines sustantivos ha ocasionado una paradoja: el surgimiento de una élite de «expertos» que funciona para legitimar las políticas oficiales de gobierno abierto, aunque éstas añadan poco a la fiscalización y el control de decisiones y compromisos públicos.

Desde la perspectiva brasileña, los profesores Silva, Texeira y Vargas estudian lo que ellos llaman el «presupuesto secreto» en Brasil, mediante el cual se distribuyen recursos públicos de manera discrecional y opaca. Como secuela de esas prácticas, advierten la creación de redes informales de clientelismo (*pork barrel*) y un creciente riesgo de corrupción. Las enmiendas parlamentarias que han ocurrido en ese país han afectado, nos dicen los autores, los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos. Con casos y miradas diferentes sobre la situación actual del gigante sudamericano, los colegas brasileños nos revelan cómo se ha degradado el propósito original de la transparencia y la apertura, para favorecer la captura de los presupuestos y de las decisiones públicas.

Los dos últimos artículos de este número de RC, escritos por Teresita Rendón y José Santos Zavala, respectivamente, proponen dos nuevas aproximaciones al debate mexicano sobre la corrupción. El primero, de Teresita Rendón —destacada profesora de la Universidad de Guanajuato y miembro de nuestro Consejo Editorial—, estudia el riesgo que representan las instrucciones verbales en la administración pública, que nunca llegan a ser documentadas, pero que influyen

de manera sustantiva en el curso de las decisiones públicas. Aunque necesarias en contextos de emergencia o seguridad, reconoce la autora, las órdenes verbales generan «cadenas de silencio» que propician la corrupción sistémica, pues la responsabilidad de sus efectos recae en quien las ejecuta, no en quienes las giran. La doctora Rendón abre, con este artículo, una avenida completa para la investigación de nuestros temas: la del control político de la obediencia y la instrucción que nunca dejan huella.

Finalmente, José Santos Zavala —uno de los investigadores emblemáticos de El Colegio de San Luis—, revisa «La construcción discursiva de la corrupción en México» durante las últimas cinco administraciones presidenciales del país. José Santos demuestra que, aunque durante treinta años y tres alternancias partidarias en la jefatura del Estado se ha prometido siempre erradicar la corrupción, cada presidente ha puesto el énfasis en situaciones y rasgos diferentes de ese fenómeno, lo que ha generado sendas modificaciones en la forma de enfrentarla y ha quebrado, en consecuencia, la posibilidad de consolidar una política pública sólida durante esas tres décadas. Una vez más, la palabra por encima de los resultados.

En nuestra sección de conferencias, compartimos con orgullo la cátedra que la doctora Jacqueline Peschard impartió en nuestro XIV Seminario Internacional de Rendición de Cuentas, titulado: «Democracia desde los mágenes». En ella, la muy conocida y reconocida doctora Peschard documenta el desmantelamiento sistemático de los controles democráticos del poder en México durante los gobiernos de Andrés Manuel López Obrador y Claudia Sheinbaum Pardo. Destaca la colonización de instituciones como el Instituto Nacional Electoral (INE) o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la anulación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como la transformación del Poder Judicial con la reforma constitucional de 2024. Ese trayecto muestra, a juicio de la autora, una contradicción palmaria: la captura partidaria de las instituciones diseñadas, en otro momento de la historia, para combatir la falta de rendición de cuentas desde la autonomía política.

Finalmente, Azucena Salcido reseña un libro reciente de Luis Téllez Arana que, desde el enfoque de la sociología relacional y el análisis de redes, prueba que el éxito de los consejos ciudadanos convocados para combatir la corrupción no depende tanto de su diseño legal y normativo, cuanto de la calidad de los vínculos y las relaciones sociales que se tejen en torno a estas figuras.

En suma, el conjunto de materiales que presentamos en esta edición advierten que la transparencia y la rendición de cuentas no son meros ejercicios de publicación de información y que

el ataque a las instituciones democráticas o la desaparición de ellas revela el desmantelamiento de la democracia en los países de nuestra región. Con todo, nuestra revista sigue siendo un punto de encuentro privilegiado para una comunidad académica que, cada vez más y cada vez con mejores argumentos, apela a la conciencia para construir o reconstruir nuestras formas de analizar, entender y defender la democracia amenazada —o francamente vulnerada— de nuestros días.

La evidencia como bien público: una matriz de gobernanza para la rendición de cuentas en políticas públicas

LEONARDO ADALBERTO GATICA ARREOLA
PATRICIA MURRIETA CUMMINGS

Recibido: 31 de octubre de 2025. Aceptado: 1 de marzo de 2026.

Resumen. Este artículo examina en qué condiciones la evidencia puede operar como bien público, generando transparencia y rendición de cuentas. Sostenemos que la evidencia adquiere valor público cuando su gobernanza garantiza apertura, inteligibilidad, participación, integridad y salvaguardas de derechos. Con base en ello, proponemos un modelo de gobernanza de la evidencia que permite el uso de la evidencia como bien público.

Palabras clave: evaluación, bienes públicos, gobernanza, participación, derechos humanos.

Evidence as a public good: a governance matrix for accountability in public policies

Abstract. This article examines the conditions under which evidence can operate as a public good, generating transparency and accountability. We argue that evidence acquires public value when its governance ensures openness, intelligibility, participation, integrity, and safeguards for rights. Based on this premise, we propose a model of evidence governance that enables the use of evidence as a public good.

Keywords: evaluation, public goods, governance, participation, human rights.

.....
Leonardo Adalberto Gatica Arreola. Universidad de Guadalajara, México (correo electrónico: leonardo.gatica@academicos.udg.mx | <https://orcid.org/0000-0002-4387-3608>).
Patricia Murrieta Cummings. Universidad de Guadalajara, México (correo electrónico: patricia.murrieta@academicos.udg.mx | <https://orcid.org/0000-0002-9076-3276>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi8.177> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

Introducción

¿Puede la producción de evidencia convertirse en un bien público que alimente la transparencia y participación ciudadana en torno a las políticas sociales dirigidas a las infancias? Aun con los cambios recientes en México y otros países de América Latina, podemos afirmar que la región ha avanzado en transparencia y consolidación de marcos normativos robustos para la rendición de cuentas y el acceso a la información. Sin embargo, como argumentan Fung *et al.* (2007), no basta con esto. Si bien es un elemento esencial, el acceso a la información no garantiza por sí mismo un mayor control democrático ni la participación informada cuando la evidencia es difícil de entender, no considera la opinión de los grupos afectados o carece de autonomía respecto a las instituciones que evalúa. La información no garantiza la transparencia ni la rendición de cuentas (Fung *et al.*, 2007; Fox, 2015).

Graizbord (2024) muestra que la «evidencia» no llega al espacio público como un insumo neutro; se construye mediante trabajo organizacional, negociaciones interinstitucionales y la creación de fronteras entre lo «técnico» y lo «político». En tal sentido, el valor público de la evidencia depende de reglas de apertura y de las condiciones socioinstitucionales que permiten producirla, interpretarla y disputarla en términos públicos.

En este artículo proponemos considerar la producción y el uso de la evidencia como un bien público cuya problematización tiene implicaciones distributivas. Como lo plantea Parkhurst (2017), consideramos que quién decide qué, cómo y para qué se mide afecta la legitimidad de las políticas sociales y la redistribución del poder y los recursos entre el Estado, la sociedad civil y las comunidades. Partimos de la idea de que la evidencia adquiere valor público cuando no sólo es accesible, sino también comprensible, cuestionable y accionable por la ciudadanía, y planteamos que es necesario pasar de un enfoque de políticas basadas en evidencia (*evidence-based policy*, EBP) a uno de buena gobernanza de la evidencia; es decir, a la implementación de un conjunto de reglas, capacidades y salvaguardas que garanticen la apertura, la participación de la comunidad y la integridad de las políticas. Nuestro argumento plantea que no basta con obtener evidencia e información de calidad, y que es necesaria una definición adecuada sobre qué evidencia cuenta, para quién y con qué consecuencias.

Para desarrollar este argumento, hemos organizado el artículo de la manera siguiente. Una vez definido el concepto de bienes y valor públicos, y las razones que justifican la propuesta de la evidencia como un bien público, describimos brevemente la relación

y las diferencias entre transparencia, rendición de cuentas y evaluación. Posteriormente, enlistamos las condiciones que permiten que la evaluación cumpla su propósito público y argumentamos a favor de pasar de un presupuesto basado en resultados (PBR) a la gobernanza de la evidencia. A partir de lo anterior, elaboramos una tipología para clasificar los sistemas de evaluación y sus limitaciones. Finalmente, concluimos subrayando la necesidad de una gobernanza sólida y la mediación pública de resultados para evitar lecturas triunfalistas o instrumentalizaciones políticas de la evidencia. Los fines últimos de este trabajo son, en primer lugar, proponer un marco analítico que permita identificar de manera sistemática los casos en que las evaluaciones de programas sociales realmente funcionan como mecanismo de rendición de cuentas y mejora de la política social, y en segundo, argumentar a favor de avanzar del enfoque de la política basada en evidencia al de gobernanza de ella.

La evidencia como bien público

En economía, el bien público es un bien que se caracteriza por ser no excluible —no se puede impedir su uso a nadie— y no rival —su uso por una persona no reduce la posibilidad de que otra lo use—. La evidencia y el conocimiento se pueden compartir sin agotarse, por lo que son bienes no rivales. Sin embargo, puesto que son generados por individuos o instituciones específicas, se puede restringir su acceso. Por eso estos bienes no pueden mantener su condición como bien público por sí mismos; en los hechos suelen operar como bienes privados o, más precisamente, como bienes tipo club (excluibles, aunque no necesariamente rivales).

La información surge de la observación y el procesamiento individual, y su difusión depende de quien la produce. Por sí sola, no es pública por naturaleza; incluso cuando se vuelve accesible, ello no garantiza que sea comprensible para otros. Además, el uso de un lenguaje técnico o de formatos inaccesibles puede convertirla en un bien reservado incluso bajo esquemas formales de transparencia. Para que la evidencia funcione como bien público se requieren dos condiciones: no exclusión efectiva y usabilidad social. Esto implica no sólo disponibilidad abierta, sino también una presentación comprensible y orientada a distintos usuarios.

En suma, debido a que la información no es intrínsecamente no excluible ni usable, se requiere intervención institucional para dotarla de estas dos cualidades y convertirla en

un bien público en sentido funcional. Pero ¿por qué queremos que la información y la evidencia tengan el carácter de un bien público? La literatura ofrece tres razones principales a favor de la evidencia como bien público, que sea democrática, instrumental y distributiva.

Razón democrática o el derecho a saber

Cuando la evidencia es financiada con recursos públicos, existe la obligación de dar razones públicas sobre su uso y sus resultados. La recomendación sobre ciencia abierta de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2021) propone un marco internacional para que el conocimiento financiado con fondos públicos sea abierto, accesible y reutilizable, bajo supervisión pública y con infraestructuras abiertas. En América Latina, gracias a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se consolidó el acceso a la información pública como parte de la libertad de expresión (CIDH, 2006; United Nations, 1989). Este fundamento respalda que la evidencia de programas sociales sea accesible a la ciudadanía.

En México, el uso de la evidencia como bien público no es sólo deseable sino exigible. El artículo 6º constitucional garantiza el derecho al acceso a la información y establece el principio de máxima publicidad, el cual ordena divulgar información de interés público y justifica que la ciudadanía pueda escrutar, reutilizar y cuestionar la evidencia que respalda las decisiones de política social. Esto se explicita en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la cual ordena que la información produzca «conocimiento público útil» y se publique en formatos accesibles, comprensibles y verificables (artículos 52 y 57), y hace obligatoria la divulgación de evaluaciones de programas, encuestas y estudios realizados con recursos públicos (artículo 65, fracciones XXXVIII-XXXIX), de manera responsable, con salvaguardas de privacidad y no revictimización.

Razón instrumental o la mejora en la toma de decisiones

Las personas pueden tomar mejores decisiones cuando tienen información adecuada; en tal sentido, ofrecer información clara y amplia mejora la calidad de vida de las personas. De ahí la importancia de presentar información diseñada para el usuario en general, es decir, «dirigida» a un amplio grupo de lectores, sin formalismos ni tecnicismos que excluyan a grupos específicos, y con una divulgación amplia. Esto hace de la información un instrumento para la toma de decisiones que incentiva cambios y mejoras basadas en evidencia.

Se ha demostrado que un diseño correcto de la estrategia para divulgar la información puede cambiar comportamientos sociales (OECD, 2017); pero si la información no es relevante o inteligible, los efectos se diluyen (Fox, 2015; Bovens, 2007). Por ello, la evidencia debe ir de la mano con la claridad o accesibilidad cognitiva (inteligibilidad) y con un diseño orientado al usuario. Esto implica tomar en cuenta las barreras sociotécnicas (estándares, metadatos, formatos y capacidades, entre otras cosas) que impiden el uso y la reutilización de la información (Janssen *et al.*, 2012; Zuiderwijk y Janssen, 2014).

De esta manera, podemos argumentar que cuando la evidencia se concibe como un bien público y facilita la inteligibilidad permite que se genere aprendizaje colectivo y mejoren las decisiones de política pública. Como se ha demostrado en diversos países, el acceso a la evidencia y la información favorece la innovación y la construcción de conocimiento, que a la vez mejora la eficiencia de las políticas públicas (OECD, 2015); el intercambio de saberes genera externalidades positivas, que justifican políticas de apertura (Stiglitz, 1999; UNESCO, 2021).

En suma, la evidencia clara e inteligible facilita la observación de la gestión pública, el control social y el aprendizaje institucional, que son incentivos para una mejora gubernamental.

Razón distributiva o la «política» de la evidencia

Decidir qué se mide, cómo se operacionaliza y para qué se usa la evidencia define la realidad pública de las políticas; fija problemas, parámetros de éxito y umbrales de intervención, y con ello redistribuye poder entre el Estado, las contralorías sociales y las comunidades. Como advierten la política de la evidencia y la coproducción entre conocimiento y orden político, los hechos públicos no «hablan solos», están configurados por reglas, capacidades e incentivos de gobernanza del saber; por eso la medición no es neutra, sino una tecnología del gobierno que puede legitimar o cuestionar decisiones (Parkhurst, 2017; Jasanoff, 2004; Porter, 1995). El caso mexicano muestra cómo estas decisiones de medición reconfiguran la «realidad» pública del problema; por ejemplo, controversias sobre si un programa combate el «hambre» o las «carencia por acceso a la alimentación» obligan a traducir lenguajes políticos a indicadores oficiales, lo que desplaza (o reencuadra) la discusión pública hacia categorías técnicas y umbrales específicos (Graizbord, 2024).

Esta redistribución es resultado de al menos tres mecanismos. El primero consiste

en visibilizar y construir la agenda pública; como argumentó Porter en un primer momento, y posteriormente Jasanoff, lo que se mide adquiere «existencia pública» y tiene acceso a recursos; lo que no se mide no se observa, queda fuera del radar, y por lo tanto es invisibilizado (Jasanoff, 2004; Porter, 1995). El segundo mecanismo tiene que ver con la posibilidad de hacer comparables y medibles cosas distintas. Al traducir realidades heterogéneas a métricas comparables se puede reducir la complejidad de los asuntos públicos y reordenar prioridades. Esta existencia de métricas también incide en el comportamiento de los actores que quieren alcanzar correctamente la meta impuesta (Espeland y Sauder, 2007).

Lo anterior también tiene que ver con el tercer mecanismo que opera en la redistribución del poder asociado a la evidencia: la gobernanza por indicadores. Ésta aparece cuando un número diseñado para medir termina dirigiendo la acción pública; es decir, de ser una medida pasa a ser un objetivo, lo que genera comportamientos estratégicos o distorsiones, pues se optimiza el indicador en lugar de optimizar el bienestar. El resultado suele tener efectos distributivos —cuando reciben recursos, prestigio o sanciones— y reputacionales —quién se muestra competente— en el sistema público (Campbell, 1976; Power, 1997).

En la práctica, quien diseña la métrica y fija el umbral decide qué cuenta como éxito y quién es prioritario y quién queda fuera de la prioridad. Una modificación en el indicador o sus ponderaciones puede mover flujos de recursos entre territorios o dependencias y redefinir qué aparece como «buen desempeño». Por ello, la política de la evidencia exige justificar públicamente qué, cómo y para qué se mide, lo que abre datos, métodos y toma de decisiones al escrutinio y la coproducción (Jasanoff, 2004; Porter, 1995); de lo contrario, la medición funcionará como tecnología de gobierno y no como actividad neutra.

Límites y excepciones a la apertura total

Concebir la evidencia como bien público no equivale a una apertura irrestricta. En México, la apertura está regida por el principio de máxima publicidad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], artículo 6º) y, a la vez, por las pruebas de daño y de interés público, previstas en la LGTAIP, que obligan a ponderar beneficios y riesgos antes de difundir información (CPEUM, 2024; LGTAIP, 2025). En términos operativos, ello supone someter la publicación de evidencia a una prueba de interés público versus

riesgo de daño, documentar razones públicas cuando existan exclusiones justificadas y temporales, y fijar plazos de reserva y desclasificación, con la intervención del comité de transparencia y la elaboración de versiones públicas cuando proceda (LGTAIP, 2025; INAI, 2021).

Por definición, un bien público no se agota con el uso. Pero información divulgada sin salvaguardas puede perjudicar a personas o colectivos, causando discriminación, estigmatización territorial o reidentificación, por mencionar algunos efectos negativos. Por eso, en México el marco legal articula una apertura responsable con protección de datos personales y confidencialidad estadística. La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO, 2025) establece principios de licitud, finalidad, proporcionalidad, calidad y responsabilidad, medidas de seguridad y reglas reforzadas para datos sensibles. A su vez, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG, 2021, 2025) declara que son estrictamente confidenciales los datos de informantes y habilita el acceso a microdatos anonimizados mediante controles y procedimientos de divulgación estadística. En la práctica esto se traduce en escalas de acceso y técnicas de anonimización, agregación y revisión de salidas, que se pueden complementar con buenas prácticas internacionales como el enfoque de «cinco seguros» o técnicas formales (por ejemplo, privacidad diferencial) cuando el riesgo es alto (Desai *et al.*, 2016; Dwork y Roth, 2017). En un contexto de evaluación de programas sociales esto significa evitar desagregaciones que identifiquen comunidades pequeñas o situaciones sensibles, publicar versiones agregadas cuando proceda o establecer canales de acceso controlado para investigación legítima, con trazabilidad y compromisos de uso responsable (LGTAIP, 2025; LGPDPPSO, 2025; INAI, 2021).

Por lo tanto, la evidencia financiada con recursos públicos debe publicarse de forma inteligible y reutilizable. Pero su divulgación debe superar pruebas de necesidad y proporcionalidad, incluir gestión de riesgos de daño y apoyarse en mecanismos técnicos y organizacionales que protejan a personas y colectivos, en especial a niños, niñas y adolescentes. Así, la evidencia conserva su carácter de bien público (no excluyente y socialmente utilizable) sin sacrificar derechos ni la seguridad.

Transparencia, rendición de cuentas y evaluación: relaciones y diferencias

Antes de analizar los pasos que se deben dar para lograr el propósito público de la evi-

dencia es importante separar con claridad tres funciones: transparencia (disponibilidad y accesibilidad de información de interés público), rendición de cuentas (explicar y asumir la responsabilidad por decisiones y resultados ante instancias con capacidad de control y eventual sanción) y evaluación (mecanismo de aprendizaje y mejora de política, no un fin punitivo en sí mismo). Esta distinción continúa presente en la discusión académica nacional entre autores como Mauricio Merino, Sergio López Ayllón, Guillermo Cejudo, María del Carmen Pardo y José Antonio Caballero, entre otros; pero existe consenso en que la rendición de cuentas es un mecanismo de control que necesita articular normas, actores y procedimientos —información, justificación y consecuencias—, mientras que la transparencia funciona como un engrane del mecanismo que sin el resto de su arquitectura no garantiza la rendición de cuentas (Merino *et al.*, 2010).

Luis F. Aguilar ha mencionado que la evaluación forma parte del ciclo de política pública como un insumo para aprender y corregir, en tensión creativa con lo político; su valor depende de que la evidencia sea inteligible y se use para mejorar la toma de decisiones, no sólo para «mostrar cumplimiento» (Aguilar, 2017). En la misma línea, Cabrero (2005) subraya que la acción pública y la gestión deben entenderse en clave de coproducción con la sociedad. En este contexto, evaluar es una herramienta para mejorar la calidad de esa acción, no un trámite para palomear lo que sí hemos cumplido. La información es insumo y resultado de la evaluación; el acceso a ella, la transparencia, es un elemento necesario que permite la evaluación y mejora la gestión y la acción pública.

En México, la matriz de indicadores para resultados (MIR) y el presupuesto basado en resultados (PBR) han profesionalizado la planeación, pero también han facilitado rituales de cumplimiento (verificaciones o palomeos) que incentivan conductas defensivas en lugar de aprendizaje organizacional. Desde hace dos décadas, Arellano y Ramírez (2000) advirtieron los dilemas del gerencialismo al afirmar que cuando la métrica se vuelve meta se corre el riesgo de reducir la evaluación a un control formalista y de ignorar la incertidumbre y ambigüedad inherentes a los resultados públicos. Estudios recientes también documentan limitantes normativas, técnicas e ideológicas para consolidar el PBR, que favorecen el «palomeo» sobre el uso sustantivo de los hallazgos (Silva, 2024).

Graizbord (2024) documenta que, en la práctica, buena parte del esfuerzo evaluativo se concentra en «estandarizar» programas y narrativas para hacerlos medibles y comparables. Esto puede fortalecer la rendición de cuentas, pero también producir ejercicios

de «evaluación en papel» si los incentivos institucionales privilegian la demostración de cumplimiento sobre el aprendizaje y la corrección adaptativa. Esto refuerza la necesidad de que la transparencia se acompañe de rutas de uso y de consecuencias verificables.

La propia metodología propuesta a nivel nacional reconoce que no pueden aislarse la evaluación de los resultados y el impacto del diseño y la implementación. Las evaluaciones de consistencia y resultados (ECYR) del extinto Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) exigían revisar la lógica de intervención, la vinculación con la planeación y operación antes de juzgar el desempeño; y las guías de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la MIR insisten en una teoría de cambio explícita y trazabilidad de indicadores (Coneval, s.f.; SHCP, 2016). En términos de gobernanza, como plantea Cejudo (2013), la planeación es el puente entre evaluación y rendición de cuentas: sin claridad de fines e instrumentos, la evaluación se vuelve mero reporte.

Por lo tanto, la evaluación sólo coadyuva a la transparencia y rendición de cuentas cuando se plantea en un marco de reglas que aseguran apertura usable, independencia y uso efectivo de los hallazgos. Pero su fin propio es producir aprendizaje público y mejorar las políticas. En esta lógica, la gobernanza de la evidencia desplaza rituales de cumplimiento y reorienta instrumentos como la MIR y el PBR/SED hacia la explicación causal, la corrección adaptativa y la legitimidad democrática de las decisiones, articulando así los componentes de la rendición de cuentas —información, justificación y consecuencias— que la literatura ha destacado (Merino *et al.*, 2010; Aguilar, 2017; Arellano y Ramírez, 2000; Cabrero, 2005). Así, gobernada con las salvaguardas correspondientes, la evaluación deja de ser un trámite reservado y se aproxima al ideal de bien público de ser accesible, comprensible y útil para la ciudadanía.

Condiciones para que la evaluación cumpla su propósito público

Para garantizar que la evaluación sea un bien público, proponemos cuatro condiciones básicas: diseño desde el origen del programa, evaluación integral, rutas institucionales de uso de la evidencia y desarrollo de capacidades. Estas cuatro condiciones se derivan de dos fuentes: 1) la literatura sobre la evaluabilidad y el uso de la evaluación, la cual subraya que sin diseño, datos ni capacidad institucional la evidencia no se puede producir ni aprovechar, y 2) la perspectiva de gobernanza de la evidencia, que enfatiza reglas y

consecuencias para que el conocimiento no sea meramente simbólico. Son condiciones mínimas necesarias, pero no suficientes, para que la evaluación tenga valor público, es decir, que sea producida con trazabilidad, interpretada con criterios públicos y utilizada para decidir.

Diseño desde el origen del programa

Incorporar la evaluación desde que nace el programa implica construir y hacer explícita la teoría de cambio y la matriz de diseño que vincula necesidades, insumos, procesos y resultados esperados antes de implementar el programa; establecer preguntas de evaluación y criterios de éxito *ex ante*, y asegurar que los sistemas de información y las líneas de base permitan medir aquello en lo que se busca incidir (Rossi *et al.*, 2004; Funnell y Rogers, 2011). Además, es importante que antes de hacer una evaluación de impacto se mida la evaluabilidad del programa. Esto ayuda a saber si está en condiciones de ser evaluado para no hacer evaluaciones costosas que no pueden responder preguntas relevantes (Wholey, 2010). Incluir la evaluación desde el diseño también ayuda a especificar previamente indicadores, métodos y umbrales de decisión, lo que reduce discrecionalidades y el riesgo de sesgos *ex post*.

Desde la perspectiva de la «evaluabilidad» como proceso institucional, no basta contar con una teoría de cambio en abstracto, se requiere estabilizar definiciones operativas (población objetivo, criterios de elegibilidad, componentes, supuestos), producir documentos base (por ejemplo, notas conceptuales, reglas y manuales operativos) y acordar indicadores coherentes con tales conceptos. De lo contrario, los evaluadores terminan «reconstruyendo» *ex post* la lógica del programa para medirlo, lo que abre espacio a disputas políticas sobre qué cuenta como problema y qué como éxito (Graizbord, 2024). Además, el diseño debe incluir una arquitectura mínima de datos: plan de gestión de datos, responsables, diccionarios de variables, metadatos y procedimientos de calidad. Graizbord (2024) considera que sin estos insumos la información suele llegar a los equipos evaluadores como bases «crudas» desorganizadas o, por el contrario, como datos ya procesados sin trazabilidad, lo que impide replicar resultados y vuelve inestable la evidencia pública.

Evaluación integral

Evaluar sólo resultados o impactos no es suficiente cuando los programas son comple-

jos y sensibles al contexto. Se requieren evaluaciones integrales, que abarquen diseño, implementación (procesos y fidelidad), operación y resultados, y que tomen en cuenta distintos modelos de análisis, ya que de esta manera podemos ver la evidencia desde distintas perspectivas. Por ejemplo, modelos como contexto, insumos, procesos y productos (CIPP) orientan a examinar éstos de manera sistemática (Stufflebeam y Coryn, 2014); la evaluación realista propone entender qué funciona, para quién, en qué contextos y por qué mediante relaciones de contexto-mecanismo-resultado (Pawson y Tilley, 1997); y la ciencia de la implementación ofrece marcos para analizar determinantes y resultados de implementación (por ejemplo, CFIR) y *outcomes* específicos como aceptabilidad, adopción o sostenibilidad. Todos estos modelos buscan comprender los procesos que permiten interpretar efectos, identificar cuellos de botella y evitar diagnósticos erróneos del tipo «no funcionó, quítese», cuando en realidad falló la ruta de implementación. En suma, una evaluación pública robusta no separa efectos de mecanismos y contextos.

En este punto es útil distinguir entre 1) evaluaciones que «hacen evaluable» el programa (diagnósticos de diseño, clarificación de indicadores, revisión de operación y coordinación interinstitucional), y 2) evaluaciones que estiman efectos. La presión por demostrar «impacto» puede generar una suerte de «impactomanía» —la idea de que sólo los métodos experimentales validan una política—; pero la evidencia etnográfica sugiere que en burocracias reales el cuello de botella suele estar en la operación, la disponibilidad de datos y la alineación de incentivos, por lo que las evaluaciones de proceso y de diseño con frecuencia son condiciones de posibilidad para cualquier evaluación de resultados (Graizbord, 2024).

Rutas institucionales de uso de la evidencia

La evaluación sólo genera valor público cuando se usa para decidir. La literatura distingue usos instrumentales (cambios concretos de diseño o presupuesto), conceptuales (aprendizaje y cambio de marcos mentales) y simbólicos (legitimación) (Henry y Mark, 2003). Para potenciar los dos primeros y evitar que el tercero sea el dominante, la evaluación debe diseñarse con un enfoque de uso: identificar desde el inicio quién decide qué, con qué evidencia mínima y en qué ventana temporal; producir paquetes de datos e información que puedan reproducirse y comprenderse, y acompañar los hallazgos con planes de adopción que vinculen hallazgo-acción-responsable-plazo y esquemas «cumplir o expli-

car» cuando no se adopten recomendaciones (Patton, 2008; Nutley *et al.*, 2007). Además, los sistemas públicos necesitan bucles de aprendizaje (revisiones a tres, seis y 12 meses, tableros de seguimiento, pruebas piloto) que conviertan la evidencia en mejora continua y eviten la «transparencia ritual», en la que se publican informes sin consecuencias (Bovens, 2007).

Desarrollo de capacidades

Para que lo anterior sea sostenible se requieren capacidades organizacionales y reglas claras. La evaluación como función debe contar con personal formado en métodos (mixtos), gestión de datos, ética y comunicación pública; protocolos y estándares (por ejemplo, criterios OECD/DAC de 2019, principios FAIR de datos, guías TOP de apertura reproducible), y rutas institucionales de uso que articulen la evaluación con planeación, presupuesto y regulación (Nosek, 2015; Wilkinson *et al.*, 2016; OECD, 2019). La construcción de capacidad evaluativa —formación, acompañamiento, incentivos y gobernanza interna— es una condición para que la evidencia se genere con calidad y se utilice; la literatura muestra que las organizaciones que invierten deliberadamente en estas capacidades aumentan la probabilidad de uso y la calidad de las decisiones (Labin *et al.*, 2012; Preskill y Boyle, 2008). Finalmente, cuando es difícil la atribución directa, enfoques como el análisis de contribución ayudan a establecer cadenas causales plausibles útiles para decidir en entornos complejos, lo que evita el dogmatismo y el escepticismo paralizante.

En conjunto, estas condiciones permiten alinear la función evaluativa con su propósito público: producir evidencia creíble, inteligible y utilizable para la rendición de cuentas y la mejora de la acción gubernamental. Sin ellas la evaluación corre el riesgo de convertirse en costo hundido y ritual de cumplimiento, con ellas se integra a la gobernanza de la evidencia y contribuye a su tratamiento como bien público. Como argumenta Graizbord (2024), el «propósito público» de la evaluación depende de arreglos sociotécnicos que permiten: 1) producir datos y documentos confiables; 2) coordinar relaciones entre operadores, técnicos y evaluadores externos, y 3) traducir hallazgos a un lenguaje público sin perder rigor, lo que evita el secretismo y la «transparencia ritual».

De las políticas basadas en evidencia a la gobernanza de ella

Como hemos argumentado, la información y los resultados de una evaluación no son

intrínsecamente bienes públicos, se requieren reglas que garanticen la no exclusión y un uso social efectivo. Por lo tanto, no basta la evidencia como base de la política; con esta lógica es necesario transitar a la gobernanza de la evidencia, entendida como el conjunto de reglas, capacidades y la independencia que aseguran que lo que cuenta como «evidencia» sea representativo, verificable y utilizable, lo que habilita la rendición de cuentas y el aprendizaje público (Parkhurst, 2017; Fung *et al.*, 2007; Fox, 2015). Desde este enfoque, la evaluación pasa de ser un proceso de «palomeo» a ser un mecanismo de aprendizaje, en el cual no caben veredictos binarios sobre lo que funciona y lo que no. Su función consiste en explicar por qué y cómo se producen los resultados observados, independientemente de que se utilicen métodos cuantitativos, cualitativos o mixtos. Sólo entendiendo los procesos que determinan la relación de causalidad se pueden mejorar las decisiones y acciones públicas (Bovens, 2007).

Para aplicar el criterio de gobernanza de la evidencia se deben utilizar criterios públicos para ordenar y definir qué se mide, cómo se produce y transparenta, quién participa en su definición e interpretación y cómo se usa para decidir. Nosotros proponemos los cuatro elementos básicos que se describen en los cuatro subapartados siguientes.

Apertura proactiva de información reproducible

No basta publicar informes inteligibles, una buena gobernanza requiere la publicación por defecto de toda la información utilizada para que los hallazgos puedan ser replicados: datos (protegidos garantizando la confidencialidad), diccionarios de variables, metadatos, códigos, protocolos de investigación, entrevistas, etcétera. Además de resúmenes ejecutivos, gráficas y todos aquellos elementos que permitan visualizar y leer fácilmente la información. Esto permite cumplir con los principales lineamientos de transparencia establecidos a nivel internacional y los principios FAIR, pues son fáciles de encontrar, accesibles para la mayoría de las personas, interoperables —es decir, que datos y resultados se puedan trabajar fácilmente con otros sistemas, herramientas y conjuntos de datos, lo cual implica que las bases de datos no son publicaciones PDF escaneadas o archivos con candados— y reutilizables (Wilkinson *et al.*, 2016; Nosek, 2015). De esta manera la evidencia es verificable y susceptible de ser reutilizada socialmente. En todos los casos se requiere una apertura responsable, a partir de condiciones de acceso a los datos que permitan maximizar el valor y reducir al mínimo el riesgo de su publicación (Desai *et al.*,

2016); no se pueden utilizar los mismos mecanismos de divulgación para todos los datos; en el caso de las infancias, como ya se mencionó, se requieren salvaguardas particulares, ya que los riesgos son mayores.

Participación sustantiva de actores afectados

Muchas veces se confunde socialización *ex post* con participación efectiva. La participación implica un poder compartido entre los distintos actores afectados para definir preguntas, indicadores, supuestos e interpretación a lo largo del ciclo de producción de la evidencia. Incluir a comunidades y organizaciones mejora la pertinencia, legitimidad y probabilidad de uso. Esto implica apertura del proceso a las personas afectadas, la negociación para definir objetivos, métodos, interpretación, intercambio y difusión de resultados, y la flexibilidad para adaptarse de manera constante al entorno y las necesidades que van surgiendo durante el propio proceso de investigación (UNESCO, 2010; Murrieta *et al.*, 2014).

Para que la generación de evidencia sea pertinente y de calidad es importante incluir en el proceso una diversidad de participantes, garantizar la presencia de grupos minoritarios o con menor poder y facilitar las condiciones para que las relaciones de poder entre los participantes no inhiban la participación de algunos. El diálogo y la deliberación entre los grupos también requiere que se tomen en cuenta la motivación, el acceso a la información y la formación de los participantes. En muchos casos esto implica formar a las personas involucradas antes de iniciar el proceso participativo (Planas *et al.*, 2014). En todos los casos el evaluador debe desempeñar un papel activo como facilitador y conocer el contexto en el que se realiza el proceso de evaluación o investigación.

Integridad e independencia en el proceso de generación de información

Asegurar la integridad e independencia en la generación de evidencia implica blindar el proceso ante posibles sesgos operativos, presiones políticas e incentivos editoriales. La integridad se ocupa de cómo se produce el conocimiento —esto es, de la transparencia metodológica y analítica—, mientras que la independencia se refiere a quién lo produce y quién es el árbitro en las controversias. En la práctica, esto exige reglas claras de conflicto de interés (declaración *ex ante* de financiamiento, relaciones, posibles variantes y su gestión efectiva), así como el registro de protocolos y planes de análisis especificados previa-

mente que señalen cuándo se trata de análisis exploratorio o de confirmación de hipótesis; que enlisten hipótesis, resultados esperados, subgrupos, poder estadístico y modelos previstos antes de analizar los datos. Cuando el curso del estudio exige cambios, un registro de desviaciones transparente preserva la trazabilidad y permite evaluar la robustez de los hallazgos (Nosek *et al.*, 2015, 2018).

Para contrarrestar el sesgo de publicación y el «*file-drawer problem*» (problema del cajón), que conduce a la subrepresentación de resultados nulos o negativos (Rosenthal, 1979; Franco *et al.*, 2014), la gobernanza debe incorporar la obligación de divulgar este tipo de resultados, cuando sea posible mediante el modelo de *registered reports* o artículos registrados, en que las revistas científicas evalúan y aceptan los estudios antes de conocer sus resultados con base en la solidez metodológica, lo que garantiza la publicación de evidencia válida aunque los hallazgos sean nulos o negativos (Chambers, 2013). Cuando surgen controversias sobre diseño, análisis o interpretación, el arbitraje metodológico —paneles externos, revisión ciega, auditorías de código y datos, y dictámenes públicos— agrega garantías de imparcialidad y reproducibilidad. Finalmente, la separación funcional entre quienes operan programas y aquellos que evalúan, reforzada con comités metodológicos dotados de mandato público, criterios de idoneidad e incompatibilidades, reduce los incentivos a la captura y fortalece la credibilidad del sistema (Parkhurst, 2017). Con este andamiaje, la evidencia deja de depender de la autoridad de quien la produce y se legitima en la verificabilidad del proceso.

Salvaguarda de derechos

La apertura responsable requiere acciones que maximicen el valor público sin producir daño. En todos los casos es fundamental respetar los principios de privacidad y no revictimización, respetando el uso de consentimientos informados y manejando de manera adecuada los microdatos. Antes de publicar microdatos o desagregaciones finas es imprescindible hacer evaluaciones de impacto en derechos que ponderen riesgos de estigmatización territorial, reidentificación y exposición a violencia, y que definan medidas de mitigación y establezcan responsables. Cuando conviven el interés público y riesgos elevados —por ejemplo, en investigaciones en curso—, deben aplicarse exclusiones justificadas y temporales con razones públicas y horizontes de desclasificación explícitos ofreciendo, mientras tanto, versiones agregadas para preservar la utilidad social.

Estas salvaguardas descansan en una combinación de técnicas y arreglos organizacionales. Entre las primeras destacan el anonimato o uso de seudónimos, la agregación geográfica o temporal, la supresión de variables con información escasa, la codificación del participante y, cuando el riesgo lo justifica, mecanismos formales como la privacidad diferencial; entre los segundos, el uso de entornos seguros de acceso y la revisión de salidas antes de su liberación pública, conforme al marco de los «cinco seguros» (proyecto, personas, datos, entornos y salidas), que equilibra utilidad y protección (Desai *et al.*, 2016). Además, un diseño comunicativo inclusivo —lenguaje y visualizaciones que eviten estigmas, materiales de lectura fácil, formatos culturalmente pertinentes y apoyo psicosocial cuando el trabajo de campo lo requiera— reduce el riesgo de daño simbólico y favorece el uso social de la evidencia (UNICEF, 2025).

Por lo tanto, sin apertura proactiva e inteligibilidad, participación sustantiva, integridad e independencia y salvaguardas de derechos, la evidencia permanece excluíble —reservada a quien paga, autoriza o controla— incluso en contextos con leyes de transparencia. Con estas condiciones, en cambio, la evidencia se aproxima a un estatus funcional de bien público: accesible, verificable, contestable y realmente usable para la rendición de cuentas y la mejora de las políticas.

Construcción de la evidencia como bien público

Hemos argumentado que la evidencia adquiere las propiedades de un bien público sólo cuando cumple simultáneamente con cuatro condiciones: no exclusión (apertura usable) y usabilidad social (inteligibilidad), gobernanza efectiva (reglas, capacidades e independencia), participación de comunidades afectadas y salvaguardas de derechos. La construcción de esta evidencia requiere una arquitectura sustentada en cuatro elementos conceptuales.

El primer elemento, los cimientos sobre los cuales se debe construir esta estructura, consiste en distinguir con claridad entre transparencia, rendición de cuentas y evaluación. La transparencia aporta información, la rendición de cuentas exige justificación y consecuencias, y la evaluación es un mecanismo de aprendizaje y mejora continua (Merino *et al.*, 2010; Aguilar, 2017). Sin esta distinción conceptual no existen cimientos sólidos para un sistema evaluativo que genere valor público. El segundo elemento exige transitar de políticas basadas en evidencia a una gobernanza de la evidencia, entendida como el conjunto de reglas y capacidades que aseguran la integridad, la independencia y un uso

efectivo de la información generada. El tercer elemento reconoce que la apertura genera valor sólo si es usable y hace referencia a la «transparencia dirigida» y los principios FAIR; esto implica que la información debe ser accesible y publicarse en formatos comprensibles y reutilizables, de lo contrario la apertura se convierte en un gesto formal sin impacto social (Fung *et al.*, 2007; Wilkinson *et al.*, 2016; Zuiderwijk y Janssen, 2014). Finalmente, el cuarto elemento busca evitar el ritualismo de los indicadores, es decir, la tendencia a convertir los sistemas de monitoreo en fines en sí mismos, sin aprendizaje ni consecuencias reales, lo cual hace que la medición degenere en «palomeo» burocrático y pierda legitimidad.

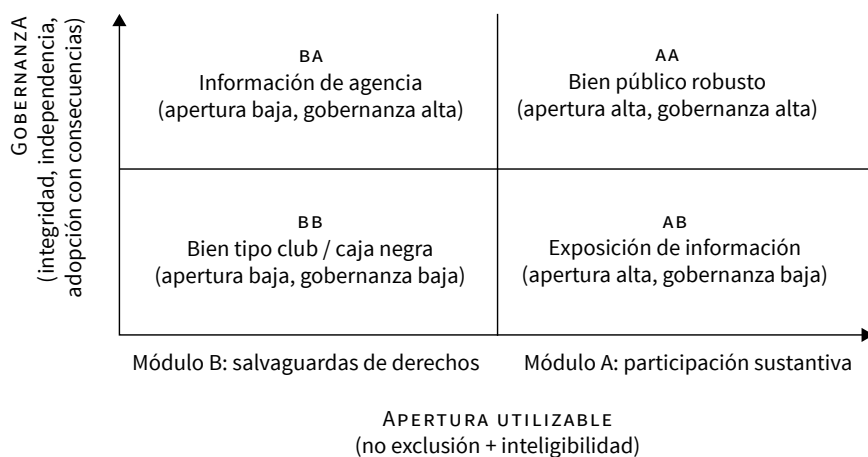
A partir de estos fundamentos surge la pregunta clave: ¿qué tan cerca está un sistema de producir y usar evidencia con esas propiedades públicas? Para responderla, proponemos una tipología analítica que permite clasificar los sistemas de evaluación no para sancionar, sino para orientar transformaciones que los acerquen al ideal de un bien público robusto: evidencia accesible, verificable, contestable y útil para la toma de decisiones, especialmente en el ámbito de las políticas para la infancia.

Matriz de gobernanza de la evidencia

Una vez establecidos los fundamentos conceptuales de la evidencia como bien público, la siguiente tarea consiste en operativizar tales condiciones en un esquema que permita distinguir distintos grados de desarrollo institucional. Para facilitar esta operativización desarrollamos una matriz de gobernanza de la evidencia (véase el esquema 1). Con ello buscamos ofrecer una herramienta analítica para ubicar los sistemas de evaluación según su capacidad de generar valor público.

El diseño de la matriz de gobernanza de la evidencia parte de dos ejes principales. El eje horizontal (x) representa la apertura utilizable, entendida como la combinación de no exclusión e inteligibilidad de la información. Este eje abarca un continuo que va desde la publicación escasa o ritual hasta la apertura proactiva y reproducible, con informes comprensibles, microdatos, metadatos y código en formatos abiertos, entre otras cosas. El eje vertical (y) mide la gobernanza para el uso, que combina integridad, independencia y adopción con consecuencias; incluye prácticas como el prerregistro, la gestión de conflictos de interés, la publicación de resultados negativos, el arbitraje metodológico y los mecanismos de cumplimiento o explicación.

Esquema 1 | Matriz de gobernanza de la evidencia



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la interacción entre ambos ejes de la matriz del esquema 1, en este trabajo proponemos una tipología con cuatro categorías para clasificar sistemas de evidencia:

1. *Bien público robusto* (cuadrante AA, apertura y gobernanza altas). Apertura reproducible e independencia con uso verificable. La evaluación se orienta al aprendizaje público y refuerza la legitimidad democrática.
2. *Exposición de información* (cuadrante AB, apertura alta y gobernanza baja). Abundante publicación sin consecuencias. La transparencia se convierte en ritual y la evidencia pierde capacidad de transformación.
3. *Información de agencia* (cuadrante BA, apertura baja y gobernanza alta). Uso interno tecnocrático con poca apertura; es decir, información que genera u obtiene una institución y no comparte con el público en general u otras agencias (instituciones). Eficacia operativa, pero déficit de legitimidad social.
4. *Club o caja negra* (cuadrante BB, apertura y gobernanza bajas). Evidencia excluible, sin uso ni control. Es el extremo opuesto del bien público.

A lo largo de estos cuadrantes operan dos módulos transversales o condiciones habilitantes. El módulo A, de participación sustantiva, evalúa en qué medida comunidades y sociedad civil codefinen preguntas, indicadores e interpretación de resultados, en lugar de

ser sólo informadas *ex post*. El módulo B, de salvaguardas de derechos, mide la existencia y efectividad de principios de privacidad, no daño y no revictimización, particularmente en la producción y difusión de evidencia sobre niñas, niños y adolescentes (CPEUM, artículo 6º; LGTAIP; LGPDPPSO; Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes [LGDNNA]). Ningún sistema puede considerarse un bien público en sentido pleno sin un nivel mínimo de protección en este módulo.

En síntesis, esta tipología convierte los principios normativos de la evidencia como bien público en una herramienta práctica de diagnóstico. Permite reconocer posiciones intermedias, orientar trayectorias de mejora (por ejemplo, de «exposición de información» a «bien público robusto») y ofrecer un lenguaje común para discutir la madurez de los sistemas de evaluación en términos de apertura, gobernanza, participación y derechos.

Proposiciones teóricas e implicaciones observables

Con la tipología ya definida, formulamos cinco proposiciones teóricas derivables que especifican mecanismos entre las dimensiones del modelo: apertura usable (X), gobernanza para el uso (Y), participación (A) y salvaguardas de derechos (B), y una serie de resultados intermedios esperados: uso social, legitimidad, pertinencia, usabilidad y confianza. Estas proposiciones no buscan anticipar impactos sustantivos de las políticas, sino poner a prueba si los arreglos institucionales que habilitan la evidencia como bien público generan los efectos intermedios que sugiere la literatura (por ejemplo, transparencia dirigida, gobernanza de la evidencia, participación sustantiva y apertura responsable) (Fung *et al.*, 2007; Fox, 2015; Parkhurst, 2017). Cada proposición es observable y falsable; se vincula con indicadores de los ejes y módulos (X, Y, A, B) y con criterios externos de verificación (adopción de recomendaciones, tiempos hallazgo-acción, litigios, reanálisis de datos), con lo que se prepara el terreno para la operacionalización de la matriz. A continuación, enunciamos estas proposiciones, con algunas implicaciones observables.

P1 (exclusión $\rightarrow$ no uso). Cuando la evidencia se mantiene excluible (acceso restringido, ausencia de microdatos/código) disminuye la probabilidad de que la usen actores no gubernamentales, y con ello la capacidad de control democrático, aun en contextos con leyes de transparencia. Por lo tanto, podemos esperar una relación positiva entre inteligibilidad y usos sociales.

P2 (integridad $\rightarrow$ legitimidad). El prerregistro, la independencia y la publicación de

resultados (incluidos los nulos o negativos) aumentan la legitimidad de la evidencia porque hacen trazables las decisiones metodológicas, permiten la auditoría y reducen las sospechas de sesgo o captura. Cuando existen riesgos de sesgo de selección o se observan efectos heterogéneos —algo frecuente en políticas complejas— estas prácticas ayudan a reportar supuestos, límites e incertidumbre con claridad y a sostener controversias en términos públicos. Mayor integridad se asocia con menor conflictividad (menos aclaraciones/fe de erratas, menor discrepancia entre dictámenes externos), mayor aceptación por órganos de control y mayor probabilidad de que los hallazgos sean reutilizados en decisiones públicas.

P3 (participación → pertinencia). La participación sustantiva en el planteamiento de preguntas e indicadores mejora la pertinencia y aumenta la adopción de recomendaciones. Cuando la participación es alta (codiseño y validación con trazabilidad de cambios) aumenta la probabilidad de adopción con consecuencias y disminuye el tiempo entre generación de hallazgos y cambios.

P4 (traducción → usabilidad). La mediación pública (inteligibilidad) transforma la evidencia técnica en insumo accionable, especialmente en políticas de infancia, en que la lectura fácil y las visualizaciones no estigmatizantes amplían la base de usuarios. La inteligibilidad se asocia con un mayor número de decisiones formales vinculadas a la evidencia, más consultas ciudadanas sustantivas y una mayor cobertura mediática de calidad.

P5 (salvaguardas → confianza). Las salvaguardas de privacidad y no daño aumentan la confianza social, lo que evita retraimientos de datos, recursos legales o bloqueos a la apertura. Unos niveles de salvaguardas altos se asocian con menos litigios o recursos de revisión, mayor estabilidad del calendario de publicación y más solicitudes de acceso por parte de la academia y de organizaciones de la sociedad civil.

En conjunto, estas proposiciones delimitan una agenda de verificación empírica. Orientan la operacionalización en indicadores y escalas, y permiten contrastar, en distintos contextos y períodos, si los sistemas avanzan hacia el ideal de bien público robusto o permanecen en arreglos de exposición ritual o caja negra.

De la tipología a la operacionalización

Para que la matriz de gobernanza sea útil en la práctica es necesario traducir sus dimensiones en indicadores observables y escalas verificables. Buscamos generar una herramienta

que permita medir hasta qué punto los sistemas de evaluación reúnen los atributos de un bien público robusto. Con tal fin, convertimos los principios —apertura, inteligibilidad, integridad, independencia, participación y salvaguardas— en variables cuantificables que permiten comparar, monitorear avances y orientar intervenciones de mejora.

De esta forma, la matriz se transforma en un instrumento de diagnóstico dinámico que vincula la teoría con la práctica. Al asignar valores a cada dimensión y módulo se obtiene un mapa que no sólo posiciona los sistemas dentro de los cuadrantes ideales (bien público robusto, exposición de información, información de agencia, club/caja negra), sino que también identifica las palancas específicas de mejora para avanzar hacia una gobernanza de la evidencia más abierta, participativa y responsable.

Operacionalización: indicadores y escalas

La operacionalización propuesta se basa en un conjunto de indicadores específicos que permiten medir de manera sistemática y comparable el grado de apertura usable (eje x), la gobernanza para el uso (eje y) y los módulos transversales de participación sustantiva (A) y salvaguardas de derechos (B). Proponemos valorar cada indicador en una escala ordinal de 0 a 3, que refleja niveles de desarrollo institucional desde la ausencia de prácticas (0) hasta la adopción consolidada y verificada por terceros (3). Este enfoque combina el análisis normativo con la medición empírica, lo que permite situar los sistemas de evaluación dentro de los cuadrantes de la matriz y al mismo tiempo identificar brechas y trayectorias de mejora. Los indicadores que se presentan a continuación buscan capturar el equilibrio entre apertura y responsabilidad, y ofrecen una herramienta práctica para el monitoreo de la calidad democrática de los sistemas de evaluación, en especial de los relacionados con políticas de infancia y desarrollo social.

Eje x: apertura usable (no exclusión + inteligibilidad). El eje x mide el grado en que la información y la evidencia generadas por los sistemas de evaluación son públicamente accesibles, comprensibles y reutilizables. Este eje traduce la idea de no exclusión en criterios operativos: publicación proactiva y oportuna, disponibilidad de microdatos, metadatos y código reproducible, así como la inteligibilidad del contenido mediante resúmenes claros, visualizaciones y materiales adaptados a distintos públicos. Siguiendo la noción de transparencia dirigida (Fung *et al.*, 2007) y los principios FAIR (Wilkinson *et al.*, 2016), se busca que la información pueda ser entendida y reutilizada por actores diversos, incluyendo

academia, sociedad civil y comunidades locales. Por ello, el eje x no se limita a medir la cantidad de información publicada, también mide la calidad comunicativa y técnica de su apertura, y distingue entre transparencia ritual (publicación sin uso) y apertura significativa que habilita escrutinio, aprendizaje y participación social.

Con base en la literatura, proponemos al menos cuatro indicadores para medir la apertura usable: 1) *publicación proactiva* (porcentaje de evaluaciones publicadas dentro de un rango determinado de días tras la conclusión de la misma); 2) *reproducibilidad* (porcentaje de estudios con paquetes replicables —microdatos y códigos— verificados por terceros); 3) *inteligibilidad* (índice de lectura/inclusión de resúmenes en lectura fácil, glosarios y guías de interpretación), y 4) *adopción* (porcentaje de evaluaciones que derivan en rediseños o ajustes presupuestarios formalmente documentados y aplicación del criterio cumplimiento o explicación).

Eje y: gobernanza para el uso (integridad + independencia + adopción con consecuencias). Este eje evalúa la solidez institucional del proceso de generación y aplicación de evidencia. Mientras que la apertura usable se centra en el acceso, el eje y se enfoca en el modo en que la evidencia se produce, interpreta y utiliza en los sistemas públicos. La gobernanza efectiva exige integridad metodológica (transparencia en diseños, planes de análisis y manejo de conflictos de interés), independencia funcional (separación entre operación y evaluación, arbitraje técnico y revisión externa) y mecanismos que aseguren adopción con consecuencias, como decisiones formales derivadas de la evidencia o esquemas de cumplimiento o explicación. De esta forma, el eje y distingue entre los sistemas que generan evidencia como ejercicio burocrático y aquellos que la transforman en decisiones verificables y trazables, lo que cierra el ciclo de rendición de cuentas y aprendizaje público.

Una manera de medir la integridad es la existencia de prerregistros, metodologías rigurosas y la divulgación de resultados negativos, en un marco de reglas claras de respuesta ante cualquier resultado, lo que da lugar a cuatro variables: 1) *prerregistro* (porcentaje de evaluaciones con registro de protocolo y declaración de posibles conflictos de interés); 2) *rigor metodológico* (evaluaciones con objetivos, hipótesis y metodologías claras y bien articuladas); 3) *divulgación negativa* (proporción de informes con resultados no favorables, publicados en tiempo), y 4) *adopción con consecuencias* (porcentaje de decisiones formales tomadas a partir del cumplimiento o la justificación de los resultados).

Módulo A: participación sustantiva de actores afectados. El módulo de participación

sustantiva actúa como una dimensión transversal que examina el grado en que la evidencia incorpora voz y agencia de los actores afectados, más allá de la socialización *ex post* de los resultados. Inspirado en la literatura sobre evaluación participativa, este módulo analiza la presencia de mecanismos de codiseño de preguntas y criterios de éxito, validación pública de hallazgos y adopción de cambios sugeridos por los participantes.

La participación sustantiva no se reduce a consultas simbólicas, supone la negociación deliberativa del conocimiento y la incorporación de la diversidad de perspectivas. En términos normativos, este módulo introduce un principio de legitimidad epistémica: cuanto mayores son la participación y diversidad de actores, menor es el riesgo de captura tecnocrática y mayor el valor público de la evidencia. A partir de lo anterior, consideramos que deben incluirse al menos dos variables: 1) *codiseño* (porcentaje de evaluaciones con actas de consulta a grupos afectados y número de aportes incorporados), y 2) *validación pública* (número de audiencias/talleres de retroalimentación y evidencia de cambios derivados de dichas reuniones, o justificación cuando no los haya).

Módulo B: salvaguardas de derechos. El módulo de salvaguardas de derechos garantiza que la apertura de información y la generación de evidencia no produzcan daño a personas o colectivos. Retoma los principios de privacidad, consentimiento informado y no revictimización previstos en la CPEUM (artículos 4º y 6º) y en leyes mexicanas como la LGTAIP, la LGPDPSO y la LGDNNA, así como en estándares internacionales de derechos de la niñez (United Nations, 1989; UNICEF, 2025). Este módulo evalúa la existencia y efectividad de mecanismos como pruebas de daño/interés público, evaluaciones de impacto en derechos, anonimización y revisión de salidas, y canales de acceso controlado bajo el enfoque de los cinco seguros (Desai *et al.*, 2016).

En este sentido, las salvaguardas no limitan la apertura, sino que la legitiman, al equilibrar la utilidad social de la evidencia con la protección de las personas. Sin niveles mínimos en este módulo, un sistema no puede considerarse un bien público robusto, por más avanzada que sea su apertura o su gobernanza técnica. Por lo tanto, son al menos tres los indicadores que deben utilizarse para medir la existencia de salvaguardas de derechos: 1) *privacidad* (existencia y cumplimiento de la evaluación de impacto en protección de datos); 2) *riesgo de privacidad* (tasa de reidentificación menor o igual a un umbral determinado en auditorías), y 3) *principio de no daño* (resoluciones de no publicación temporal con plazos y justificación, bien argumentadas).

Reglas de clasificación y ponderación

Una vez evaluados los indicadores de cada eje y cada módulo, es necesario establecer reglas de decisión coherentes que permitan sintetizar la información y clasificar los sistemas de evaluación en la matriz de gobernanza de la evidencia. La ponderación y los umbrales propuestos responden a un principio de equilibrio entre apertura y gobernanza: un sistema no puede considerarse un bien público robusto únicamente por cumplir en uno de los ejes. Así, los puntajes obtenidos en las dimensiones x (apertura usable) y y (gobernanza para el uso) se combinan mediante promedios ponderados para determinar su posición en los cuadrantes, mientras que los módulos transversales A (participación sustantiva) y B (salvaguardas de derechos) actúan como condiciones de suficiencia.

Puesto que la clasificación no busca jerarquizar ni sancionar, las reglas de ponderación integran umbrales claros (por ejemplo, 1.5 para distinguir entre bajo y alto) y criterios de ajuste que previenen falsas clasificaciones: un sistema con alta apertura, pero sin protección de derechos, o con independencia, pero sin participación, no puede ser considerado plenamente público. En consecuencia, la combinación de ejes y módulos ofrece una lectura integral del grado en que un sistema materializa la evidencia como bien público, e identifica brechas y prioridades de acción.

Al asignar puntajes verificables a cada eje y cada módulo, los sistemas de evaluación pueden situarse en un mapa analítico que revela no sólo su nivel de apertura y gobernanza, sino también los déficits estructurales que limitan su valor público. Esta lectura comparativa ofrece evidencia accionable para decidir dónde invertir capacidades, ajustar reglas o fortalecer salvaguardas. Más que un instrumento de control, proponemos en este trabajo un instrumento que busca consolidar un aprendizaje institucional reflexivo, orientado a transformar los sistemas de evaluación en verdaderos bienes públicos: accesibles, verificables, contestables y útiles para la toma de decisiones.

Buena parte de las prácticas actuales miden y publican, pero no siempre aseguran inteligibilidad, participación significativa, independencia ni uso con consecuencias, y a menudo derivan en transparencia mecánica o «palomeos». La matriz propone un cambio de lógica: de tener indicadores cumplidos a gobernar la evidencia como bien público, integrando reproducibilidad, integridad, adopción con consecuencias y protecciones por diseño para niñas, niños y adolescentes (United Nations, 1989; Wilkinson *et al.*, 2016; Nosek *et al.*, 2015).

Consideramos que los resultados del uso de esta herramienta permitirán identificar qué tipo de sistema tenemos (exposición de información, información de agencia, club/caja negra o bien público robusto) y, sobre todo, qué palancas concretas pueden activarse para emigrar hacia un modelo de gobernanza de la evidencia que combine apertura responsable, independencia, participación y rendición de cuentas democrática. En el cuadro 1 (p. 34) ilustramos estos cuadrantes por medio de ejemplos hipotéticos y recomendaciones específicas para cada tipo de sistema.

Limitaciones y validez del modelo propuesto

Es importante subrayar que la matriz que proponemos en este trabajo tiene como fin ser un instrumento analítico que permita clasificar sistemas de evaluación o generación de evidencia. Su propósito es orientar la mejora institucional, no medir desempeño sustantivo. Como toda tipología, simplifica la realidad, por lo que sus resultados deben leerse como un mapa aproximado que ayuda a identificar fortalezas, brechas y posibles rutas de avance hacia una gobernanza más abierta y responsable de la evidencia. Esto plantea una serie de limitaciones, que enlistamos a continuación.

1. Conceptualizar la «evidencia como bien público» es complejo. Si no tomamos en cuenta esta complejidad y simplemente aplicamos el concepto sin anclar sus dimensiones corremos el riesgo de estirarlo a tal grado que pierda poder descriptivo. En este artículo sugerimos cuatro dimensiones: apertura usable, gobernanza para el uso, participación y salvaguardas. Al utilizarlas es importante hacer explícita la ponderación y tomar en cuenta que los indicadores pueden no ser equivalentes entre contextos institucionales. No es igual comparar sectores que estados o municipios, por lo que es fundamental documentar los supuestos y utilizar las herramientas estadísticas para validar la comparación. Esto se puede lograr partiendo de un marco conceptual sólido, de variables claramente definidas y haciendo explícitos los mecanismos operativos y los criterios de codificación.
2. Toda decisión sobre cómo se combinan los indicadores —por ejemplo, qué peso tiene cada dimensión o qué valor se considera «alto» o «bajo»— implica cierto grado de arbitrariedad. Pequeñas variaciones en los criterios pueden modificar la posición final de un sistema en la matriz. Por eso es importante reconocer que los resultados no son absolutos, sino aproximaciones útiles. Para fortalecer su confiabilidad se reco-

Cuadro 1. Ejemplos hipotéticos de uso de la matriz de gobernanza

Cuadrante / tipo	Descripción sintética	Puntajes típicos (X, Y, A, B)	Ejemplo ilustrativo hipotético (infancia)	Principales brechas
AA. Bien público robusto.	Apertura reproducible más uso con consecuencias; alta legitimidad.	X≈2.6 Y≈2.4 A≈1.8 B≈2.5	<i>Sistema estatal de evaluación de vacunación y primera infancia:</i> publica informes, microdatos y código; resoluciones de adopción con cumplimiento o explicación.	Consolidar resultados negativos; fortalecer metaevaluación y participación de cuidadores/niñas, niños y adolescentes.
AB. Exposición de información.	Mucha publicación, poco uso; riesgo de «palomeo».	X≈2.4 Y≈1.2 A≈1.0 B≈2.3	<i>Portal de becas escolares:</i> paneles de control y PDF, pero sin cambios de diseño ni resoluciones formales.	Adopción y consecuencias; débil independencia; participación <i>ex post</i> .
BA. Información de agencia.	Alto uso interno, opacidad externa; déficit de legitimidad.	X≈1.0 Y≈2.3 A≈0.5 B≈2.1	Unidad de evaluación del DIF estatal: informes internos para rediseñar atención temprana, no publicados.	Apertura e inteligibilidad; participación casi nula.
BB. Bien tipo club / caja negra.	Evidencia excluible y sin uso; captura y discrecionalidad.	X≈0.5 Y≈0.6 A≈0.3 B≈0.8	<i>Programa municipal de infraestructura escolar:</i> sin evaluaciones ni datos públicos.	Todas: no hay teoría de cambio, datos, ni reglas; alto riesgo para derechos.

Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones inmediatas (0–3 meses)	Recomendaciones estructurales (6–12 meses)	Indicadores de avance (seguimiento)
• Publicar paquetes replicables auditados (datos más diccionarios más código). • Acta de adopción por hallazgo («hallazgo–acción–responsable–plazo»). • Calendario de audiencias públicas. • Instrucción de resolución de adopción por evaluación (formato «cumple o explica»). • Comité metodológico para arbitraje y COI. • Talleres de validación pública (familias/escuelas). • Publicar inventario, cronograma y versiones públicas de informes. • Resúmenes en lectura fácil (cuidadores/niños, niñas y adolescentes). • Política FAIR mínima (metadatos, formatos abiertos). • Levantamiento de inventario de datos y evaluaciones. • Protocolo de evaluación con teoría de cambio. • Prueba de daño/interés público y versiones públicas.	• Metaevaluación anual de calidad y uso. • Pilotos de protocolos registrados con universidades. • Comité ciudadano/técnico permanente. • Amarre normativo: vincular hallazgos a presupuesto/programación. • Pre-registro y publicación de negativos. • Tablero de seguimiento 3–6–12 meses. • Apertura de microdatos anonimizados con cinco seguros. • Capacitación en comunicación pública y visualización. • Canal de acceso seguro para academia/OSC. • Primeras evaluaciones piloto con preregistro. • Comité de transparencia y arbitraje externo. • Plan trienal de capacidad evaluativa (perfiles, formación, presupuesto).	• Porcentaje estudios con revisión externa. • Tiempo para decisión desde publicación (días). • Porcentaje de recomendaciones implementadas. • Porcentaje de evaluaciones con resolución formal. • Número de ajustes de diseño presupuestal. • Porcentaje de evaluaciones con pre-registro/COI. • Porcentaje de bases de datos abiertos/FAIR. • Número de visitas/descargas y replicaciones externas. • Porcentaje de informes con lectura fácil. • Inventario y plan aprobados. • Número de evaluaciones piloto con preregistro. • Porcentaje de programas con teoría de cambio y línea base.

mienda probar distintas combinaciones de pesos y diferentes umbrales, documentar las decisiones tomadas y mostrar si los resultados se mantienen estables ante tales ajustes. Esta práctica, conocida como análisis de sensibilidad, permite transparentar los supuestos del modelo y fortalece su credibilidad ante la comunidad académica y los responsables de política.

3. La validez de la matriz depende de la calidad de los datos disponibles y de la consistencia con que se aplican los criterios de codificación. Como algunos indicadores, éstos requieren interpretación, por lo que es importante que la información sea revisada por más de una persona y se midan los niveles de acuerdo entre quienes la revisen. Esto ayuda a reducir el sesgo individual y mejora la confiabilidad de los resultados. También es necesario definir cómo se tratarán los datos incompletos o ambiguos y documentar las decisiones tomadas. Además, se debe considerar que la publicación de resultados o clasificaciones puede tener efectos no deseados; por ejemplo, incentivar que las instituciones busquen mejorar su posición sin cambiar de fondo sus prácticas de apertura y gobernanza. Para evitarlo es útil combinar indicadores menos manipulables, como auditorías externas o revisiones de código y datos, y mantener reglas claras de apertura y reproducibilidad.
4. La matriz no mide causalidad ni eficacia, sino capacidades institucionales para producir y usar evidencia con atributos de bien público. Su valor radica en mostrar patrones de apertura, gobernanza y participación, no en demostrar si una política es exitosa o no. Por eso sus resultados deben interpretarse más como una base para el diálogo y la mejora que como un juicio. Para reforzar su validez se recomienda contrastar las puntuaciones obtenidas con criterios externos, como el porcentaje de recomendaciones adoptadas, los tiempos de respuesta o las decisiones presupuestarias vinculadas a la evidencia. Asimismo, los análisis comparativos pueden complementarse con estudios de caso que ayuden a entender los procesos que hay detrás de las clasificaciones y con mediciones repetidas a lo largo del tiempo para identificar avances, retrocesos o aprendizajes institucionales.

Las estrategias de triangulación, verificación cruzada, mediciones repetidas y estudios cualitativos fortalecen la validez y confiabilidad de la matriz. Más que como una clasificación, la matriz funciona como diagnóstico y herramienta de aprendizaje para orientar reformas que vuelvan la evidencia un bien público, es decir, que sea accesible,

verificable y útil. En políticas de infancia, además, explicita obligaciones y salvaguardas de derechos —acceso, participación, privacidad y no daño— como criterios operativos de apertura y uso (United Nations, 1989; Comité de los Derechos del Niño, 2021; CPEUM, 2024; LGDNNA, 2024; LGTAIP, 2025; LGPDPPSO, 2025).

Conclusiones

Este artículo parte de la tesis de que la evidencia no es en sí misma un bien público. Para que lo sea debe cumplir de manera simultánea con las condiciones de apertura usable (no exclusión e inteligibilidad), gobernanza para el uso (integridad, independencia y adopción con consecuencias), participación sustantiva y salvaguardas de derechos. Con base en ello, propusimos un marco conceptual y una matriz de gobernanza que traducen principios en criterios observables, y mostramos cómo esta arquitectura evita el «palomeo» y la transparencia ritual al orientar decisiones con trazabilidad pública. El aporte es doble: ofrece un marco analítico para identificar sistemáticamente cuándo las evaluaciones de programas sociales funcionan como mecanismos de rendición de cuentas y mejora, y argumenta a favor de transitar de una política basada en evidencia a la gobernanza de la evidencia.

En términos de rendición de cuentas, la evidencia contribuye como bien público cuando cierra el circuito de información-justificación-consecuencias. Esto ocurre si: 1) la apertura es usable y la mediación pública vuelve comprensibles los hallazgos; 2) la evidencia es verificable y contestable (trazabilidad de datos, métodos y decisiones); 3) su producción está protegida por integridad e independencia, y 4) existen rutas institucionales de respuesta que obligan a traducir hallazgos en actos verificables (decisiones, ajustes, reasignaciones, correcciones) bajo esquemas de «cumplir o explicar», con responsables, plazos y seguimiento. En políticas de infancia, además, la apertura debe ser responsable: privacidad, no daño y no revictimización no restringen el acceso; lo legitiman y vuelven socialmente utilizable, con lo que se evitan lecturas triunfalistas o instrumentalizaciones.

La matriz propuesta convierte la idea de «evidencia como bien público» en una herramienta práctica de diagnóstico. Permite ubicar sistemas en un mapa de apertura y gobernanza, identificar cuellos de botella y mover palancas para avanzar hacia el ideal de bien público robusto. Al asignar puntajes verificables a ejes y módulos, los sistemas pueden ver no sólo su nivel de apertura e integridad, sino también los déficits estructurales que limitan su valor público. En esa medida, la matriz no es una clasificación, sino

un instrumento de aprendizaje institucional que ayuda a priorizar mejoras y balancear la utilidad social con la protección de personas.

También reconocemos las limitaciones. La matriz no prueba causalidad ni mide impactos; clasifica capacidades. Su valor depende de que haya datos suficientes, reglas de codificación consistentes y se tomen decisiones de agregación transparentes. Por eso sugerimos prácticas de rigor sencillas: triangulación, doble codificación, mediciones repetidas y estudios de caso. De aquí en adelante, proponemos dos rutas. En investigación, poner a prueba las proposiciones P1–P5 con datos reales (uso social, legitimidad, pertinencia, inteligibilidad y confianza) y comparar trayectorias por estado y sector; en política pública, institucionalizar reglas simples y claras (prerregistro, manejo de conflictos de interés, publicación de resultados negativos, arbitraje externo y esquemas de «cumplir o explicar») para que la evidencia sea accesible, entendible, verificable y con consecuencias. Así, la evidencia deja de ser un bien reservado y se vuelve un bien público que fortalece la rendición de cuentas.

Referencias

- Aguiar-Villanueva, L. (2017). *Política pública*. Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Arellano-Gault, D. y Ramírez-Macías, J. J. (2000). *Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México* [ponencia]. V Congreso Internacional de CLAD. Santo Domingo, República Dominicana. https://www.researchgate.net/publication/228360897_Presupuesto_dirigido_a_resultados_los_dilemas_de_la_evaluacion_por_desempeno_en_contextos_latinoamericanos_Lecciones_desde_Mexico
- Bovens, M. (2007). Analysing and assesing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2023). Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG.pdf>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2024). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2025). Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPSO). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2025). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/LGTAIP/LGTAIP_orig_20mar25.pdf
- Campbell, D. T. (1976). Assessing the impact of planned social change. [Occasional Paper Series, No. 8]. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation (JMDE)*. <https://doi.org/10.56645/jmde.v7i15.297>
- Cejudo, G. M. (2013). Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? En Luna-Pla, I. y Bojórquez-Pereznieto, J. A. (coords.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (pp. 107-123). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Chambers, C. (2013). Registered reports: a new publishing initiative at Cortex. *Cortex*, 49(3), 609-610. <https://doi.org/10.1016/j.cortex.2012.12.016>
- Comité de los Derechos del Niño (2021, 2 de marzo). *CRC/C/GC/25: Observación general núm. 25 sobre los derechos de los niños en relación con el entorno digital*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-25-2021-childrens-rights-relation>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (s.f.). *Evaluación de la política social. Evaluación de consistencia y resultados*. <https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Metodologia/Paginas/ECyR.aspx>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2006, 19 de septiembre). *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. [Serie 151, documentos de la CIDH]. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf?utm
- Desai, T., Ritchie, F. y Welpton, R. (2016). *Five safes: designing data access for research*. [Economics Working Paper Series 1601]. <https://www2.uwe.ac.uk/faculties/BBS/Documents/1601.pdf>

- Dwork, C. y Roth, A. (2017). The algorithmic foundations of differential privacy. *Foundations and Trends in Theoretical Computer Science*, 9(3-4), 211-407. <https://www.cis.upenn.edu/~aaroht/Papers/privacybook.pdf>
- Espeland, W. y Sauder, M. (2007). Rankings and reactivity: how public measures recreate social worlds. *American Journal of Sociology*, 113(1), 1-40. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/517897>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2025). *Responsible data for children*. UNICEF. <https://rd4c.org/es/resources?tab=tools>
- Fox, J. (2015). Social accountability: what does the evidence really say? *World Development*, 72, 346-361. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>
- Franco, A., Malhotra, N. y Simonovits, G. (2014). Publication bias in the social sciences: unlocking the file drawer. *Science*, 345(6203), 1502-1505. <https://doi.org/10.1126/science.1255484>
- Fung, A., Graham, M. y Weil, D. (2007). *Full disclosure: the perils and promise of transparency*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9780521699617>
- Funnell, S. y Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: effective use of theories of change and logic models*. Jossey-Bass. <https://download.e-bookshelf.de/download/0000/5819/65/L-G-0000581965-0002326787.pdf>
- Graizbord, D. (2024). *Indicators of democracy: the politics and promise of evaluation expertise in Mexico*. Stanford University Press.
- Henry, G. T. y Mark, M. M. (2003). Beyond use: understanding evaluation's influence on attitudes and actions. *American Journal of Evaluation*, 24(3), 293-314. [https://doi.org/10.1016/S1098-2140\(03\)00056-0](https://doi.org/10.1016/S1098-2140(03)00056-0)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (2021). *Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información y la elaboración de versiones públicas*.
- Janssen, M., Charalabidis, Y. y Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>
- Jasanoff, S. (ed.) (2004). *States of knowledge: the co-production of science and social order*. Routledge.
- Labin, S., Duffy, J., Meyers, D., Wandersman, A. y Lesesne, C. (2012). A research synthesis

- of the evaluation capacity building literature. *American Journal of Evaluation*, 33(3), 307-338. <https://doi.org/10.1177/1098214011434608>
- Merino, M., López Ayllón, S. y Cejudo, G. (eds.) (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-UNAM, CIDE.
- Murrieta, P., Caro, B. y Ruiz, M. (2011). *Evaluación del respeto a los derechos de la infancia*. Editorial Académica Española (EAE).
- Nosek, B. A. (2015). Promoting an open research culture. *Science*, 348(6242), 1422-1425. <https://doi.org/10.1126/science.aab2374>
- Nosek, A. B., Ebersole, C. R., DeHaven, A. C. y Mellor, D. T. (2018). The preregistration revolution. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(11), 2600-2606. <https://doi.org/10.1073/pnas.1708274114>
- Nutley, S., Walter, I. y Davies, H. (2007). *Using evidence: how research can inform public services*. Policy Press.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2010). *Por buen camino. Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos comunitarios*. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186231_spa
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2021). *Recomendación de la UNESCO sobre la ciencia abierta*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379949_spa
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015). *Making open science a reality*. [Technology and Industry Policy Papers, 25.] OECD Science. https://www.oecd.org/en/publications/making-open-science-a-reality_5jrs2f963zs1-en.html
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017). *Perspectivas del comportamiento y políticas públicas: lecciones de todo el mundo*. OECD. https://www.oecd.org/en/publications/behavioural-insights-and-public-policy_9789264270480-en.html
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019). *Better criteria for better evaluation*. OECD. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/12/better-criteria-for-better-evaluation_f7a307eb/15a-9c26b-en.pdf
- Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge.

- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (4a. ed.). Sage.
- Pawson, R. y Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage.
- Planas, A., Pineda-Herrero, P., Gil, E. y Sánchez, L. (2014). La metodología de la evaluación participativa de planes y acciones comunitarias. Tres experiencias de evaluación participativa en Catalunya. *Pedagogía Social*, (24), 105-134. <https://www.redalyc.org/pdf/1350/135043652006.pdf>
- Porter, T. M. (1995). *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton University Press.
- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*. Oxford University Press.
- Preskill, H. y Boyle, S. (2008). A multidisciplinary model of evaluation capacity building. *American Journal of Evaluation*, 29(4), 443-459. <https://doi.org/10.1177/1098214008324182>
- Rosenthal, R. (1979). The «file drawer problem» and tolerance for null results. *Psychological Bulletin*, 86(3), 648-641. <https://pages.ucsd.edu/~cmckenzie/Rosenthal1979PsychBulletin.pdf>
- Rossi, P. H., Lipsey, M. y Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: a systematic approach* (7a. ed.). Sage.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2016). *Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados*. SHCP.
- Secretaría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2024, 20 de diciembre). *Artículo 6º constitucional: Libertad de expresión y derecho de acceso a la información*. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/marco_normativo/documeto/2025-01/Articulo_6_Constitucional_20241220.pdf
- Silva, C. (2024). Presupuesto basado en resultados y sistema de evaluación del desempeño en México: evolución, limitantes y aprendizajes. *Economía UNAM*, (447), 3-30.
- Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) (2021, 29 de octubre). Política para la gestión de la confidencialidad en la información estadística y geográfica. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.snieg.mx/Documentos/Normatividad/Vigente/politica_inf_estad_geog.pdf
- Stiglitz, J. E. (1999). Knowledge as a global public good. En I. Kaul, I. Grunberg y M. A. Stern (eds.), *Global public goods: international cooperation in the 21st century*. Oxford University Press, United Nations Development Programme (UNDP).

- Stufflebeam, D. y Coryn, C. (2014). *Evaluation theory, models, and applications*. Jossey-Bass.
- United Nations (1989). *Convention on the Rights of the Child*. United Nations. <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-11.en.pdf>
- Wholey, J. S. (2010). Exploratory evaluation. En J. S. Wholey, H. P. Hatry y K. E. Newcomer (eds.), *Handbook of practical program evaluation* (pp. 81-99). Jossey-Bass.
- Wilkinson, M. D., Dumontier, M., Aalbersberg, I., Appleton, G., Axton, M., Baak, A., Blomberg, N., Boiten, J.-W., Da Silva-Santos, L. B., Bourne, P. E., Bouwman, J., Brookes, A. J., Clark, T., Crosas, M., Dillo, I., Dumon, O., Edmunds, S., Evelo, C. T., Finkers, R., ... Mons, B. (2016). The FAIR guiding principles for scientific data management and stewardship. *Sci Data*, 3(160018). <https://doi.org/10.1038/sdata.2016.18>
- Zuiderwijk, A. y Janssen, M. (2014). Open data policies, their implementation and impact: a framework for comparison. *Government Information Quarterly*, 31(1), 17-29. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.04.003>

Paradoja y élite de transparencia. Un estudio de los compromisos de gobierno abierto de la Argentina

MARIANO MOSQUERA

Recibido: 2 de octubre de 2025. Aceptado: 13 de febrero de 2026.

Resumen. El gobierno abierto, con sus tres pilares: transparencia, colaboración y participación, ha tenido un auge importante en los últimos quince años. Dos modelos predominantes de gobierno abierto han marcado el rumbo. Uno centrado en la rendición de cuentas de decisiones del gobierno en foros específicos de ciudadanía y otro centrado en la disponibilidad y accesibilidad de información que pudiera ser usada por individuos o empresas. El problema es que cuando ambos modelos se combinan de manera imperfecta se crea la denominada paradoja de la transparencia. La lógica de la disponibilidad y accesibilidad reduce la transparencia de rendición de cuentas, genera una falsa confianza ciudadana en el gobierno y desarrolla élites de transparencia como expertos generalistas. Esta combinación se encuentra presente como modelo híbrido en los cinco compromisos de gobierno abierto de la Argentina ante el Open Government Partnership (OGP). Además, como hallazgo emergente, la investigación identificó que un tipo particular de compromiso procedimental de *accountability* es funcional a la paradoja de la transparencia y a la constitución de élites.

Palabras clave: gobierno abierto, transparencia, élite, Argentina.

Mariano Mosquera. Universidad Católica de Córdoba, Argentina (correo electrónico: mariano.mosquera@ucc.edu.ar | <http://orcid.org/0000-0002-9037-545X>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi8.172> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

Transparency paradox and elite: a study of Argentina's open government commitments

Abstract. Open government, with its three pillars of transparency, collaboration, and participation, has experienced significant growth over the past fifteen years. Two predominant models of open government have set the course. One focuses on government accountability through specific citizen forums, while the other centers on the availability and accessibility of information that can be used by individuals or companies. The problem arises when these two models are combined imperfectly, creating what is known as the transparency paradox. The logic of availability and accessibility tends to reduce accountability transparency, generating a false sense of public trust in government and fostering the emergence of «transparency elites», who act as generalist experts. This hybrid model is present in Argentina's five open government commitments to the Open Government Partnership (OGP). Furthermore, as an emerging finding, the research identified that a particular type of procedural accountability commitment reinforces both the transparency paradox and the formation of transparency elites.

Keywords: open government, transparency, elite, Argentina.

Introducción

El gobierno abierto ha sido muy estudiado en los últimos quince años. En general, la práctica política y la reflexión académica se han centrado en sus tres elementos constitutivos: transparencia, colaboración y participación. Con modificaciones mínimas, el gobierno abierto adopta estos tres componentes. Esto puede observarse en los trabajos de Gil-García *et al.* (2023) y Ramírez-Alujas y Cruz-Rubio (2025), que sistematizan el estado del arte en materia de gobierno abierto.

En el presente trabajo consideramos, como otros autores, que el gobierno abierto sólo tiene sentido asociado a ciertos principios (Floridi, 2004, 2006). Por esto, partimos de una visión crítica que diferencia tres modelos de gobierno abierto: uno centrado en la rendición de cuentas (*accountability*), otro basado en la creación de valor «externo» y un tercer modelo híbrido que combina pragmáticamente los dos primeros y que resulta particularmente problemático, ya que fomenta la denominada paradoja de la transparencia y la creación de élites de transparencia. Los dos primeros modelos son «puros» desde el punto de vista teórico, mientras que el tercero se nutre de la praxis en la materia.

En este artículo se contrastan estos modelos con los compromisos de la República Argentina en materia de gobierno abierto y en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP). Argentina adoptó cinco planes de compromisos, en los años 2013, 2015, 2017, 2019 y 2022. A partir de un análisis semántico de los compromisos, se clasifican éstos y se responde la siguiente pregunta de investigación: ¿qué modelo predomina en los compromisos de gobierno abierto de Argentina? Nuestra hipótesis es que Argentina adopta el modelo híbrido y, en consecuencia, sus efectos problemáticos.

El artículo se centra, en un primer momento, en una reflexión sobre los dos modelos teóricos de gobierno abierto. Luego se presenta el modelo híbrido, con sus problemáticas asociadas. En un siguiente apartado se describe la metodología para la clasificación de los compromisos de gobierno abierto de la Argentina en los tres modelos, y a continuación se presentan los resultados alcanzados. Finalmente, se desarrollan conclusiones centradas en los desafíos de la denominada paradoja de la transparencia y los problemas de la élite de transparencia para el caso argentino.

Modelo de accountability

El primer modelo de gobierno abierto basado en rendición de cuentas, el de *accountability*, se ancla en la teoría principal-agente y en la teoría de la decisión.

La teoría principal-agente nos permite resaltar la asimetría de información entre un agente con más y mejor información (Jensen y Meckling, 1976) (un gobierno o un administrador) y un principal (la ciudadanía o los accionistas de una empresa) con menos y peor información (Harsanyi, 1968). Por especialidad y recursos (capacidad), el agente se encarga de los asuntos del principal. En el contexto de nuestro objeto de estudio, el gobierno se encarga del beneficio colectivo o de crear valor público en el marco de un contrato con la ciudadanía (Williamson, 2000; Gailmard, 2009). El agente aparece más claramente como un actor homogéneo (aunque no lo sea) y se diferencia de un principal colectivo y heterogéneo, compuesto por diversos grupos en competencia y cooperación al mismo tiempo (Ostrom, 1990). El problema es que el agente gubernamental debe tener incentivos adecuados y eficaces para tomar decisiones a favor del beneficio colectivo. En este modelo, la rendición de cuentas basada en transparencia de la información y aplicada a foros específicos es la respuesta a este problema.

Por su parte, la teoría de la decisión (Friedman, 1990) nos dice que todo proceso de toma de decisiones requiere un conjunto de alternativas disponibles y criterios de selección (Simon, 1955). La contingencia, incertidumbre y, en definitiva, el riesgo asociado son parte inherente de la decisión y su finitud (Manski, 2013).¹

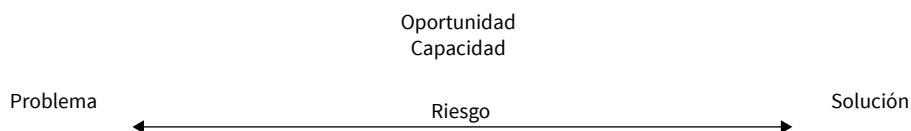
En tal sentido, este primer modelo de gobierno abierto se centra en describir la transparencia como condición para la toma de decisiones en un marco de rendición de cuentas (Bazerman y Chugh, 2006). Esto significa que la transparencia no implica una definición absoluta de ningún tipo, sino que el alcance de su «forma» depende de las decisiones discrecionales del agente (Gailmard y Patty, 2007). La transparencia le permite al agente rendir cuentas al principal. O, al revés, permite al principal recibir la rendición de cuentas del agente, para premiar o castigar a este último según procesos y resultados de las decisiones (Bovens, 2007). Entonces, la transparencia cumple dos funciones: 1) desde el agente, es una obligación o un incentivo para formular una decisión a favor del principal, y 2) desde el principal, sirve para la interpretación evaluativa de la decisión del agente. Es importante distinguir los puntos 1 y 2. El punto 1 es un condicionante coercitivo o un incentivo para el agente que debe rendir cuentas (normas con sanciones o herramientas de transparencia disponibles). El punto 2 es la base para la retroalimentación del principal (Gil-García *et al.*, 2023). En ambos casos la rendición de cuentas se apoya en otro principio, el de beneficio colectivo o valor público. Éste es la regla que mide los puntos 1 y 2. Obsérvese que lo que se formula o evalúa no es la transparencia, sino el beneficio colectivo o valor público. La transparencia permite esta formulación y evaluación. Por tal motivo, y si bien están conectados, es muy importante saber distinguir, en este modelo, entre la decisión del agente y la transparencia de la información. Una es contenido y fondo, la otra es forma.

Es relevante destacar que el agente tiene un alto nivel de discreción política en el marco general del contrato con el principal (Tummers y Bekkers, 2014). El contrato principal-agente justamente es un contrato para que el agente, según su especialidad y sus recursos (capacidad), decida qué es lo mejor para el beneficio del principal (North, 1990). Esta discreción de contenido o de fondo debe ser evaluada por el principal bajo condi-

.....

¹ Gran parte de los estudios de ética pública (ética de la virtud y ética de la responsabilidad) se relacionan con la priorización de decisiones y los riesgos vinculados a las jerarquías entre éstas.

Esquema 1 | Posible estructura base de la decisión gubernamental



Fuente: Elaboración propia.

ciones de transparencia como forma. Esto puede darse con diferentes niveles de alcance, aceptados por el agente y el principal (Bovens, 1998, 2010). Pero, sobre todo, evitando dos extremos: por una parte, un exceso de justificación y control contraproducente en términos de costos y, por otra, que la discreción sea arbitrariedad por falta de especificidad.²

Entonces, desde este enfoque, la transparencia es un género narrativo de forma. Se trata de un estilo propio con una finalidad precisa asociada a la rendición de cuentas de decisiones del gobierno a la sociedad. Si bien la transparencia y su alcance dependerán de cada caso, existen ciertos elementos de forma (Christensen y Cheney, 2015). Es decir, la información construida por el agente debe contener algunos criterios mínimos de calidad. Como en las máximas del lenguaje pragmático de Grice (1975), se espera que la información sea veraz (o, mejor dicho, que no se comunique lo que se cree que es falso) y que ofrezca pruebas, sea relevante y completa (esto define la cantidad apropiada de información) y tenga una estructura clara de comunicación hacia el principal. Las restricciones (por racionalidad o recursos limitados, o por intereses u objetivos en conflicto)³ deben declararse como elemento constitutivo de la forma. En este modelo la transparencia gubernamental es un proceso de producción argumentativa, coherente y comunicable, basado en la posible estructura básica de forma en la decisión del esquema 1.

El esquema 1 incluye, como base central, una narrativa teleológica (pero no lineal) y una histórica (como riesgos y capacidades, con restricciones y oportunidades incremen-

² La arbitrariedad es una orientación hacia el beneficio particular (intencional o no) por falta de obligación o incentivo de transparencia justificativa.

³ Objetivos en conflicto como privacidad personal o secretos de mercado que tienen relación con el factor competitivo de la sociedad.

tales), voluntad política y tiempo como estructura base. Además, el patrón problema-solución es el predominante en políticas públicas (Hoey, 1983; Winter, 1986).

Sumando complejidad, agregamos que un proceso de construcción semántica trata de producir cierta universalidad a partir de articular discursos ya universales o de transformar la experiencia de lo particular en universal. Es, en definitiva, una articulación entre *policy* y *data*. Por esto, se debe destacar que el problema, la oportunidad, la capacidad y el riesgo en la estructura de decisión incluyen dos narrativas complejas en un *continuum* (Toulmin, 2003) entre: (A) la autoridad (señales) y lo científico (evidencia y linealidad⁴) y (B) la perspectiva del agente y la expectativa del principal.

Respecto al punto (A) se puede mencionar que la transparencia como forma es un equilibrio entre dotar un elemento de una argumentación de evidencia explícita siguiendo la racionalidad científica⁵ y, al mismo tiempo, ofrecer señales de autoridad que generen confianza. Este equilibrio evita un exceso de justificación (transparencia justificativa) y control, contraproducente en términos de costos, e información sin especificidad que favorezca la arbitrariedad (Moe, 1985; Rothstein, 2009). Justificación y autoridad en equilibrio desde el lado del agente, control y percepción en equilibrio desde el lado del principal. La teoría principal-agente nos dice que si la racionalidad (científica) es muy costosa para el agente éste tendrá incentivos para presentar información falsa o incompleta, o desarrollar «visibilidad». ⁶ También, desde el lado del principal es muy costoso el control sobre la justificación específica, salvo que se trate sólo de casos especiales.⁷

.....
⁴ La linealidad del proceso de decisión sirve para evitar dos problemas específicos: *cherry-picking* y sesgo positivo (Flores-Kanter y Mosquera, 2023). La orientación del *policy* (solución potencial) como expresión exploratoria deriva en un estado del arte científico que, a su vez, determina la cantidad y calidad de *data*.

⁵ La explicitación se puede hacer por recursos de autoridad directos (citando de métodos o conclusiones de investigaciones científicas). Destaca en este punto el paradigma de políticas públicas basadas en evidencia.

⁶ Por el contrario, con menos control la teoría dice que el agente obtiene más renta (menos costo) por su trabajo, lo cual lo hace incluso más efectivo para el principal.

⁷ Si los reportes técnicos de justificación no son efectivamente evaluados por el principal, éstos actúan como señales. Esto genera un alto costo para el agente y un bajo costo para el principal.

La teoría sobre las señales nos indica que la generalidad de éstas (por opuesto a especificidad) puede ser muy efectiva y barata (*cheap-talk*). La información de señales implica que se comunica, de forma general, que el agente está decidiendo a favor del principal (Austen-Smith, 1990). Por ejemplo, si existe información de un parlamento compuesto de forma plural, que se encuentra operando la separación de poderes y que recurrentemente hay procesos de capacitación de los agentes públicos, entonces la ciudadanía supone (percibe) que existe una mayor cercanía de la decisión del agente con la pluralidad del principal, menos posibilidades de arbitrariedad (Rose-Ackerman, 2016)⁸ y que hay profesionalidad en la forma de las decisiones del agente.⁹

Respecto al punto (B), se puede tratar, en un primer nivel (nivel 1), de que el agente anticipe (con base en información general, secundaria o muestral del *continuum* A) la denominada agenda social, compuesta por las perspectivas de todos los sectores sociales relevantes en un tema en particular.¹⁰ Algunos autores (Peters, 2022) han señalado el peligro de centrarse únicamente en la expectativa del principal para activar el sesgo de confirmación de éste. Por el contrario, este modelo supone que la perspectiva del agente se reconoce en la estructura y el *continuum* A.

Pero también, en un segundo nivel de profundidad, el punto (B) se puede tratar de la apertura al principal, y en el contexto particular, a fin de ratificar o rectificar esa anticipación. Incluir la expectativa del principal situada no implica anular la perspectiva del agente basada en su capacidad. Es decir, el premio o castigo del principal se incluye en el *continuum* B. Este segundo nivel es la rendición de cuentas propiamente en un marco de foros específicos, y no debe incluirse como género de transparencia desde el punto de vista de la construcción argumentativa del agente.

Sin embargo, para que la apertura sea efectiva, el agente debe orientar la forma de la

.....
⁸ Las señales anticorrupción son muy comunes en gobierno abierto.

⁹ Las señales implican un costo bajo para el agente porque sólo requieren una «prejustificación» (estructuración mínima y de reserva de la información de las decisiones específicas) y las señales propiamente. Por ejemplo, información de señales de compras públicas o de presupuestos implica que el agente posee o puede reconstruir la información original de las decisiones específicas, aunque sólo difunde presupuestos y listas generales de compras públicas (Aumann y Hart, 2003).

¹⁰ La particularidad es importante por una alta conciencia del principal sobre la misma.

Esquema 2. Género de transparencia como forma de decisión gubernamental

1. Estructura base.
2. *Continuum A*.
- ▼ 3. *Continuum B* (nivel 1) y orientación al interés práctico del foro.

Fuente: Elaboración propia.

transparencia al interés práctico del foro específico (con información de uso¹¹ o «amigable» a la praxis). La vinculación entre la información del *continuum A* y la información amigable debe ser coherente. En resumen, la construcción de la transparencia como género narrativo del agente se observa en el esquema 2.

Esta construcción de la forma de transparencia debe verse en su totalidad y completa, como principio que protege al agente de críticas parciales del principal.

Ahora bien, la transparencia del gobierno abierto como rendición de cuentas de decisiones se juega en foros específicos. Un foro específico es una articulación compleja entre participación y colaboración, combinando lo mejor de los dos mundos (extensión y conocimiento crítico) y evitando lo peor de ambos (desorganización y falta de representación). La discusión sobre los foros específicos ha sido ampliamente debatida en la literatura.¹² Desde esta perspectiva, se trata de una combinación entre la participación amplia (Wolfsfeld *et al.*, 2015; Wirtz *et al.*, 2017) en un tema particular y principios de tipo colaborativo (Janssen *et al.*, 2012; Waardenburg *et al.*, 2020). Esto último dada una orientación necesaria a la crítica con conocimiento y la propuesta de alternativas. La colaboración destaca por problemas de pluralidad (e independencia) en la representación de los actores.¹³ Nuestro esquema de retroalimentación de la rendición de cuentas es el 3.

En este marco, el foro específico accede, por medio del interés práctico, a premiar o castigar al agente (Schillemans, 2013). En caso de castigo, se puede (re)preguntar¹⁴ o rein-

.....

¹¹ Por ejemplo, la sociedad puede utilizar información del transporte público y cuestionar la política pública en la materia.

¹² También como *targeted transparency* (Fung *et al.*, 2007; Villoria, 2021).

¹³ Ecosistemas no plurales, si se combinan con participación amplia, permiten lograr que una propuesta desde la parcialidad adquiera el principio democrático de mayoría.

¹⁴ (Re)preguntar es un mecanismo específico basado en conocimiento y para solicitar una mayor

Esquema 3. Retroalimentación desde el foro específico (1)

- 
1. Estructura base.
 2. *Continuum A*.
 3. *Continuum B* (nivel 2).

Fuente: Elaboración propia.

Esquema 4. Retroalimentación desde el foro específico (2)

- 
1. Ágora (participación cooperativa).
 2. Foro (colaboración).
 3. Bazar (participación competitiva).

Fuente: Elaboración propia con base en O'Kelly y Dubnick (2023).

interpretar¹⁵ información del *continuum A* (para una nueva decisión de castigo de mayor profundidad o para rectificar y premiar). Finalmente, en caso de un castigo de profundidad, el foro deconstruye y completa las categorías conceptuales de la estructura base como propuestas de alternativas (Falco y Kleinhans, 2018). Uno de los desarrollos académicos más importantes que discuten los foros específicos es el de O'Kelly y Dubnick (2023). El foro, en realidad, como concepto rígido en el marco del contrato entre principal y agente, destaca por la jerarquía, ser punitivo, centrarse en las razones (no en actores) y buscar la desviación del deber ser estandarizado. Ante la rigidez de la definición del foro, es importante considerar que éste incluya el ágora, el propio foro y el bazar (O'Kelly y Dubnick, 2023). El primero más cooperativo (Dutta y Ray, 1989), el último más competitivo. En este sentido, otra forma de ver el esquema anterior es la del esquema 4.

El bazar es el espacio que reconoce la competencia y el intercambio basado en intereses. Es aquí donde se pone en juego el primer nivel de premio o castigo al agente, según

.....
justificación del *continuum A*. Al tratarse de un derecho individual, posee el problema de no representación.

¹⁵ Reinterpretación sobre la evidencia, el estado del arte científico o la autoridad de la señal. El paradigma de *open data* (Maxat, 2017; Schnell, 2020) y de métodos abiertos (Schnell y Jo, 2019), el marco teórico y su anclaje en antecedentes (Bannister y Connolly, 2011; Janssen, 2012) se encuentran en este eje.

los intereses del sector específico del principal. Además, este nivel puede tener el problema de los beneficios intermedios que se consiguen en condiciones de asimetría.¹⁶ El foro, como espacio rígido, es el ámbito de la reinterpretación sobre la autoridad, la evidencia o el estado del arte científico. Se discuten razones y se invisibilizan actores. El foro se basa en una disputa de conocimiento (Ansell y Gash, 2008). La información para la reinterpretación puede estar incluida o no estarlo en el género construido por el agente. Se trata de una crítica más interna.¹⁷ Finalmente, el ágora es el espacio de construcción compartida de significación, basada en el juego repetido de la interacción de actores en un contexto particular. Se supone que el ágora puede considerar la (re)pregunta y la reinterpretación (no representativa) del foro y transformarla en cooperación.

Como conclusión, la complejidad del proceso de decisión requiere un género de transparencia exigente por parte del agente que rinde cuentas. Además, el foro específico implica actores situados, con intereses y capacidad crítica y cooperativa.

Modelo de valor

El segundo modelo se encuentra vinculado directamente a la (re)evolución tecnológica. Es decir, la cultura tecnológica (Fountain, 2001) determina una especie de *zeitgeist* de la transparencia con este modelo. Internet posibilitó la diseminación de información a una escala gigantesca y con unos costos extremadamente bajos. En tal contexto, este modelo de gobierno abierto se centra en tres ejes: disponibilidad, accesibilidad y evaluaciones de usabilidad de la información producida o en poder del gobierno. Pero lo más importante es que el modelo se enfoca en información útil para el usuario, que la recibe en tres niveles posibles: calidad de vida individual, decisiones de mercado (inversiones, creación de servicios con fines comerciales, fortalecimiento de posición competitiva y posibilitación de contratos privados) o mejoramiento del debate público. Sólo este último nivel parece tener una vinculación indirecta con el modelo precedente. En general, este tipo de go-

.....
¹⁶ Beneficios (de capital social o de prestigio, entre otros) adquiridos en el bazar por ciertos actores y, en general, con opacidad (Sorensen y Torfing, 2011).

¹⁷ Toda orientación crítica del principal (en el bazar, el foro y el ágora) supone *framing* preexistente (agenda ciudadana), aunque su expresión en el foro adopta mayormente forma de crítica interna.

bierno abierto tiene el objetivo de crear valor de uso, como un valor externo a la relación contractual entre el principal y el agente.

La (re)evolución tecnológica posibilita visibilidad, pero este término se encuentra asociado a condiciones empíricas (ver) y no tiene el nivel de significación de la transparencia en nuestra cultura política. Por esto, ciertos autores (Fountain, 2001) han relacionado este modelo más con el concepto de visibilidad que con el de transparencia. En nuestro caso, para incluir el modelo en el marco del paradigma de gobierno abierto, podemos decir que la visibilidad se trata de una transparencia de uso. Es decir, la información se visibiliza para ser usada por el usuario. O, de otra forma, el usuario puede usar la información porque es transparente. La transparencia de uso tiene dos componentes principales desde el lado del gobierno: disponibilidad y accesibilidad. Es decir, el gobierno asegura estos dos componentes centrales.

El primero se relaciona con el registro del dato o la información y con su archivamiento. El dato debe ser capturado o documentado y luego archivado en diversos medios pertinentes. La disponibilidad también tiene un componente legal o cultural, que se relaciona con los límites de la información pública. No sólo se pone a disposición información que puede ser registrada y archivada, sino también información de interés de uso y que respeta la privacidad, no pone en riesgo la seguridad nacional o no afecta el secreto empresarial o los derechos de propiedad (*copyright*), entre otras posibilidades.

La accesibilidad (Fox, 2007; Mabillard y Zumofen, 2017), por su parte, se relaciona, primero, con asegurar la encontrabilidad de la información (Wilkinson *et al.*, 2016). Directorios y catálogos son fundamentales para informar que el dato existe y está clasificado. La accesibilidad también se vincula con garantizar que el usuario deba realizar el mínimo esfuerzo para acceder a la información. Ejemplos de registros ciudadanos o *software* específico se encuentran en las antípodas de reducir el esfuerzo del usuario.

Ahora bien, este modelo se basa primordialmente en la disponibilidad y accesibilidad. Esto solo, de por sí, ya es visibilidad o transparencia de uso. El modelo supone que por defecto la apertura es positiva, y que los usuarios encontrarán cómo usar la información. Incluso aunque ésta no se utilice, eso no quita que en el futuro los usuarios puedan encontrar formas de utilizarla. Se supone que el gobierno no conoce exactamente cómo pueden usarse los datos y que debe predominar su apertura. La carga del uso recae en el usuario, no en el gobierno.

Esquema 5. Visibilidad de información del gobierno

1. Disponibilidad.
2. Accesibilidad.
- ▼ 3. Evaluaciones de usabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

La única herramienta que el gobierno puede utilizar para vincularse de manera muy «tímida» con las expectativas del usuario es realizar evaluaciones de usabilidad. Esto implica conocer si la información visible está siendo efectivamente usada o no por los potenciales usuarios, sobre todo, para detectar y corregir problemas de accesibilidad más que intereses no correspondidos de los usuarios (corregir disponibilidad). El esquema 5 resume el modelo desde el lado del gobierno.

En resumen, este modelo se enfoca (como lógica predominante) en una apertura por defecto, grandes cantidades de información disponible, su tendencia a la no estructuración y en criterios técnicos de accesibilidad como los de encontrabilidad, interoperabilidad y actualidad, sin necesidad de registros ciudadanos o licencias explícitas, entre otros.

Modelo híbrido: paradoja y élite

El modelo de *accountability* requiere de las condiciones técnicas de disponibilidad y accesibilidad del modelo de valor, pero sólo para los fines de cumplir su objetivo de rendición de cuentas. Por ejemplo, el paradigma de *open data* puede estar claramente vinculado a decisiones de gobierno. Por su parte, el modelo de valor actúa sin el de *accountability*. Ambos modelos pueden ser justificados y crear valor a su manera. Sin embargo, el problema se presenta cuando los componentes lógicos del modelo de valor se «disfrazan» con principios del modelo de *accountability*. En general, este modelo híbrido es problemático porque conduce a la denominada paradoja de la transparencia (Stohl *et al.*, 2016) y la conformación de élites de transparencia.

La paradoja de la transparencia nos dice que más visibilidad genera menos transparencia de rendición de cuentas. Dicho de otra forma, más transparencia de uso del modelo de valor genera menos transparencia del modelo de *accountability*.¹⁸ Es decir, la paradoja

.....
¹⁸ No debe confundirse con un problema de accesibilidad del modelo de valor.

se centra en cómo el alto flujo de información y los datos no estructurados como lógica del modelo de valor impiden, por sobreinformación, cualquier tipo de interpretación del principal sobre decisiones del agente. Información importante de rendición de cuentas oculta a simple vista. En este modelo híbrido predomina la lógica de datos no estructurados, abiertos por defecto y en cantidad, con datos de uso que ocultan las decisiones del gobierno que están presentes en el mismo flujo. En general, la transparencia se presenta en el modelo híbrido como sistemas de información que combinan información de uso y suponen información de decisiones con estructuración mínima.¹⁹

Además, el énfasis del modelo de valor en los usuarios hace que el modelo híbrido destaque por lo que se denomina *macro-targeting* (Stohl *et al.*, 2016). Esto implica una audiencia masiva que se moviliza por intereses de uso, lo cual se distancia del concepto de foro específico de la rendición de cuentas.²⁰ El direccionamiento del modelo de valor impide centrarse en sectores específicos del principal. De esta forma, el modelo híbrido puede llevar al problema de una falsa percepción de transparencia (Florini, 2007), es decir, a crear confianza masiva en el desempeño del agente por el simple hecho de desarrollar visibilidad. Esto ha sido referenciado en la literatura académica sobre el paradigma de gobierno abierto (Grimmelikhuijsen, 2009), y especialmente para la región de América Latina (Dassen y Cruz, 2023).

La paradoja de la transparencia ha sido estudiada en los últimos años, no así su efecto sobre el desarrollo de las élites de transparencia. La paradoja genera un vacío de actores identificables al no requerir foros específicos para rendir cuentas. En este escenario surge la necesidad, por parte de los gobiernos, de constituir élites de expertos para dar visibilidad a la política de gobierno abierto con actores concretos como fuente de legitimidad. La élite se caracteriza por una fuerte orientación técnica y teórica, generalmente no temática, y por la ausencia de representación plural. Esta élite generalista se expresa, sobre todo, en el nivel de accesibilidad o disponibilidad de información, combinando aspectos técnicos-tecnológicos con principios generales de ética pública, sin identificar

.....
¹⁹ Por ejemplo, sistemas de información en compras públicas vinculan información de uso para proveedores, y al mismo tiempo dan señales anticorrupción en las decisiones del agente.

²⁰ Desde el lado del principal, el ciudadano es un consumidor de datos de mercado en lugar de un sujeto político que audita decisiones.

o auditar decisiones particulares, e interpretando las expectativas de la sociedad como un todo.

En resumen, el modelo híbrido se caracteriza por una problemática combinación entre información de uso y decisiones (ocultas), un destinatario de audiencia masiva y la constitución de una élite de expertos generalistas para dotar de legitimidad la política de gobierno abierto.

Metodología

Los textos de planificación de los compromisos de la República Argentina ante la OGP representan de manera directa las prácticas gubernamentales desarrolladas en el marco de la política de gobierno abierto del país. Esto es así porque el OGP goza de una importante legitimidad internacional que impulsa a los gobiernos a cumplir con los compromisos asumidos y a competir por los resultados de avance. Los textos completos de los compromisos de la Argentina pueden encontrarse en el siguiente enlace: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/argentina/>

Se analizaron los documentos de los compromisos presentados en 2013, 2015, 2017, 2019 y 2022, para una adecuada evaluación temporal. Argentina debió presentar su sexta planificación de compromisos en 2024; sin embargo, el documento no se encuentra disponible en OGP. Para el análisis de los documentos se utilizó el método de análisis semántico (Krippendorff, 1990; Kolbe y Burnett, 1991; Coulthart, 1996), trabajando sobre criterios clave que permitieran clasificar los compromisos en los tres modelos desarrollados en este artículo. Los criterios centrales de clasificación se presentan en el cuadro 1.

A partir del cuadro 1 se procedió al desarrollo de los protocolos para la clasificación de los compromisos de la Argentina en la materia.

Por otra parte, respecto a la constitución de la élite generalista, la investigación procuró identificar las organizaciones que actúan en cada compromiso de gobierno abierto. Estas organizaciones pueden actuar como actores específicos en el modelo de *accountability* o como expertos del modelo híbrido. Se buscó identificar la repetición de estas organizaciones actuando en múltiples temas de alta diversidad, para poder caracterizarlas como generalistas. Además, se realizó un control intersubjetivo de codificación mediante doble codificación independiente (Lombard *et al.*, 2002) sobre una muestra aleatoria del 25% del *corpus*. Se obtuvo un acuerdo perfecto entre codificadores.

Cuadro 1. Criterios clave para la clasificación de compromisos ante la OGP

Dimensión	Modelo de accountability	Modelo de valor	Modelo híbrido
Transparencia	–Procesos de decisión. –<i>Open data</i> como reinterpretación.	–Énfasis tecnológico. –Información de uso. –Disponibilidad en cantidad. –Accesibilidad.	–Sistemas de información combinados.
Colaboración y participación	–Retroalimentación crítica. –Actores específicos. –Sectores sociales específicos interesados.	–Evaluaciones de usabilidad. –Usuarios.	–Expertos generalistas. –Audiencia masiva.

Fuente: Elaboración propia.

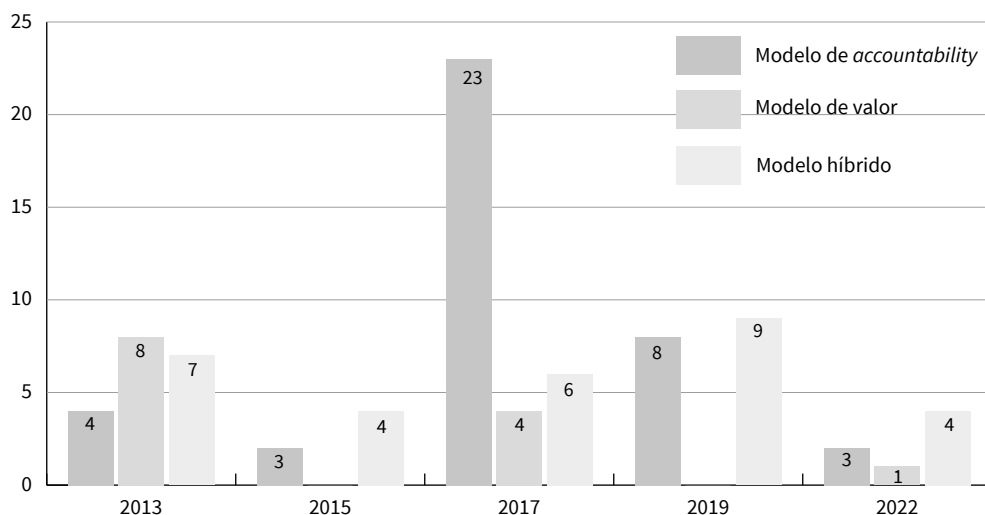
La clasificación de los compromisos, los criterios utilizados en su orden de aparición en los textos y los resultados cuantitativos del análisis semántico, en un formato crudo, pueden encontrarse en el repositorio abierto. De la misma forma, el relevamiento de organizaciones para caracterizar a la élite generalista se encuentra en el repositorio abierto.

Resultados

Se analizaron 82 compromisos en total, de los que unos 19 corresponden a 2013 y seis a 2015. En 2017 la cantidad de compromisos alcanza su máximo con 33. Luego, en 2019 se presentaron 17 y, finalmente, en 2022 hubo siete compromisos de la Argentina ante la OGP. En realidad, la cantidad de compromisos presentados por Argentina entre 2013 y 2022 a OGP fue de 83; pero en nuestro criterio de clasificación un programa de 2019 se consideró que no representaba los criterios mínimos de gobierno abierto por tratarse de una política de capacitación interna en diferentes órdenes del Estado. La cantidad de compromisos en 2013 y 2019 es similar (19 y 17, respectivamente), mientras que las cantidades más bajas también son similares (seis en 2015 y siete en 2022). En 2017 la cantidad de compromisos es muy alta y el formato del informe cambia radicalmente. También los resultados de este año son muy diferentes de los otros cuatro planes de compromisos.

En 2013 destaca la irrupción como novedad del modelo de valor, aunque ya se co-

Gráfica 1 | Cantidad de compromisos de gobierno abierto de la Argentina por modelo

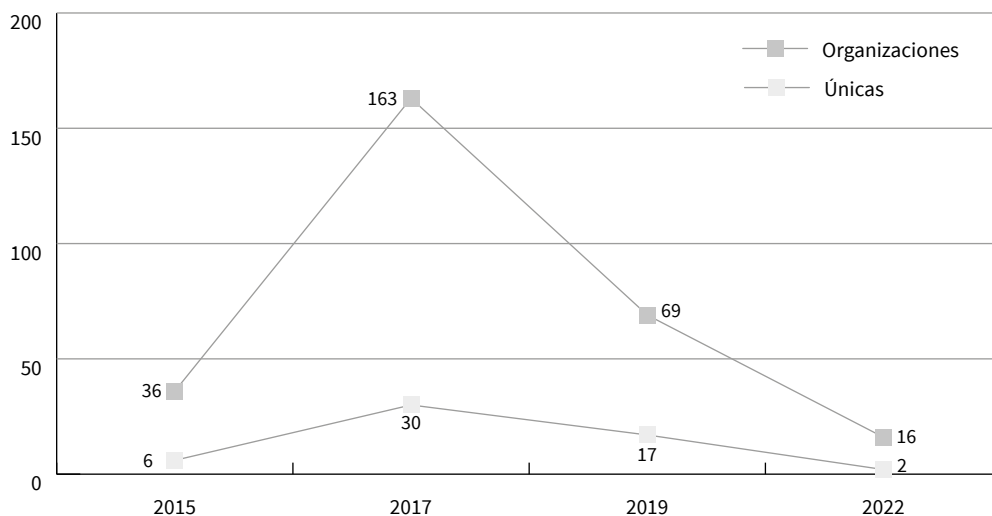


Fuente: Elaboración propia.

mienza a observar la importancia del modelo híbrido, que en 2015 se presenta ya con la mayor cantidad de compromisos. Tanto en 2013 como en 2015, el modelo de *accountability* aparece como minoritario. Este patrón se repite en los compromisos de 2019 y 2022, con predominio del modelo híbrido. Este modelo se expresa como una combinación imperfecta de información de decisiones e información de uso en portales de datos abiertos, matrices de datos, eventos (congresos, *hackathones*), grupos de trabajo y diseño de regulaciones y planes, entre otros. El brusco cambio de 2017, orientado al modelo de *accountability*, se corresponde con la agenda anticorrupción del gobierno del presidente Mauricio Macri. En la gráfica 1 se presenta un resumen.

Respecto a la constitución de la élite de expertos generalistas, el relevamiento identificó unas 284 organizaciones que actúan en los diversos compromisos de gobierno abierto. La distribución temporal es la siguiente: 36 organizaciones en el plan de 2015, 163 en 2017, 69 en 2019 y, finalmente, 16 organizaciones de la sociedad civil en el plan de 2022. En el informe de compromisos de 2013 no se mencionan organizaciones particulares. La investigación permitió identificar un número muy bajo de organizaciones que no se repiten entre

Gráfica 2 | Cantidad de organizaciones total y de organizaciones «únicas» por informe de compromisos de la Argentina



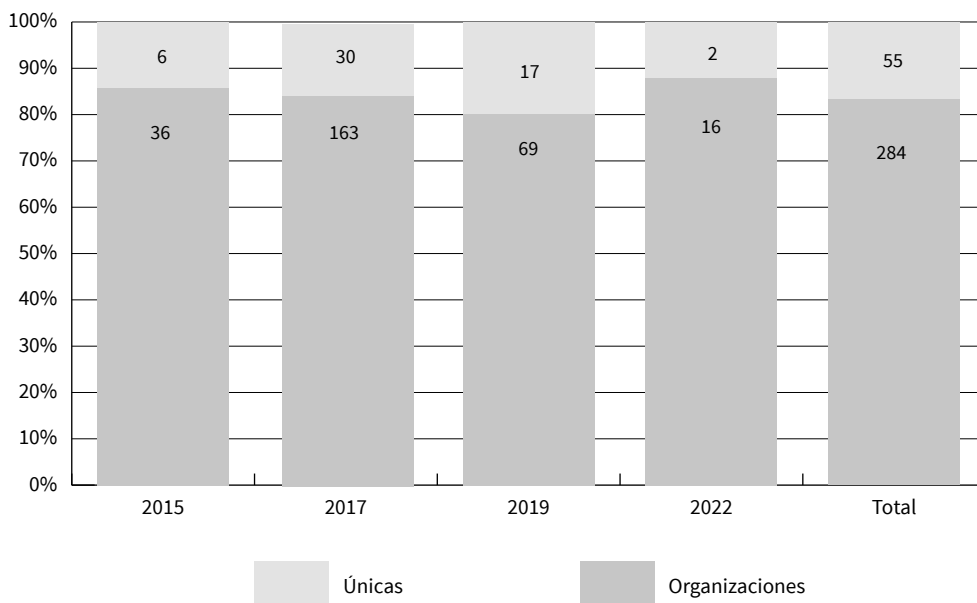
Fuente: Elaboración propia.

compromisos. Las organizaciones «únicas», consideradas como aquellas vinculadas específicamente a un solo compromiso, representan menos del 20% del total de organizaciones en todos los informes de compromisos. En las gráficas 2 y 3 presentamos la cantidad y el porcentaje de organizaciones, en la primera cantidades absolutas y en la segunda porcentajes.

Cabe mencionar que la élite de expertos se trata de organizaciones que actúan en el modelo híbrido en muy diversos temas; pero son las mismas que funcionan como actor específico en el modelo de rendición de cuentas, sobre todo cuando se trata de compromisos procedimentales. Incluso, estas mismas organizaciones pueden aparecer como evaluadoras de usabilidad en el modelo de valor. Finalmente, como ejemplo para visualizar la problemática de la constitución de la élite, se puede mencionar que una organización estuvo presente en 36 de los 82 compromisos de la República Argentina entre 2013 y 2022. Es decir, esta organización actuó en casi el 45% de los compromisos.

La presente investigación esperaba sólo poder clasificar los compromisos de la Argentina en los tres modelos y caracterizar la élite generalista. Sin embargo, como hallazgo emergente, la investigación detectó la importancia de clasificar en dos subtipos en el

Gráfica 3 | Porcentaje de organizaciones «únicas» por informe de compromisos de la Argentina



Fuente: Elaboración propia.

interior del modelo de *accountability*. Esto se debe a que muchos compromisos adoptan la forma de compromisos procedimentales en materia de rendición de cuentas. Este tipo procedimental se aleja del equilibrio teórico sugerido en el modelo de *accountability* y se concentra en una orientación hacia procesos de decisión generales (sin hacer referencia a las decisiones específicas) y en señales, para favorecer la percepción ciudadana de que las decisiones tienden al beneficio colectivo (en muchos casos como señales anticorrupción). Se trata de un (des)equilibrio con respecto a la transparencia justificativa. En este sentido, los actores específicos adoptan la forma de expertos generalistas, y al no existir foros específicos, el destinatario es una audiencia masiva. En resumen, este subtipo de modelo de *accountability* adquiere características importantes del modelo híbrido. Se detectó que el 59% de los compromisos del modelo de *accountability* son del subtipo procedimental.

Conclusiones

La presente investigación partió del desarrollo teórico de dos modelos puros y un modelo híbrido. El modelo híbrido para asociarlo a dos problemáticas detectadas en los últimos años en materia de gobierno abierto: la paradoja de la transparencia y la constitución de élites de transparencia como efecto de la primera.

Nuestra hipótesis de que Argentina adopta el modelo híbrido ha sido confirmada; pero esto se refuerza por un hallazgo emergente en el proceso de investigación: la aparición de un subtipo procedimental en el modelo de *accountability* que complementa el modelo híbrido. La cantidad de compromisos de este subtipo, sumada a los compromisos del modelo híbrido, es superior a la de cualquier otro modelo.

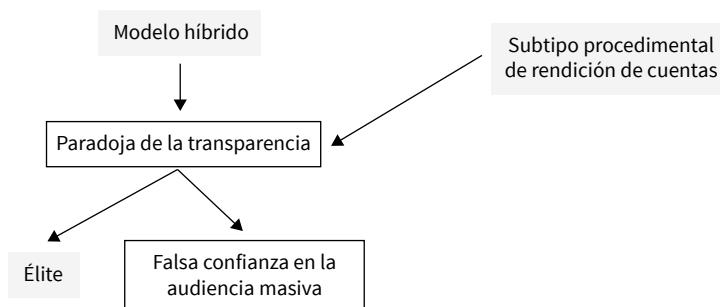
En cuanto a la evolución temporal, los compromisos de la Argentina surgen en el *zeitgeist* del modelo de valor; pero rápidamente giran hacia el modelo híbrido, que se vuelve preponderante salvo en 2017. Esto se debe al contexto político del país: el informe de 2017 es presentado por la administración del presidente Mauricio Macri, quien impulsa una amplia agenda anticorrupción contra la administración del gobierno anterior, de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Los informes presentados en 2019 y 2022 retoman la lógica previa a la presidencia de Macri por tratarse de compromisos presentados por la administración del presidente Alberto Fernández, del mismo signo político que Cristina Fernández de Kirchner (quien fue vicepresidenta de Alberto Fernández).

De esta forma, la presente investigación comprueba la existencia de un modelo híbrido como condición para que exista la paradoja e inferir la existencia de ésta. Además, se caracteriza a uno de sus efectos, la élite. Aunque el modelo híbrido supone también un efecto de creación de falsa confianza sobre la audiencia masiva, esto no se comprueba en el presente trabajo. Finalmente, el subtipo procedimental del modelo de rendición de cuentas complementa el esquema de inferencia (véase el esquema 6).

En el esquema 6 pueden observarse, en color gris, los componentes que permiten inferir la existencia de la paradoja, e incluso el efecto negativo de generar falsa confianza.

La paradoja, como tal, sólo puede comprobarse a partir de un análisis de implementación de políticas particulares o de relevar la percepción de la audiencia masiva, cuestiones que esta investigación no ha abordado. Sin embargo, nuestra visión macro permite inferir la paradoja con una alta probabilidad y, sobre todo, identifica los *inputs* para su desarrollo y un *output* (la élite) que sólo es posible en presencia de dicha paradoja. Ade-

Esquema 6 | Asociaciones inferidas en los compromisos ante la OGP de la Argentina



Fuente: Elaboración propia.

más, obsérvese que la descripción teórica de la élite en el modelo híbrido mencionaba con énfasis que ésta comenta sobre ética pública y elementos «generales» de rendición de cuentas. Esto adquiere mayor sentido con el hallazgo emergente del subtipo procedimental de rendición de cuentas, que complementa el modelo híbrido.

Como discusión para futuras agendas de investigación en la materia, el presente trabajo marca una base para comprender el fenómeno de la paradoja de la transparencia y la conformación de élites de transparencia. Estos problemas no son generados necesariamente de forma intencional, sino que malas y negligentes decisiones pueden derivar en ellos. Los compromisos analizados en la Argentina favorecen estos problemas por una combinación negativa entre modelos de gobierno abierto, que pueden parecer atractivos para el agente gubernamental, pero esconden serios riesgos. Nuevas agendas de investigación deben corroborar la paradoja en la implementación particular de casos de políticas de gobierno abierto o en la percepción ciudadana (confianza sin *accountability*). También, nuevas agendas deben prestar atención a las élites de transparencia como un riesgo que afecta la colaboración y la participación de rendición de cuentas.

Referencias

- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Aumann, R. y Hart, S. (2003). Long cheap talk. *Econometrica*, 71(6), 1619-1660.

- Austen-Smith, D. (1990). Information transmission in debate. *American Journal of Political Science*, 34(1), 124-152.
- Bannister, F. y Connolly, R. (2011). The trouble with transparency: a critical review of openness in e-government. *Policy & Internet*, 3(1), 1-30.
- Bazerman, M. y Chugh, D. (2006). Decisions without blinders. *Harvard Business Review*, 84(1), 88-97.
- Bovens, M. (1998). *The quest for responsibility: accountability and citizenship in complex organizations*. Cambridge University Press.
- Bovens, M. (2007). Analyzing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bovens, M. (2010). Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>
- Christensen, L. y Cheney, G. (2015). Peering into transparency: challenging ideals, proxies and organizational practices. *Communication Theory*, (25), 70-90.
- Coulthard, M. (1996). On analysing and evaluating written text. En M. Coulthard (ed.), *Advances in written text analysis* (pp. 219-228). Routledge.
- Dassen, N. y Cruz-Vieyra, J. (2023). *Open government and targeted transparency: trends and challenges for Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank (IADB).
- Dutta, B. y Ray, D. (1989). A concept of egalitarianism under participation constraints. *Econometrica*, (57), 615-635.
- Falco, E. y Kleinhans, R. (2018). Digital participatory platforms for co-production in urban development: a systematic review. *International Journal of E-Planning Research*, 7(3), 1-27.
- Flores-Kanter, P. y Mosquera, M. (2023). Conducta en investigación desde la ética de la transparencia: una discusión sobre las prácticas cuestionables en investigación. *Ethos*, (8), 3-16.
- Floridi, L. (2004). Open problems in the philosophy of information. *Metaphilosophy*, (35), 554-582.
- Floridi, L. (2006). The ontological interpretation of informational privacy. *Ethics and Information Technology*, 7(4), 185-200.

- Florini, A. (2007). *The right to know: transparency for an open world*. Columbia University Press.
- Fountain, J. (2001). *Building the virtual state: information technology and institutional change*. Brookings Institution Press.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.
- Friedman, J. (1990). *Game theory with applications to economics*. Oxford University Press.
- Fung, A., Graham, M. y Weil, D. (2007). *Full disclosure. The perils and promise of transparency*. Cambridge University Press.
- Gailmard, S. (2009). Multiple principals and oversight of bureaucratic policy making. *Journal of Theoretical Politics*, (21), 161-186.
- Gailmard, S. y Patty, J. (2007). Slackers and zealots: civil service, bureaucratic discretion, and policy expertise. *American Journal of Political Science*, (51), 873-889.
- Gailmard, S. y Patty, J. (2013). *Learning while governing: expertise and accountability in the executive branch*. University of Chicago Press.
- Gil-García, J. R., Gasco-Hernández, M. y Pardo, T. A. (2023). Making sense of open government: a conceptual framework and ideas for future research. *Perspectives on Public Management and Governance*, (6), 80-93.
- Grice, H. P. (1975). Logic and conversation. En P. Cole y J. L. Morgan (eds.), *Syntax and semantics* (vol. 3, pp. 41-58). Academic Press.
- Grimmelikhuizen, S. (2009). Do transparent government agencies strengthen trust? *Information Polity*, 14(3), 173-186.
- Harsanyi, J. (1968). Games with incomplete information played by bayesian players: III. The basic probability distribution of the game. *Management Science*, 50(12), 486-502.
- Hoey, M. (1983). *On the surface of discourse*. Allen & Unwin.
- Janssen, K. (2012). Open government data and the right to information: opportunities and obstacles. *The Journal of Community Informatics*, 8(2), 132-154.
- Janssen, M., Charalabidis, Y. y Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268.
- Jensen, M. C. y Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Kolbe, R. y Burnett, M. (1991). Content analysis research: an examination of applications

- with directives for improving research reliability and objectivity. *Journal of Consumer Research*, 2(18), 243-250.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Paidós Comunicación.
- Lombard, M., Snyder-Duch, J. y Bracken, C. C. (2002). Content analysis in mass communication: assessment and reporting of intercoder reliability. *Human Communication Research*, 28(4), 587-604. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2958.2002.tb00826.x>
- Mabillard, V. y Zumofen, R. (2017). The complex relationship between transparency and accountability: a synthesis and contribution to existing frameworks. *Public Policy and Administration*, 32(2), 110-29. doi:10.1177/0952076716653651
- Manski, C. F. (2013). *Public policy in an uncertain world: analysis and decisions*. Harvard University Press.
- Maxat, K. (2017). Understanding transparency of government from a Nordic perspective: open government and open data movement as a multidimensional collaborative phenomenon in Sweden. *Journal of Global Information Technology Management*, 20(4), 236-275. DOI: 10.1080/1097198X.2017.1388696
- Moe, T. (1985). Control and feedback in economic regulation: the case of the NLRB. *American Political Science Review*, (79), 1094-1116.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- O'Kelly, C. y Dubnick, M. (2023). Rendición de cuentas y sus metáforas: del foro al ágora y bazar. *RC Rendición de Cuentas*, (1). <https://doi.org/10.32870/rc.v1i1.27>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Peters, U. (2022). What is the function of confirmation bias? *Erkenn*, 87, 1351-1376. <https://doi.org/10.1007/s10670-020-00252-1>
- Ramírez, A. y Cruz-Rubio, C. N. (2025). *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto? Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública (GIGAPP).
- Rose-Ackerman, S. (2016). *Corruption and government*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933>

- Rothstein, B. (2009). *Anti-corruption: a big-bang theory*. QoG Working Paper No. 2007: 3. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1338614>
- Schillemans, T. (2013). Moving beyond the clash of interests: new avenues in accountability research. En M. Bovens, R. E. Goodin y T. Schillemans (eds.), *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford University Press.
- Schnell, S. (2020). Vision, voice, and technology: is there a global «open government» trend? *Administration and Society*, 52(10), 1593-1620.
- Schnell, S. y Jo, S. (2019). Which countries have more open governments? Assessing structural determinants of openness. *The American Review of Public Administration*, 49(8), 944-956.
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.
- Sorensen, E. y Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868. doi:10.1177/0095399711418768
- Stohl, C., Stohl, M. y Leonardi, P. (2016). Managing opacity: information visibility and the paradox of transparency in digital age. *International Journal of Communication*, 10(2016), 123-137.
- Toulmin, S. (2003). *Los usos de la argumentación*. Ediciones Península.
- Tummers, L. y Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Villoria, M. (2021). ¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión. *Revista de Estudios Políticos*, (194), 213-247. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.194.08>
- Waardenburg, M., Groenleer, M., De Jong, J. y Keijser, B. (2020). Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. *Public Management Review*, 22(3), 386-407. DOI: 10.1080/14719037.2019.1599056
- Wilkinson, M. D., Dumontier, M., Aalbersberg, I., Appleton, G., Axton, M., Baak, A., Blomberg, N., Boiten, J.-W., Silva, L., Bourne, P. E., Bowman, J., Brookes, A. J., Clark, T., Crosas, M., Dillo, I., Dumon, O., Edmunds, S., Evelo, C. T., Finkers, R., Gonzá-

- lez-Beltrán, A., ... Gray, A. J. G. (2016). The FAIR guiding principles for scientific data management and stewardship. *Scientific Data*, 3(1), 160018. <https://doi.org/10.1038/sdata.2016.18>
- Williamson, O. (2000). The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595-613. <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>
- Winter, E. (1986). Clause relations as information structure. En M. Coulthard (ed.), *Talking about text* (pp. 88-108). Empirical Language Research (ELR).
- Wirtz, B.W., Weyerer, J. C. y Rösch, M. (2017). Open government and citizen participation: an empirical analysis of citizen expectancy towards open government data. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3). DOI: 10.1177/0020852317719996
- Wolfsfeld, G., Yarchi, M. y Samuel-Azran, T. (2015). Political information repertoires and political participation. *New Media & Society*, 18(9), 1-20. doi:10.1177/1461444815580413

Reacción y contrarreacción: economía política, reconfiguración institucional y reconstrucción de la transparencia en el presupuesto federal brasileño, 2019-2025

MARCOS FERNANDES GONÇALVES DA SILVA

MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA

ALEXIS GALIÁS DE SOUZA VARGAS

Recibido: 20 de octubre de 2025. Aceptado: 9 de marzo de 2026.

Resumen. En Brasil, entre 2019 y 2025, se produjeron cambios significativos en la forma en la que se utilizaban las enmiendas presupuestarias parlamentarias. Estos cambios afectaron negativamente la transparencia y la rendición de cuentas. El objetivo de este artículo es demostrar la lógica detrás de esta pérdida de transparencia y regresión institucional. Para ello, primero se proporciona una descripción histórica e institucional del proceso que opacó el presupuesto y puso en peligro los valores republicanos. Segundo, se explica cómo el presidencialismo de coalición y su versión degradada, la cooptación, funcionan para comprender la captura del presupuesto por parte de los parlamentarios. La conclusión es que este proceso siguió una lógica estratégica, dictada por incentivos institucionales creados deliberadamente para fomentar la política clientelar (*pork barrel*), y que sus consecuencias fueron un mayor riesgo de corrupción, pérdida de transparencia y la regresión de los valores republicanos y democráticos.

Palabras clave: Brasil, presupuesto público, transparencia presupuestaria, presidencialismo de coalición, corrupción.

.....
Marcos Fernandes Gonçalves da Silva. Escuela de Administración de Empresas de São Paulo, Brasil (correo electrónico: marcos.fernandes@fgv.br | <https://orcid.org/0000-0003-4350-9918>).

Marco Antonio Carvalho Teixeira. Escuela de Administración de Empresas de São Paulo, Brasil (correo electrónico: marco.teixeira@fgv.br | <https://orcid.org/0000-0003-3298-8183>).

Alexis Galiás de Souza Vargas. Fundación Getulio Vargas, Brasil (correo electrónico:

Alexis.Vargas@fgv.br | <https://orcid.org/0009-0007-6783-9256>).

Reaction and counterreaction: political economy, institutional reconfiguration and reconstruction of transparency in the Brazilian federal budget, 2019-2025

Abstract. In Brazil, between 2019 and 2025, significant changes occurred in the way parliamentary budget amendments were used. These changes negatively affected transparency and accountability. The objective of this article is to demonstrate the logic behind this loss of transparency and institutional regression. To this end, it first provides a historical and institutional description of the process that obscured the budget and endangered republican values. Second, it explains how coalition presidentialism and its degraded version, cooptation, work to understand budget capture by parliamentarians. The conclusion is that this process followed a strategic logic, dictated by deliberately created institutional incentives to foster pork barrel politics, and that its consequences were increased corruption risk, reduced transparency, and the regression of republican and democratic values.

Keywords: Brazil, public budget, budget transparency, coalition presidentialism, corruption.

Introducción: regresión institucional, cooptación presupuestaria, pérdida de transparencia y riesgo de corrupción presupuestaria en Brasil

En Brasil, entre 2019 y 2025, se incrementó el uso de enmiendas de relatoría presupuestaria en la legislatura federal, conocidas como el «presupuesto secreto». Estas enmiendas se declararían inconstitucionales en 2022 por razones que explicaremos más adelante. Sin embargo, en relación con este desarrollo se produjo la proliferación de transferencias especiales, las «enmiendas PIX» (*emendas PIX*), creadas por una enmienda constitucional de 2019. Estos cambios reconfiguraron el proceso de toma de decisiones para la asignación de recursos federales a los gobiernos locales, lo que afectó la transparencia, rendición de cuentas y coordinación de políticas.

Este proceso se explica por dos razones. Primera, porque los incentivos para el uso de fondos comunes (*common pool*) siempre estarán presentes en cualquier proceso presupuestario. Segunda, porque los incentivos derivados del proceso político y los cambios institucionales en el proceso presupuestario del país han creado incentivos para equilibrios similares a la tragedia de los comunes, en los que los políticos asignan recursos de forma racional y estratégica de manera opaca.

Este escenario generó oportunidades de corrupción y riesgos para los representantes involucrados en el proceso, incluso si no estaban directamente vinculados a tramas de corrupción. También se crearon incentivos para la asignación ineficiente de recursos, aun si eran legales.

Este artículo busca explicar las causas de este proceso de captura presupuestaria. En primer lugar, definimos una perspectiva analítica del proceso presupuestario basada en las teorías tradicionales de economía política. A continuación, hacemos una descripción histórica, legal e institucional del proceso que condujo al uso de enmiendas opacas y la falta de control sobre las cuentas públicas. Posteriormente, analizamos cómo la evolución de las instituciones políticas brasileñas ha incentivado el uso no transparente ni controlado de una parte del presupuesto federal. Para ello es necesario explicar la naturaleza del presidencialismo brasileño y su evolución, en particular entre 2017 y 2025.

Cabe destacar que este artículo amplía el análisis realizado en Silva y Teixeira (2022), donde, mediante la descripción de los cambios en el proceso presupuestario federal, se explica la pérdida de capacidad de la administración de Jair Bolsonaro (2019-2022) para arbitrar conflictos distributivos y gobernar.

Sugerimos que la racionalidad del proceso se asimila a una interacción estratégica del tipo de uso de fondos comunes (*common pool*) y a la tragedia de los comunes.

Las instituciones crearon incentivos para una interacción estratégica que favoreció la opacidad, pérdida de control y eficiencia del gasto presupuestario, pero que habría maximizado el retorno político para los representantes, aunque no sin costos, con una alta carga asociada a la posible ocurrencia de corrupción. Este riesgo, sumado a las auditorías e investigaciones ordenadas por el Supremo Tribunal Federal (STF) en 2024, llevó a los representantes a proponer en 2025 una enmienda constitucional destinada a restringir la posibilidad de procesamiento y la responsabilidad penal. Sin embargo, la propuesta fue derrotada en el Senado Federal debido a la presión pública.

En la discusión y conclusión de este artículo intentamos responder a cuatro proposiciones que planteamos en la sección siguiente por medio de lo que se describirá en el artículo y de experimentos mentales. Brevemente, proponen que: 1) cuanto mayor sea el conflicto distributivo incorporado al presupuesto, sin mediación de reglas que impliquen control y transparencia, mayor será la tendencia a la presupuestación clientelista (*pork barrel*); 2) cuanto mayor sea la fragmentación de las políticas públicas debido al uso indis-

criminado de enmiendas, mayor será la propensión a la tragedia de los comunes (un caso específico de *common pool*); 3) las instituciones de gobernanza fiscal (reglas transparentes y objetivas) pueden alinear incentivos y modificar el equilibrio de la tragedia de los comunes, y 4) una amplia transparencia reduce las asimetrías de información y el comportamiento oportunista (algo aparentemente obvio, pero que el caso brasileño refuerza).¹

Con base en estas proposiciones, sugerimos agendas de investigación empírica para futuros trabajos.

Ante todo, sin embargo, debe hacerse una breve nota metodológica. El análisis del proceso presupuestario brasileño realizado aquí tiene como fuentes documentos oficiales, registros de ejecución presupuestaria y análisis de organizaciones de la sociedad civil. Toda la documentación es pública y está disponible en línea. Las referencias a este material se presentan a lo largo del texto, se refieren en las notas al pie 3 y 4 y figuran, por supuesto, en las referencias.

Economía política del presupuesto: conflicto distributivo, tragedia de los comunes, fondo común y transparencia

Como ya se mencionó, el objetivo de este artículo es demostrar cómo el Poder Legislativo organiza la captura del presupuesto federal brasileño, su lógica y sus consecuencias para la transparencia, el control, la eficiencia y la corrupción.

Para comprender cómo los cambios en los incentivos de las instituciones presupuestarias promovidos por el Poder Legislativo, ante un sistema presidencial debilitado, generan este escenario, necesitamos una perspectiva, no tanto una teoría, que ayude a racionalizar este proceso.

Sin embargo, describimos la economía política y la política del presupuesto público brasileño en los últimos tiempos con base en cuatro conceptos analíticos interconectados:

.....

¹ Optamos por mantener los términos técnicos derivados del inglés en su idioma original para evitar confusiones con su uso habitual. Sin embargo, a veces usamos términos en español, pero es importante destacar que tienen una precisión técnica que puede perderse en la traducción; esta es la razón de esta observación. *Common pool* puede traducirse como «recursos comunes» o «fondo común», y *pork barrel*, como «clientelismo» o «favoritismo». Por lo tanto, cuando estas palabras aparecen ocasionalmente en español su significado es técnico, no ordinario.

conflicto distributivo, tragedia de los comunes, problema de los bienes o fondos comunes (*common pool*) y transparencia presupuestaria.

La perspectiva adoptada en este artículo para racionalizar el proceso de captura presupuestaria por parte del Poder Legislativo brasileño, que conlleva pérdida de transparencia y riesgo de corrupción, se basa en los siguientes principios: 1) los conflictos distributivos, los incentivos de recursos comunes y de la tragedia de los bienes comunes tienden a presionar el gasto, reducir la eficacia de las políticas públicas y generar opacidad presupuestaria; 2) las normas de gobernanza fiscal y los mecanismos de transparencia, si están bien diseñados y son coherentes con el funcionamiento *de facto* del sistema político, tenderían a minimizar los problemas de asignación relacionados con la eficiencia y eficacia del gasto público, lo que minimiza el favoritismo (*pork barrel*), y 3) implicarían la resolución de los desequilibrios organizacionales mediante la disciplina, la rendición de cuentas pública y el control de la corrupción.

La formulación y ejecución del presupuesto público son procesos políticos, permeados por disputas distributivas y asimetrías informativas. Las estrategias adoptadas por agentes como los representantes federales están condicionadas por incentivos derivados de las reglas del juego y las instituciones presupuestarias, fiscales y políticas.

La literatura de economía política sobre el proceso presupuestario tradicionalmente considera que éste a menudo implica: 1) conflicto distributivo entre grupos de interés y coaliciones políticas; 2) competencia por recursos presupuestarios compartidos, metafóricamente descritos como una tragedia de los comunes, y 3) el problema del *common pool*, que describe cómo los responsables de la toma de decisiones descentralizadas internalizan beneficios localizados y socializan costos generales: una visión de los grupos de presión en la acción colectiva, en contraposición a los grupos latentes.

La literatura normativa, de larga data y basada en la evidencia, generalmente recomienda ampliar los mecanismos de transparencia, que reducen las asimetrías de información, fortalecen los controles y modifican los incentivos que enfrentan políticos y burócratas y, por lo tanto, sus estrategias (véanse, por ejemplo, OECD, 2014; Kopits y Graig, 1998).

La economía política del conflicto distributivo presupuestario radica en la competencia por los recursos fiscales, siempre limitados, y la composición del gasto, influenciada por los incentivos derivados de la estructura de partidos, las reglas electorales y las instituciones presupuestarias.

La literatura clásica sobre este tema ya está bien establecida. Alesina y Perotti (1996) indican que las reglas presupuestarias impactan la disciplina fiscal y la composición del presupuesto, con arreglos jerárquicos (mayor poder para el Ministerio de Hacienda) a veces asociados con un mayor control fiscal.

Persson y Tabellini (2000, 2002) muestran cómo diferentes instituciones políticas pueden crear incentivos distorsionados, con impactos distributivos e incentivos para el gasto clientelista o favoritismo (*pork barrel*). Sin embargo, esta literatura se centra más en los aspectos macroeconómicos del conflicto distributivo, sus impactos en el presupuesto y sus consecuencias para la política fiscal y monetaria, en lo cual no se enfoca este artículo.

Es importante señalar el conflicto sobre la distribución que está presente en el proceso presupuestario. La tragedia de los comunes puede aplicarse metafóricamente al conflicto distributivo que se materializa en dicho proceso. La idea inicial de Hardin (1968) con la tragedia de los comunes fue mostrar cómo los agentes que interactúan estratégicamente en el uso de recursos comunes compartidos adoptarían estrategias dominantes que darían como resultado el agotamiento de los recursos naturales. Dada la estructura de incentivos en ausencia de gobernanza de los recursos comunes, el equilibrio de Nash resultante (y la estrategia dominante) implicaría que con la internalización sistemática de beneficios y la externalización igualmente sistemática de perjuicios los recursos comunes se disiparían.

La externalización de perjuicios e internalización de beneficios pueden aplicarse al presupuesto: los políticos tenderían a maximizar los beneficios individuales (electorales) transfiriendo recursos a sus bases (gasto, exenciones, excepciones) sin internalizar completamente los costos sociales (ineficiencia, baja calidad de la inversión, falta de transparencia, corrupción), especialmente cuando la disciplina presupuestaria es débil por diseño o por captura legislativa. Como se describirá más adelante, este es el caso de Brasil.

Weingast *et al.*, (1981) formalizan el problema del fondo común de la siguiente manera: los proyectos con beneficios concentrados y costos difusos tienden a aprobarse en paquetes (*ómnibus*), por encima de la escala eficiente, ya que cada representante internaliza los beneficios locales y comparte los costos con todos. En gobernanza fiscal, Hallerberg *et al.* (2009) muestran que los acuerdos presupuestarios institucionales que centralizan la autoridad (en el Ejecutivo) o vinculan compromisos contractuales entre las partes (mo-

delo de delegación y contrato) mitigan el *common pool*, mientras que los acuerdos descentralizados favorecen la expansión del gasto. Además, estos acuerdos descentralizados pueden implicar una pérdida de eficiencia y transparencia en la asignación de recursos.

En este contexto, es necesario establecer una distinción sutil pero importante entre las interacciones estratégicas de *common pool* y las interacciones estratégicas de tragedia de los comunes. Este hecho será fundamental en la discusión final de este artículo. En el caso de las interacciones estratégicas de uso común, los juegos se utilizan en la economía política de las políticas públicas para estudiar cómo los individuos comparten recursos limitados (como el agua, la pesca, los pastos, los bienes comunes en general, y los recursos presupuestarios, por analogía). Los jugadores deciden cuánto usar de un *common pool*, y el resultado depende de las decisiones de todos. Dichas interacciones pueden implicar cooperación o competencia, e incluir mecanismos regulatorios como sanciones o incentivos, y los posibles equilibrios no conducen a menudo a la degradación de los recursos.

Al aplicar este tipo de análisis al presupuesto se puede inferir la importancia normativa de la regulación, con el fin de crear incentivos para evitar la degradación o disipación de los recursos tributarios (uso ineficaz).

En el caso de la interacción estratégica descrita por una tragedia de los comunes, los individuos actúan racionalmente en beneficio propio, explotando un recurso común al máximo, lo que lleva a su sobreexplotación y el consiguiente colapso de sus reservas. Por lo tanto, la tragedia de los comunes describe un resultado negativo específico de un juego de recursos comunes que, de hecho, se describiría mejor en un juego con repetición. Presupone la ausencia de regulación (o una regulación que fomenta la degradación de los recursos) o una cooperación efectiva.

Por lo tanto, la tragedia de los comunes es una consecuencia posible de una interacción entre el bien común y la encuesta. Pero no es inevitable; un juego de *common pool* puede conducir a la tragedia de los comunes, pero no todos los juegos dan necesariamente como resultado este equilibrio. En última instancia, la tragedia de los comunes es un tipo de resultado dentro del conjunto de posibilidades de estos juegos.

Podemos resumir analíticamente lo anterior con dos juegos simples, con variaciones de un juego de *common pool* entre dos políticos. En este juego existe un fuerte incentivo para el oportunismo, donde existen dos estrategias: agotar los recursos fiscales (A) y no agotarlos (N).

En la matriz de pagos 1 el jugador que agota los recursos mientras el otro coopera recibe una recompensa (*payoff*) mucho más grande, lo que fomenta un comportamiento oportunista en ambos lados. La matriz de pagos muestra las recompensas que cada jugador recibe según las estrategias elegidas.

Matriz de pagos 1. Fomento del oportunismo

	A	N
A	(5, 5)	(6, 2)
N	(2, 6)	(3, 3)

El equilibrio de Nash y de estrategia dominante de este juego es (A, A o 5, 5), y existe un fuerte incentivo para traicionar la cooperación. Incluso asumiendo un juego con repetición, el equilibrio cooperativo sería inestable.²

En la matriz de pagos 2 la cooperación unilateral tiene una mayor penalización. En este caso, quienes intentan cooperar reciben una compensación baja, lo que genera un alto riesgo para quienes intentan preservar los recursos.

Matriz de pagos 2. Sanción para quienes intenten cooperar

	A	N
A	(4, 4)	(5, 0)
N	(0, 5)	(3, 3)

El equilibrio de Nash del juego es (4, 4), que sigue siendo la estrategia dominante, pero en este caso es aún más robusto.

Retomaremos estas reflexiones analíticas en la sección de discusión y conclusiones de este artículo para racionalizar las proposiciones que se exponen a continuación, las cuales intentaremos justificar analíticamente.

Dado lo anterior, proponemos un enfoque analítico integrado para analizar el caso

.....
² No entraremos en detalles técnicos aquí; pero, intuitivamente, si surge cooperación en una interacción que se repite en el tiempo siempre habrá un incentivo para hacer trampa y, experimentalmente, la evidencia apunta a esto (véase, por ejemplo, Dal-Bó y Fréchette, 2009).

brasileño: las instituciones políticas y presupuestarias (incluidas las leyes) generan incentivos que implican posibles equilibrios presupuestarios o *statu quo*, asociados o no con la transparencia, el control de la corrupción y la eficacia del gasto (instituciones → incentivos → equilibrios → transparencia, control de la corrupción y eficacia del gasto).

En este artículo buscaremos recopilar evidencia que respalde las proposiciones derivadas de la perspectiva presentada.

Proposición 1. Cuanto mayor sea el conflicto distributivo incorporado al presupuesto, sin la mediación de reglas que impliquen control y transparencia, mayor será la tendencia a la presupuestación clientelista (*pork barrel*).

Proposición 2. Cuanto más fragmentada sea la toma de decisiones, mayor será la propensión a la tragedia de los comunes y a que se desvíen incentivos del fondo común (*common pool*).

Proposición 3. Las instituciones de gobernanza fiscal (reglas transparentes y objetivas) pueden alinear incentivos, desviar el equilibrio de la tragedia de los comunes y frenar los incentivos distorsionados del tipo de juego de *common pool*.

Proposición 4. La transparencia integral mejora la supervisión regulatoria y pública del presupuesto (organismos de control, organizaciones no gubernamentales [ONG] fiscales y de supervisión, prensa), reduce las asimetrías de información y limita el comportamiento oportunista.

Esta es nuestra hoja de ruta. Sin embargo, comencemos describiendo los hechos que llevaron a la apropiación oportunista del presupuesto federal de Brasil.

2019-2022: auge de las enmiendas del relator del presupuesto federal (RP9) y «presupuesto secreto»

En esta sección describimos, desde una perspectiva histórica e institucional, el auge de las enmiendas del relator (Emendas do Relator, RP9) en el presupuesto federal brasileño entre 2019 y 2022. Estas enmiendas se conocieron como el presupuesto secreto porque no identificaban claramente a los parlamentarios beneficiados, lo que dificultaba su fiscalización.³

.....
³ El relator general del Presupuesto Federal es el parlamentario elegido por la Comisión Mixta de Presupuesto (CMO); hace el análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto Anual en el Congreso. Después de hacerlo, organiza los trabajos, define reglas para evaluar enmiendas, coordina a los

Así, la sociedad y los organismos de control comenzaron a utilizar el término «secreto» debido a la opacidad de su implementación, así como a sus efectos en la gobernanza presupuestaria, la transparencia y la rendición de cuentas.

Con base en documentos oficiales, registros de ejecución presupuestaria y análisis de organizaciones de la sociedad civil, describimos el origen de las RP9 en la Ley de Directrices Presupuestarias 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO), la ampliación de sus usos en 2020 y 2021, la judicialización en 2021 y la sentencia de fondo de la Corte Suprema de Brasil (Supremo Tribunal Federal, STF), que por cierto en diciembre de 2022 declaró inconstitucional el modelo, restringiendo así las enmiendas del ponente a sólo una de las hipótesis constitucionales válidas para las enmiendas en general: la corrección de errores y omisiones definidos en el artículo 166, § 3º, III, «a», de la Constitución Federal de Brasil (Constituição Federal do Brasil, CF).⁴

relatores sectoriales y presenta un informe final que se vota primero en la CMO y luego en el Pleno del Congreso.

⁴ Hemos incluido fuentes técnicas en este pie de página para facilitar la lectura del texto principal y contener información específica sobre leyes y normativas. Las fuentes utilizadas para elaborar este historial reciente son: STF (2021), *Supremo Tribunal Federal, Ministra Rosa Weber atende pedido do Congresso e autoriza execução de emendas do relator*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/ministra-rosa-weber-atende-pedido-do-congresso-e-autoriza-execucao-de-emendas-do-relator/> (STF, 2021); Brasil (2025), *Governo do Brasil, Portal da Transparência*, <https://portal.datatransparencia.gov.br/emendas/consulta?ordenarPor=autor&direcao=asc> (Brasil, 2025); Transparência Brasil (2024), *Transparência Brasil: opacidade nas emendas perpetua o orçamento secreto*, <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/continuidadedoorcamentosecreto.pdf> (Transparência Brasil, 2024); STF (2022), *Supremo Tribunal Federal, STF julga orçamento secreto inconstitucional: a decisão limita o uso de emendas de relator do tipo RP-9 a erros e omissões*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/> (STF, 2022); Câmara dos Deputados (2023), *Nota explicativa sobre emendas individuais após a Emenda Constitucional nº 126/22*, <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/nota-explicativa-sobre-emendas-individuais-apos-a-emenda-constitucional-no-126-22> (Câmara dos Deputados, 2023); Agência Brasil (2021), *Ministra do STF libera execução das emendas do relator*, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-12/ministra-do-stf-libera-execucao>

Finalmente, anticipamos brevemente una cuestión que se abordará con más profundidad en la sección de discusión y conclusiones de este artículo, después de una explicación de lo que es el presidencialismo de coalición y la cooptación por parte del Legislativo del Presupuesto Federal brasileño, definido como Ley Anual de Presupuesto (Lei Orçamentária Anual, LOA). El presidencialismo de coalición y su degeneración explican el cambio en el sistema de incentivos que amplificó los efectos distributivos en el presupuesto del tipo *common pool*, dando como resultado una tragedia de los comunes.

Las enmiendas del relator presupuestario, clasificadas con el identificador RP9, surgieron como un indicador contable que distinguía, a partir de 2020, los gastos añadidos por el relator en la Carta de Acuerdos de otros programas discrecionales del Poder Ejecutivo. A diferencia de las enmiendas individuales (Emendas Individuais, RP6) y las enmiendas de bancada (Emendas de Bancada, RP7), las RP9 no identificaban al parlamentario solicitante por su nombre, lo que implicaba opacidad.

En diciembre de 2022, el STF declaró inconstitucional el uso sistemático de la RP9, limitando así las enmiendas del relator a la corrección de errores y omisiones y ordenando su amplia publicidad entre 2020 y 2022.

Los orígenes institucionales de las RP9 datan de 2019 a 2020. Las RP9 se inauguraron en la Ley de Directrices Presupuestarias de 2020 (LDO) y se incorporaron a la LOA de 2020, tras un proceso legislativo que añadió el marcador RP9 (identificador del tipo de enmienda) a lo largo del proceso legislativo.

.....
cao-das-emendas-do-relator (Agência Brasil, 2021); Agência Brasil (2022), *STF considera orçamento secreto inconstitucional*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2022-12/stf-considera-orcamento-secreto-inconstitucional> (Agência Brasil, 2022); CGU (2024), *Controladoria Geral da União, Emendas de bancada, de comissões e individuais*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas/emendas-de-bancada-de-comissoes-e-individuais> (CGU, 2024); Senado Federal, *Nota Técnica 151/2022: Histórico do RP9*. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-151-2022-historico-dos-dispositivos-relacionados-ao-identificador-de-resultado-primario-rp-9-como-classificador-das-emendas-de-relator-geral> (Senado Federal, 2024), y Transparência Brasil (2022), *Orçamento secreto em creches e escolas* (FNDE, 2020–2021). https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/orcamento_secreto_creches_escolas_20202021.pdf.

En 2020, la ejecución a través de las RP9 alcanzó los 21 900 millones de reales (de 2020), con 21 490 millones de reales comprometidos y 8 350 millones de reales pagados, lo que demuestra que hubo un uso significativo del instrumento en su primer año con su propia asignación presupuestaria. Dicho año, las enmiendas del relator ya representaban el 51.89% del monto total comprometido para enmiendas parlamentarias.

En 2021, el porcentaje se mantuvo alto: 50.06%. La asignación de recursos se dirigió a los municipios, con una concentración inusualmente alta de fondos en unos pocos. Estos hechos, sumados a las acciones de otras agencias gubernamentales que utilizan fondos presupuestarios, levantaron sospechas de corrupción en las contrataciones públicas y las obras públicas de los gobiernos locales.

Desde una perspectiva de gobernanza, el Tribunal de Cuentas de la Unión (Tribunal de Contas da União, TCU) determinó que las RP9 no estaba relacionadas con errores y omisiones, requisito constitucional que justificaría las enmiendas del relator, y que la inclusión de nuevos programas a través de las RP9 presionó la cancelación de gastos obligatorios, comprometiendo así la planificación, transparencia y rendición de cuentas. Además, se evidenciaron desajustes financieros de los gastos planificados y asimetrías evidentes en las asignaciones regionales y municipales entre 2020 y 2021.

La opacidad de las RP9 dio lugar a los procedimientos judiciales en 2021. La jueza Rosa Weber, de la Corte Suprema, suspendió de manera preliminar la ejecución de las RP9 debido a la falta de transparencia, criterios técnicos y trazabilidad, y la decisión fue confirmada por la mayoría de la Corte Suprema. Se exigió la publicación de la asignación de fondos en una plataforma centralizada, incluyendo los documentos que respaldaron la distribución en 2020 y 2021, y el registro de futuras demandas.

La decisión de la Corte Suprema demostró la existencia de una tensión entre la exigencia de transparencia y la continuidad de las políticas públicas (especialmente en salud), y reconoció que la opacidad inicial de las RP9 enmascaró a los verdaderos solicitantes, lo que imposibilitó la supervisión pública.

A finales de 2022, el STF declaró inconstitucional el llamado presupuesto secreto, lo que limitó las enmiendas del relator exclusivamente a la corrección de errores y omisiones, y ordenó a todos los organismos públicos la publicación, en un plazo de 90 días, de los datos del período 2020-2022 (servicios, obras, compras, identificación de solicitantes y beneficiarios).

El STF declaró que las RP9 violaban los principios de publicidad, imparcialidad, moralidad y transparencia. La decisión también estableció que las RP9 no pueden generar nuevos gastos ni ampliar los programas de la LOA.

Las RP9 tuvieron efectos distributivos y de rendición de cuentas, lo que creó asimetrías y riesgos para la planificación. Existieron desigualdades en la distribución de recursos entre las entidades federativas y los partidos políticos, con falta de información, como la falta de indicación de qué representante federal era responsable de cada gasto, lo que puso de manifiesto los incentivos intrínsecos de las RP9 para la opacidad. Para comprender el surgimiento de las RP9 y su fundamento es necesario explicar el presidencialismo de coalición en Brasil y su impacto en la gobernabilidad, tema que abordaremos con mayor detalle, como ya se mencionó, en una sección posterior de este ensayo.

Sin embargo, es necesario anticipar una parte de esa discusión. La expansión de las RP9 debe entenderse como una consecuencia racional de los incentivos derivados del llamado presidencialismo de coalición en Brasil (Abranches, 1988). A nivel federal, los gobiernos minoritarios o multipartidistas se basan en la negociación con los líderes legislativos para mantener sus agendas y votos, como en una especie de presidencialismo híbrido con parlamentarismo, pero en que el poder legislativo no rinde cuentas.

El STF indicaría con precisión que el uso de las RP9 subvirtió la distribución de recursos y despojó al Poder Ejecutivo de la discreción esencial para la gobernabilidad, a la vez que obstaculizó la supervisión pública transparente y responsable de los encargados políticos de las asignaciones.

Entre 2019 y 2022, las RP9 se convirtieron en un eje central del poder presupuestario en la legislatura; operaron con opacidad, violaron principios constitucionales y opacaron la gobernanza presupuestaria.

El STF, al declarar inconstitucional el presupuesto secreto y limitar el uso de las RP9 a errores y omisiones, habría reposicionado los principios de la gestión pública, a saber, publicidad, imparcialidad y moralidad, exigiendo transparencia sobre quién asignó qué, a dónde y con qué resultados.

Sin embargo, los incentivos derivados de las instituciones políticas seguían presentes; por lo tanto, no habría razón para que los agentes políticos alteraran sus estrategias y no cabría esperar ningún cambio en los posibles equilibrios derivados de ellas. Esto es lo que se verá en la siguiente sección.

2023-2025: la respuesta de la Corte Suprema y el fortalecimiento de la transparencia

Como se describió en la sección anterior, se produjo una reacción institucional contra el presupuesto secreto. A continuación, detallaremos este proceso con más detalle. Se ha expuesto que dicha reacción institucional se articuló en torno a la Suprema Corte de Brasil (STF) entre 2023 y 2025, con el propósito de erradicar las prácticas asociadas al denominado «presupuesto secreto» y restablecer la trazabilidad, publicidad, transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de las enmiendas parlamentarias.

Desde finales de 2022, el modelo RP9 se declaró inconstitucional. Pero en 2023 se produjo un período de adaptación regulatoria, durante el cual se excluyeron las RP9 de la LOA e implementaron marcos de transparencia legal, de acuerdo con lo que establece la Constitución.

En orden cronológico, en 2024 hubo un período de aplicación *de facto* de la ley, marcado por audiencias, órdenes de auditoría y suspensiones de la aplicación hasta la promulgación de las normas establecidas. Finalmente, en 2025 el proceso se formalizó e institucionalizó debidamente, con la aprobación unánime de un plan de trabajo de transparencia y la aprobación de una resolución legislativa, aunque la autoría de las enmiendas colectivas seguía siendo incierta. En cualquier caso, se promulgó una ley para establecer un nuevo aparato de supervisión institucional.

Explicaremos a continuación con un poco más de detalle cómo se produjo esta evolución y abordaremos algunas actuaciones inspectoras más recientes para poner de relieve las consecuencias contrafácticas del presupuesto secreto.⁵

.....
⁵ Una vez más, hemos incluido fuentes técnicas en esta nota a pie de página para facilitar la lectura del texto principal y contener información específica sobre leyes y contenido normativo. Las fuentes utilizadas para elaborar esta historia reciente son: Brasil CGU (2025), *Emendas de bancada, de comissões e individuais*, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas/emendas-de-bancada-de-comissoes-e-individuais>; STF (2022), *STF julga orçamento secreto inconstitucional; decisão limita o uso de emendas de relator do tipo RP-9 a erros e omissões*; Brasil Transferegov (2024), *Instrução normativa – TCU, número 93, 17 de janeiro de 2024*, <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>; Brasil Presidência da República (2024), https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm, *Lei complementar n 210, 25 de novembro de 2024*; STF

A finales de diciembre de 2022, la Corte Suprema declaró inconstitucional el sistema de enmiendas de relatoría (RP9), exigió transparencia activa (con identificación de solicitantes y beneficiarios) y limitó las RP9 a la corrección de errores y omisiones. El STF ordenó la publicación de datos sobre el presupuesto secreto de 2020 a 2022 y prohibió la continuación de la opacidad que lo caracterizaba.

Esta decisión del STF definió el marco regulatorio e institucional que prevalecería a partir de 2023, lo que, a su vez, restauraría todo el proceso presupuestario a los principios de transparencia e imparcialidad.

En 2023, la LOA dejó de incluir las RP9, mientras que persistían los pagos pendientes de esta partida y aumentaba la preocupación por la migración de opacidades a otras partidas (en particular, las RP8). El Contralor General de la Unión (Controladoria-Geral da União, CGU) comenzó a ofrecer resúmenes claros y concisos, para evitar malas interpretaciones, del sistema de identificadores (RP6, RP7, RP8 y RP9) y registró que las RP9 se eliminaron del Presupuesto 2023 como resultado de la decisión del STF.⁶

.....
(2024a), *STF realiza audiência de conciliação e define regras de transparência para o fim do orçamento secreto*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-realiza-audiencia-de-conciliacao-e-define-regras-de-transparencia-para-o-fim-do-orcamento-secreto/>; STF (2024b), *STF suspende emendas impositivas até que Congresso crie regras de transparência*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-emendas-impositivas-ate-que-congresso-crie-regras-de-transparencia/>; STF (2025a), *Relator homologa plano para dar transparência a emendas ao Orçamento da União*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/relator-homologa-plano-para-dar-transparencia-a-emendas-ao-orcamento-da-uniao/>; STF (2025b), *STF homologa plano que dá transparência às emendas ao Orçamento da União*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-tem-maioria-para-homologar-plano-que-da-transparencia-as-emendas-ao-orcamento-da-uniao/>; Brasil Senado Federal (2025), *Novas regras para emendas parlamentares já estão em vigor*, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/03/17/novas-regras-para-emendas-parlamentares-ja-estao-em-vigor>.

⁶ Las RP6 son enmiendas individuales presentadas por representantes federales. Son conocidas como enmiendas obligatorias y son identificables. Las RP7 son enmiendas de bancada (de grupos de partidos en el Congreso), presentadas por bancadas estatales. Son obligatorias según las reglas de la ley de presupuesto y son identificables. Las RP8 son enmiendas de comité presentadas por comisiones permanentes del Congreso, vinculadas a temas específicos y son identificables. Fina-

La adaptación a la nueva normativa y el establecimiento de la transparencia se llevaron a cabo de la siguiente manera. A finales de 2023 y principios de 2024, dos cambios institucionales contribuyeron a la auditoría de las transferencias implícitas a las enmiendas parlamentarias. Uno de ellos fue la Instrucción Normativa 93/2024 del TCU (17 de enero de 2024), que reguló la supervisión de las transferencias especiales (las denominadas enmiendas presupuestarias PIX o simplemente «enmiendas PIX», que detallaremos en la sección siguiente) y estableció los criterios para la introducción de información en la plataforma en línea de transparencia presupuestaria del gobierno federal, Transferegov.br, donde es obligatorio incluir el propósito, los objetivos, el cronograma, la clasificación de gastos y los informes anuales de gestión. El otro cambio fue consecuencia de la promulgación de la Ley Complementaria 210/2024 (LC 210/2024, de 25 de noviembre de 2024), que reguló la propuesta y ejecución de las enmiendas presupuestarias. Ambos cambios institucionales se derivaron de decisiones del TCU, lo que indica una supervisión institucional eficaz. La LC 210/2024 fue reconocida por el propio STF en 2025 como un hito significativo en la consolidación de los requisitos de transparencia y eficiencia asociados a las enmiendas.

Sin embargo, un avance más considerable, en términos de estandarización del proceso presupuestario, ocurriría en agosto de 2024. El ministro del Supremo Tribunal Federal Flávio Dino convocó una audiencia para consensuar las nuevas normas con los poderes Ejecutivo, Legislativo, el TCU, la CGU y el Ministerio Público. En esta audiencia se estableció la afiliación federativa obligatoria (los representantes federales sólo pueden asignar enmiendas al estado para el que fueron electos, con excepción de los proyectos nacionales), la transparencia y la trazabilidad previa para los pagos pendientes de las RP9 y para la ejecución de las RP8, y la auditoría de la CGU de las transferencias del período 2020-2024. De esta manera, el STF intentó evitar que los procedimientos de las RP9 se adoptaran oportunistamente en otras RP.

Al mismo tiempo, el STF estableció normas específicas para modificaciones de las

.....
mente, las RP9, enmiendas de relator, son insertadas por el relator general del presupuesto y carecen de una identificación clara de sus proponentes o de su asignación. El problema es que, dada la decisión del STF, la racionalidad oportunista de grupos de representantes estaba contaminando las demás RP. Veremos más adelante que los congresistas adoptaron una nueva estrategia para intentar evitar las consecuencias de la regulación del STF.

enmiendas PIX, como la inclusión obligatoria de un plan de trabajo, la clasificación presupuestaria, los plazos y las cuentas dedicadas (especialmente en el sector salud), así como la afiliación federal y la auditoría por parte de la CGU y el TCU. En la sección siguiente retomaremos el análisis de las modificaciones de las enmiendas PIX, su importancia y cómo se utilizaron para intentar eludir los controles sobre las RP9.

Dado el nuevo marco legal y regulatorio, los órganos de control, como la CGU, comenzaron a rastrear transferencias presupuestarias previamente opacas. En consecuencia, en 2025 el STF comenzó a identificar casos con evidencia de irregularidades.

Entre 2023 y 2025 se observó una reacción institucional contra la captura presupuestaria, liderada por el STF, desde la declaración de inconstitucionalidad de las RP9 hasta 2025, con acciones para reforzar el cumplimiento del orden presupuestario según lo establecido constitucionalmente. La reestructuración institucional restableció la transparencia perdida con el presupuesto secreto, así como reconfigurando los incentivos en el proceso de formulación y ejecución del gasto, al exigir identificación nominal, actas formalizadas, planes de trabajo y cuentas específicas en áreas sensibles como la salud, por ejemplo.

La reestructuración institucional estandariza criterios y crea impedimentos técnicos, permitiendo así la supervisión de transferencias especiales con requisitos de transparencia.

Si bien la respuesta del STF al presupuesto secreto ha mejorado la transparencia y trazabilidad de las enmiendas, persisten los incentivos para recuperar el presupuesto, dada la naturaleza de las motivaciones derivadas del sistema político, en lugar de los incentivos derivados del proceso presupuestario, que ahora está más regulado.

A continuación, examinamos otra evidencia de la preponderancia del sistema de incentivos derivado del proceso político, que contradice las decisiones del STF y podría generar una crisis política permanente: las enmiendas PIX.

Enmiendas PIX: diseño constitucional, incentivos, control y transferencias especiales

Las enmiendas PIX surgieron de una enmienda constitucional de 2019, que permite enmiendas individuales de implementación obligatoria para asignar recursos a entidades federales por dos vías: 1) transferencia especial (PIX), y 2) transferencia con un propósito definido.⁷

.....
⁷ El nombre PIX es una metáfora que refiere al sistema de pago digital automático brasileño, lla-

La transferencia especial es lo que nos interesa en esta sección. En esta modalidad la transferencia de recursos es directa, independiente de un acuerdo; los montos pasan a ser propiedad de la entidad receptora en el momento de la transferencia y se deben aplicar a las asignaciones decididas por el gobierno local. La transferencia especial se asemeja a una donación, lo que evita los procesos de cumplimiento y transparencia y acelera la ejecución del gasto presupuestario a nivel local (Mascarenhas, 2023a, 2023b). Sin embargo, las enmiendas PIX terminaron asignándose a ONG, por ejemplo, lo cual no sería legal pero finalmente ocurrió. El problema es que las enmiendas PIX han fomentado la opacidad, una escasa supervisión y el potencial de corrupción. A continuación, enumeramos las razones de ello.

Mascarenhas (2023a, 2023c) las describe. En primer lugar, la renuncia a un acuerdo elimina las salvaguardias tradicionales que garantizan, al menos formalmente, la transparencia y exigibilidad de un gasto. Estas salvaguardias incluyen, por ejemplo, la existencia de un plan de trabajo, objetivos de gasto *ex ante*, un cronograma físico y financiero para la ejecución del gasto y una matriz de rendición de cuentas (asignación de responsabilidades *ex ante*).

Si bien es cierto que las enmiendas PIX reducen los costos de transacción políticos y administrativos de la asignación de recursos, implican riesgo moral cuando el gasto final se ejecuta a nivel local (Mascarenhas, 2023b, 2023c).

En segundo lugar, generan opacidad informativa *ex ante*. Como indican Oliveira (2023) y Transparência Brasil (2024), los análisis empíricos muestran opacidad en el origen de las transferencias especiales y los detalles de la finalidad, que no se especifican en la etapa de asignación del gasto, lo cual dificulta la transparencia, la evaluación y el control.

Por ejemplo, en 2024 el 78% de los parlamentarios que utilizaron las enmiendas PIX presentaron al menos una enmienda sin detallar el destinatario ni la finalidad (Oliveira, 2023; Transparência Brasil, 2024). Por lo tanto, la opacidad no estaba restringida a una minoría de casos ni era una excepción a la regla, sino que, de hecho, era casi la regla misma.

En tercer lugar, existen incentivos electorales que despilfarran recursos presupuestarios. La posibilidad de transferencias directas y rápidas crea incentivos electorales para

.....
mado PIX, un sistema de transferencias interbancarias digitales instantáneas entre personas físicas y jurídicas.

asignar recursos a bastiones políticos específicos, a veces no alineados con los principios de planificación, lo que produce un efecto distributivo intrarregional regresivo. Los datos de 2023 muestran una reducción de las desigualdades entre regiones de Brasil, pero un aumento de las desigualdades dentro de las regiones (Oliveira, 2023).

En cuarto lugar, existe sobrecarga de trabajo para los funcionarios públicos que hacen la supervisión local del uso de los recursos presupuestarios. Los municipios con pocos empleados, especialmente aquellos sin la cualificación adecuada, están más expuestos a sobreprecios, contrataciones sesgadas o sin competencia efectiva y pagos por artículos de baja prioridad y calidad, lo que suele asociarse con la corrupción en la contratación pública (Oliveira, 2023; Gama, 2023).

En quinto lugar, existen oportunidades para evadir las auditorías de los organismos de control. Sin una identificación completa del objeto de gasto, el TCU y otros órganos de control no pueden realizar su labor de supervisión. No actúan de forma preventiva, sino *ex post*, lo que minimiza las acciones preventivas y aumenta el riesgo de corrupción (TCU/Transferegov, 2024; Transparência Brasil, 2024).

Sin embargo, se implementaron algunas medidas regulatorias estructurales. En 2024, el TCU buscó corregir asimetrías y el STF reforzó los requisitos de transparencia y supervisión. Como se vio en la sección anterior, con el presupuesto secreto (RP9) la falta de supervisión y transparencia puede extenderse a las modalidades de enmienda presupuestaria (Silveira, 2024; Transparência Brasil, 2024). Las enmiendas PIX se diseñaron para agilizar las transferencias parlamentarias, pero su diseño original (falta de acuerdo, titularidad inmediata y requisitos de información incipientes) generó incentivos para la baja transparencia, la fragmentación y los riesgos de corrupción, especialmente en entornos con baja capacidad estatal y altos índices de éxito electoral.

Las enmiendas PIX generaron una reacción institucional negativa, particularmente en 2024 y 2025, lo que incrementó el costo de la falta de transparencia. Sin embargo, persisten zonas grises, especialmente en la autoría nominal de las enmiendas colectivas, como lo atestiguan Oliveira (2023) y STF (2025).

No obstante, los incentivos del sistema político y los factores estructurales inherentes a cualquier proceso presupuestario están determinando el desequilibrio que se ha establecido entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en relación con el principal instrumento de política pública de una república: el presupuesto público. Para comprender este proceso,

primero debemos entender la política y luego profundizar en la economía política del presupuesto.

Como veremos en la discusión y conclusión de este ensayo, tanto en este caso como en el de las RP9 existen incentivos rígidos para la tragedia de los comunes y equilibrios ineficientes de *common pool*.

Esto también se asocia a la naturaleza del presidencialismo brasileño, cuyas características de acción, que implican *pork barrel* sistémico o direccionamientos de naturaleza clientelista, se remontan al proceso de destitución de la expresidenta Dilma Rousseff, el fin de la gobernabilidad del gobierno de Jair Bolsonaro en 2021 (debido a acontecimientos políticos específicos) y la captura definitiva del Ejecutivo por el Legislativo, por lo que el Congreso Nacional ahora cuenta con poderes sin precedentes ante un Ejecutivo debilitado.

Política del reciente proceso presupuestario en Brasil:

pérdida de su control por parte del Ejecutivo, presidencialismo de coalición y cooptación

Como ya se mencionó, la expansión del presupuesto obligatorio, combinada con nuevas modalidades (RP8, RP9, transferencias especiales), reconfiguró el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual incrementó el poder distributivo del Legislativo y los costos de gobernar bajo un sistema presidencial de coalición.

Es evidente que, a pesar de las reacciones del STF y los órganos de control, los montos pagados por concepto de enmiendas siguen creciendo cada año. En 2024 tuvieron un aumento significativo del 43% en comparación con los montos pagados en 2023. Entre 2021 y 2025 el crecimiento fue del 91%.

En el cuadro 1 se observa cómo ha ido creciendo la relación entre las enmiendas y el presupuesto general. Comparando siempre los montos pagados, en 2021 las enmiendas representaron el 0.43% del presupuesto total; en 2025 aumentaron al 0.65%, lo que representa un incremento del 51% en su participación en el presupuesto federal (incluyendo gastos generales y seguridad social).

Las coaliciones amplias y heterogéneas tienden a ser más costosas (en términos de recursos políticos y financieros) y las transferencias y enmiendas funcionan como moneda de cambio, lo que algunos autores denominan coalición de cooptación (Bertholini y Pereira, 2017; Bugarin y Ferreira, 2021). Antes de 2017, el llamado presidencialismo de coalición era funcional; garantizaba la gobernabilidad del Poder Ejecutivo, con ciertos

Cuadro 1. Montos pagados en enmiendas parlamentarias, presupuesto federal, 2021-2025

Partida	2021	2022	2023	2024	2025	Variación acumulada 2021-2025
Enmiendas parlamentarias; valor total pagado (miles de millones de dólares)	2.95	3.30	4.39	5.85	5.64	91%
Presupuesto federal; valor to- tal pagado (miles de millones de dólares)	0.69	0.76	0.83	0.84	0.87	26%
Enmiendas parlamentarias como porcentaje del presu- puesto federal	0.43%	0.43%	0.53%	0.70%	0.65%	51%

Nota. Los valores monetarios originalmente fueron expresados en reales brasileños y convertidos a dólares estadounidenses utilizando el tipo de cambio promedio anual real/dólar, con el objetivo de minimizar las distorsiones derivadas de la volatilidad cambiaria y asegurar la comparabilidad internacional. Las variaciones acumuladas se refieren al crecimiento nominal en el período 2021-2025.

Fuente: Portal da Transparência (CGU). <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas> y <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas> (consultado el 16 de octubre de 2025).

costos de transacción. Este arreglo institucional (y, por lo tanto, los incentivos) ha colapsado desde entonces.

En esta sección buscamos explicar las razones de este cambio y sus consecuencias para las estrategias de los agentes involucrados, con el fin de racionalizar la historia reciente del proceso presupuestario, como se describe en las secciones anteriores.

Lograr la gobernabilidad no es sencillo en Brasil. A diferencia de las repúblicas parlamentarias, donde el cargo de primer ministro depende de una mayoría previa, e incluso de los sistemas presidenciales multipartidistas con pocos partidos significativos, donde los presidentes forman mayorías con menos de cinco partidos, en el caso brasileño la dispersión partidista ha sido un factor que exige al presidente de la república esfuerzos adicionales más allá de la composición del gobierno, como la aprobación de enmiendas presupuestarias excesivas para garantizar que la agenda gubernamental pueda implementarse en la legislatura.

A modo de ejemplo, la legislatura actual de la Cámara de Diputados, cuyo mandato coincide con el ciclo electoral del gobierno del presidente Luiz Inácio (*Lula*) da Silva (2023-2026), permite advertir que de los 32 partidos con registro y habilitados para competir en Brasil 20 obtuvieron representación en ella. Las dos mayores coaliciones electorales que compitieron por escaños en el Congreso Nacional en 2022 fueron el Partido Liberal (PL), que apoyó a Jair Bolsonaro en su campaña, y el Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, PT), que unió fuerzas con dos partidos más pequeños, el Partido Verde (PV) y el Partido Comunista de Brasil (Partido Comunista do Brasil, PCdoB), para formar una federación de partidos. El PL, que se convirtió en la oposición, y la coalición ganadora (PT) representaron conjuntamente 178 de los 513 representantes electos (35.7%). Los otros 333 representantes se repartieron entre 20 partidos, como se puede ver en el cuadro 2.

El opositor Partido Liberal (PL), con el mayor número de escaños para esta legislatura, obtuvo 99 (20%) de los 513 escaños. El PT y sus partidos federados en la campaña electoral de *Lula* obtuvieron 79 (15.4%) de los representantes electos, y dejaron al PT con 69 y el PCdoB y el PV con seis cada uno. Desde la perspectiva de la composición legislativa, si Bolsonaro hubiera resultado electo su coalición inicial habría concentrado algo más del 20% de los escaños en la Cámara de Diputados, considerando únicamente a los parlamentarios que le manifestaron su apoyo explícito durante el período de campaña. La confirmación de la victoria de *Lula*, sin embargo, implicó un arreglo de gobernabilidad aún más restrictivo, en la medida en que su base de apoyo pasó a representar sólo el 15.4% de los diputados elegidos en la misma coalición.

No obstante, vale la pena analizar esta misma realidad desde otra perspectiva. Si bien el PT y el PL son los partidos políticos de *Lula* y Bolsonaro, respectivamente, éstos formaron coaliciones para la carrera presidencial, y constituyeron una alianza formal más amplia que la establecida para las elecciones parlamentarias. La candidatura de *Lula* contó con el apoyo de la Coalición Brasil de la Esperanza (Coalizão Brasil da Esperança), integrada por diez partidos (PT, PCdoB, PV, PSOL, Rede, PSB, Solidariedade, Avante, Agir y PROS), los cuales obtuvieron en conjunto 123 escaños. La candidatura de Bolsonaro fue apoyada por la Coalición por el Bien de Brasil (Coalizão Pelo Bem do Brasil), integrada por sólo tres partidos (PL, Republicanos y PP), pero que en conjunto obtuvieron más escaños: 186. Por lo tanto, podemos afirmar que Bolsonaro tendría, desde el principio, el 36% de los dipu-

Cuadro 2. Composición de las bancadas de partidos en la Cámara de Diputados, 2023-2027

Partido/federación partidaria	Número de diputados	Porcentaje
PL	99	20.3
Federación PT-PCdoB-PV	79	15.4
União Brasil	59	11.5
PP	47	9.1
MDB	42	8.2
PSD	42	8.2
Republicanos	41	8.0
PDT	17	3.3
PSB	14	2.7
PSDB	13	2.5
Podemos	12	2.3
PSOL-Rede (federación)	12	2.3
Avante	7	1.3
PSC	6	1.2
Cidadania	5	1.0
Solidariedade	4	0.8
Patriota	4	0.8
PROS	4	0.8
Novo	3	0.6
Rede	2	0.4
PTB	1	0.2
Total	513	100.0

Fuente: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/91257-camara-publica-nova-composicao-da-casa-com-base-em-dados-do-diap> (consultado el 28 de marzo de 2023).

tados y *Lula* el 24%. Sin embargo, esto es sólo un punto de partida, ya que la composición político-partidista continúa antes y durante la formación del nuevo gobierno.

Como en Brasil el presidente se elige sin formar una mayoría parlamentaria en el proceso electoral, algo que se agrava aún más por un sistema de partidos disperso, compuesto por más de 30, después de las elecciones necesita abrir el gobierno a los partidos de

oposición nombrando a sus candidatos como ministros, así como, dada la incertidumbre del comportamiento de los diputados, incluso de partidos que han llegado a formar su base de apoyo, y utilizar el presupuesto público como instrumento para lograr la gobernabilidad, lo que abre espacio a algunos riesgos de uso no republicano del dinero público. Estos riesgos incluyen: 1) transformar a los representantes en ejecutores de políticas públicas sin discutir el interés público ni las prioridades de asignación al definir el propósito de los recursos; 2) poner en peligro los recursos presupuestarios descentralizados debido a la dificultad de controlar su uso, ya que se sabe cuánto se gasta y a dónde va, pero es difícil saber si realmente se gastó como se esperaba y si produjo los efectos deseados de la política pública, y 3) desequilibrar la competencia democrática obstaculizando la entrada de nuevos actores en la arena política, pues el parlamentario que gestiona las enmiendas cuenta con valiosas herramientas para generar lealtad electoral.

Como se puede observar, el proceso de gobernabilidad en Brasil mediante la formación de una base sólida de apoyo parlamentario al gobierno, debido a las características de su sistema político, dista mucho de basarse en programas, e incluso de reflejar las decisiones de votantes durante las elecciones presidenciales. También, afecta negativamente la capacidad del Ejecutivo para generar políticas públicas, además de revivir, en otras formas y con otras dimensiones, el estilo político patrimonialista, pues asigna fondos públicos directamente a los parlamentarios sin transparencia ni debate público en el proceso de toma de decisiones, además de la reducida capacidad para controlar su asignación.

La práctica política predominante, que sustituye la construcción de acuerdos o negociaciones sobre intereses comunes, también debilita la democracia y socava la construcción de un sistema representativo que refleje idealmente las diversas demandas sociales presentes en una sociedad tan heterogénea y desigual como la brasileña.

Si persiste esta forma de vaciamiento del presupuesto público, ¿quién promoverá políticas públicas, asignará recursos y asistirá a los más vulnerables, un grupo típicamente latente y sin voz pública? En este sentido, es importante crear instituciones estatales que abarquen gobiernos y mandatos, de modo que la competencia política se base en el choque de ideas y de programas y no en la distribución de ventajas obtenidas con fondos públicos. Esto, por un lado, sirve para apoyar a gobiernos independientemente de su orientación ideológica y, por otro, contribuye a que los parlamentarios se perpetúen en el cargo sin ejercer adecuadamente sus funciones legislativas y de control.

Por lo tanto, es necesario evitar que el presupuesto sea objeto de un proceso de negociación política clientelista. Este problema no sólo afecta la planificación gubernamental y desvía recursos de las políticas públicas, también elimina la noción pública y republicana de la gestión presupuestaria. Se requieren cambios legales en este sentido, así como establecer límites sobre lo permitido y lo no permitido en tales prácticas.

Un avance de la democracia es que los parlamentarios, como representantes electos y canales de las demandas públicas, realicen modificaciones presupuestarias, sugieran acciones al Poder Ejecutivo y rindan cuentas de sus acciones ante la sociedad. Sin embargo, resulta antidemocrático que el mismo parlamentario se apropie de fondos públicos sólo por apoyar o dejar de apoyar al gobierno, o que asigne dichos recursos según sus prioridades personales o electorales. Esto crea un terreno fértil para prácticas de corrupción.

El enfoque más adecuado es resolver los conflictos distributivos dentro del presupuesto mediante un marco legal que refleje la representación de diferentes intereses en los procesos de toma de decisiones del Poder Legislativo. Esta sería la vía para garantizar la existencia de un Estado, considerado aquí como el garante del contrato social, que se sitúa por encima de los intereses y las orientaciones económicas de grupos mayoritarios, ya sean laicos o religiosos (Weffort, 2001).

La sociedad está compuesta por diferentes grupos sociales y económicos, y en ella existen diversas orientaciones religiosas, por lo que siempre es importante considerar que una autoridad, ya sea elegida por un período determinado o incluso compuesta por funcionarios, debe estar siempre al servicio de la sociedad y el interés público, y no ser un mero representante del grupo social al que pertenece o del que proviene. Al subrayar la democracia política y sus efectos positivos en las finanzas públicas, resulta pertinente reiterar —como se observa con particular claridad en el caso brasileño— que ningún presidente de la república puede ser elegido si enfrenta la oposición de la sociedad y, por ende, del parlamento. Las divergencias en las concepciones acerca de distintos ámbitos de la vida social y económica hacen inviable este desenlace.

Además, contar con oposición es de considerar porque aumenta la supervisión social de recursos públicos del gobierno. Sin embargo, la belleza de la democracia reside precisamente en la capacidad de confrontar las diferencias en el ámbito de las ideas, de que actores políticos discutan sus diferencias y busquen acuerdos públicamente, sin esconderse en oficinas de acceso restringido. Cuanto más público sea el debate, más legítimo suele

ser para la ciudadanía. Esto también se aplica a todo el proceso presupuestario, desde el diseño hasta la aprobación, desde la asignación hasta la ejecución, incluso cuando sea necesario hacer cambios.

Controlar la corrupción presupone que la democracia no se limita al proceso electoral. Debe considerarse la importancia de diversos controles sociales. En el intervalo entre elecciones se asignan los fondos públicos, se deben mantener los activos públicos y se diseñan, implementan y producen las políticas públicas. Prescindir del control social abre la puerta a que unos pocos decidan por la mayoría, lo cual es antidemocrático.

Finalmente, volviendo al problema que subyace a este artículo, cabe recordar que conceptualmente el presidencialismo de coalición es el vector explicativo de cómo se forma una mayoría parlamentaria en Brasil. Sin embargo, lo que en su momento pudo haber sido una estrategia exitosa terminó perdiendo impulso debido a la dispersión de los escaños parlamentarios, lo que impulsó estrategias de cooptación para la gobernabilidad.

Durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002) las negociaciones se llevaron a cabo entre partidos ideológicamente más cercanos. Anteriormente, el apoyo al gobierno se generaba atrayendo a miembros de la oposición a puestos ministeriales a cambio de apoyo al Ejecutivo en el parlamento. Este proceso se transformó explícitamente en un trueque para fortalecer a los líderes políticos y sus ambiciones de poder. En este contexto, el presupuesto público se vuelve menos transparente.

Existe evidencia empírica reciente que corrobora esta afirmación. Eso es lo que veremos a continuación.

Riesgos de la falta de transparencia presupuestaria: potencial corrupción y disipación de recursos para políticas públicas

La implementación basada en enmiendas opacas compromete la planificación, fragmenta las políticas públicas y reduce la eficiencia en la asignación de fondos, como lo indica un estudio reciente que compara datos de varios países de ingresos medios (Montini y Post, 2025). De hecho, en países de ingresos medios y con desigualdad regional algunos municipios tienen una capacidad limitada de recaudar ingresos, lo que genera demandas de recursos federales, que no necesariamente se aplican de la manera más eficiente.

En este sentido, Montini y Post (2025) argumentan que la presencia del Estado suele considerarse más débil en municipios y regiones más pobres. Sin embargo, estos investigadores argumentan, contrariamente a la creencia popular, que las ciudades pequeñas de las regiones más pobres tienen mayor influencia en la distribución de fondos públicos.

Los proyectos de infraestructura, por ejemplo, tendrían mayor rentabilidad política en municipios más pequeños porque son más visibles, menos costosos y el reconocimiento de la autoría del proyecto (del político) es más evidente.

Utilizando datos de más de 60 000 enmiendas específicas a proyectos, añadidas al presupuesto brasileño por representantes federales entre 2015 y 2023, Montini y Post (2025) muestran que los municipios más pequeños reciben más proyectos y recursos per cápita que los más grandes. Los representantes también obtendrían una mayor rentabilidad por real gastado en ciudades más pequeñas. Sin embargo, este mayor gasto suele materializarse en proyectos más sencillos y de menor calidad, lo que hace que persistan deficiencias críticas en infraestructura de agua, salud, educación y transporte. Si bien el gasto se dirige a los municipios más pobres, existe evidencia de disipación del gasto público, por lo que persiste la situación de necesidad en ellos.

Desde la perspectiva de la corrupción, la evidencia reciente vincula una menor percepción de ésta con una mayor transparencia presupuestaria, especialmente cuando se combina con datos abiertos y auditorías independientes. Cuando ocurre lo contrario, se observan disfunciones (Transparência Internacional, 2022).

Respecto a la asignación inadecuada de recursos, existe evidencia reciente para Brasil que complementa el análisis de Montini y Post (2025). Cavalcanti (2025) hace un análisis detallado y empírico de cómo las enmiendas parlamentarias han influido en la financiación del sistema público de salud brasileño (Sistema Único de Saúde, SUS). La base de datos que utiliza le permitió identificar patrones de asignación y desigualdades entre las entidades federativas. Entre sus principales resultados destaca el crecimiento de las transferencias.⁸

Entre 2019 y 2024, en atención médica especializada, los toques de transferencias para

.....
⁸ Una transferencia, en el presupuesto público brasileño, es la transferencia de recursos financieros de una entidad gubernamental (como la Unión, estados o municipios) a otra entidad, órgano, entidad o fondo, con el objetivo de financiar acciones, servicios o inversiones públicas.

las entidades estatales aumentaron 147%, mientras que los de las municipalidades lo hicieron 231%. Los montos pagados aumentaron 79% para estados y 120% para municipios. En atención primaria, se observó un aumento del 51% en los montos pagados. A primera vista, tales transferencias presupuestarias pueden parecer oportunas, en la medida en que atienden demandas de gasto del ámbito local. No obstante, su principal inconveniente reside en que dispersan recursos públicos escasos, desviándolos de políticas estructuradas con base en criterios de planificación y jerarquización de necesidades y prioridades de alcance nacional.

Además, la encuesta reveló desigualdades entre estados y municipios, pues la mayor transferencia no correspondía necesariamente a la mayor necesidad.

Otro punto relevante fue, para el mismo período, la asignación de recursos a entidades privadas sin fines de lucro: aproximadamente el 34.1% de las enmiendas para los estados y el 28.1% para los municipios se destinaron a estas organizaciones. Debido a la falta de datos consolidados, es difícil monitorear y evaluar el impacto de estas transferencias. La principal conclusión del estudio es que, si bien las enmiendas parlamentarias aumentaron la financiación del sistema de salud, lo cual sería positivo en principio, también exacerbaron las desigualdades regionales, beneficiaron significativamente a entidades privadas y comprometieron la transparencia. Por ello, no hay forma de evaluar la eficiencia y equidad en el uso de los recursos.

Por lo tanto, dada la alineación de incentivos que generan, los acuerdos institucionales descritos anteriormente podrían haber incrementado potencialmente los riesgos de asignación ineficiente de recursos presupuestarios y corrupción.

A continuación, en la discusión y conclusión de este artículo veremos, mediante una aplicación de la tragedia de los comunes, cómo los representantes federales adoptaron racionalmente estrategias que maximizaron el riesgo de corrupción asociado con las enmiendas que propusieron sin transparencia ni supervisión, lo que les generó riesgo político.

Discusión y conclusión

La naturaleza del presidencialismo de Brasil y su desarrollo desde 2017 explican la degeneración de parte del proceso presupuestario brasileño, asociada particularmente al gasto no obligatorio del Ejecutivo federal.

La tendencia natural a los conflictos distributivos en el presupuesto se vio agravada,

sobre todo desde 2019, por un conjunto de incentivos derivados de instituciones formales, como leyes y reglamentos, asociados con las enmiendas RP9 y, posteriormente, con el uso de las enmiendas PIX.

El presidencialismo de coalición brasileño cambió desde 2017, principalmente con el debilitamiento relativo del Ejecutivo y el empoderamiento del Legislativo. Este empoderamiento dio como resultado un aumento del poder del Congreso, que se consolidó en el control directo de asignaciones presupuestarias, que no incluían el gasto obligatorio. El uso de las enmiendas RP9 y PIX se vio impulsado por la lógica de la competencia política, en la que los representantes buscaban transferir fondos a sus circunscripciones locales, especialmente regionales y municipales, para maximizar los resultados electorales. Este aspecto escapa al alcance del presente artículo, pero existían riesgos de que la competencia política disminuyera, y siguen existiendo debido a este proceso, lo que impide el ingreso de nuevos titulares a la legislatura federal y consolida las posiciones de los representantes ya en funciones.

Las transferencias más rápidas y directas de recursos presupuestarios a las circunscripciones de los representantes tuvieron sus costos, ya que la pérdida de transparencia y de control aumentó la probabilidad de corrupción.

La naturaleza de este proceso puede racionalizarse mediante los dos juegos que se describen a continuación.

Considérela un juego de *common pool* que describe un proceso de transferencia de recursos, mediante enmiendas, que respeta criterios de transparencia y control.

Como veremos, existen dos posibles equilibrios de Nash. En este juego, dos políticos deciden si utilizan o no los ingresos presupuestarios compartidos. Un uso excesivo reduciría aún más el beneficio colectivo.

Las estrategias son utilizarlas o no. Si no se utilizan quedan más recursos para políticas centralizadas vinculadas orgánicamente a políticas públicas integrales para el país en su conjunto.

En este juego existen dos posibles equilibrios de Nash: (2, 2) y (4, 4). Una estructura de incentivos modificada buscaría promover el equilibrio (4, 4). En este juego las recompensas se asocian con la rentabilidad social. Si se utiliza el recurso, la rentabilidad social es menor. La regulación presupuestaria debe diseñarse para evitar la competencia desorganizada por estos recursos, promoviendo así una mayor eficacia de las políticas públicas.

El caso de la atención sanitaria, analizado anteriormente, parece aportar cierta evidencia en este sentido.

Un juego de la tragedia de los comunes, que implica el uso de recursos con riesgo de corrupción, ilustra lo ocurrido con las RP9 y las enmiendas PIX. En este juego el uso de recursos conduce a una degradación grave, y el incentivo individual persiste, pero el resultado colectivo es negativo. La degradación grave es, metafóricamente, el uso masivo de recursos presupuestarios con riesgo de corrupción; esto aumenta el riesgo para el político involucrado en el proceso. El resultado es racional en dos situaciones: una en la que el político es consciente de la corrupción y otra en la que no lo es.

En cualquier caso, se ven obligados a adoptar una estrategia que, al final, genera un equilibrio competitivo malo para ellos $(-2, -2)$, mientras que el equilibrio cooperativo sería Pareto superior $(1,1)$.

El problema se encuentra en que los incentivos para las transferencias opacas de recursos mediante enmiendas irregulares son altos, ya que si otros actores lo hacen es racional que un actor individual (político) lo haga, lo cual genera un equilibrio deficiente (inferior en el sentido de Pareto) para todos.

En resumen, en el juego de los recursos comunes (matriz de pagos 3) lo que se expresa es una reducción en la efectividad esperada de las políticas públicas, ya sea en términos de eficiencia o de equidad, como en el caso de la salud pública.

El juego de la tragedia de los comunes mencionada anteriormente (matriz de pagos 4) describe algo diferente: los agentes racionales se ven obligados racionalmente a adoptar estrategias que aumentan los riesgos para sí mismos. Por lo tanto, esta fue la consecuencia final de usar las enmiendas RP9 y PIX.

Podemos extraer algunas conclusiones de nuestra investigación, de naturaleza histórica, descriptiva y analítica. Para ello, retomemos las proposiciones planteadas al principio de este artículo.

La proposición 1 establece que cuanto mayor sea el conflicto distributivo plasmado en el supuesto, sin la mediación de normas que impliquen control y transparencia, mayor será la tendencia al clientelismo (*pork barrel*). Las RP9 y las enmiendas PIX han exacerbado el conflicto distributivo sobre los fondos asociados a algunos gastos no obligatorios. Esto constituye un problema porque, al permitir transferencias directas a estados y municipios sin exigir convenios ni ceder de inmediato la titularidad de los recursos al ente

Matriz de pagos 3. Juego de recursos comunes

	Político 2: utilizarlas	Político 2: no utilizarlas
Político 1: utilizarlas	(2, 2)	(3, 1)
Político 1: no utilizarlas	(1, 3)	(4, 4)

Matriz de pagos 4. La tragedia de los comunes en un juego con riesgo de corrupción

	Político 2: usar	Político 2: no usar
Político 1: usar	(-2, -2)	(3, -3)
Político 1: no usar	(-3, 3)	(1, 1)

beneficiario, esta modalidad debilita la coordinación sectorial y la planificación nacional, lo que intensifica la competencia parlamentaria por recursos escasos. Sin considerar necesariamente la posibilidad de corrupción, los datos del sistema de salud brasileño indican una pérdida de eficacia de las políticas públicas, en términos de eficiencia tanto designativa como distributiva. El conflicto distributivo es, en sí mismo, de carácter clientelista, pues responde a intereses locales y miopes, frecuentemente asociados a la apropiación ilegal de recursos o, al menos, a su uso ineficiente y orientado exclusivamente al retorno electoral de muy corto plazo.

La proposición 2 establece que cuanto más fragmentada sea la decisión de asignación presupuestaria, mayor será la propensión a que se produzca la tragedia de los bienes comunes, a que se desvíen incentivos del *common pool*. Tal como se mencionó previamente, existen evidencias que indican que los diputados se vieron compelidos, de manera racional y estratégica, a emplear transferencias que no eran transparentes ni controlables. El punto central aquí es que la fragmentación de las asignaciones presupuestarias maximiza el retorno electoral en el ámbito local, es decir, en los municipios. La desorganización presupuestaria, promovida por los cambios en el proceso presupuestario discutidos anteriormente, implica una fragmentación en el uso de los recursos como una estrategia electoral racional.

La proposición 3 establece que las instituciones de gobernanza fiscal (reglas transparentes y objetivas) pueden alinear los incentivos, desviar la tragedia del equilibrio de los bienes comunes y contener los incentivos sesgados del *common pool*. Contrafácticamente,

lo que se observa en el caso brasileño es que las reglas que crean opacidad y falta de control conducen a equilibrios del tipo tragedia de los comunes.

La propuesta 4 establece que la transparencia integral mejora la supervisión regulatoria y del presupuesto público (por parte de los organismos de control, las ONG fiscales y de supervisión, y la prensa), reduce las asimetrías de información y limita el comportamiento oportunista. Los análisis presentados aquí, realizados por el Supremo Tribunal Federal, también indican, contrafacticamente, que la falta de acceso a datos y herramientas de monitoreo ha amplificado el comportamiento oportunista.

La conclusión del artículo no se aparta de lo trivial: el control y la transparencia son requisitos esenciales para una adecuada ejecución presupuestaria. Sin embargo, el reciente caso brasileño, como se ilustra aquí, indica que existe conexión entre el análisis técnico, contable y legal del proceso presupuestario y el del proceso político, como necesario para comprender las razones de la captura presupuestaria.

Las fallas en la transparencia y la supervisión se vuelven incomprensibles dada la falta de consideración de las instituciones, su diseño y las intenciones que las sustentan, así como la indiferencia hacia el papel de las instituciones políticas y cómo la evolución de las circunstancias políticas afecta el proceso presupuestario.

En otras palabras, normativamente, una de las preguntas más importantes al discutir la supervisión es por qué no funciona. Las respuestas insatisfactorias son aquellas que se centran en aspectos meramente técnicos, legales y contables. Esperamos haber indicado que la política y la economía política del proceso presupuestario no deben ignorarse en el análisis.

Se requiere investigación empírica adicional, en particular estudios comparativos que analicen a Brasil en relación con otras democracias de renta media y media-alta (producto interno bruto per cápita medio y medio-alto), con el fin de evaluar las estructuras institucionales que subyacen a los procesos presupuestarios. Tales investigaciones pueden ofrecer insumos valiosos tanto para futuros estudios como para el diseño de intervenciones normativas.

Este artículo adolece de algunas lagunas empíricas, en efecto. En particular, es preciso profundizar en cómo los cambios institucionales que flexibilizaron las reglas fiscales generaron mecanismos informales que facilitaron la captura presupuestaria, lo que produjo equilibrios ineficientes —Pareto-inferiores— y abrió espacio para el *rent-seeking* improductivo y, en especial, destructivo (por ejemplo, corrupción). Los estudios de caso podrán

desarrollarse cuando, a partir de investigaciones posteriores de los órganos de control, emerjan ejemplos empíricos sobre el destino de las partidas presupuestarias. Por ahora no se dispone de tales datos; por ello, el análisis presentado carece de evidencias adicionales a las ya agregadas.

Finalmente, cabe una observación final de carácter político. El conjunto de preguntas planteadas aquí revela elementos que caracterizan una crisis que afecta la cultura democrática y republicana de parlamentarios y funcionarios gubernamentales, además de cuestionar los estudios tradicionales sobre el comportamiento político, la formación de coaliciones y la gobernabilidad. Sin embargo, la mejor manera de encontrar una vía adecuada para abordar el problema de la probidad pública es invertir en el debate político e involucrar a la sociedad en él. Utilizar la retórica moral sin promover transformaciones ni establecer soluciones públicamente es una forma de coquetear con el autoritarismo.

Referencias

- Abbranches, S. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-34.
- Agência Brasil (2021). *Ministra do STF libera execução das emendas do relator*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-decisao-que-suspendeu-execucao-de-emendas-do-relator/>
- Agência Brasil (2022). *STF considera orçamento secreto inconstitucional*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/>
- Alt, J. E., Lassen, D. D. y Rose, S. (2006). The causes of fiscal transparency: evidence from the U.S. states. *IMF Staff Papers*, 53(special issue), 30-57.
- Bertholini, F. y Pereira, C. (2017). Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 528-550. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/71171>
- Brasil Presidência da República (2024). *Lei complementar nº 210, 25 de novembro de 2024*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm
- Brasil Senado Federal (2025). *Novas regras para emendas parlamentares já estão em vigor*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/03/17/novas-regras-para-emendas-parlamentares-ja-estao-em-vigor>
- Brasil Transferegov (2024), *Instrução normativa-TCU, número 93, 17 de janeiro de 2024*,

- <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>
- Bugarin, M. S. y Ferreira, I. (2021). Partisan intergovernmental transfers: empirical evidence, political and economic effects, and the electoral rationale. *Revista do Serviço Público*, 72(a), 41-66. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5722>
- Câmara dos Deputados (2023). *Nota explicativa sobre emendas individuais após a Emenda Constitucional nº 126/22*. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/nota-explicativa-sobre-emendas-individuais-apos-a-emenda-constitucional-no-126-22>
- Cavalcanti, F. M. S. (2025). *Financiamento do SUS e emendas parlamentares: uma análise da desigualdade das transferências de incremento ao custeio de serviços no período de 2019 a 2024 [Publicação expressa]*. IPEA, 3149. <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3c64a679-94ea-42d6-95f7-062aaaa38a49/content>
- Contraloria Geral da União (CGU) (2024). *Emendas de bancada, de comissões e individuais*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas/emendas-de-bancada-de-comissoes-e-individuais>
- Contraloria Geral da União (CGU) (2025). *Emendas de bancada, de comissões e individuais*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas/emendas-de-bancada-de-comissoes-e-individuais>
- Dal-Bó, P. y Fréchette, G. R. (2009). The evolution of cooperation in infinitely repeated games: experimental evidence. *American Economic Review*, 99(3), 1130-1158.
- Governo do Brasil (2025). *Consulta de emendas parlamentares*. Portal da Transparência. <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/consulta?ordenarPor=autor&direcao=asc>
- Hallerberg, M., Rainer-Strauch, R. y Von Hagen-Frontmatter, J. (2009). *Fiscal governance in Europe*. Cambridge University Press.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Kopits, G. y Graig, J. (1998). *Transparency in government operations*. International Monetary Fund.
- Mascarenhas, C. G. (2023a). Artigo 166-A da Constituição e o regime jurídico das «emendas PIX». *Consultor Jurídico*. <https://www.conjur.com.br/2023-jul-08/caio-gama-regime-juridico-emendas-pix/>

- Mascarenhas, C. G. (2023b). Orçamento impositivo e as transferências do art. 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. *Revista Eletrônica PGE-R*, 6(1). <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/download/340/269>
- Mascarenhas, C. G. (2023c). Regulamentação local das transferências especiais (emendas PIX) e combate à corrupção. *Revista PGE-MS*, (19). <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Caio.pdf>
- Montini, I. y Post, A. E. (2025). *Size matters: pork politics and state presence in Brazilian municipalities*. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5254477>
- Oliveira, A. D. G. R. de (2023, 26 dezembro). *A prática das emendas parlamentares por meio de transferências especiais: planejamento, desigualdade regional e controle* (Dissertação de maestria profissional. Escola brasileira de Administração Pública y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas. Rio de Janeiro). <https://repositorio.fgv.br/items/4eb4e960-0371-4c07-a806-46c695f2foa2>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014). *The OECD principles of budgetary governance*. OECD.
- Persson, T. y Tabellini, G. 2000. *Political economics: explaining economic policy*. MIT Press.
- Senado Federal (2024). *Nota Técnica 151/2022. Histórico dos dispositivos relacionados ao identificador de resultado primário RP9 como classificador das emendas de relator-geral*. leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-151-2022-historico-dos-dispositivos-relacionados-ao-identificador-de-resultado-primario-rp-9-como-classificador-das-emendas-de-relator-geral
- Silva, M. F. G. da y Teixeira, M. A. C. (2022). The politics and economics of the Bolsonaro government: an analysis of budget capture. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(86), 1-13.
- Supremo Tribunal Federal (STF) (2021). *Ministra Rosa Weber atende pedido do Congresso e autoriza execução de emendas do relator*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/ministra-rosa-weber-atende-pedido-do-congresso-e-autoriza-execucao-de-emendas-do-relator/>
- Supremo Tribunal Federal (STF) (2022). *STF julga orçamento secreto inconstitucional; decisão limita o uso de emendas de relator do tipo RP-9 a erros e omissões*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/>

- Supremo Tribunal Federal (STF) (2024a). *STF realiza audiência de conciliação e define regras de transparência para o fim do orçamento secreto*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-realiza-audiencia-de-conciliacao-e-define-regras-de-transparencia-para-o-fim-do-orcamento-secreto/>
- Supremo Tribunal Federal (STF) (2024b). *STF suspende emendas impositivas até que Congresso crie regras de transparência*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-emendas-impositivas-ate-que-congresso-crie-regras-de-transparencia/>
- Supremo Tribunal Federal (STF) (2025a). *Relator homologa plano para dar transparência a emendas ao Orçamento da União*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/relator-homologa-plano-para-dar-transparencia-a-emendas-ao-orcamento-da-uniao/>
- Supremo Tribunal Federal (STF) (2025b). *STF homologa plano que dá transparência às emendas ao Orçamento da União*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-tem-maioria-para-homologar-plano-que-da-transparencia-as-emendas-ao-orcamento-da-uniao/>
- Tabellini, G. y Persson, T. (2002). *Political economics: explaining economic policy*. MIT Press.
- Transparência Brasil (2022). *Orçamento secreto em creches e escolas (FNDE, 2020-2021)*. https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/orcamento_secreto_creches_escolas_20202021.pdf
- Transparência Brasil (2024). *Opacidade nas emendas parlamentares perpetua o orçamento secreto*. <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/continuidadedoorcamentosecreto.pdf>
- Transparência Internacional (2022). *Retrospectiva Brasil 2022*. <https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/retrospectiva-brasil-2022/>
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A. y Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 89(4), 642-664.
- Weffort, F. C. (2001). *Os clássicos da política* (vol. 11). Ática.

Sin huella documental. Órdenes verbales internas: cadenas de silencio y corrupción

TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA

Recibido: 23 de septiembre de 2025. Aceptado: 23 de abril de 2026.

Resumen. En la administración pública, las órdenes verbales son una herramienta necesaria para una gestión eficaz, especialmente en contextos de emergencia relacionados con seguridad, movilidad, incendios, gestión del agua, energía eléctrica, comunicaciones, salud pública o defensa. En tales supuestos, la inmediatez puede justificar disposiciones orales, siempre que estén expresamente previstas en la ley y sujetas a formalización documental posterior para prevenir arbitrariedades. El problema surge cuando las órdenes verbales internas se convierten en práctica ordinaria y carecen de respaldo escrito. Estas directrices, emitidas sin registro documental, representan un riesgo para la transparencia, la seguridad jurídica y la rendición de cuentas, al generar espacios de opacidad que favorecen la corrupción y dificultan el control administrativo y jurisdiccional. En un Estado de derecho, toda actuación pública debe dejar constancia verificable, pues la ausencia de registro debilita la trazabilidad decisional y erosiona la confianza ciudadana. Este artículo, basado en un enfoque cualitativo y un análisis doctrinal y normativo en materia de legalidad y gobernanza, sostiene que estas prácticas contravienen los principios de publicidad, control y responsabilidad. La falta de mecanismos formales permite que la oralidad se transforme en instrumento de discrecionalidad indebida y potencial corrupción sistémica. Frente a ello, se propone una agenda de prevención y mecanismos correctivos sustentada en tecnologías digitales —firma electrónica, sistemas de trazabilidad y archivo electrónico— que garanticen que se documente cada decisión. Erradicar el uso

Teresita Rendón Huerta Barrera. Investigadora Nacional, Universidad Virtual (correo electrónico: doctorarendon@hotmail.com | <http://orcid.org/0000-0002-6099-0865>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi8.176> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

ilegítimo de órdenes verbales es un imperativo democrático para consolidar una administración transparente, responsable y respetuosa de los derechos ciudadanos.

Palabras clave: órdenes verbales, transparencia, rendición de cuentas, actos administrativos verbales, corrupción.

Without a documentary trace. Internal verbal orders: chains of silence, and corruption

Abstract. Verbal orders in public administration are a necessary tool for effective management, especially in emergency situations related to security, mobility, water supply, electricity, communications, public health, or defense. In such cases, immediacy may justify oral directives, provided they are expressly authorized by law and subject to subsequent formal documentation to prevent arbitrary actions. The problem arises when internal verbal orders become standard practice and lack written documentation. These directives, issued without any record, pose a risk to transparency, legal certainty, and accountability, creating opaque spaces that foster corruption and hinder administrative and judicial oversight. In a state governed by the rule of law, all public actions must be documented in a verifiable way, as the absence of records weakens decision-making traceability and erodes public trust. This article, based on a qualitative approach and doctrinal and regulatory analysis of legality and governance, argues that these practices violate the principles of transparency, oversight, and accountability. The lack of formal mechanisms allows oral proceedings to become an instrument of undue discretion and potential systemic corruption. In response, an institutional innovation agenda is proposed, based on digital technologies —electronic signatures, traceability systems, and electronic archiving— that guarantee the documentation of every decision. Eradicating the illegitimate use of verbal orders is a democratic imperative to consolidate a transparent, accountable administration that respects citizens' rights.

Keywords: verbal orders, transparency, accountability, verbal administrative acts, corruption.

Introducción

En el ámbito de la administración pública, la emisión de órdenes verbales es una práctica común y recurrente. Éstas son una herramienta esencial para una gobernanza eficaz en emergencias de seguridad, movilidad, incendios, gestión del agua, suministro de energía eléctrica, comunicaciones, salud pública o defensa que justifican disposiciones orales inmediatas, las cuales deben estar expresamente previstas en la ley y sujetas a una posterior

formalización documental para evitar arbitrariedades. La carencia de registro documental no exonera a la autoridad de acreditar posteriormente la existencia, el contenido ni la motivación del acto, y tampoco impide su sometimiento pleno a control administrativo y jurisdiccional. En consecuencia, la oralidad es admisible únicamente si se preservan los estándares de legalidad, seguridad jurídica y análisis de constitucionalidad y legalidad inherentes al Estado de derecho.

En la administración pública los actos verbales tienen una importancia capital porque no son una mera comunicación, son elementos esenciales para el aseguramiento de la paz, el orden, la salud, la seguridad o la provisión de servicios vitales. Las autoridades deben explicar claramente a la ciudadanía el contenido, los procesos y los resultados de las órdenes verbales por el imperativo de la transparencia y rendición de cuentas.

Los actos verbales, en la administración pública, van más allá de la simple transmisión de información, sirven como un medio clave para generar confianza y alcanzar los objetivos de la administración. Pero no todas las órdenes verbales que emite la administración pública son de carácter jurídico ni se basan en un ordenamiento; pero están ahí, se producen cotidianamente y conducen a situaciones límite, como veremos en el planteamiento que nos ocupa.

Hay órdenes inocuas, instrucciones simples como «limpia esta oficina», «saca unas copias», «trae un café». Sin embargo, hay órdenes que impactan directamente la legalidad, la seguridad jurídica y la transparencia en la toma de decisiones, tales como «excluye a equis persona de la licitación», «otorga la plaza a tal persona», «niega ese permiso de construcción». Una orden verbal interna, por el hecho de no dejar huella documental ni registro alguno, propicia inseguridad jurídica, corrupción, simulación, y fragiliza los mecanismos de responsabilidad administrativa.

En estructuras donde impera la obediencia ciega, las órdenes verbales reemplazan el procedimiento formal, lo que agrieta todos los sistemas de control. La falta de precisión en las disposiciones verbales permite interpretaciones a conveniencia, que propician el desvío de recursos.

En la línea de cerrar los intersticios por donde se filtran las prácticas ilícitas, es incontestable que no se ha explorado a profundidad el problema que da origen a esta investigación, y que tanto las normas jurídicas como los agentes de la administración deberán ocuparse del alcance que tienen y el desafío que representan.

¿Cómo repercuten las órdenes verbales en el debilitamiento del Estado de derecho y el aumento de la corrupción en el ámbito de la administración pública? Ese es el centro de este trabajo, ya que la inexistencia de un respaldo documental en las órdenes verbales obstaculiza la rendición de cuentas, erosiona la transparencia, diluye la responsabilidad, favorece la opacidad y discrecionalidad, y con ella se crean las condiciones para la corrupción.

La hipótesis causal se concreta en que órdenes verbales internas en la administración pública afectan la trazabilidad de los procedimientos administrativos, lo cual impacta la transparencia de las decisiones y la rendición de cuentas, y esto facilita prácticas corruptas. En tanto que no hay elementos probatorios de su autoría, se propicia el abuso de poder y el ejercicio indebido de atribuciones, lo que complica e imposibilita el fincamiento de responsabilidades por decisiones administrativas tomadas verbalmente. A mayor utilización de órdenes verbales indebidas, más probabilidad de recurrencia a prácticas de corrupción.

En síntesis, la causa es la emisión de órdenes verbales indebidas, el mecanismo es la eliminación de controles formales como el registro, la fundamentación y motivación, el fundamento de la competencia y la evidencia documental. El efecto es la dilución de la responsabilidad. Y el resultado es un caldo de cultivo de la corrupción que, al no dejar huella, encontrará al subordinado como la parte más débil de la estructura jerárquica.

Tomando en cuenta que estamos ante un fenómeno institucional complejo, en este trabajo fue necesario aplicar una metodología cualitativa basada en el análisis documental, explicativo, exploratorio-descriptivo, que fusiona los elementos jurídicos, político-sociales y la parte administrativa.

Para el análisis consistente del tema de las órdenes verbales internas, primero se aborda la diferencia entre actos administrativos y actos de la administración, después se enumeran las características de los actos administrativos verbales, se alude al marco jurídico y a la cadena de silencio y corrupción, para finalmente proponer una agenda de prevención y mecanismos correctivos que contribuyan a la eliminación de prácticas corruptas en la administración pública.

Órdenes verbales, actos administrativos y actos de la administración

Las órdenes verbales son actos administrativos carentes de forma, que no constan en un documento por escrito. Sin embargo, son manifestaciones de voluntad de la autoridad

con carácter excepcional, que constituyen instrucciones oficiales legalmente vinculantes; que son consentidas, en principio, sin necesidad de una forma específica; pero deben confirmarse por escrito sin demora, como se prevé en algunas legislaciones. Se trata de una convalidación *a posteriori*. Y cabe aclarar que el derecho a exigir confirmación escrita se limita expresamente a los actos administrativos emitidos de manera oral, no se aplica automáticamente a los actos administrativos generados por otras vías.

La creación del acto administrativo de forma distinta a la escrita o verbal se refiere a una manifestación mediante señales u otros actos físicos. Los requisitos formales del acto administrativo corresponden tanto al derecho sustantivo como al procedimiento, en tanto que se trata de disposiciones legales o reglamentarias atinentes a la necesidad de una forma específica y a los requisitos de dicha forma, que pueden preverse como disposiciones que rigen la formación del acto administrativo a través de preceptos que tengan un efecto normativo externo en virtud de los principios de igualdad y de protección de la confianza legítima.

Es importante subrayar que no existe jurisprudencia específica bajo el rubro de «actos administrativos verbales»; sin embargo, hay criterios aplicables en torno a la exigencia constitucional de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Específicamente, resulta aplicable el registro digital 21653, que alude a la restricción de la validez de actos verbales.

Los ordenamientos deberían establecer que los actos administrativos puedan formularse por escrito, oralmente o de otra manera —estableciendo los medios digitales, por ejemplo—, así como los casos en que procede cada supuesto; ya que ahora se concretan a mencionar, generalmente, que se harán por escrito, y en el caso de las notificaciones, mediante el correo electrónico. La forma de un acto administrativo debe distinguirse de su notificación. La notificación que cumpla las formalidades requeridas es un requisito previo para la eficacia del acto administrativo. La sola necesidad de agilizar la administración por razones de eficacia no es suficiente para prescindir de la forma.

Un acto administrativo escrito debe reunir elementos como la identificación de la autoridad emisora y contener la firma autógrafa del titular o de quien firma por delegación o acuerdo, la fecha, el lugar y, desde luego, la fundamentación y la motivación.

El requisito formal de una firma es condición para la validez del acto administrativo escrito; su incumplimiento constituye una causa de nulidad absoluta. Las causas absolutas

de nulidad son aquellos defectos de un acto administrativo que se producen con independencia de si el defecto es especialmente grave y si esto resulta evidente tras una consideración razonable de todas las circunstancias pertinentes.

Los actos administrativos emitidos mediante sistemas digitales utilizando formularios de cumplimentación automática presentan importantes desafíos en el derecho administrativo, tanto en sus fases procesales como en su forma externa. Los programas de simplificación administrativa exigen conciliar las necesidades de una acción administrativa eficaz con las exigencias del Estado de derecho, por lo que deben subordinarse a las condiciones jurídicas que rigen la actividad de la administración pública, lo que puede dar lugar a una regulación específica, en particular, en lo que atañe a la forma del acto administrativo.

Fraga sostiene que, «a diferencia del Derecho privado —donde la forma es principalmente un medio de prueba—, en el Derecho administrativo la forma es una solemnidad indispensable, ya que no sólo sirve para acreditar el acto, sino que le da existencia y actúa como una garantía intrínseca de regularidad, protegiendo el interés general» (1977, p. 270). «Los elementos del acto administrativo son sujeto, objeto y causa [...]. Normalmente, se exige que los actos administrativos que produzcan un menoscabo importante en los derechos o en el patrimonio de los afectados sean comunicados por escrito. Esto explica el mayor grado de rigurosidad formal que se impone a esta categoría de actos» (Rojas, 2023, p. 317).

Existen actos comunicados verbalmente cuya ejecución inmediata resulta indispensable para «evitar o remediar perturbaciones al orden público, a la seguridad, tranquilidad y salubridad, a la defensa nacional, a la circulación de personas o cosas» (Santofimio, 2017, p. 201). Lorenzo Dromi alude a los siguientes caracteres del acto administrativo: «a) legitimidad, b) ejecutividad, c) ejecutoriedad, d) estabilidad, y e) impugnabilidad» (Dromi, 2000), y «Resulta evidente que la declaración de voluntad de la administración pública, regularmente emitida, debe ser puesta en conocimiento del destinatario. Esto hace que asuma una considerable importancia la forma, que muchos incluyen entre los elementos esenciales del acto administrativo» (Cuocolo, 2013, p. 342).

Autores como Acosta-Romero, Margáin-Manautou, Dromi, Olivera-Toro (1967, p. 97), Serra-Rojas y Martínez-Morales coinciden en que es necesaria la forma escrita del acto administrativo. Sin embargo, no se pueden desconocer la utilidad ni la necesidad de

que la administración tenga la facultad de emitir actos verbales, sobre todo en casos de urgencia; así lo advierten, entre otros, los siguientes autores:

En momentos de crisis, los gobiernos deben tomar medidas extraordinarias de manera rápida y urgente. Este hecho puede conllevar la limitación de ciertos derechos y libertades de los ciudadanos y, por este motivo, la comunicación del Ejecutivo debe ser más rigurosa, caracterizándose por cumplir con una serie de requisitos que le permitan cumplir tanto con las necesidades informativas de la sociedad, como con las obligaciones que les exigen las normas de transparencia y Derecho de la Información (Martínez, 2021, p. 218).

El colombiano Sebastián Vargas Ospina refiere que:

El acto verbal constituye una importante herramienta que permite dar agilidad a las disposiciones que, en el día a día, requieren de una decisión oportuna, lo que en últimas materializa el principio de eficacia de las actividades de la administración [...].

Escenarios como el de emergencia, o de pandemia, han demostrado la importancia y eficacia del acto oral en la forma mediante la cual la administración se dirige a los administrados, lo que sumado a la incorporación y adecuación de nuevas tecnologías para la comunicación y el trabajo, conlleva a la proliferación de decisiones que podrían catalogarse como verdaderos actos verbales u orales [...] (Vargas, 2021).

Conforme a la teoría clásica del acto administrativo, Agustín Gordillo sostiene que:

[...] con referencia al acto administrativo, si bien la regla general es que debe ser escrito, lógico es admitir que en casos de urgencia, necesidad, etc., pueda también válidamente darse verbalmente. En realidad, los casos que a veces parecieran ser de empleo de la coerción directamente sin ejecución de acto alguno, son en realidad hipótesis en que la administración ha emitido el acto verbalmente: Así la orden de circular o retirarse de un lugar de peligro, o de reunión pública, etc. (Gordillo, 1967, IX, p. 19).

La doctrina ha reconocido que los actos verbales tienen justificación en casos específicos, como cuando convergen exigencias de eficacia e inmediatez. Es el caso de las ór-

denes jerárquicas o en situaciones en que la autoridad se ve apremiada por circunstancias que le impiden la emisión inmediata de un proveído escrito. Asimismo, la economía procedimental puede legitimar la oralidad cuando el ordenamiento no exige forma específica y la naturaleza del acto tiene consecuencias inocuas.

Cabe mencionar que la autoridad debe actuar con cautela ante la colisión del principio de legalidad con el principio de informalidad de los procedimientos administrativos —el cual sostiene que la forma no constituye un elemento esencial *per se*, salvo cuando el ordenamiento la exija expresamente—, en cuyo caso el primero tiene preeminencia.

Por otra parte, es válido considerar que el principio de libertad de forma relativa o formalismo moderado conduce a sostener que el acto lo es si cumple con sus elementos estructurales, como son la competencia, el objeto, la finalidad, la causa y la forma. Por ello hay que precisar que esta última por medio de un escrito sólo es indispensable cuando la norma la impone como requisito de validez.

En entornos digitalizados se privilegia la trazabilidad de los procedimientos para los cuales es indispensable la documentación. El principio de legalidad administrativa derivado del artículo 16 constitucional refuerza la exigencia de fundamentación y motivación cuando el acto afecte derechos.

La obligatoriedad de la forma no sólo se deriva del derecho humano a la seguridad jurídica, también representa un desafío en el momento de su impugnación debido a la necesidad de constancia documental que lo acredite.

Desde una perspectiva garantista, los actos administrativos verbales se deben analizar a partir de su compatibilidad con los principios estructurales del Estado constitucional de derecho. En consecuencia, la exteriorización verbal de la voluntad administrativa no es por sí misma contraria al principio de legalidad, siempre que no se traduzca en una afectación a los principios que rigen la actuación pública.

La flexibilidad formal no significa una relajación del control jurídico. La ausencia inicial de soporte documental no exime a la administración de la carga de la prueba. Corresponde a la autoridad demostrar que su actuación se ajustó a los parámetros de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. La oralidad es un modo de manifestar la voluntad administrativa, sujeta a constatación posterior y plenamente sometida al análisis mediante recursos administrativos o por la vía jurisdiccional.

Si, por una parte, la necesidad de formalizar el acto administrativo por escrito es por

razones de seguridad jurídica y para la probanza del acto, por otra, cabe reconocer que en la dinámica administrativa se requieren órdenes verbales en casos verdaderamente excepcionales, que en términos generales deben limitarse a instrucciones de servicio, en casos de urgencia o ante la imposibilidad material.

Características de los actos administrativos verbales

La motivación es un derecho contra la arbitrariedad, vinculado con el derecho de defensa y con la posibilidad de control jurisdiccional. La autoridad administrativa está obligada, también en actuaciones verbales, a consignar las razones jurídicas y fácticas en que se sustenta su determinación, de tal forma que pueda ser sometida a un análisis exhaustivo y, en su caso, a una impugnación.

Las obligaciones de transparencia son exigibles en los casos de las órdenes verbales cuando exista un objetivo de interés público; más aún, cuando la orden lleve implícita la restricción de derechos humanos, como puede ocurrir, por ejemplo, en los toques de queda.

En los países donde se preserva el Estado de derecho está establecido un marco regulatorio que impone obligaciones estrictas de transparencia, concepto que se utilizó originalmente para garantizar la equidad administrativa y los procedimientos democráticos, pero que fue haciéndose extensiva a todas las actuaciones de carácter público.

En síntesis, las características de la orden verbal son las que se describen enseguida.

Emergente

El estado de emergencia es una situación de extrema urgencia en que la salud, la vida, la propiedad o el medio ambiente corren grave riesgo y en la cual no es posible utilizar los métodos habituales para mantener la paz. Hay que actuar sin demora, y en estos casos surgen múltiples órdenes verbales de instancias que van desde el presidente hasta el ejército y demás personal que participará en la salvaguarda de la población. En las intervenciones en casos de disturbios civiles o desastres nacionales, o cuando se presenta un nivel máximo de alerta, como el declarado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el caso del coronavirus SARS-COV-2, es incontestable la necesidad de órdenes verbales. Lo mismo ocurre cuando la seguridad nacional y el orden público se ven gravemente amenazados como, por ejemplo, por una guerra o un desastre natural a gran escala, lo que imposibilita

el mantenimiento del orden por los medios habituales. El estado de emergencia otorga al presidente la facultad de dictar directamente medidas con efectos generales.

Excepcional

Un caso excepcional es un evento inusual, generalmente imprevisible, que se desvía de las normas, reglas o leyes vigentes. Ocurre independientemente de la voluntad de la comunidad o de la persona afectada y a menudo requiere una regulación especial, ya que la norma general no es aplicable.

Legal

La orden verbal dictada en situaciones de emergencia o de excepción no sólo está justificada, sino también apegada a derecho porque de lo que se trata es de salvaguardar un bien mayor. Los ordenamientos facultan y obligan al Estado a intervenir por los medios idóneos para resolver la situación, por lo cual las órdenes verbales en estos casos son viables.

Unilateral

Un acto administrativo verbal es una declaración unilateral de voluntad de la administración pública que, en un caso específico, en una relación jurídica de supremacía —subordinación—, tiene efecto jurídico directo para los ciudadanos. Esta es la forma más común de acción administrativa que no requiere acuerdo.

Inmediata

La inmediatez se refiere a la ausencia de pasos intermedios o demoras, ya sean espaciales, temporales —instantáneas— o causales. Significa que las órdenes verbales se emiten directamente, sin intermediarios ni ayudas. No requieren mayor justificación. Esta característica implica una acción sin demora, una respuesta rápida tras un incidente o una acción. Se aplica en diversos ámbitos de la administración cuando no hay tiempo de imponer obligaciones por adelantado para lograr un objetivo público que permita prevenir o eliminar con urgencia un daño. Debe basarse en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Vinculante

Implica que la orden tiene carácter obligatorio, y la autoridad puede, legal y prácticamente, hacer cumplir su decisión; por ejemplo, una orden o condición, si el ciudadano no la cumple voluntariamente. Presupone validez, fuerza legal o exigibilidad inmediata, y constituye la base de las medidas coercitivas.

Coercitiva

En el acto verbal del Estado, previsto en los ordenamientos, esta característica se refiere a la imposición de obligaciones o la restricción de acciones independientemente de la voluntad de los ciudadanos, dictado con base en su autoridad legítima. Esto es necesario para mantener el orden social y el bienestar público, y debe justificarse bajo el principio del Estado de derecho. En el derecho administrativo la coerción administrativa legítima se utiliza para garantizar la efectividad de la voluntad del Estado, se aplica a todos los miembros de la sociedad y puede llegar a la toma de medidas que restringen los derechos humanos. Por ejemplo, órdenes de cuarentena y restricciones comerciales o durante la propagación de enfermedades infecciosas, que de ninguna manera deben confundirse con una manifestación de autoritarismo.

Marco jurídico

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege contra la molestia en la persona, la familia, el domicilio, papeles o posesiones, y establece que sólo se puede proceder mediante un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Cuando los órganos del poder público emiten una resolución, la regla general es que conste por escrito, salvo en casos en que existan disposiciones especiales en otras leyes o reglamentos que establezcan otras hipótesis para su emisión. En caso de que la resolución se produzca en forma de documento electrónico, se debe obtener el consentimiento de las partes. En casos de celeridad o de poca importancia, podrá hacerse oralmente o por otros medios, como ya se ha mencionado. La finalidad es garantizar la equidad, transparencia y fiabilidad de la administración, así como proteger los derechos e intereses de los ciudadanos, por lo que cualquier resolución emitida por un organismo administrativo que infrinja este requisito es, en principio, inválida por sus defectos graves y evidentes.

Conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, «Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo: [...] IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición».

La omisión de los requisitos formales produce la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Aun cuando la ley de referencia señala en los dos últimos párrafos de su artículo 6 que los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa, esto está muy lejos de acatarse si se toma en cuenta que en la práctica es intimidante para un subordinado oponerse a cumplir la orden de un superior. Habría que pensar en lo difícil, si no imposible, que es que una persona esté dispuesta a perder su trabajo por desobedecer una orden.

Conforme a la ley, la declaración de nulidad produce efectos retroactivos. En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

En el supuesto de que la orden verbal se dirija a un ciudadano, la ley referida establece que no tendrá obligación de cumplirla.

En suma, los actos administrativos verbales son compatibles con el Estado de derecho únicamente en los supuestos referidos.

Las órdenes verbales internas: cadena de silencio y corrupción

Desde la óptica formal, el quehacer burocrático se ordena sobre los principios de jerarquía, legalidad, competencia y responsabilidad, que se materializan en procedimientos reglados y en la exigencia de que toda decisión administrativa conste por escrito y esté debidamente fundada, motivada y registrada, a fin de garantizar su trámite, control y posible revisión. Este diseño no sólo estructura la actuación de la administración, también constituye un mecanismo de rendición de cuentas y protección de los derechos de los ciudadanos. En contraste, las decisiones informales adoptadas en el ámbito buro-

crático —en particular las que se emiten de manera verbal y sin soporte documental— erosionan dichos principios al sustraerse de los circuitos formales de control, dificultar su verificación y debilitar los mecanismos de responsabilidad, lo cual genera espacios de opacidad que propician la desviación del ejercicio del poder público respecto de sus fines legítimos.

Las órdenes verbales internas, en principio, como se ha expuesto, no son intrínsecamente ilegales, ya que pretenden preservar el equilibrio entre eficacia administrativa y respeto a los derechos humanos, y son una herramienta inmediata indispensable para el desempeño de las funciones operativas. Pero la dinámica diaria fomenta las instrucciones verbales bajo el pretexto de la agilidad, la urgencia o la confianza jerárquica, y es ahí donde se abre la puerta a la opacidad y la corrupción. Al no haber huella del responsable, en caso de auditoría el superior puede negar que dio la orden y el subordinado quedar expuesto como único responsable de la ejecución. Es decir, se utiliza el poder del cargo para obligar al subordinado a realizar actos irregulares.

Las órdenes verbales internas suelen emplearse también como coacción diferenciada para otorgar beneficios discrecionales sin sustento legal, hacer compras directas injustificadas o contrataciones sin respaldo documental previo, autorizar pagos improcedentes, instruir alteraciones en procesos de licitación, suspender inspecciones, burlar procedimientos sancionatorios o presionar para modificar dictámenes técnicos. En estos supuestos, la oralidad opera como mecanismo de elusión de controles formales. Y es cuando las instrucciones giradas oralmente se convierten en instrumentos de corrupción, que afectan el patrimonio público o derechos de terceros.

La persistencia de órdenes verbales en asuntos que deberían constar por escrito refleja un vacío normativo y una obediencia jerárquica que expone al subordinado a sanciones sin posibilidad de acreditar la existencia de la instrucción recibida.

Algunos mandatos verbales internos se dan en medio de la clandestinidad. En contextos donde prevalece una cultura jerárquica de obediencia, el subordinado queda expuesto a sanciones por actos ejecutados sin poder acreditar que obedecía órdenes superiores (Rose-Ackerman y Palifka, 2016).

En tales circunstancias, la cadena de silencio también afecta la transparencia: «[...] la eficacia de las herramientas de transparencia debe fomentar el pensamiento crítico, con la finalidad de incidir en las decisiones gubernamentales, por medio de una participación

ciudadana activa y bien informada, que contribuya a la consolidación de un auténtico gobierno abierto» (Pérez, 2025, pp. 105-111).

Hay subordinados que tratan de protegerse con que «sólo obedecían órdenes». Pero múltiples disposiciones legales establecen límites claros, en tanto que no están obligados a cumplir órdenes manifiestamente ilícitas, y si lo hacen es a sabiendas de que es ilegal, contraen responsabilidad administrativa y, en ocasiones, penal. De ahí que los subordinados tengan el derecho y el deber de instar a que la orden se les entregue por escrito; en caso de que el superior se niegue, tendrá ya un indicio de que se trata de un acto de corrupción.

En determinadas circunstancias las órdenes verbales son instrumentos funcionales de gestión. Sin embargo, cuando se prescinde de la formalización escrita en decisiones con efectos jurídicos o patrimoniales, se tornan en un mecanismo propicio para la opacidad y, en consecuencia, para la corrupción administrativa. Por ello hay que insistir en que el problema no es la oralidad, sino su uso amañado para evitar trazabilidad, responsabilidad y control.

Se requieren reformas normativas y soluciones tecnológicas que aseguren la trazabilidad de los actos administrativos, tales como el uso de firma electrónica, actas digitales, *blockchain* administrativo, sistemas de gestión documental y plataformas de denuncia confiables.

Es inaplazable avanzar hacia una agenda de prevención y mecanismos correctivos para erradicar esta práctica, fortalecer la cultura de integridad y profesionalizar el servicio público.

En la administración pública las órdenes verbales internas son una costumbre que afecta directamente la transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones.

En el desarrollo de la función administrativa hay actos que indefectiblemente deben constar por escrito como elemento formal, como se ha establecido líneas arriba. Por ejemplo, una concesión, un contrato o un reglamento deben constar por escrito y reunir los demás requisitos que señalen las leyes. Esto mismo es válido para actos materiales de gestión no de la administración que no están sujetos a formalidad alguna, como son los casos de servicios de mantenimiento, aplicación de vacunas, atención al público, etcétera.

Consecuentemente, las órdenes verbales, que se emiten de forma directa, entrañan riesgos. En principio, son las órdenes internas que se vinculan con los actos administrati-

vos en estricto sentido, ya que no es lo mismo ordenar al personal de servicios que pode unos árboles que dar la orden de que se otorgue a una determinada persona un contrato de suministros. De ahí que no todas las órdenes verbales puedan tener el mismo tratamiento jurídico.

Es innegable que las órdenes verbales internas eliminan toda forma de control y, en consecuencia, de responsabilidad.

Schedler (1999), politólogo reconocido por sus análisis sobre la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios, señala que al debilitarse los controles y la rendición de cuentas los gobiernos pueden operar sin supervisión, lo cual conduce a una mala gobernanza que, a su vez, sienta las bases de la anarcocracia, un régimen en el que el poder no está limitado por leyes o instituciones.

A diferencia de otras formas democráticas, como las llamadas democracias populistas o las delegativas, el gobierno representativo combina un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados, de manera de que estos últimos se ajusten a la legalidad, el debido proceso y que sus decisiones reflejen las demandas ciudadanas (Peruzzotti, 2008, p. 3).

El vacío procedimental allana el camino a la discrecionalidad, que en muchos casos se convierte en zona fértil para la corrupción.

El legislador ha sido omiso en regular la figura de la orden interna y establecer sus consecuencias y alcances. «Las redes de corrupción se nutren de este vacío: contratos dirigidos, desvíos presupuestales o tráfico de influencias suelen transmitirse verbalmente, de modo que no exista prueba documental del mandato. Así, los responsables directos quedan protegidos en la opacidad, mientras que los niveles inferiores asumen los costos legales y administrativos» (Villoria, 2006, p. 42).

En los hechos, las redes de corrupción maniobran por medio de órdenes verbales para operar desvíos presupuestales, contratos a modo, favores políticos y designaciones de puestos en la administración. No quedan rastros documentales de la existencia de una instrucción, en tanto que los subordinados, quienes han sido coaccionados, quedan sin defensa ante el poder punitivo del Estado.

La rendición de cuentas obliga a justificar y documentar las decisiones que gravitan en lo público, con la finalidad de garantizar que los agentes de la administración actúen conforme a derecho. Sin embargo, cuando la determinación se dicta verbalmente es im-

posible constatar de dónde emanó y cómo se justifica. De ahí que la informalidad de los órdenes verbales sea una artimaña de opacidad, que impide fincar responsabilidades.

Desde la gobernanza democrática, ese estado de cosas muestra las divergencias entre lo dispuesto por la norma y las malas prácticas. De ahí que sea necesario pensar que la corrupción no necesariamente empieza con un soborno; a menudo surge de una instrucción verbal dada desde un escritorio. Recuperar el imperio de la Constitución, la probidad, la ética y la legalidad es el primer peldaño para reconstruir la confianza en las instituciones.

Agenda de prevención y mecanismos correctivos

En instituciones donde impera la integridad como hábito y la profesionalización como imperativo no puede haber una orden sin huella documentada y sujeta a auditoría.

La relación perversa entre órdenes verbales y corrupción sólo puede romperse por medio de una agenda de prevención y mecanismos correctivos que contemple, entre otras cosas: 1) soluciones tecnológicas contra la opacidad y para facilitar la fiscalización; 2) fortalecimiento del Estado de derecho; 3) uso de los avances tecnológicos —entre otros, firma electrónica, actas digitales, *blockchain* administrativo, sistemas de gestión digital y trazabilidad administrativa—; 4) protocolos; 5) profesionalización e integridad del servidor público, y 6) un sólido sistema de denuncias.

Soluciones tecnológicas contra la opacidad y para facilitar la fiscalización

La opacidad de una orden verbal genera imprevisibilidad y procesos no claros de toma de decisiones. En consecuencia, se debe apostar por las soluciones tecnológicas para facilitar la fiscalización, así como para garantizar la fiabilidad y la rendición de cuentas.

En las soluciones tecnológicas la transparencia puede ser de tres tipos: algorítmica, de datos y de obligaciones de divulgación. La transparencia algorítmica es «la capacidad de los actores internos o externos al desarrollo de un algoritmo para obtener información, supervisar, probar, criticar o evaluar la lógica, los procedimientos y el rendimiento de un sistema algorítmico con el fin de fomentar la confianza y aumentar la responsabilidad de los desarrolladores o controladores del sistema» (Valderrama *et al.*, 2023, p. 8).

Por su parte, la transparencia de datos consiste en:

[El] manejo claro, abierto y honesto de los datos dentro de una organización. Esto implica que las

empresas, los gobiernos y las instituciones divulguen cómo recopilan, almacenan, utilizan y comparten datos, garantizando que los usuarios, clientes y partes interesadas comprendan sus prácticas. En el mundo digital actual, la transparencia de los datos no es sólo un requisito de cumplimiento: es un factor fundamental para generar confianza, mantener la seguridad y garantizar operaciones comerciales éticas (Porter, 2025).

Las obligaciones de divulgación, en la administración pública, buscan facilitar la comprensión de las actividades públicas mediante portales de transparencia, acceso a la información y publicaciones obligatorias. Estas obligaciones fueron establecidas para prevenir la corrupción y fortalecer la confianza, y frecuentemente incluyen la obligación de publicar contratos, dictámenes periciales y decisiones, respetando siempre la protección de datos. La divulgación promueve la participación democrática y pretende aumentar la eficiencia, así como garantizar la rendición de cuentas.

De ahí que sea irrefutable la necesidad, en el sector público, de medios digitales que no den margen a órdenes internas verbales en la secrecía de los superiores a los subordinados. Si bien hay sistemas informáticos que tienen como *input* la voz humana, este es un tema que abre otro debate, del cual no vamos a ocuparnos por el momento.

El asegurar la transparencia en una democracia es fundamental, ya que es una herramienta para evaluar objetivamente las decisiones de las autoridades. En cuanto a la transparencia de las disposiciones orales, no es posible garantizar la calidad de los datos o verificar el cumplimiento normativo; sin embargo, el avance y la adopción generalizada de la tecnología en la administración pública genera expectativas positivas.

La herramienta digital propuesta, si bien fortalece la trazabilidad y el control formal, presenta limitaciones relevantes en burocracias estatales, donde la diversidad de valores institucionales y prácticas arraigadas permite su evasión mediante subregistro, simulación de cumplimiento o desplazamiento de decisiones a canales informales. A ello se suman brechas de capacidad técnica y riesgos de discrecionalidad en la gestión de las propias plataformas, lo que reduce su eficacia si no se acompaña de mecanismos sólidos de supervisión y responsabilidad.

Explorar medidas de transparencia basadas en la legislación y la tecnología sería un enfoque más realista y eficaz, lo que conduce a enfatizar la necesidad de una visión innovadora en el diseño regulatorio futuro.

Fortalecimiento del Estado de derecho

En su artículo «Pasado y futuro del Estado de derecho», el jurista italiano Luigi Ferrajoli explica que con la expresión «Estado de derecho» se entienden, habitualmente, en el uso corriente, dos cosas diferentes que es oportuno distinguir con rigor. En sentido lato, débil o formal, «Estado de derecho» designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos.

En este sentido, correspondiente al uso alemán del término *Rechtsstaat*, son Estados de derecho todos los ordenamientos jurídicos modernos, incluso los más antiliberales, en los que los poderes públicos tienen una fuente y una forma legal. En un segundo sentido, fuerte o sustancial, «Estado de derecho» designa, en cambio, sólo aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, además, sujetos a la ley (y, por tanto, limitados o vinculados por ella), no sólo en lo relativo a las formas, sino también en los contenidos (Ferrajoli, 2001, p. 31).

Agrega:

En este significado más restringido, que es el predominante en el uso italiano, son Estados de derecho aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2001, p. 31).

Son elementos fundamentales del Estado constitucional de derecho los siguientes: 1) el reconocimiento de la superioridad y preeminencia de los valores éticos del derecho; 2) la voluntad de asumir soberanamente como propios dichos valores; 3) un conjunto de reglas que permitan hacer realidad tales valores dentro de una comunidad determinada, y 4) esas reglas se deben derivar de la constitución política de cada país, y en su conjunto forman el derecho positivo.

Los principios fundamentales que deben cumplirse y de los que debe partir la formulación de tales reglas en un Estado constitucional de derecho son los siguientes: 1) la existencia de una constitución escrita y rígida, que determine con claridad cuáles son los órganos del Estado; 2) la delimitación legal de las correspondientes atribuciones y compe-

tencias; 3) la supremacía constitucional sobre cualquier otra norma, es decir, la sujeción de todo el orden jurídico a la ley fundamental, lo que implica que se ajusten a ella todas las leyes, reglamentos, decretos y demás disposiciones de carácter general;¹ 4) la previsión constitucional de los derechos fundamentales; 5) el reconocimiento del principio de legalidad, que se traduce en la prohibición a las autoridades de actuar sin fundamento; 6) el respeto irrestricto a la garantía de audiencia, que impide privar a alguien de sus derechos sin previo juicio en que se le conceda la oportunidad de defenderse; 7) el equilibrio del poder público y la división de las tres funciones fundamentales, con un sistema de frenos y contrapesos para evitar abusos y extralimitaciones; 8) el establecimiento de mecanismos de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante una organización electoral confiable, para el logro de un gobierno auténticamente representativo; 9) la pluralidad, veracidad y libre competencia de los medios de información; tales como la radio, internet, televisión, prensa, etc., que permitan no sólo el conocimiento de las actividades gubernamentales, sino también su vigilancia y seguimiento, y 10) el establecimiento, tanto en la constitución como en las demás leyes, de un sistema de impugnaciones tanto jurisdiccionales como en sede administrativa.

El orden constitucional mexicano asume y garantiza todos y cada uno de los elementos constitutivos del Estado constitucional de derecho, y tiene el principio de legalidad como fundamento de la actuación de los órganos estatales.

La consolidación del Estado constitucional de derecho implica salvaguardar los derechos humanos, la separación de poderes y la democracia. Entre los aspectos esenciales del Estado de derecho están, además, el fortalecimiento de los sistemas judiciales indepen-

.....
¹ Antonio Pérez Luño (2016) refiere que históricamente el dogma de la plenitud del derecho emerge con el iusnaturalismo racionalista de la Edad Media, para el cual la razón humana bastaba para extraer normas que cubrieran todas las ramas del ordenamiento jurídico. Dice que el fenómeno de la codificación supuso una plasmación concreta de dicho dogma y una confianza mayor en la posibilidad de abarcar en los códigos todas las situaciones sociales de relevancia jurídica; sin embargo, la rápida evolución de la realidad social durante el siglo XIX hizo ineficaces las normas del primer liberalismo, incapaces de regular sobre todo las nuevas situaciones laborales, y sirvió para demostrar la imposibilidad de lograr la plenitud jurídica. Siempre habrá casos no previstos en los ordenamientos y la necesidad de integrar el orden jurídico recurriendo a las fuentes supletorias del derecho.

dientes, los procedimientos de revisión constitucional y la protección de la sociedad civil. Busca prevenir la arbitrariedad de los poderes públicos y fomentar una cultura compartida de orden, ley y respeto a las instituciones. Abarca las fuerzas del orden, las medidas anticorrupción, y busca eliminar las prácticas arbitrarias, entre ellas, por ejemplo, la emisión de órdenes verbales en los términos señalados.

Los desafíos contemporáneos a la seguridad internacional, en la medida en que se materializan en violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos y la persistencia de amenazas terroristas de alcance transnacional, imponen la necesidad de reorientar las respuestas estatales e internacionales hacia un paradigma centrado en los derechos humanos y la seguridad, entendidos como un compromiso normativo y operativo ineludible con su protección, garantía y promoción efectiva.

Nada más preocupante que el debilitamiento del poder judicial y el desmantelamiento de los controles y equilibrios democráticos, la insuficiencia de los esfuerzos para combatir la corrupción, el uso indebido de programas de control de la población y el espionaje con fines políticos. Además de estas circunstancias, es indispensable tener presente que estamos en una nueva era, en que la presión geopolítica bajo la cual debe seguir funcionando el Estado y protegiendo su arquitectura democrática implica, fundamentalmente, una nueva orientación hacia la defensa proactiva de los valores del Estado constitucional.

Un Estado democrático de derecho es aquel que asegura las libertades políticas de la ciudadanía, los derechos civiles de la población y establece redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad y para el ejercicio de la rendición de cuentas. Es decir, provee garantías para el ejercicio del status de la ciudadanía bajo la dominación legal del Estado democrático. Como tal, se distingue de la ausencia del Estado de derecho, que torna imposible la existencia de una democracia, así como del Estado de derecho antidemocrático. En este último, el Poder Judicial aplica leyes antidemocráticas a la ciudadanía, que sancionan limitaciones al ejercicio de los derechos civiles y políticos, y legitiman la falta de control ciudadano sobre el poder político (Núñez y Zeledón, 1999, p. 197).

Para combatir la erosión del Estado de derecho y abordar estos desafíos es urgente ir más allá del marco vigente e implementar un conjunto de medidas jurídicas, sistematizar los instrumentos existentes y examinar las circunstancias actuales para salvaguardarlo.

Uso de los avances tecnológicos, entre otros: firma electrónica, actas digitales, *blockchain* administrativo, sistemas de gestión digital y trazabilidad administrativa. La cuarta revolución industrial, en la que tecnologías digitales como la inteligencia artificial (IA), el *blockchain* y el *big data* emergen como elementos clave del desarrollo socioeconómico, se está convirtiendo en un tema de gran importancia a nivel mundial.

El concepto de revolución industrial está ligado a cambios en las condiciones tecnológicas de producción. A lo largo de la historia hemos visto varios procesos de transformación radical en que el avance tecnológico ha impactado sustancialmente en las condiciones materiales y sociales de producción.

Las expresiones que se utilizan habitualmente para referirse a la adopción de estas tecnologías —de la industria 4.0— en la producción manufacturera son: fabricación avanzada, fábrica inteligente o I4.0 (ONUDI, 2020). Las tecnologías habilitadoras o que se asocian a la industria 4.0 son: robótica, internet de las cosas, manufactura aditiva, grandes bases de datos (*big data*), computación en la nube e inteligencia artificial (Basco *et al.*, 2018, p. 24).

En el ámbito gubernamental se están desarrollando diversas estrategias para responder a los cambios actuales. En esta era hiperconectada, la cantidad de datos en los sectores industrial, administrativo y cultural está en pleno auge. La automatización de trámites no sólo está reemplazando el trabajo físico humano, sino también facilitando el juicio intelectual. En consecuencia, tal automatización se presenta como una buena solución para eliminar las órdenes verbales. Se está utilizando en administraciones gubernamentales de todo el mundo, lo que sienta las bases para la adopción de sistemas automatizados en constante evolución. Por ello, muchos países están introduciendo sistemas automatizados en sus administraciones y ampliando su alcance a la toma de decisiones.

En este contexto, existe la necesidad de una revisión procedimental de las actuaciones administrativas, que se reconocen como conceptos clave en el centro de las operaciones públicas. Por ello, la toma de decisiones automatizadas elimina toda posibilidad de emitir órdenes verbales en la clandestinidad y reduce significativamente el riesgo de corrupción.

La automatización de procesos utiliza flujos de trabajo para simplificar y acelerar, así como para dar solución a tareas repetitivas. Aumenta la eficiencia, reduce costos y mejora la precisión, pues libera a los empleados de tareas que consumen mucho tiempo.

Avances tecnológicos como las firmas electrónicas, los registros digitales, el *blockchain*, los sistemas de gestión digital y la trazabilidad se están integrando para mejorar la confianza, transparencia y eficiencia en las administraciones públicas actuales. En particular, la tecnología de registro distribuido, centrada en la tecnología *blockchain*, combina la resistencia a la manipulación y la transparencia, y se utiliza en una amplia gama de aplicaciones, desde contratos hasta la gestión de la cadena de suministros. De ahí que el uso de estos medios como vías obligatorias en la gestión pública elimine la posibilidad de las órdenes que han sido objeto de esta investigación.

La digitalización del procedimiento administrativo mediante su registro digital obligatorio, con sellado automatizado de tiempo, identificación del emisor, trazabilidad y campos estructurados de fundamentación y motivación, reduce las oportunidades de corrupción, pues cierra tres brechas críticas: 1) elimina la opacidad propia de la oralidad al generar evidencia verificable; 2) acota la discrecionalidad indebida al exigir justificación *ex ante*, y 3) incrementa la probabilidad de detección y sanción a través de auditorías *ex post*. Causalmente, al elevar los costos de desviación y disminuir los espacios no documentados, la automatización desincentiva prácticas corruptas. No obstante, su eficacia depende de controles independientes, integridad de las personas servidoras públicas y sanciones efectivas.

Protocolos de gestión gubernamental

Otro elemento en la agenda de prevención y mecanismos correctivos es la necesidad de que se contemplen, entre otros, protocolos en procedimientos digitalizados de cero papeles en los que toda instrucción relevante deba pasar por un flujo de aprobación digital con firma electrónica. Un protocolo de formalización debe establecer que, ante una orden verbal dudosa, el subordinado envíe un correo electrónico de confirmación en el cual mencione: «Siguiendo su instrucción verbal de esta tarde, le informo que he procedido a realizar tal acción...». En caso de que no haya respuesta, o bien de que se rechace, queda ya un registro.

Puesto que los actos administrativos crean o restringen unilateralmente los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, su contenido debe ser claro. Los documentos oficiales se utilizan para permitir la verificación retrospectiva y garantizar una administración pública adecuada.

Un protocolo es esencial para estandarizar la calidad del trabajo, optimizar procedimientos, reducir y, en su momento, llegar a evitar las órdenes internas verbales.

Profesionalización e integridad del servidor público

El servicio público es una actividad atractiva para los jóvenes gracias a los ingresos estables y las prestaciones que otorga. Pero es un ámbito en el que no se debe improvisar, por lo que necesariamente ellos deben tener una formación y diversas especializaciones en los puestos técnicos, así como capacitaciones quienes van a los servicios operativos.

La especialización en la función pública implica asignar y desarrollar personal con altos niveles de conocimientos y habilidades especializadas en campos específicos —jurídico, médico, informático, financiero, técnico y otros— para afrontar unos retos administrativos cada vez más complejos; como son los casos de las epidemias, la transformación digital y la internacionalización, entre otros.

La profesionalización de los servidores públicos garantiza una administración eficaz, neutral y respetuosa de la ley mediante el cumplimiento de los requisitos específicos de formación y, en su caso, especialización: generalmente estudios formales de educación superior y exámenes de acceso a la carrera administrativa. Pero no sólo se requiere la profesionalización y actualización, sino primordialmente un comportamiento íntegro.

La integridad es un valor democrático a favor de los intereses de la sociedad:

[Es] un comportamiento alineado con los estándares fundamentales (morales) prescritos por una organización, ocupación o profesión. [...] La integridad se considera, además, autoiniciativa. Desde esta perspectiva, el mero hecho de seguir órdenes autoritarias alineadas con los estándares morales fundamentales no constituiría integridad. Sin embargo, desafiar órdenes autoritarias que no se alinean con los estándares morales sí reflejaría integridad (Darr *et al.*, 2021).

El contenido de la integridad, al igual que el concepto de corrupción, es difícil de resumir en una definición general aplicable a todos los ámbitos. Para comprender la amplitud del término es recomendable relacionar el concepto de integridad con los conceptos de moralidad y de ética.

Como la democracia, la integridad no es un punto de llegada que, una vez alcanzado, nos permita cruzarnos de brazos. Es un valor fundamental de las personas probas que no

se logra por medio de amenazas ni de castigos y que proviene de la más íntima convicción del bien y el mal. Un servidor público sabe qué es lo que afecta a las instituciones e identifica los riesgos; de ahí que no lo muevan los controles férreos ni los sistemas de control, la protección más fuerte es su solidez moral. La apuesta está en un cambio a una cultura basada en la integridad en el sector público. El concepto de integridad se ha incorporado en otros países como parte de un *quiz* de acceso a la función pública. La integridad ha cobrado protagonismo en las instituciones públicas y está teniendo un impacto creciente en la cultura organizacional del sector público.

Sólido sistema de denuncias

Cuando se produce una inconformidad se deben dar todas las facilidades para denunciar e implementar un proceso de acción correctiva. Las denuncias también proporcionan información detallada sobre los puntos neurálgicos de la administración.

Un sistema de denuncias debe ser transparente, estar disponible públicamente para todas las personas y brindar información sobre los medios de presentación y los puntos de la denuncia. Tal sistema debe ser accesible para los posibles reclamantes. La información sobre la presentación y resolución de denuncias debe estar al alcance de todos, ha de ser fácil de entender y utilizar.

Al recibirse una denuncia, se debe notificar de inmediato al reclamante y gestionarla con prontitud. Cada denuncia debe gestionarse de forma objetiva e imparcial y gratuitamente. La información personal del denunciante debe utilizarse sólo para el caso concreto. La administración pública debe adoptar un enfoque centrado en el ciudadano, recibir la retroalimentación y demostrar su compromiso de resolver las denuncias. La rendición de cuentas, en el caso de las denuncias, debe estar claramente establecida. La mejora continua del proceso de gestión de denuncias debe ser un objetivo permanente del sector público.

En estos sistemas siempre es recomendable contar con un centro de llamadas y mucho contacto con la ciudadanía.

Otro punto importante es la protección del denunciante —*whistleblowing*— y fortalecer las contralorías internas para que un servidor público pueda reportar órdenes irregulares sin miedo a represalias o de ser despedido.

Conclusiones

1. Las órdenes verbales constituyen actos administrativos carentes de forma escrita, pero que representan manifestaciones de voluntad de la autoridad con carácter excepcional y potencialmente vinculante. Su utilización sólo se justifica en situaciones específicas en las que concurren exigencias de eficacia, inmediatez o circunstancias extraordinarias que impiden la emisión inmediata de un acto formal. En estos casos la oralidad puede ser admisible como modalidad de expresión de la voluntad administrativa, siempre que posteriormente sea confirmada por escrito y sujeta a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.
2. La doctrina administrativa reconoce que este tipo de actos puede resultar necesario en contextos operativos urgentes, como en materia de seguridad, protección civil, movilidad, salud pública o prestación de servicios esenciales. No obstante, su validez depende de que exista fundamento normativo expreso y la actuación administrativa pueda ser verificada posteriormente por medio de mecanismos de control administrativo o jurisdiccional.
3. Sin embargo, cuando las órdenes verbales sustituyen indebidamente procedimientos formales generan serios riesgos para la legalidad, la seguridad jurídica y la transparencia. La ausencia de registro documental favorece la opacidad, debilita los mecanismos de responsabilidad administrativa y puede facilitar prácticas de corrupción tales como autorizaciones discrecionales, contrataciones sin sustento documental, pagos improcedentes o interferencias indebidas en procedimientos administrativos.
4. La persistencia de instrucciones verbales en ámbitos donde debería existir constancia escrita evidencia vacíos normativos y una cultura administrativa basada en la obediencia jerárquica, que expone a los subordinados a responsabilidades sin posibilidad de acreditar la instrucción recibida. Si bien los servidores públicos no están obligados a cumplir órdenes manifiestamente ilícitas, la práctica demuestra que la falta de formalización de estas instrucciones dificulta la delimitación de responsabilidades.
5. En este contexto, es indispensable fortalecer los mecanismos institucionales que garanticen la trazabilidad de las decisiones administrativas. La incorporación de herramientas tecnológicas como la firma electrónica, las actas digitales, los sistemas de gestión documental, el uso de tecnologías de registro distribuido (*blockchain* admi-

- nistrativo) y plataformas confiables de denuncia, puede contribuir significativamente a reducir la opacidad y mejorar los sistemas de fiscalización y control.
6. La automatización de procesos administrativos ofrece una vía eficaz para limitar la discrecionalidad indebida, ya que establece flujos de trabajo verificables que documentan cada etapa de la toma de decisiones. Estos sistemas no sólo incrementan la eficiencia institucional, también reducen la posibilidad de que instrucciones informales operen al margen de los procedimientos legales.
 7. Los sistemas automatizados no suprimen la racionalidad limitada, pero la mitigan al estandarizar decisiones, proveer información relevante en tiempo real y reducir errores y sesgos procedimentales. Aun así, pueden introducir nuevas distorsiones, como la rigidez algorítmica o sesgos de diseño, por lo que requieren supervisión humana y gobernanza fuerte.
 8. El expediente electrónico, que contiene alertas de plazos y trazabilidad de actuaciones, puede reducir la corrupción al hacer visibles los tiempos y las omisiones y activar consecuencias automáticas; sin embargo, no la elimina por completo si persisten los incentivos para retrasar o simular cumplimiento. En suma, la tecnología es condición habilitante, no garantía suficiente: su impacto depende del entorno institucional y el régimen de responsabilidades.
 9. En consecuencia, romper la relación entre órdenes verbales indebidas y prácticas de corrupción exige una agenda integral de prevención que combine reformas normativas, fortalecimiento del Estado de derecho, profesionalización del servicio público, cultura de integridad y adopción de tecnologías orientadas a la transparencia y la trazabilidad administrativa. Sólo mediante estos mecanismos será posible restablecer la primacía de la legalidad, la ética pública y la confianza ciudadana en las instituciones.

Referencias

- Acosta-Romero, M. (2004). *Teoría general del derecho administrativo* (17.^a ed.). Porrúa.
- Basco, A. I., Beliz, G., Coatz, D. y Garnero, P. (2018). *Industria 4.0: fabricando el futuro*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cuocolo, L. (2013). El acto administrativo. En G. Franco-Ferrari (coord.), *Derecho administrativo italiano*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Darr, W., Brandebo, M. F., Zajícová, M., Verboom, M., Kai, N. y Wolgers, G. (2021). De-

- finición de integridad: un enfoque y una aplicación militar. *PubMed Central (PMC)*. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10013482/>
- Dromi, L. (2000). *El acto administrativo*. Ediciones Ciudad.
- Ferrajoli, L. (2001). Pasado y futuro del Estado de derecho. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (17), 31-45. <https://scispace.com/pdf/pasado-y-futuro-del-estado-de-derecho-3urj5m64pj.pdf>
- Fraga, G. (1977). *Derecho administrativo* (17.^a ed.). Porrúa.
- Gordillo, A. (1967). *Derecho administrativo de la economía*. Macchi. https://www.gordillo.com/pdf_tom09/libroi/capitulo9.pdf
- Margáin-Manautou, E. (2011). *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano* (5.^a ed.). Porrúa.
- Martínez-Isidoro, B. C. (2021). La comunicación del gobierno español en situación de crisis: deberes y obligaciones para garantizar la transparencia y el derecho a la información veraz de la ciudadanía. *Derecom*, (30), 117-139. <https://revistas.ucm.es/index.php/DERE/article/view/93425>
- Martínez-Morales, R. I. (1997). *Derecho administrativo* [1.^{er} y 2.^o curso]. Oxford University Press.
- Núñez, E. y Zeledón, F. (1999). El desafío del fortalecimiento de los Estados de derecho y la representación democrática. En *Informe ERCA 1999. Primer informe estado de la región en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación [Costa Rica].
- O'Donnell, G. (2004). Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0076>
- Olivera-Toro, J. (1967). *Manual de derecho administrativo* (2.^a ed.). Porrúa.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (2020). *Informe anual 2020*. ONUDI.
- Pérez, A. K. (2025). Desafíos para la administración pública en la máxima publicidad de la información a través de los mecanismos digitales de transparencia. *Universita Ciencia*, 13(36), 95-115. <https://universita.ux.edu.mx/universita-ciencia/article/view/1308>
- Pérez-Luño, A. E. (2016). *Teoría del derecho. Una concepción de la experiencia jurídica*. Tecnos.
- Peruzzotti, E. (2008). *Rendición de cuentas* [ponencia]. Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de OLACEFS [Argentina].

- Porter, A. (2025). *Transparencia de datos: la piedra angular de la confianza en la era digital*. bigID. <https://bigid.com/es/blog/what-is-data-transparency/>
- Rojas, B. S. (2023). Sistematización de los defectos en la forma del acto administrativo: revisión de literatura integrativa. *Derecho y Política*, 1(1). http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0251-34202023000100317
- Rose-Ackerman, S. y Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Santofimio, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18mspcq>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers.
- Serra-Rojas, A. (2019). *Derecho administrativo* (26.ª ed.). Porrúa.
- Valderrama, M., Hermosilla, M. y Garrido, R. (2023). *State of the evidence: algorithmic transparency*. Open Government Partnership; GobLab (Universidad Adolfo Ibáñez).
- Vargas, S. (2021). El acto administrativo verbal: aproximación al concepto y uso en Colombia. *Diálogos de Derecho y Política*, (30). <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/349479>
- Villoria, M. (2006). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Tecnos.

La construcción discursiva de la corrupción en México: análisis comparativo del discurso gubernamental y su impacto en las políticas anticorrupción, 2000-2024

JOSÉ SANTOS ZAVALA

Recibido: 30 de octubre de 2025. Aceptado: 26 de marzo de 2026.

Resumen. El artículo analiza la evolución del concepto de corrupción en el discurso gubernamental mexicano a lo largo de cinco administraciones presidenciales (2000-2024), con el propósito de identificar los cambios en los marcos interpretativos que orientaron el diseño de las políticas anticorrupción. La investigación adoptó un enfoque cualitativo-comparativo sustentado en el análisis argumentativo del discurso, aplicado a lo expresado por el titular del poder ejecutivo. El estudio analiza las transformaciones conceptuales del fenómeno, desde interpretaciones centradas en la conducta individual hasta enfoques sistemáticos, institucionales y preventivos. Los resultados muestran que cada administración ha construido una narrativa específica que influyó en la orientación de las estrategias anticorrupción, la cual pasó de enfoques moralizantes a modelos basados en el fortalecimiento institucional, la coordinación intergubernamental y la modificación de incentivos organizacionales. Asimismo, se identificó la persistencia de patrones de argumentación recurrentes, lo que sugiere la existencia de una matriz discursiva relativamente estable en la que el gobierno define el problema de la corrupción. Se concluye que, pese al avance conceptual, persiste una brecha entre la formulación del discurso y la implementación efectiva de políticas públicas, lo que limitó la capacidad de las estrategias anticorrupción para producir resultados sostenibles en el tiempo.

Palabras clave: corrupción, políticas públicas, análisis de discurso, gobernanza, México.

José Santos Zavala. El Colegio de San Luis, México (correo electrónico: jose.santos@colsan.edu.mx | <https://orcid.org/0000-0001-9566-4384>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi8.175> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

*The discursive construction of corruption in México:
a comparative analysis of government discourse
and its impact on anti-corruption policies, 2000-2024*

Abstract. This article analyzes the evolution of the concept of corruption in Mexican governmental discourse across five presidential administrations (2000-2024), with the aim of identifying changes in the interpretative frameworks that guided the design of anti-corruption policies. The research adopted a qualitative-comparative approach based on argumentative discourse analysis, applied to the statements made by the head of the executive branch. The study examines the conceptual transformations of the phenomenon, from interpretations centered on individual behavior to systemic, institutional, and preventive approaches. The results show that each administration constructed a specific narrative that influenced the orientation of anti-corruption strategies, moving from moralizing perspectives to models based on institutional strengthening, intergovernmental coordination, and the modification of organizational incentives. Likewise, the persistence of recurrent argumentative patterns was identified, suggesting the existence of a relatively stable discursive matrix through which the government defines the problem of corruption. It is concluded that, despite conceptual progress, a gap persists between discourse formulation and the effective implementation of public policies, which has limited the capacity of anti-corruption strategies to produce sustainable results over time.

Keywords: corruption, public policy, discourse analysis, governance, México.

Introducción

El combate a la corrupción se ha consolidado como una prioridad en la agenda pública mexicana desde la alternancia política del año 2000. A partir de entonces, cada administración federal ha formulado diagnósticos, marcos interpretativos y estrategias discursivas diferenciadas para enfrentar un fenómeno que se ha asociado en forma recurrente al debilitamiento institucional, la pérdida de confianza ciudadana y las limitaciones en los resultados de las políticas públicas. Aunque existe consenso en considerar la corrupción como un problema estructural, las definiciones de los distintos gobiernos han variado de manera significativa e influido directamente en el diseño y la orientación de las estrategias anticorrupción.

El estudio de estas transformaciones es relevante porque la forma como el gobierno define un problema público puede condicionar los instrumentos que utilice para enfren-

tarlo. En este sentido, el análisis del discurso gubernamental permitió identificar los marcos interpretativos que orientaron la formulación de políticas públicas y argumentos que legitiman las acciones del gobierno en materia de rendición de cuentas, transparencia y gestión administrativa.

El presente artículo estudia la evolución del concepto de corrupción en el discurso presidencial mexicano entre los años 2000 y 2024, a partir de un análisis comparativo de cinco administraciones federales. La investigación adoptó un enfoque cualitativo basado en el análisis del discurso y el modelo argumentativo de Toulmin, aplicado al discurso del poder ejecutivo. El objetivo fue identificar los cambios en la conceptualización del fenómeno y analizar su relación con la orientación de las políticas públicas anticorrupción.

Los resultados muestran una transición de interpretaciones centradas en la conducta individual hacia enfoques sistemáticos, institucionales y preventivos, lo que refleja un proceso de sofisticación conceptual en la forma como el gobierno mexicano construye el problema de la corrupción. Sin embargo, también se observa que persiste una brecha entre la formulación discursiva y la implementación efectiva de políticas, lo que limitó la capacidad de las estrategias anticorrupción para producir resultados institucionalizados.

El artículo se organiza en esta introducción y tres apartados. En el primer apartado se presenta el marco conceptual y metodológico; en el segundo y sus subapartados se analiza la evolución del discurso anticorrupción en cuatro administraciones presidenciales y la que acaba de iniciar, y en el tercero se presenta la relación entre el discurso gubernamental, la gobernanza y la evolución de las políticas anticorrupción. Se finaliza con las conclusiones del estudio.

Corrupción, discurso gubernamental y políticas públicas: un enfoque desde la gobernanza

El estudio de la corrupción ha evolucionado desde interpretaciones centradas en conductas individuales hasta enfoques que la conciben como un complejo problema público, vinculado al funcionamiento institucional, los incentivos organizacionales y las interacciones entre gobierno, sociedad y mercado. En este sentido, la literatura contemporánea coincide en que la corrupción no puede entenderse sólo como un acto ilegal o inmoral, sino también como un fenómeno estructural que surge en contextos en que las reglas formales e

informales permiten el uso indebido del poder político para obtener beneficios privados (Rose-Ackerman, 1999).

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la corrupción se define como un problema colectivo cuya existencia afecta la capacidad del gobierno de proveer bienes públicos, debilita la credibilidad de las instituciones y distorsiona el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. De acuerdo con Johnston (2005), las formas que adopta la corrupción dependen del tipo de régimen político, el nivel de desarrollo institucional y los arreglos del poder existentes en cada sociedad. Por ello, en el análisis de la corrupción es necesario considerar no sólo los actos individuales, sino también los contextos políticos y administrativos que facilitan su reproducción.

La literatura del institucionalismo ha destacado que la persistencia de prácticas corruptas se relaciona con la debilidad de las reglas formales, la falta de controles y la existencia de incentivos que favorecen el uso discrecional del poder. North (1990) afirma que las instituciones constituyen el marco que regula la interacción social, y que cuando las reglas son ambiguas o carecen de mecanismos de cumplimiento los actores tienden a adoptar comportamientos oportunistas. En consecuencia, el combate a la corrupción implica modificar los arreglos institucionales que generan oportunidades para el abuso del poder político, más que limitarse a sancionar conductas individuales.

En este contexto, el concepto de gobernanza ha adquirido relevancia en el estudio de la corrupción, al enfatizar la interacción entre múltiples actores en el diseño y la implementación de políticas públicas. La gobernanza se refiere a mecanismos mediante los cuales el gobierno coordina la acción colectiva, regula la actividad económica y garantiza el suministro de bienes públicos en colaboración con la sociedad y el mercado. Desde esta perspectiva, la corrupción representa una falla de gobernanza en la medida en que altera los procesos de decisión, debilita la rendición de cuentas y reduce la eficiencia de las instituciones (OECD, 2017).

Rothstein (2011) señala que los sistemas políticos con altos niveles de capacidad institucional se caracterizan por la imparcialidad en la aplicación de normas y por la existencia de burocracias profesionales capaces de actuar con autonomía frente a los intereses particulares. En contraste, cuando las decisiones de políticas se encuentran influidas por redes clientelares o relaciones patrimoniales la probabilidad de corrupción aumenta. Por ello las políticas anticorrupción más efectivas son las orientadas a fortalecer la capacidad

estatal, mejorar la transparencia y establecer controles que reduzcan la discrecionalidad administrativa.

Desde el enfoque de la gobernanza, la corrupción también debe analizarse como un problema de incentivos. Mungiu-Pippidi (2015) argumenta que las prácticas corruptas persisten cuando los beneficios de incumplir las reglas son mayores que los costos de respetarlas. En consecuencia, las estrategias anticorrupción deben modificar las condiciones en que los actores toman decisiones mediante reformas institucionales, mecanismos de control y sistemas de rendición de cuentas que hagan menos probables las conductas ilícitas.

Además de su dimensión institucional, la corrupción es un fenómeno discursivo, en la medida en que su definición depende de la forma en que los actores políticos construyen el problema y justifican las acciones encaminadas a enfrentarlo. El discurso gubernamental cumple una función central en la formulación de políticas públicas, ya que permite establecer diagnósticos, legitimar decisiones y orientar la acción del gobierno. De acuerdo con Fairclough (1995), el análisis del discurso político posibilita identificar los marcos interpretativos que condicionan la manera en que los problemas públicos son comprendidos y atendidos.

En el ámbito de la política anticorrupción, el discurso gubernamental no sólo describe el fenómeno, también contribuye a definir estrategias consideradas legítimas para combatirlo. Rose-Ackerman (1999) señala que las respuestas estatales frente a la corrupción pueden adoptar diferentes orientaciones, desde enfoques punitivos centrados en la sanción hasta modelos preventivos basados en la modificación de incentivos y el fortalecimiento de las instituciones. La elección de una u otra estrategia depende en gran medida de la manera en que el problema es conceptualizado por el gobierno.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2017) ha promovido un enfoque integral de políticas anticorrupción que combina transparencia, rendición de cuentas, control administrativo y participación ciudadana. Este enfoque parte del supuesto de que la corrupción no puede erradicarse únicamente por medio de leyes más estrictas, sino que requiere sistemas de gobernanza que reduzcan la discrecionalidad, fortalezcan la integridad pública y garanticen la supervisión efectiva del ejercicio del poder.

En este sentido, el análisis del discurso gubernamental permite observar que los distintos gobiernos definen la corrupción como problema público y cómo sus definiciones

influyen en el diseño de las políticas anticorrupción. La forma como se conceptualiza el fenómeno condiciona el tipo de soluciones propuestas, los instrumentos utilizados y los actores involucrados en su implementación.

A partir de este marco conceptual (véase cuadro 1), el presente estudio analiza la evolución del concepto de corrupción en el discurso presidencial de México entre los años 2000 y 2024, con el propósito de identificar los marcos interpretativos que han orientado las políticas públicas anticorrupción en cinco administraciones federales. Se parte de la premisa de que el discurso político constituye un elemento central en la definición del

Cuadro 1. Categorías para el análisis del discurso gubernamental sobre corrupción

Categoría	Definición teórica	Autor de referencia
Corrupción como problema público.	Uso indebido del poder público que afecta el suministro de bienes públicos.	Rose-Ackerman (1999).
Corrupción como fenómeno institucional.	Resultado de reglas débiles, incentivos inadecuados y falta de controles.	North (1990), Rothstein (2011).
Gobernanza.	Capacidad del gobierno para coordinar actores y garantizar rendición de cuentas.	OECD (2017).
Discurso político.	Construcción semántica que define problemas y legitima políticas.	Fairclough (1995).
Políticas anticorrupción.	Conjunto de instrumentos para prevenir, controlar o sancionar corrupción.	Rose-Ackerman (1999), OECD (2017)
Enfoque individual.	Corrupción atribuida a conductas personales.	Johnston (2005).
Enfoque sistémico.	Corrupción como problema estructural.	Johnston (2005), Rothstein (2011).
Enfoque institucional.	Respuesta basada en normas y organizaciones.	OECD (2017).
Enfoque preventivo.	Reducción de incentivos y discrecionalidad.	Mungiu-Pippidi (2015), OECD (2017)
Estructura argumentativa.	Tesis, evidencia, garantía y respaldo.	Toulmin (1958).

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes consultadas.

problema público y que los cambios en su conceptualización reflejan transformaciones en la forma como el gobierno mexicano entiende la gobernanza, la rendición de cuentas y el control del poder político.

El estudio adoptó un enfoque cualitativo-comparativo orientado al análisis del discurso gubernamental sobre la corrupción en México durante el período 2000-20024. La investigación es sobre el análisis de políticas públicas y el análisis crítico del discurso, bajo el supuesto de que la forma como los gobiernos definen un problema público influye en el tipo de instrumentos que utilizan para enfrentarlo. En consecuencia, el objetivo metodológico fue identificar los cambios en cómo conceptualiza la corrupción el discurso presidencial y analizar su relación con la orientación de las políticas anticorrupción.

Aplicación en el estudio
Permite analizar cómo cada gobierno define la corrupción.
Identificar si el discurso es individual o estructural.
Analizar el tipo de política anticorrupción propuesto.
Examinar cómo se justifica la estrategia anticorrupción
Clasificar el tipo de respuesta gubernamental.
Identificar discursos moralizantes.
Identificar discursos integrales.
Analizar reformas legales.
Analizar políticas recientes.
Analizar lógica del discurso presidencial.

Se utilizó un diseño comparativo longitudinal que permitió analizar la evolución del discurso en dicho período. Este diseño facilitó la identificación de continuidades y rupturas en los marcos interpretativos utilizados para definir la corrupción como problema público, así como las variaciones en las estrategias de políticas públicas asociadas a cada período. En el análisis se aplicó el modelo argumentativo de Toulmin (1958), lo que permitió reconstruir la estructura lógica del discurso mediante la identificación de tesis, evidencia, garantías y respaldos.

El corpus se integró a partir de la revisión del discurso de toma de posesión de cada gobierno, en el apartado en que aparece como tema central la corrupción, y de una revisión hemerográfica de la reproducción del discurso presidencial sobre corrupción y las soluciones aplicadas para su solución. Se revisaron los diarios mexicanos *La Jornada*, *Reforma* y *El Economista*, el español *El País* y la revista *Proceso*. Las unidades de análisis fueron los enunciados discursivos relacionados con la corrupción, entendi-

dos como fragmentos que definen el fenómeno y explican sus causas. Los criterios de selección fueron la *relevancia* de hacer referencia al problema de la corrupción; el *carácter* de ser pronunciado únicamente por el presidente de la república; la *representatividad* del discurso de toma de posesión y las notas referentes a la corrupción, y la *accesibilidad* de documentos y notas disponibles de manera pública.

El análisis se realizó en tres etapas: 1) se revisaron los documentos para localizar los fragmentos en que la corrupción aparece como problema público; 2) se aplicó el modelo de Toulmin para identificar los elementos de la estructura argumentativa: tesis, evidencia, garantía y respaldo, y 3) el discurso fue clasificado de acuerdo con las categorías teóricas definidas en el marco conceptual: sistemático, institucional, moral-estructural o preventivo. La validez del estudio se garantizó mediante la triangulación con las categorías teóricas derivadas de la literatura sobre corrupción, gobernanza y políticas públicas.

Transformación del concepto de corrupción en el discurso gubernamental

Este análisis se inscribe en el campo de estudio de la gobernanza, las políticas públicas y el análisis del discurso político, pues examina la manera como ha sido construido, redefinido y utilizado estratégicamente el concepto de corrupción en el discurso gubernamental mexicano a lo largo de cinco administraciones presidenciales. Desde esta perspectiva, la corrupción no se aborda únicamente como un fenómeno jurídico o administrativo, sino también como una categoría interpretativa que orienta la formulación de problemas públicos, influye en el diseño institucional y legitima las decisiones de política pública. El enfoque adoptado permite observar que los cambios en la conceptualización del fenómeno responden a contextos políticos específicos y marcos argumentativos que buscan dotar de coherencia el proyecto gubernamental en turno. En consecuencia, este estudio se ubica entre los enfoques contemporáneos de gobernanza que reconocen el papel del discurso como un elemento constitutivo de la acción pública y no sólo como un recurso retórico.

Desde el punto de vista del análisis del discurso aplicado a las políticas públicas, este artículo muestra que cada administración presidencial construyó un encuadre interpretativo particular para definir la corrupción, lo cual condicionó el tipo de soluciones consideradas legítimas y viables. La transición de una visión individualista hacia enfoques sistémicos, institucionales, morales o preventivos reveló que la definición del problema no es neutral, sino el resultado de procesos argumentativos que establecen relaciones de cau-

salidad, asignan responsabilidades y delimitan el campo de intervención gubernamental. En términos de gobernanza, estos encuadres discursivos permiten comprender cómo se articulan las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, así como la manera en que se justifican reformas legales, reorganizaciones administrativas o estrategias de control. El uso del modelo argumentativo y el análisis del discurso han permitido identificar las premisas implícitas que sostienen cada narrativa gubernamental y explicar por qué determinadas políticas anticorrupción adquieren centralidad en ciertos períodos históricos.

En tal sentido, este trabajo puede interpretarse como un estudio sobre la evolución de los marcos interpretativos de la corrupción como problema público, en el cual se observa un desplazamiento progresivo desde explicaciones centradas en la conducta individual hacia enfoques que incorporan dimensiones institucionales, estructurales y de incentivos organizacionales. Este proceso refleja la influencia de paradigmas contemporáneos de política pública que enfatizan la coordinación interinstitucional, la prevención, la rendición de cuentas y la gestión de riesgos como elementos centrales de una gobernanza democrática. Al mismo tiempo, el análisis evidencia la persistencia de tensiones entre el discurso y la implementación, lo cual sugiere que la construcción narrativa del problema cumple también una función de legitimación política. De esta manera, este artículo contribuye a comprender que la política anticorrupción depende no sólo del diseño normativo o la voluntad gubernamental, sino también de marcos discursivos que definen la corrupción, quién es responsable de ella y qué tipo de intervención es políticamente aceptable.

La conceptualización de la corrupción en el discurso gubernamental mexicano ha experimentado modificaciones significativas en las últimas dos décadas. Se ha configurado como un objeto analítico dinámico cuya definición refleja la orientación ideológica de cada administración y la evolución del debate académico, institucional y social en torno al fenómeno. Lejos de constituir una categoría estable, la corrupción ha sido reinterpretada continuamente, lo que ha influido de manera directa en la justificación, el diseño y la implementación de políticas públicas orientadas a su control.

Análisis del concepto de corrupción por período gubernamental en México

Vicente Fox Quesada (2000-2006): la corrupción como anomalía individual

La alternancia política ocurrida en México en el año 2000 con la llegada de Vicente Fox Quesada a la presidencia de la República constituyó un punto de inflexión en la configu-

ración del discurso gubernamental sobre la corrupción. Después de más de siete décadas de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cambio de partido gobernante fue presentado como un proceso de democratización que implicaba no sólo la renovación electoral, sino también la transformación ética del ejercicio del poder público. En este contexto, la corrupción fue considerada como uno de los principales problemas heredados del régimen anterior y obstáculo central para la consolidación del nuevo gobierno.

El análisis del discurso presidencial permite observar que durante este período la corrupción fue conceptualizada predominantemente como una desviación atribuible más a conductas individuales que al resultado de fallas estructurales en el diseño institucional. Esta interpretación se tradujo en una narrativa centrada en la responsabilidad moral de actores específicos, lo que favoreció la construcción de un encuadre discursivo orientado a la sanción personal antes que a la reforma organizacional. La personalización del problema redujo el alcance analítico del diagnóstico gubernamental y limitó la posibilidad de formular políticas públicas orientadas a la transformación de los incentivos institucionales que favorecen la reproducción de prácticas corruptas.

El discurso político del período se caracterizó por el uso recurrente de recursos retóricos que enfatizaban la dimensión ética del fenómeno. Las expresiones dirigidas a identificar a los responsables mediante calificativos deslegitimadores contribuyeron a trasladar la discusión del ámbito institucional a un plano simbólico, en el cual la corrupción fue presentada más como resultado de la conducta de determinados individuos que como un problema sistémico. Esta estrategia discursiva cumplió una función de legitimación política en el contexto de la transición democrática, al reforzar la idea de que el cambio de gobierno implicaba también una ruptura moral con el pasado.

Desde la perspectiva del modelo argumentativo de Toulmin, la estructura del discurso presidencial durante este período se organizó en torno a una tesis central: la erradicación de la corrupción depende de la sustitución de actores deshonestos por funcionarios comprometidos con la legalidad. La evidencia utilizada para sostener esta afirmación se apoyó en referencias al prolongado predominio del PRI, la percepción generalizada de impunidad y, en diversos casos, de enriquecimiento ilícito asociado al período anterior. La garantía implícita del razonamiento consistía en que la renovación democrática debía traducirse en la regeneración ética del gobierno y en que la sanción ejemplar de los responsables sería suficiente para restablecer la confianza ciudadana en las instituciones.

A partir de esta lógica de argumentación pueden identificarse tres ejes discursivos principales. El primero corresponde al argumento de la renovación democrática, según el cual el triunfo electoral constituía el mandato ciudadano de depurar moralmente el gobierno. El segundo se vincula con la atribución individual de responsabilidad, que situaba el origen de la corrupción en sujetos específicos cuya sanción jurídica permitiría modificar la percepción de impunidad. El tercero se relaciona con la restauración de la confianza institucional, y plantea que el castigo público de los responsables tendría un efecto simbólico capaz de legitimar el nuevo orden político.

El predominio de esta narrativa produjo efectos ambivalentes en el ámbito de la política pública. Por un lado, permitió construir un discurso de fuerte resonancia social, pues conectó con una demanda ciudadana de justicia y rendición de cuentas en un momento de alta expectativa democrática. Por otro lado, la reducción del problema a una dimensión individual dificultó la formulación de estrategias integrales orientadas a modificar las estructuras administrativas, los marcos normativos y los sistemas de control interno que favorecen la persistencia de prácticas corruptas.

En términos de diseño institucional, el enfoque adoptado durante este período se caracterizó por un énfasis más reactivo que preventivo. Las acciones gubernamentales se orientaron principalmente a la identificación de responsables y la promesa de sanciones ejemplares, sin que se consolidara un sistema coherente de políticas de transparencia, rendición de cuentas y profesionalización administrativa capaz de producir cambios sustentados en el funcionamiento del gobierno. La apelación a la ética personal de los servidores públicos sustituyó en gran medida la construcción de mecanismos formales de control, lo que limitó la capacidad del gobierno de institucionalizar una política anticorrupción a largo plazo.

Asimismo, el discurso anticorrupción cumplió una función estratégica de diferenciación política frente al régimen anterior, pues presentó al nuevo gobierno como portador de superioridad moral y voluntad de cambio. Sin embargo, la ausencia de resultados visibles en forma de sanciones a altos funcionarios fue debilitando gradualmente la credibilidad de esta narrativa y evidenció la distancia que existe entre una retórica de la regeneración ética y la complejidad real de las redes institucionales que sostienen las prácticas corruptas.

En términos analíticos, el período 2000-2006 muestra cómo la conceptualización individualista de la corrupción puede generar un discurso políticamente eficaz en el corto

plazo, pero que no es suficiente para producir transformaciones estructurales en el funcionamiento del gobierno. La personalización del problema contribuyó a fortalecer la legitimidad inicial del nuevo gobierno, pero limitó el desarrollo de políticas públicas capaces de intervenir en los incentivos organizacionales, los vacíos normativos y las dinámicas burocráticas que permiten la reproducción sistemática de conductas ilícitas.

En resumen, el legado discursivo de la administración de Vicente Fox puede interpretarse como una etapa caracterizada por la primacía de un enfoque moral-individual, en el cual se concibió la corrupción como una anomalía atribuible a actores concretos y no como un fenómeno estructural. Esta interpretación condicionó el alcance de la política anticorrupción y marcó el punto de partida para las interpretaciones del problema en los gobiernos posteriores.

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012): la corrupción como cáncer social

El gobierno de Felipe Calderón introdujo una reinterpretación del problema de la corrupción, al concebirla como una disfunción estructural del sistema político y administrativo de México. El discurso gubernamental desarrolló un desplazamiento conceptual respecto a la conceptualización de la administración previa, pues pasó de interpretar la corrupción como centrada en la conducta individual a considerarla de naturaleza sistémica. En este marco, la corrupción fue presentada como un fenómeno estructural con impacto simultáneo en el gobierno, la economía y la sociedad, lo cual justificó la adopción de un enfoque integral en el diseño de la política pública anticorrupción.

El análisis del discurso presidencial permitió observar el uso recurrente de metáforas de tipo médico-patológico para describir el fenómeno, en particular la referencia a la corrupción como un «cáncer social». Este recurso retórico cumplió la función de enfatizar el carácter expansivo y destructivo del problema, y reforzó la idea de que es una condición que de no ser atendida mediante intervenciones coordinadas tiende a extenderse y debilitar las capacidades institucionales del gobierno. El uso de este marco interpretativo justificó reformas legales, el fortalecimiento de instrumentos de control y la ampliación de responsabilidades más allá de la acción gubernamental.

Desde la perspectiva del modelo argumentativo de Toulmin, la tesis central del discurso gubernamental en este período se puede enunciar de la siguiente manera: la corrupción es un problema estructural cuya disminución requiere de la acción coordinada

del gobierno, el sector privado y la sociedad. La evidencia utilizada para sostener esta afirmación considera estimaciones económicas de costos de las prácticas de corrupción, referencias a indicadores internacionales de percepción de ella y la mención de casos específicos que muestran la persistencia de conductas ilícitas en distintos ámbitos de la administración pública. La garantía implícita en esta estructura argumentativa identifica que la corrupción genera ineficiencia institucional, deteriora la confianza social y favorece las condiciones propicias para la expansión de actividades ilegales, por lo que su combate debe abordarse mediante políticas integrales.

A partir de esta estructura discursiva se pueden identificar tres ejes argumentativos principales. El primero se refiere a la conceptualización de la corrupción como un fenómeno sistémico. A diferencia del gobierno anterior, éste dejó de atribuir el problema exclusivamente a individuos y lo interpretó como resultado de dinámicas institucionales complejas, en las que intervienen normas y prácticas organizacionales que facilitan la reproducción de comportamientos ilícitos. Esta reinterpretación le permitió al gobierno de Calderón ampliar su interpretación y plantear la necesidad de reformas estructurales.

El segundo eje se vincula con la noción de corresponsabilidad de actores gubernamentales y privados. El discurso oficial argumentó que la corrupción no se explica únicamente por la acción de funcionarios de gobierno, también implica la participación de empresas, intermediarios y actores sociales en los procesos de contratación, regulación o asignación de recursos. Esta ampliación del marco interpretativo justificó la implementación de instrumentos de control más amplios, orientados no sólo a sancionar conductas individuales, sino también a regular la interacción entre el gobierno y el mercado.

El tercer eje argumentativo vinculó la corrupción con problemas de seguridad pública y crimen organizado. En diferentes discursos gubernamentales se planteó que la tolerancia social de prácticas ilegales en menor escala crea condiciones para la expansión de redes delictivas y para que se vuelvan más complejas. Este encuadre permitió integrar el combate a la corrupción en una agenda más amplia de fortalecimiento del Estado de derecho, en la que la integridad administrativa se consideró una condición para la estabilidad institucional y la seguridad pública. No obstante, el cambio de este marco discursivo en políticas públicas enfrentó limitaciones relevantes. Durante el período se impulsaron reformas legales y se fortalecieron los mecanismos de control administrativo; la agenda gubernamental estuvo marcada por la prioridad en la política de seguridad, lo que redujo

la capacidad institucional de consolidar la estrategia anticorrupción de largo plazo. Como resultado, la percepción ciudadana del problema mostró variaciones limitadas, lo cual evidenció que persistía una brecha entre el discurso y la acción gubernamental concreta.

Desde esta perspectiva analítica, el sexenio 2006-2012 representa una etapa de transición hacia un enfoque más complejo en el concepto de corrupción. La adopción de un marco sistémico permitió identificar la multidimensionalidad del fenómeno y ampliar las alternativas de política pública para enfrentarlo. Sin embargo, la eficacia de esta reinterpretación estuvo condicionada por factores políticos y del contexto que limitaron su institucionalización.

En resumen, el legado discursivo de este período puede caracterizarse como una fase de consolidación conceptual, en que la corrupción dejó de entenderse como un problema individual y moral y se abordó como un fenómeno estructural que requiere respuestas coordinadas, sostenidas y técnicamente sustentadas. Este cambio sentó las bases para el posterior desarrollo de enfoques institucionales más complejos en la política anticorrupción de México.

Enrique Peña Nieto (2012-2018): la corrupción como un problema institucional
Durante el período 2012-2018 el discurso del gobierno mexicano adoptó una conceptualización institucional de la corrupción, a la que definió como un problema estructural que requiere respuestas organizacionales coordinadas. A diferencia de los dos períodos anteriores, la narrativa oficial enfatizó que la corrupción no podía ser enfrentada por medio de sanciones individuales ni de apelaciones éticas, sino mediante la construcción de un entramado institucional capaz de prevenir, investigar y sancionar conductas ilícitas sistemáticamente.

Este cambio discursivo se produjo en un contexto caracterizado por una creciente presión social e internacional para que se fortalecieran los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Diversos escándalos de corrupción con una alta visibilidad pública contribuyeron a posicionar el tema como prioridad en la agenda gubernamental, lo que obligó a crear nuevas instituciones y a una mayor coordinación entre las ya existentes. En este marco, el combate a la corrupción fue presentado como una tarea que requiere la participación conjunta de los tres niveles de gobierno, los órganos autónomos y la sociedad civil organizada.

Aplicando el modelo argumentativo de Toulmin, la tesis central del discurso presidencial en este período puede plantearse en los términos siguientes: dado el carácter estructural de la corrupción, su reducción exige el diseño y la implementación de un sistema institucional especializado que permita coordinar acciones de prevención, control y sanción. La evidencia utilizada para sustentar esta tesis incluyó referencias a casos de corrupción que afectaron la legitimidad gubernamental, y evaluaciones internacionales que señalaron deficiencias en los mecanismos de integridad pública de México. La garantía implícita en este razonamiento consistía en que los problemas sistémicos no se pueden resolver con medidas aisladas, sino mediante estructuras organizacionales capaces de crear controles permanentes y verificables.

El principal referente de esta etapa fue la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, concebido como una estructura institucional orientada a articular las funciones de fiscalización, control administrativo, transparencia y participación ciudadana. Su diseño buscó superar la fragmentación existente en distintas dependencias y establecer mecanismos formales de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales. Asimismo, incorporó un espacio institucional para la participación de la sociedad civil, lo que representó un avance relevante en términos de gobernanza y control democrático.

No obstante, la implementación de este modelo institucional enfrentó limitaciones significativas. La distancia entre el diseño normativo y la capacidad efectiva de operación evidenció problemas relacionados con la autonomía de los órganos de control, la disponibilidad de recursos y la persistencia de incentivos políticos que dificultaban la aplicación de sanciones en casos de alto nivel. En consecuencia, el discurso de modernización institucional convivió con la percepción social de que continuaron las prácticas corruptas, lo que debilitó la credibilidad de la estrategia gubernamental.

En el aspecto argumentativo se pueden identificar tres ejes principales. El primero de ellos corresponde a la idea de que los problemas estructurales requieren soluciones institucionales coordinadas. El discurso gubernamental insistió en que la corrupción debía enfrentarse mediante reglas claras, órganos especializados y procedimientos formales, lo que justificó la creación de nuevas instancias y la reforma de marcos legales existentes. Este enfoque representó un avance respecto a conceptualizaciones anteriores, pues reconoció que la integridad pública depende más de arreglos organizacionales que de decisiones individuales.

El segundo eje se relaciona con la incorporación de la participación ciudadana como componente del sistema anticorrupción. La inclusión de un Comité de Participación Ciudadana en el diseño institucional respondió a la necesidad de dotar la política pública de legitimidad social y de generar mecanismos de vigilancia externa del ejercicio del poder. Sin embargo, en la práctica el margen de acción de estos espacios fue limitado por el predominio de actores políticos locales, lo que redujo la capacidad ciudadana de incidir en la toma de decisiones.

El tercer eje argumentativo se vinculó con la especialización institucional como condición para mejorar la eficiencia del combate a la corrupción. El fortalecimiento de órganos de fiscalización, transparencia y control administrativo fue presentado como condición necesaria para mejorar la eficacia del combate a la corrupción, y fue un paso necesario para profesionalizar la supervisión del uso de recursos públicos. No obstante, la fragmentación de competencias, la insuficiencia presupuestal y la injerencia política de instancias locales limitaron el impacto de estas reformas, lo que generó una brecha persistente entre la sofisticación del diseño institucional y los resultados.

Desde esta perspectiva analítica, el período 2012-2018 puede considerarse la etapa de mayor desarrollo normativo en la política anticorrupción mexicana. La construcción de un sistema institucional complejo reflejó la adopción de enfoques contemporáneos de gobernanza, orientados a la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de mecanismos de control. Sin embargo, la eficacia de este modelo estuvo condicionada por factores políticos que dificultaron su consolidación, lo cual evidenció que la existencia de reglas formales no garantiza por sí misma la reducción de prácticas corruptas.

En conclusión, el legado discursivo de esta administración puede caracterizarse como una fase de institucionalización normativa en que la corrupción fue definida como un problema estructural que exige soluciones organizacionales complejas, aunque la implementación de ellas se vio limitada por la falta de condiciones políticas e institucionales para asegurar su pleno funcionamiento. Esta etapa marcó el tránsito hacia modelos más sofisticados de política pública anticorrupción, al tiempo que puso de manifiesto las limitaciones de las reformas legales cuando no se acompañan de cambios efectivos en los incentivos del sistema político-administrativo.

Andrés Manuel López Obrador (2018-2024):

la corrupción como problema estructural de carácter moral-institucional

Durante el período 2018-2024 el discurso gubernamental definió la corrupción como el problema estructural del sistema político, definición que combinó elementos de carácter moral con una interpretación estructural del funcionamiento del gobierno. A diferencia de la administración previa, en que predominó un concepto institucional sustentado en el diseño normativo, la nueva narrativa oficial consideró la corrupción como el problema central del sistema político y el factor que explica múltiples disfunciones económicas, sociales y administrativas. En este marco interpretativo, el combate a la corrupción no fue presentado como una política pública específica, sino como el eje articulador del proyecto gubernamental.

El análisis del discurso presidencial permitió identificar el uso recurrente de metáforas que describen la corrupción como un fenómeno generalizado y profundamente arraigado en la estructura gubernamental. Este recurso retórico contribuyó a construir una representación del problema como causa de la ineficacia del gobierno, la desigualdad social y la pérdida de credibilidad en los actos gubernamentales. La estructura discursiva le permitió justificar la adopción de medidas orientadas a la reorganización administrativa, la reducción del gasto público y la redefinición de prioridades presupuestales, bajo el supuesto de que la eliminación de prácticas corruptas generaría en automático mejores resultados de las políticas públicas.

Desde la perspectiva del modelo de argumentación de Toulmin, la tesis central de discurso del gobierno durante este período puede formularse en los términos siguientes: la corrupción es la causa principal de los problemas estructurales del país, por lo que su erradicación requiere una transformación ética del ejercicio del poder y la reorganización de la administración pública. La evidencia utilizada para sustentar esta afirmación incluyó referencias históricas a prácticas de abuso de recursos públicos, estimaciones de ahorros derivados de políticas de austeridad y la percepción ciudadana de la corrupción. La garantía en esta estructura argumentativa consistía en que la integridad personal de los gobernantes y la disciplina en el gasto público son condiciones necesarias para un mejor desempeño gubernamental.

En el aspecto argumentativo se pueden identificar tres puntos centrales. El primero se refiere al concepto de corrupción como causa estructural de los problemas del país. En

el discurso se sostuvo que problemas públicos como la desigualdad, la inseguridad y el bajo crecimiento económico están vinculados a prácticas de corrupción arraigadas en el funcionamiento del gobierno. Este encuadre permitió simplificar la explicación de problemas complejos y reforzar el argumento de que la prioridad fuera eliminar las conductas indebidas en la administración pública.

El segundo argumento se vincula con apelar a la regeneración ética del servicio público. La narrativa gubernamental enfatizó que el ejemplo de los altos funcionarios constituye el aspecto central para modificar el comportamiento institucional, bajo el supuesto de que su conducta personal influye en el funcionamiento de la administración pública. Esta perspectiva le otorgó una función relevante al liderazgo político como instrumento de control informal, lo que fortaleció la coherencia simbólica del discurso; pero también generó cuestionamientos a la capacidad de este enfoque de sustituir mecanismos formales de supervisión y rendición de cuentas.

El tercer argumento se vinculó con una política de austeridad como instrumento para reducir los incentivos a la corrupción. La reducción de gastos considerados innecesarios, la eliminación de privilegios administrativos y la reasignación de recursos a programas sociales se presentaron como medidas orientadas a mejorar la eficiencia del gobierno y limitar oportunidades de uso indebido del presupuesto. Este planteamiento legitimó cambios de organización de la estructura gubernamental, pero también provocó debates sobre los efectos de la austeridad en la capacidad técnica de la administración pública.

La implementación de este enfoque produjo resultados ambivalentes. Por una parte, gracias al discurso anticorrupción el gobierno mantuvo altos niveles de credibilidad social, pues conectó demandas sociales de honestidad con el ejercicio del poder político. Por otra parte, diversos análisis señalaron que la reducción del gasto público y la centralización de decisiones de política pública afectaron la autonomía de las instituciones y limitaron la consolidación de los mecanismos de control. En consecuencia, la eficacia de la estrategia dependió en gran medida de la credibilidad del liderazgo presidencial, lo que introdujo un elemento de fragilidad institucional.

Desde este enfoque de análisis, el período 2018-2024 puede interpretarse como una etapa de remoralización del discurso anticorrupción en que la integridad personal y la disciplina administrativa se presentaron como condiciones fundamentales para el buen funcionamiento del gobierno. Este enfoque reforzó su credibilidad social; pero, al mismo

tiempo, redujo el énfasis en el fortalecimiento de la estructura institucional, lo que limitó la posibilidad de consolidar políticas públicas anticorrupción plenamente institucionalizadas.

Finalmente, la aportación del discurso de este gobierno puede caracterizarse como una etapa de síntesis entre aspectos morales y estructurales en que la corrupción fue considerada como problema central del sistema político y justificación para reorganizar la administración pública. Este enfoque representó una ruptura con el énfasis normativo del gobierno anterior y preparó el terreno para la posterior adopción de modelos preventivos orientados a la modificación de incentivos institucionales.

Claudia Sheinbaum Pardo (2024):

la corrupción como problema de incentivos institucionales y prevención estructural

En el periodo de gobierno iniciado en 2024 se introduce un marco preventivo basado en la modernización institucional y caracterizado por el énfasis en la modificación de incentivos institucionales, la transformación de la administración pública y la reducción de las condiciones estructurales que permiten comportamientos ilícitos. A diferencia de los periodos anteriores, en que predominaron las interpretaciones morales, sistemáticas o institucionales centradas en la sanción o el diseño normativo, la narrativa del gobierno de Claudia Sheinbaum plantea que la política anticorrupción debe orientarse prioritariamente a evitar que haya conductas indebidas mediante la construcción de arreglos organizacionales que disminuyan las oportunidades de discrecionalidad.

Desde la perspectiva del análisis del discurso, se pudo identificar que se presenta la prevención como el principio rector de la estrategia gubernamental. En este marco, la política anticorrupción es concebida como parte de un proceso más amplio de transformación administrativa en que la digitalización de trámites, la transparencia en la gestión pública y la profesionalización del servicio civil se consideran instrumentos para reducir los espacios de opacidad. Este enfoque se aproxima a modelos contemporáneos de gobernanza promovidos por organismos internacionales, que privilegian la gestión de riesgos y el fortalecimiento de los controles *ex ante* sobre las medidas exclusivamente punitivas.

Desde el punto de vista del análisis argumentativo, la tesis central del discurso gubernamental en esta etapa puede plantearse como que la corrupción se reproduce cuando existen incentivos institucionales que la permiten, por lo cual para su reducción es necesi-

rio modificar las condiciones organizacionales en que se toman las decisiones de política pública. La evidencia utilizada para sustentar esta afirmación incluye indicadores de percepción ciudadana, comparaciones internacionales y la evaluación de los efectos de la digitalización y simplificación administrativa en la reducción de prácticas discrecionales. La garantía implícita consiste en que la prevención resulta más eficaz y es menos costosa que la sanción posterior en términos tanto económicos como de credibilidad institucional.

En cuanto a los argumentos, se identifican tres. El primero corresponde al énfasis en la prevención como estrategia de política pública. El discurso oficial plantea que la reducción de actos de corrupción depende de la eliminación de oportunidades para llevarlos a cabo, lo que implica diseñar procedimientos más transparentes, reducir la discrecionalidad administrativa y fortalecer los sistemas de control interno. Esta perspectiva desplaza el énfasis en el castigo hacia la prevención, en relación con enfoques contemporáneos de la integridad pública.

El segundo argumento se vincula con la necesidad de separar los intereses económicos de las decisiones gubernamentales. La narrativa plantea que la corrupción se produce con mayor frecuencia cuando existen vínculos estrechos entre actores políticos y grupos económicos con capacidad de influir en la asignación de recursos, la regulación y la fiscalización. En consecuencia, la política anticorrupción se orienta a fortalecer la autonomía institucional, establecer reglas más claras en los procesos de contratación pública y la captura regulatoria. Este planteamiento se ubica en enfoques teóricos que consideran la separación de poderes y la transparencia como mecanismos de prevención de abusos.

El tercer argumento se relaciona con la profesionalización y dignificación del servicio público como mecanismo para alinear incentivos. El discurso sostiene que la existencia de condiciones laborales estables, sistemas meritocráticos y trayectorias profesionales claras reduce la probabilidad de conductas de corrupción, pues disminuye la necesidad de recurrir a prácticas informales para obtener beneficios. En este sentido, la modernización tecnológica, la mejora en los sistemas de gestión de recursos humanos y la simplificación administrativa se presentan como instrumentos complementarios para fortalecer la integridad institucional.

La implementación de este enfoque enfrenta desafíos importantes. La eficacia de una estrategia preventiva depende de que existan diagnósticos causales, capacidades técnicas y sistemas de evaluación rigurosos para evaluar objetivamente los resultados. Así mismo,

la separación entre intereses económicos y decisiones políticas requiere instituciones autónomas capaces de resistir presiones externas, condiciones que históricamente han sido limitadas en México. De igual manera, la reducción en la percepción de corrupción no necesariamente implica una disminución real de prácticas indebidas, por lo que es indispensable contar con indicadores verificables para evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva de análisis, se puede interpretar el período gubernamental iniciado en 2024 como la etapa más cercana a los modelos contemporáneos de política anticorrupción, en la cual el énfasis se desplaza hacia la prevención y la modificación de incentivos institucionales. Este enfoque representa una evolución respecto a los períodos anteriores, pues integra aspectos administrativos, organizacionales y normativos en una misma estrategia. Sin embargo, que se consolide o no dependerá de la capacidad del gobierno de traducir los principios discursivos en mecanismos operativos sostenibles y evaluables.

De manera preliminar, el discurso anticorrupción de esta etapa puede caracterizarse como un enfoque preventivo-estructural, orientado a construir un sistema institucional en que la conducta íntegra sea más conveniente que la ilícita. Este planteamiento marca una continuidad con tendencia a modelos integrales observada en períodos gubernamentales previos, al tiempo que introduce un mayor énfasis en la gestión administrativa y la reducción de incentivos que impulsan la corrupción.

Discurso gubernamental, gobernanza y evolución de las políticas anticorrupción

Los resultados del análisis comparativo permitieron observar que en México la evolución del discurso gubernamental sobre corrupción sigue un patrón consistente con la literatura sobre gobernanza y políticas públicas. En particular, se identificó un tránsito de interpretaciones centradas en conductas individuales a enfoques sistémicos, institucionales y preventivos, lo cual coincide con los planteamientos teóricos que sostienen que la corrupción no puede entenderse sólo como un problema ético, sino también como una falla en las estructuras institucionales que regulan el ejercicio del poder (Rose-Ackerman, 1999; Rothstein, 2011).

En la etapa inicial del período analizado, que corresponde a los primeros años posteriores a la alternancia política, el discurso gubernamental tendió a definir la corrupción

como resultado de conductas indebidas de funcionarios específicos. Esta interpretación coincide con lo que Johnston (2005) denomina enfoques personalistas de la corrupción, en los que el problema se atribuye más a la falta de integridad individual que a deficiencias institucionales. Si bien este tipo de narrativa puede resultar políticamente eficaz en un contexto de cambio político, su capacidad de producir reformas estables es limitada porque no modifica los incentivos que permiten la reproducción de prácticas corruptas.

La transición hacia un concepto de carácter sistémico, observada en los gobiernos posteriores, refleja una mayor cercanía con los enfoques institucionalistas desarrollados por North (1990), quien sostiene que el comportamiento de los actores está condicionado por las reglas formales e informales que estructuran la interacción social. Desde este enfoque, la corrupción persiste cuando las instituciones permiten el uso discrecional del poder y los mecanismos de control no son suficientes para sancionar conductas indebidas. El reconocimiento de esta dimensión estructural se traduce en discursos que enfatizan la necesidad de reformas legales, el fortalecimiento de órganos de control y la coordinación entre distintos niveles de gobierno.

El énfasis institucional observado en el período intermedio del análisis se aproxima a los modelos de gobernanza promovidos por los organismos internacionales, en los que se concibe la lucha contra la corrupción como parte de un proceso más amplio de fortalecimiento del Estado y la mejora en la calidad de las políticas públicas. La OECD (2017) sostiene que las estrategias anticorrupción más efectivas son las que combinan transparencia, rendición de cuentas, profesionalización administrativa y participación ciudadana. En este sentido, la creación de sistemas nacionales anticorrupción y la adopción de marcos normativos especializados pueden interpretarse como intentos de alinear la política pública en México a estándares internacionales de gobernanza.

El análisis también muestra que la adopción de diseños institucionales más complejos no garantiza por sí misma que se reduzca la corrupción. Como dice Rothstein (2011), la calidad institucional no depende sólo de la existencia de reglas formales, sino también de su aplicación imparcial y la capacidad del Estado de hacerlas cumplir. Cuando las instituciones carecen de autonomía o los incentivos políticos favorecen la discrecionalidad, las reformas legales tienden a tener resultados limitados. Esta tensión entre diseño normativo y funcionamiento real se refleja en la persistencia de brechas entre el discurso gubernamental y la efectividad de las políticas implementadas.

El regreso a narrativas de carácter moral observado en los dos períodos más recientes puede interpretarse como una reacción ante la percepción de que las reformas institucionales no tuvieron los resultados esperados. Sin embargo, la literatura especializada advierte que las estrategias basadas exclusivamente en la integridad personal o el liderazgo político tienden a ser inestables porque dependen de factores individuales y no de arreglos institucionales estables (Rose-Ackerman, 1999). Desde el enfoque de gobernanza, las políticas anticorrupción institucionalizadas requieren sistemas de control independientes, burocracias profesionales y reglas claras que reduzcan la discrecionalidad en la toma de decisiones de política pública.

En el último período gubernamental analizado se observó la incorporación de un enfoque preventivo, orientado a modificar los incentivos que posibilitan la corrupción. Este planteamiento coincide con los trabajos de Mungiu-Pippidi (2015), quien sostiene que las sociedades con niveles más bajos de corrupción son aquellas en que el respeto a las reglas es más conveniente que su incumplimiento. Por lo tanto, las políticas públicas deben orientarse a reducir las oportunidades de abuso mediante la digitalización de procesos, la simplificación administrativa, la transparencia en la gestión del gasto y la profesionalización en el servicio público. Este enfoque desplaza el énfasis de la sanción a la gestión organizacional, lo que representa una tendencia dominante en los modelos de políticas públicas anticorrupción.

El análisis del discurso gubernamental permitió observar que cada administración adoptó combinaciones distintas de ambos enfoques, lo cual confirma que la forma como se define la corrupción condiciona el tipo de política pública que se considere más eficaz. Cuando el problema se presenta como una desviación individual las soluciones tienden a ser punitivas, cuando se define como una falla institucional se privilegian las reformas legales y cuando se interpreta como resultado de incentivos estructurales se promueven estrategias preventivas. Esta relación entre discurso y política pública respalda la idea de que uno y otra cumplen una función central en la construcción de los problemas públicos (véase cuadro 2).

En conjunto, los resultados sugieren que en México el discurso anticorrupción ha tenido un proceso de sofisticación conceptual que sigue tendencias observadas en la literatura internacional, pero también muestra particularidades asociadas al contexto político nacional. La persistencia de cambios discursivos sin resultados consistentes indica que

Cuadro 2. Evolución del concepto de corrupción gubernamental mexicano, 2000-2024		
Gobierno	Concepto dominante	Tipo de discurso
Vicente Fox Quesada (2000-2006).	Corrupción como conducta individual.	Moralizante.
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).	Corrupción como problema sistémico.	Médico-estructural.
Enrique Peña Nieto (2012-2018).	Corrupción como problema institucional.	Normativo-administrativo.
Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).	Corrupción como causa central del sistema político.	Moral-estructural.
Claudia Sheinbaum Pardo (2024).	Corrupción como problema de incentivos.	Preventivo-administrativo.
Fuente: Elaboración propia.		

el principal desafío no radica en la definición del problema, sino en la capacidad del gobierno de construir instituciones capaces de sostener a lo largo del tiempo las estrategias adoptadas. Desde la perspectiva de la gobernanza, la reducción de la corrupción depende menos de la intensidad del discurso político y más de la consolidación de estructuras institucionales que garanticen imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas.

Este análisis permitió incorporar los hallazgos del estudio al debate teórico sobre corrupción y políticas públicas, así como constatar que el análisis del discurso gubernamental es una herramienta útil para comprender la evolución de las estrategias anticorrupción y los límites que enfrentan en contexto de cambio político e institucional.

Conclusiones

El análisis comparativo del concepto de corrupción en el discurso gubernamental mexicano a lo largo de cinco administraciones presidenciales, de 2000 a 2024, permitió identificar la evolución progresiva que han tenido los marcos interpretativos utilizados para definir el problema y las estrategias de política pública vinculadas a su combate. Los resultados muestran que su conceptualización transitó de enfoques centrados en la conducta individual a aproximaciones sistemáticas, institucionales y preventivas, lo que refleja cambios tanto en la orientación ideológica de los gobiernos como en la influencia del

Tipo de política	Enfoque teórico
Sanción.	Enfoque individual.
Reforma legal.	Enfoque sistémico.
Sistema Nacional	Enfoque institucional.
Anticorrupción.	
Austeridad/reorganización.	Enfoque moral-estructural.
Modernización/ prevención.	Enfoque preventivo.

debate académico, de los organismos internacionales y de la demanda social de una mayor rendición de cuentas.

En el período de la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006) la corrupción fue interpretada como una desviación atribuible a individuos específicos, en el contexto de la transición democrática posterior a la alternancia política. Este enfoque permitió construir un discurso de legitimidad basado en la promesa de renovación ética del gobierno, pero limitó la formulación de políticas orientadas a modificar las estructuras

institucionales que favorecen la reproducción de prácticas corruptas. La personalización del problema generó un marco interpretativo con alta eficiencia simbólica, pero escasa capacidad de producir transformaciones organizacionales estables.

Durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se observó el desplazamiento hacia un concepto sistémico del fenómeno, en el que se definió la corrupción como un problema estructural que afecta el funcionamiento integral del gobierno y la sociedad. Este enfoque permitió ampliar el campo de intervención de la política pública e incorporar la corresponsabilidad de actores públicos y privados. Sin embargo, la prioridad en la agenda pública fue la seguridad, lo que limitó la consolidación de una estrategia anticorrupción institucionalizada, y esto se reflejó en resultados moderados en términos de percepción y control del problema.

En la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se consolidó el enfoque institucional, sustentado en la premisa de que los problemas estructurales requieren soluciones organizacionales complejas. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción representó el intento más relevante de construir una estructura normativa orientada a coordinar las funciones de fiscalización, transparencia y control administrativo. No obstante, la brecha entre el diseño formal y la capacidad efectiva de implementación mostró limitaciones asociadas a la autonomía de los órganos de control, la disponibilidad de re-

cursos y la persistencia de incentivos políticos que dificultó la aplicación de sanciones en casos de alto nivel.

El período 2018-2024, de Andrés Manuel López Obrador, se caracterizó por la adopción de un enfoque que combinó elementos morales con una reinterpretación estructural del problema de la corrupción. El discurso gubernamental la situó como la causa de múltiples disfunciones institucionales y justificó medidas orientadas a la reorganización administrativa y la reducción del gasto público. Este planteamiento fortaleció la credibilidad política de la estrategia anticorrupción, pero provocó cuestionamientos sobre la dependencia del liderazgo presidencial y la insuficiente consolidación de mecanismos institucionales autónomos capaces de sostener políticas públicas de largo plazo.

Cuadro 3. Estructura argumentativa del discurso anticorrupción (modelo de Toulmin)		
Gobierno	Tesis	Evidencia
Vicente Fox Quesada.	La corrupción es herencia del pasado.	Alternancia política.
Felipe Calderón Hinojosa.	La corrupción debilita al Estado.	Indicadores y casos.
Enrique Peña Nieto.	Se requiere un sistema anticorrupción.	Escándalos.
Andrés Manuel López Obrador.	La corrupción es la causa de todos los males.	Ahorros/percepción.
Claudia Sheinbaum Pardo.	Prevenir reduce la corrupción.	Digitalización.
Fuente: Elaboración propia.		

Por último, en el período iniciado en 2024, con Claudia Sheinbaum Pardo a la cabeza, se ha observado la incorporación de un enfoque preventivo orientado a modificar los incentivos institucionales que favorecen los actos de corrupción. La estrategia discursiva ha enfatizado la digitalización de procesos, la profesionalización del servicio público, la transparencia y la separación entre intereses económicos y decisiones gubernamentales. Este planteamiento se aproxima a los modelos de gobernanza anticorrupción contemporáneos, que privilegian la gestión por resultados y la construcción de controles *ex ante* sobre las

medidas punitivas. No obstante, la efectividad de este enfoque dependerá de la capacidad del gobierno de traducir principios normativos en mecanismos operativos evaluables.

El análisis longitudinal permitió identificar tres tendencias en la evolución del discurso gubernamental sobre corrupción. La primera corresponde al tránsito desde las interpretaciones individualistas hasta el concepto sistemático, lo que refleja la creciente influencia de la literatura especializada en gobernanza. La segunda se manifestó en el desplazamiento de estrategias correctivas hacia enfoques preventivos, orientados a modificar las condiciones que hacen posible la conducta corrupta. La tercera tendencia consiste en el paso de respuestas fragmentadas a modelos integrales de política pública, en los que la corrupción se vincula con dimensiones administrativas, económicas y democráticas.

Un hallazgo relevante de este estudio es el uso persistente de metáforas de carácter

Garantía	Tipo de argumento
El cambio moral genera un cambio institucional.	Moral.
Sin integridad no hay desarrollo.	Sistémico.
Los problemas estructurales requieren instituciones.	Institucional.
La honestidad produce bienestar.	Moral-estructural.
Menos incentivos → menos corrupción.	Preventivo.

médico-patológico en distintos periodos gubernamentales, lo que evidenció la construcción simbólica de la corrupción como una enfermedad social que requiere intervenciones urgentes. Este recurso discursivo contribuyó a legitimar reformas institucionales y medidas extraordinarias; pero simplificó la complejidad del fenómeno al reducirlo a la condición de que debe ser erradicada, más que gestionada mediante estructuras institucionales estables.

La aplicación del modelo argumentativo de Toulmin permitió identificar

que, a pesar de las diferencias ideológicas entre administraciones, el discurso gubernamental presentó estructuras argumentativas recurrentes basadas en la formulación de una tesis central, el uso de evidencias contextuales y la apelación a garantías normativas vinculadas con la legitimidad política (véase cuadro 3). Esta regularidad sugiere que existe una matriz discursiva relativamente estable en la manera como el gobierno mexicano construyó el problema de la corrupción, lo que contribuye a explicar la continuidad de ciertos enfoques a lo largo del tiempo.

En cuanto a las implicaciones para el diseño de políticas públicas, los resultados del estudio indican que las estrategias más prometedoras son las orientadas a modificar los incentivos institucionales, fortalecer la autonomía de los órganos de control y consolidar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La evolución observada sugiere que la efectividad de la política anticorrupción depende menos de la intensidad del discurso político y más de la capacidad de construir estructuras organizacionales estables, capaces de resistir cambios de administraciones y presiones del entorno político.

En conclusión, el análisis muestra que el discurso gubernamental mexicano sobre la corrupción ha experimentado un proceso de sofisticación conceptual, pues ha pasado de interpretaciones morales e individualistas a enfoques preventivos e institucionales más complejos. Sin embargo, la persistencia de brechas entre el discurso y la implementación efectiva indica que el principal desafío no radica en definir el problema, sino en traducir los marcos conceptuales en políticas públicas capaces de producir resultados consistentes e institucionalizados.

Referencias

- Bravo, J. (2009). La anticorrupción como corrupción: contradicciones discursivas en el Sistema Nacional Anticorrupción. *El Cotidiano*, (155), 43-58. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512745006.pdf>
- Camacho-Pérez, J. A. y Muñoz Rivero-Manrique, E. (2021). Política nacional anticorrupción: coordinación de políticas y retos para su implementación. *Estudios Políticos*, (53), 145-183.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *ps: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.
- Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Longman.
- Giménez, G. (2008). La conceptualización del poder en Michel Foucault. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(3), 547-579.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge University Press.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Molina, M. L. (2013). La estructura argumentativa como herramienta de análisis crítico

- del discurso en noticias sobre personas en situación de pobreza. *Cadernos de Linguagem e Sociedade*, (14), 212-233.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: how societies develop control of corruption*. Cambridge University Press.
- Nieto-Morales, F. (2020). El legado del «sexenio de la corrupción»: los retos del sistema nacional anticorrupción. *Foro Internacional*, 60(2). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2020000200683
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017). *Recommendation of the Council on Public Integrity*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner.
- Thompson, J. B. (1998). *Ideología y cultura moderna: teoría crítica social en la era de los medios de comunicación*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Toulmin, S. (1958). *The uses of argument*. Cambridge University Press.
- Transparency International (2023). *Corruption perceptions index 2023*. <https://www.transparency.org>
- Vázquez-Moyers, A. (2014). *La guerra contra el narcotráfico en el sexenio de Calderón. Análisis de discurso*. Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Querétaro. Querétaro, Querétaro. <https://ri-ng.uaq.mx/bitstream/123456789/745/1/R1003853.pdf>
- World Bank (2017). *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank*. World Bank Publications.

CONFERENCIA

Los controles del poder en crisis: entre la captura institucional y la resistencia ciudadana¹

JACQUELINE PESCHARD

Recibido: 5 de mayo de 2026. Aceptado: 15 de mayo de 2026

The controls of power in crisis: between institutional capture and citizen resistance

Introducción

Dos reformas constitucionales abonan al retroceso democrático

La reforma judicial de septiembre de 2024, aprobada en la última quincena del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), y la reforma constitucional que en diciembre del mismo año, ya con Claudia Sheinbaum en el gobierno, desapareció el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) junto con otros seis organismos autónomos, tres de ellos constitucionales autónomos —Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)—, marcaron el punto culminante de la demolición de instituciones de control del poder que son pilares clave de una democracia constitucional. Pero estas dos reformas no fueron producto de decisiones espontáneas, abruptas o sorpresivas; resultaron de un

.....
¹ Presentada en el 14vo. Seminario Internacional en Rendición de Cuentas, *Retroceso democrático, control institucional y resistencia desde los márgenes*.

Jacqueline Peschard. Universidad Nacional Autónoma de México (correo electrónico: jacpeschard@yahoo.com.mx | <https://orcid.org/0000-0003-3964-1852>).

proceso calculado, coordinado y sistemático que durante los seis años del gobierno de AMLO se fue cocinando en el marco de una polarización política extrema impulsada en el discurso y la práctica gubernamentales.

Dicha polarización ha estado reñida con cualquier pretensión de debate entre adversarios, o con la posibilidad de tender puentes de interlocución entre diversas corrientes de opinión. La polarización política que armó AMLO fue una plataforma para dar lugar a una nueva configuración del entramado público, respaldada por la aprobación popular de que gozaba, en la que sólo tenían cabida quienes respaldaban su gobierno. Todos los demás individuos u organizaciones —los otros— carecen de legitimidad para ser tomados en cuenta o participar en el debate público, lo que contraría el principio básico de una democracia, del derecho al disenso y la inclusión de la pluralidad. La polarización extrema es excluyente y contraria a los pilares esenciales de una democracia constitucional.

La reforma del Poder Judicial distorsionó el significado de la justicia al despojarla de su carácter técnico y de su obligada independencia del poder político, para convertirla en un ejercicio de subordinación a los cálculos e intereses de la clase gobernante y su partido dominante. La reforma dispuso purgar por completo al Poder Judicial para que las nuevas personas juzgadoras fueran electas por voto popular aun cuando sus conocimientos y su experiencia fueran mínimos, para que su legitimidad no se debiera al cumplimiento de la Constitución y las leyes, sino al apego a los aparatos de movilización de los votantes. De acuerdo con un estudio de Julio Ríos Figueroa, profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), sobre los perfiles de los ganadores de la elección judicial, éstos tienen en promedio 15 años menos de experiencia y preparación que las personas juzgadoras salientes (Ríos-Figueroa, 2025). La reforma abrió la puerta a la promoción indebida de funcionarios públicos y representantes populares y fue indebidamente permitida por el Tribunal Electoral, ya que los partidos políticos no podían participar. El deficiente diseño de la organización de la elección, lo complicado de las boletas utilizadas, la gran cantidad de personas por elegir (881 de 3 423 candidaturas) alejó a los votantes: sólo el 13% de los electores acudieron a las urnas. Adicionalmente, la jornada electoral estuvo marcada por la distribución masiva de «acordeones» que, más que guías de votación, fueron instrumentos que determinaron a los ganadores, sobre todo para los cargos superiores: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal de Disciplina Judicial (TDJ) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Así lo demostró el

análisis estadístico que Javier Aparicio presentó a la consideración del TEPJF, a manera de la figura de «amigos de la Corte», para contribuir a la evaluación documentada de la elección judicial (Aparicio, 2025). Empero, el TEPJF ignoró las correlaciones del estudio —entre los acordeones y los ganadores— y resolvió que las evidencias del fraude no permitían saber quiénes habían elaborado y distribuido los «acordeones», ni si los votantes les habían hecho caso. Tres de los cinco magistrados validaron la elección que cinco de los once consejeros electorales habían cuestionado severamente con datos de la academia y de organizaciones de la sociedad civil que trabajaron para medir el grado de vulneración a las elecciones judiciales. Es decir, fue una elección que no garantizó los principios constitucionales de unos comicios: apego a la ley, certeza, objetividad, imparcialidad, equidad e independencia.

Puesto que no se permitió el financiamiento público ni el privado para las campañas sino sólo erogaciones de los propios candidatos, ni la compra de espacios en medios electrónicos y redes sociales, se tergiversó el principio del voto equitativo y auténtico, ya que las candidaturas con más dinero tuvieron más posibilidades de darse a conocer. Las reglas alentaron la contratación oculta de espacios en redes sociales que, de acuerdo con el Observatorio Electoral Judicial (O EJ), implicó un gasto de entre dos y tres millones de pesos que benefició a 394 candidaturas, es decir, sólo a una pequeña parte de los contendientes. Aunque estos datos fueron presentados a la autoridad fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral (INE), ésta los ignoró al hacer la fiscalización de los recursos (O EJ, 2025). Tampoco tomó en cuenta las aportaciones en especie que significaron los «acordeones» para quienes aparecían en ellos y resultaron ganadores.

En suma, la participación de la sociedad civil, en los márgenes del marco institucional, evidenció las violaciones a la legislación de la elección judicial que se cometieron y que, a pesar de que se pusieron en manos de las autoridades las pruebas de irregularidades detectadas y detalladas, éstas optaron por desestimarlas al momento de calificar la validez de la elección. La mayoría de los integrantes del INE y el TEPJF sacrificaron su autonomía para alinearse al gobierno y el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), a fin de cumplir a toda costa con el propósito de que la justicia quedara en manos de jueces y juezas que debieran sus cargos a quienes movilizaron a los votantes y no al conocimiento de las leyes ni a la experiencia judicial de los propios aspirantes.

Una consecuencia importante del nuevo modelo de elección de las personas juzga-

doras es que se eliminó la carrera judicial para jueces y magistrados, de suerte que ya no dependerán de sus conocimientos técnicos y esfuerzos, de su dedicación y experiencia, para mantenerse y ascender en sus cargos, sino de que sus sentencias sean apreciadas por el poder político, que es al final el que tiene la capacidad de llevar votantes a las urnas, lo que decidirá su suerte. El cambio en los incentivos para la labor de jueces y juezas las convirtió en allegadas al poder y su partido.

Ante la decisión de las autoridades electorales de no investigar ni valorar las ilegalidades de la elección judicial, éstas actuaron más como operadoras del poder que como árbitros de los comicios, lo cual prueba que el poder político subió un peldaño más en la captura del INE y el TEPJF. Fue la academia, junto con observadores de la sociedad civil, quienes, desde los márgenes, documentaron rigurosamente las violaciones a las normas, lo que da cuenta del relevante papel que desempeñó la ciudadanía al vigilar que las elecciones sean una función del Estado y no del gobierno y sus intereses concretos. Así se consumó la anulación del Poder Judicial, en su carácter de fuerza contramayoritaria, que es esencial para asegurar la defensa de los derechos de las personas y la protección de las minorías.

Como bien ha dicho Adam Przeworski, en un proceso de dismantelamiento de la democracia y las instancias de control del poder lo más grave que puede suceder es que se anule al Poder Judicial, porque es el que tiene el control de la constitucionalidad, es decir, lo que da vigencia al máximo ordenamiento jurídico para seguir moldeando la actuación de los gobernantes (Przeworski, 2023).

Por otra parte, la reforma constitucional que eliminó al INAI y arrebató a las personas su derecho fundamental a conocer las decisiones y los actos de las autoridades para entender cómo se ejercen los recursos públicos y someter el poder a un escrutinio documentado, canceló la posibilidad de corregir los canales que subvierten la gestión pública en beneficio de sus operadores.

Aunque en la reforma de la Constitución y la ley general se mantuvieron los principios de la transparencia y el acceso a la información, como la máxima publicidad y la existencia de mecanismos ágiles para lograrlo, sin necesidad de demostrar interés jurídico, al desaparecer los organismos garantes con autonomía en los ámbitos federal y local y trasladar sus facultades a dependencias de gobierno se desnaturalizaron tales principios y los sujetos obligados devinieron juez y parte. Los efectos de contrapeso y control de la

apertura informativa sobre el poder se desdibujaron. Quedó obstaculizada la posibilidad de que el periodismo de investigación, la academia y organizaciones de la sociedad civil usaran el acceso abierto a la información para investigar casos de corrupción y difundirlos ampliamente entre toda la sociedad para empujar al gobierno a investigarlos.

La polarización extrema que cruzó transversalmente el gobierno de AMLO e impregnó el imaginario colectivo de la convicción de que sólo había una disyuntiva posible, la de colocarse del lado del pueblo, que él encarnaba, o en contra del pueblo, sin posibilidad alguna de darle razón y sentido a las posiciones de los otros, canceló la posibilidad de una conversación pública abierta y deliberativa. Como dijera Habermas, la pluralidad, la inclusión y el disenso son indispensables para darle vida al diálogo como fórmula para arribar a las mejores decisiones colectivas. Ese diálogo quedó anulado.

El órgano desconcentrado y sectorizado de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno (SABG) denominado Transparencia para el Pueblo, que sustituye al INAI, sólo tiene autonomía de decisión, y su titular es nombrado directamente por la presidenta de la República. Las autoridades garantes de los otros poderes y de los organismos constitucionales autónomos, sus respectivos órganos internos de control o equivalentes no ofrecen garantías de independencia para resolver a favor de los ciudadanos qué información debe ser pública y accesible. Con estos cambios se eliminaron la autonomía, la especialización y la colegialidad de los organismos garantes, así como la existencia de normas y criterios uniformes para un derecho universal.

Aunadas a la fragmentación de los criterios de apertura informativa, que antes estaban unificados en el INAI, la nueva ley general agrega causales de reserva de la información que, de acuerdo con los estándares internacionales, deben ser lo más acotadas y estrictas posibles. Como excepción a la máxima publicidad, la ley establece el interés del Estado, y por tanto del gobierno, en sustitución del interés público, que es de la colectividad. También se reservan los actos que afecten la paz social (*sic*) y servicios de protección estratégica, que pueden dar lugar a una interpretación poco clara y discrecional por parte de las autoridades de transparencia, que ahora son gubernamentales, para negar la información.

Actualmente, a seis meses de aprobada la nueva ley general, la autoridad garante para el gobierno federal, Transparencia para el Pueblo, ha recibido 2 456 recursos de revisión, y ha resuelto 456, de los cuales 385 se han desechado por no haberse formulado adecuada-

mente, 13 se han revocado, 25 modificado y 13 confirmado; es decir, en la gran mayoría de los casos no se han revisado a fondo las solicitudes. Respecto a la autoridad garante de las dos cámaras del Congreso federal (la contraloría respectiva), que adecuó su ley orgánica en julio de 2025, se dio seis meses para ajustar sus normas. El Órgano de Administración Judicial de la SCJN aún no tiene disposiciones normativas y el órgano interno de control de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) declaró en julio una suspensión de plazos para atender solicitudes sin motivación legal, y sigue sin haber información en su sitio web.

Sabemos que difícilmente se tomarán en cuenta los precedentes de transparencia fijados por los organismos garantes previos. Un ejemplo claro al respecto es cómo, en octubre de 2025, Petróleos Mexicanos (Pemex) negó información a la solicitud de los comprobantes de pago de la gasolina enviada a Cuba entre 2023 y 2024, con el argumento de que quien operó los envíos fue Gasolinas del Bienestar S.A. de C.V., una filial de Pemex que es una empresa mercantil. Este razonamiento viola el principio constitucional de que todo el dinero público, independientemente de la instancia que lo maneje, es siempre público. Pemex no puede esconderse bajo la naturaleza privada de su filial para ocultar dinero del erario. El INAI revocó la respuesta de Pemex e instruyó que se entregara la información (Martínez, 2025).

Más allá de la lentitud con la que están funcionando las autoridades garantes, resulta muy preocupante constatar que el sitio web del INAI fue deshabilitado por la SABG un mes después de su desaparición sin fundamento legal alguno. Sólo la presión insistente de organizaciones de la sociedad civil logró que la página web se reactivara en agosto, pero desconocemos si toda la información alojada ahí desde 2003 está completa o ha sido mutilada. El gobierno buscó impedir que estuviera a la vista la memoria histórica del INAI, incluyendo todos los recursos de revisión resueltos, así como estudios sobre políticas de transparencia, informes anuales e incluso sus publicaciones.¹

.....
¹ Esta práctica la han mostrado también otras dependencias, como la Secretaría de Educación Pública, que desactivó los sitios web del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el Coneval y la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), con lo que se perdieron más de 22 años de informes y bases de datos sobre diagnósticos de aprendizaje de educación básica y media superior (Backoff, 2025).

Atrás quedaron más de veinte años de vigencia de un modelo de transparencia que fue ejemplo para América Latina por la evolución virtuosa de sus altos estándares normativos, constatados por el Centre for Law and Democracy de Canadá. Aunque pudiera rescatarse parte de la masa crítica de expertos en transparencia que se forjó durante estos años, hemos sido despojados del compromiso público con la apertura informativa como escalón esencial de la rendición de cuentas que apuntala a un Estado democrático de derecho.

Las dos reformas mencionadas significaron la quiebra de nuestra Constitución, entendida como pacto social y como producto de amplias deliberaciones y acuerdos plurales. Hoy es un ordenamiento jurídico manipulado arbitrariamente por una sola fuerza mayoritaria que cobija a un régimen autoritario en construcción y que no permite, como dice Keane (2018), que los gobiernos sean monitoreados por ciudadanos para someterlos a controles institucionales y sociales, como dispone una democracia constitucional.

Lo que hizo posible el derrumbe de estas dos instituciones fue la concentración del poder en la Presidencia de la República, sustentada en su indiscutible legitimidad en las urnas y la inconstitucional mayoría calificada que las autoridades electorales otorgaron a Morena y sus aliados en 2024, violando así la Constitución.

Como todos sabemos, Claudia Sheinbaum ganó las elecciones presidenciales de 2024 con 59.7% de la votación; pero la coalición formada por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que la promocionó sólo obtuvo el 54.7% de los votos para diputados y senadores (3.5 millones de votos menos). Sin embargo, a la hora de distribuir las diputaciones de representación proporcional, siete de los once consejeros del INE le otorgaron a la coalición el 73% de las curules —es decir, una supermayoría calificada—, lo que viola el artículo 54 constitucional, que sólo permite el 8% de sobrerrepresentación y un máximo de 300 curules por partido (la coalición obtuvo 364 diputados). Esta decisión fue avalada por cuatro de los cinco magistrados del Tribunal Electoral. El gran debate al respecto se centró en si la lectura del límite constitucional del 8% de sobrerrepresentación debía ser literal (por partido) o funcional, sistemática e histórica (por partido, coalición o fuerza política) para evitar que un solo actor político concentrara los votos para reformar la Constitución a su antojo, sin necesidad de negociar o llegar a acuerdos con ningún otro.

Mientras que unos apoyaban literalmente el artículo 54 para asignar las curules y mantener el límite de sobrerrepresentación únicamente por partido político, siguiendo

los precedentes de elecciones previas, otros consideraban dicha interpretación como «un fraude a la Constitución» (Martín-Reyes y Garza-Onofre, 2024). Tal interpretación significaba abultar excesivamente el respaldo popular a la coalición ganadora en el Congreso, «sobrecargando el peso de unos votos, mientras se comprimía al mínimo los de la oposición» (Murayama, 2024).

En el Senado, la representación de la coalición gobernante quedó a tres escaños de alcanzar la mayoría calificada. Casi de inmediato, los dos senadores de primera minoría del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que perdió su registro legal por no alcanzar el 3% de la votación, decidieron buscar cobijo en la bancada del partido oficial, en contra del cual habían competido. El último escaño se procesó, en ocasión de la votación de la reforma judicial, mediante la extorsión de Morena al diputado panista Miguel Ángel Yunes Márquez para que cambiara su voto a favor de la reforma judicial por la cancelación de la orden de aprehensión en su contra por el uso de documentos falsos y un fraude procesal cuando era presidente municipal de Boca del Río. Dos meses después de la aprobación de la reforma judicial, una jueza de Veracruz canceló dicha orden de aprehensión. Yunes Márquez era ya miembro de la bancada de Morena en el Senado (Peschard, 2025).

Seis años orientados a preparar la destrucción de instituciones de control y contrapeso. Como señalé al principio, la crisis de los controles del poder, que se condensó en las dos reformas constitucionales referidas, fue producto de una estrategia de destrucción institucional fraguada durante los seis años del gobierno de AMLO, quien se negó a aprovechar su legitimidad de origen para convocar a un debate plural y a la formación de acuerdos o pactos consensuados para impulsar las reformas legales y constitucionales que se proponía. Como buen líder populista, el expresidente prefirió atizar la polarización política para desprestigiar y denostar a los que se rehusaban a apoyarlo, a fin de mantener al adversario visible, bien identificado, y así justificar las políticas y reformas que, aunque dañaran derechos y libertades, buscaban beneficiar a los más pobres. En opinión de AMLO, esta polarización servía para ampliar la concentración del poder en sus manos para combatir eficazmente los grandes problemas sociales, excluyendo así a más de 46% de la población que no había votado a su favor.

Desde que tomó protesta como presidente electo, y durante los primeros meses de su gobierno, AMLO aseguró a los integrantes del Poder Judicial y de los organismos constitu-

cionales autónomos que no interferiría en sus funciones ni trataría de subordinarlos a sus designios, como lo habían hecho los gobiernos en el pasado. Empero, muy rápidamente empezamos a constatar lo contrario, pues el expresidente desplegó dos acciones principales para concentrar el poder en sus manos y desacreditar a las instituciones de contrapeso al Ejecutivo, que fueron parte de una estrategia integral: 1) la colonización de instituciones autónomas mediante la imposición de sus titulares o la cancelación de los relevos de sus integrantes, y 2) una política eficaz de comunicación social, liderada por AMLO, para apropiarse de la agenda pública, desprestigiar a instituciones de contención del poder y denostar, o de plano perseguir, a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que eran sus críticos y adversarios.

En primer lugar, impuso el nombramiento de Rosario Piedra Ibarra al frente de la CNDH a pesar de su reconocida vinculación estrecha con Morena. Para obtener la mayoría calificada que se necesitaba, y que Morena y aliados no tenían, Ricardo Monreal, líder morenista en el Senado, manipuló las cifras de votación para lograr la suma necesaria. Desde entonces la CNDH quedó desprestigiada y subordinada a la voluntad del poder político. La señora Piedra también canceló *de facto* las funciones de colaboración y vigilancia de su Consejo Consultivo, al que desplazó consistentemente de cualquier involucramiento en las políticas de la CNDH, hasta que por fin sus seis integrantes optaron por renunciar en masa al cargo. Cuando, cinco años más tarde, se planteó el relevo de Piedra Ibarra, el Senado la volvió a designar pese a que públicamente había obtenido una de las evaluaciones más bajas de todos los aspirantes a ocupar el cargo. La votación fue una nueva farsa para reafirmar la captura de la CNDH (Zerega, 2024).

Respecto de la SCJN, la CNDH consideró conveniente que el ministro Arturo Zaldívar siguiera siendo su presidente, ya que había sabido impulsar votaciones de jueces y magistrados a favor de los intereses del gobierno y respaldar tanto la iniciativa ciudadana para juzgar a los expresidentes como la revocación de mandato, lanzadas por el expresidente. Legisladores morenistas propusieron que se extendiera su presidencia por dos años más, lo cual era flagrantemente violatorio de la Constitución. La reacción en contra de constitucionalistas y expertos, con influencia en la opinión pública, obligaron a Zaldívar a renunciar a dicha pretensión (Reuters, 16 de abril de 2021).

Este intento de pisotear la Constitución reveló el desprecio del expresidente por la legalidad cuando ésta iba en contra de sus cálculos políticos. En este mismo sentido, dado

que entonces carecía de una mayoría calificada en el Congreso, AMLO frenó los nombramientos de las dos vacantes del TEPJF y de 100 magistrados en tribunales electorales locales, con miras a cooptar a la mayoría de sus integrantes mediante distintos tipos de presiones, que resultaron eficaces para asegurar que sus votaciones se alinearan a los cálculos del gobierno. Esto se evidenció en la Sala Superior del TEPJF, cuyo comportamiento hasta entonces se había caracterizado por su independencia. A partir de la elección de 2024 se fue cristalizando una mayoría de tres de los cinco magistrados que siempre se pronunciaron a favor de la posición del gobierno, por absurda que fuera. La validación de la elección presidencial de 2024, con todo y las múltiples violaciones documentadas (inicio anticipado de las precampañas, sin fiscalización efectiva, con la intervención de AMLO a favor de su candidata presidencial en las mañaneras), mostró la conducta sesgada de la mayoría de los magistrados electorales, la cual se replicó durante la elección judicial de 2025.

En el caso del INAI, en 2023, después de un año sin acuerdos políticos en el Senado para nombrar por dos terceras partes (mayoría calificada) los relevos de dos de sus siete comisionados, finalmente se aprobaron; pero AMLO decidió objetarlos porque habían sido producto de una negociación entre Morena y el Partido Acción Nacional (PAN), lo que para él era inaceptable en su esquema polarizado donde «negociar es claudicar». Cuando un comisionado más concluyó su periodo, el INAI quedó sin quórum legal para sesionar (había cuatro y necesitaba cinco), con lo cual se paralizó la autoridad garante de dos derechos fundamentales: el acceso a la información pública y la protección de datos personales. Durante los casi cinco meses que estuvo inoperante, el INAI dejó de resolver ocho mil recursos de revisión, y aunque el poder judicial concedió la suspensión a diversos juicios de amparo, uno de ellos promovido por el propio Consejo Consultivo del INAI (12 de mayo de 2023) para obligar al Senado a hacer los nombramientos faltantes, éste los desacató sin ninguna consecuencia por la violación. Finalmente, la SCJN permitió que el INAI sesionara con sólo cuatro comisionados mientras que el Senado no cumpliera con su mandato constitucional de hacer los nombramientos faltantes, lo cual nunca sucedió, y el desacato quedó impune.

El nombramiento de cuatro consejeros electorales del INE en abril de 2023 mostró también cómo la extrema polarización impidió que se pusieran de acuerdo el gobierno y la oposición para negociar la designación de perfiles idóneos para ocupar los cargos. Los diputados recurrieron al sorteo, previsto por la ley como última instancia, para designar

a los consejeros y la consejera presidenta, que al final resultó ser parte de una familia muy cercana a Morena. La apropiación del gobierno y su partido de la designación de los relevos en el Consejo General del INE, en un contexto polarizado de imposible mediación o negociación, significó el primer escalón en la vulneración a la autonomía del árbitro electoral.

Una política de comunicación social enraizada en la marea de la hiperpolarización política encabezada por el ahora expresidente le permitió apropiarse de la agenda pública y desprestigiar a instituciones de contrapeso al poder. A través de las conferencias matutinas, persiguió a periodistas, comunicadores y organizaciones de la sociedad civil que difundían estudios bien fundamentados sobre sus políticas gubernamentales y sus efectos nocivos sobre la crítica y los contrapesos. Aunque algunos de los agredidos por el discurso presidencial ganaron amparos porque los ataques contenían discursos de odio (José Ramón Cossío, ministro en retiro) o violaban la libertad de expresión (Max Kaiser, miembro del Consejo Nacional de Litigio Estratégico), las sentencias sólo se cumplían parcialmente porque las menciones se retiraban de internet, pero los ataques continuaban en las mañaneras.

Bajo la pretensión de ser espacios para informar a la población, las «mañaneras» se revelaron como instrumentos de propaganda gubernamental a través de los cuales se desplegaron campañas de descrédito contra funcionarios de organizaciones independientes y autónomas del poder político; de manera destacada, para desacreditar a los presidentes del INE y de la SCJN.

Las embestidas sistemáticas desde la alta tribuna de Palacio Nacional contra Lorenzo Córdova y Norma Lucía Piña no sólo fueron verbales, también se tradujeron en movilizaciones de grupos afines al gobierno y su partido para lanzar ataques ofensivos contra sus resoluciones y sentencias, así como en contra de sus personas y familiares en vías públicas e incluso fuera de sus domicilios. Sin pudor alguno, el expresidente los justificaba en su derecho a la libertad de expresión, olvidando que la utilización de su alta investidura y los recursos económicos invertidos en las mañaneras eran actos de abuso del poder, sin consecuencias ni costo político alguno para Morena y su dirigente histórico. Sólo organizaciones de la sociedad civil realizaron un ejercicio de rendición de cuentas de las mañaneras, que demostró su carácter de espacios de desinformación pública.

La organización Artículo 19 investigó si 34 declaraciones del presidente respecto de varios temas: corrupción, economía, covid-19, organismos autónomos, programas socia-

les y seguridad eran verídicos o no, con base en solicitudes de información. Sus hallazgos mostraron que en el 58.8% no fue posible realizar tal verificación, pero en el 26.5% las declaraciones fueron falsas, y sólo en el 5.6% tenían un respaldo en documentos públicos oficiales (Jiménez, 2023). De igual manera, Luis Estrada, director de SPIN, Taller de Comunicación Política, presentó un balance del seguimiento de las mañaneras de AMLO a mitad del sexenio, el cual demostró que el presidente había hecho 55 042 «afirmaciones no comprobables» y 66 868 «afirmaciones falsas, engañosas o no verdaderas» (Estrada, 2022, p. 136).

La política de comunicación social que dictó la Presidencia de la República invadió los medios públicos en radio y televisión, y los convirtió en declarados propagandistas del gobierno. Con ello incumplen su función social de informar sin sesgos políticos y estar abiertos a las diferentes corrientes de opinión para contribuir a crear una opinión pública libre e informada. Es cierto que las personas, sobre todo las más jóvenes, se informan cada vez menos en los medios convencionales y que todavía quedan espacios para el debate y la crítica informados de quienes se rehúsan al control monopólico de la información por parte del poder político.

La desinformación, o información selectiva, difundida desde las mañaneras se potencializó a través de las redes sociales, que son muy atractivas porque ofrecen información breve, simple, inmediata y que apela a las emociones, lo que permite reafirmar posiciones políticas particulares. Si bien las redes tienen un impacto positivo en la libre manifestación de ideas porque carecen de responsabilidades y están limitadas por las «cámaras de eco», desde la perspectiva del gobierno, alimentan fácilmente el respaldo a quien emite los mensajes, sobre todo si se trata de un presidente con amplios márgenes de popularidad.

Como bien ha señalado la periodista inglesa Helen Lewis, las redes sociales ofrecen al gobierno transmitir la sensación de cercanía con la gente, de comunicación uno a uno, lo que favorece las respuestas rápidas, pero carentes de argumento y transparencia. Esto da pie a lo que llama una sociedad oral y visual, es decir, a «una cultura de la narrativa, sin verificación de datos, que favorece a líderes todopoderosos y a gobiernos punitivos» (Lewis, 2025).

Al control de la agenda pública y el monopolio de la comunicación política se sumó la capacidad del expresidente AMLO de disciplinar a los legisladores de su coalición de gobierno para que sus iniciativas de ley y de reformas constitucionales y sus decisiones sobre

los nombramientos se acataran sin moverles una coma, es decir, sin deliberación alguna. La subordinación del Poder Legislativo llevó a que se aprobaran iniciativas sin cumplir los requisitos mínimos de la misma técnica parlamentaria (existencia de quórum, sesiones en el recinto establecido, recuento probado). Un caso particularmente escandaloso fue la aprobación por Morena y sus aliados de 20 reformas legales en cinco horas el 28 de abril de 2023, sin discusión en comisiones y sin siquiera contar con el quórum legal necesario (García, 2023).

AMLO promovió iniciativas de ley que contravenían la Constitución, como la incorporación de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), la reforma a la ley eléctrica, recortes a las remuneraciones de los servidores públicos, aumento de las causales de la prisión preventiva oficiosa, reformas electorales para restringir la autonomía del INE, reducir la pluralidad del Congreso y el financiamiento público de los partidos. Todas ellas fueron impugnadas mediante amparos o acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales. La intervención de la SCJN pudo frenarlas, ante el enojo abierto del expresidente. Fiel a esta misma ruta de impulsar políticas inconstitucionales, AMLO emitió un decreto el 22 noviembre de 2021 para que diversos proyectos gubernamentales se declararan de interés público y de seguridad nacional, a fin de asignarles presupuestos extraordinarios sin tener que cumplir con las normas de contratación o de transparencia. Dos años después, la SCJN declaró inconstitucional dicho decreto porque pretendía que un acto administrativo estuviera por encima de la ley; sin embargo, ese mismo día AMLO firmó un nuevo decreto para que sus obras favoritas (refinería de Dos Bocas, Tren Maya, aeropuertos del sureste) fueran declaradas de interés público y seguridad nacional para impedir que se transparentaran los recursos invertidos en ellas. El INAI interpuso controversia constitucional en contra del decreto porque invadía su competencia exclusiva en materia de transparencia, pero ésta no la alcanzó a resolver la SCJN que fue destituida por la reforma de 2024.

Los últimos meses del gobierno de AMLO ratificaron su desdén por la legalidad y su voluntad de dejar un legado preciso para su sucesora en caso de que, como se calculaba, obtuviera la mayoría calificada en el Congreso. Entre las famosas 20 iniciativas (18 de ellas constitucionales) que envió al Congreso el 5 de febrero de 2024 destacaban la reforma judicial, la desaparición de organismos constitucionales autónomos, la extensión de las causales de la prisión preventiva oficiosa y la reforma electoral.

La reforma electoral, cuyo diseño se hizo depender de una comisión de la Presidencia y no del Legislativo, como debía ser para incluir las diferentes corrientes políticas, sí oiría diferentes voces; pero su contenido no se abriría al debate porque, como dijo Pablo Gómez, presidente de dicha comisión, hoy existe «una nueva mayoría» que va a decidir por sí sola.

Claudia Sheinbaum cumple puntualmente el guion de su antecesor y va más allá en restringir derechos

El resorte autoritario del legado de su antecesor y mentor ha encontrado en la presidenta un eco expansivo. La propuesta de reforma a la Ley de Amparo para achicar los márgenes de protección del ciudadano frente a abusos del poder, a través de reducir la figura de las suspensiones, e incluso aplicando la nueva ley retroactivamente, es una violación clara a la Constitución porque va en el mismo sentido de aumentar la concentración del poder político a costa de un derecho esencial de las personas. Los intensos debates que se desataron sobre los alcances de la reforma y las diferencias que surgieron incluso entre integrantes de Morena sobre la retroactividad de la ley, al final la dejaron fuera.

No ha sido la presión de las oposiciones, ni mucho menos la intervención de la CNDH, sino el esfuerzo y la presión desplegada por la sociedad civil para dar a conocer a la población los efectos negativos de la reforma a la Ley de Amparo sobre sus derechos básicos de defenderse frente a abusos de las autoridades lo que ha convertido el tema en un asunto de agenda pública y no sólo de expertos.

Para cerrar esta presentación sobre la crisis de controles sobre el poder, la captura de instituciones y las resistencias ciudadanas, vale la pena rescatar una noticia reciente que parece haber implicado una vuelta de tuerca en el combate a la corrupción. El pasado 9 de septiembre de 2025, las autoridades federales encargadas de perseguir delitos, es decir, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y la Fiscalía General de la República (FGR), con la colaboración de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), anunciaron la existencia de megaoperaciones de huachicol fiscal y la detención de 14 personas que fueron remitidas al ministerio público. Cinco de ellas son altos mandos de la Secretaría de Marina: un vicealmirante y su hermano, que son sobrinos políticos del exsecretario de Marina del expresidente AMLO, además de personal de alto nivel de aduanas de la frontera norte y empresarios comercializadores del combustible. Se trata de un caso inédito

de intervención institucional que involucra el contrabando de millones de litros de diésel en barcos a los que se les permitía ingresar a puertos del país como Altamira y Tampico sin pagar impuestos, como si se tratara de aceites o lubricantes, para después entregarlos a gasolineras e incluso al crimen organizado.

Lo más relevante de esta captura de delincuentes de las altas esferas del gobierno y del empresariado es que se evidenció que la corrupción implica una red de complicidades y la participación de diferentes sectores de la sociedad, el gobierno e incluso el crimen organizado. En esta intersección de intereses, el involucramiento de personajes de la Marina pone de relieve que la alianza de AMLO con las fuerzas armadas para otorgarles grandes cantidades de dinero y funciones clave del Estado mexicano como aduanas, puertos, aeropuertos, bancos y obras públicas no ha servido para controlar la corrupción. Los militares fueron capaces de liderar la imbricación de intereses en el «huachicol fiscal» para desfalcar al erario por sumas multimillonarias y contribuir a corroer el sistema político.

Todo parece indicar que la acción del gobierno federal de dar a conocer este caso de corrupción estuvo vinculada a la presión del gobierno de Estados Unidos, dada la participación de empresas de aquel país; pero más allá del móvil que la provocó, hasta la fecha el gobierno mexicano afirma que el desfalco asciende a 16 000 millones de pesos, lo cual es falso. Estudios realizados por el Observatorio Ciudadano de Energía, que ha analizado la evolución del fenómeno, comparando datos de exportación de Estados Unidos a México y de importación en nuestro país, se calcula la pérdida del erario en alrededor de 123 000 millones de pesos. Una vez más, es la participación de integrantes de la sociedad civil lo que permite demostrar la opacidad del gobierno en un caso que él mismo difundió (Barnés de Castro, 2025).

En suma, la desaparición de instituciones autónomas que vigilaban al poder para empujarlo a rendir cuentas y la captura de las que tienen el cometido de proteger los derechos de las personas frente a actos arbitrarios y abusivos del poder han sido actuaciones sostenidas de los gobiernos de Morena para avanzar en la concentración del poder. Es cierto que los grandes intereses económicos, tanto nacionales como internacionales, tienen la posibilidad de ponerle diques a dicha captura institucional; pero la sociedad civil ha mostrado resistencia de manera firme y constante para defender nuestra incipiente democracia constitucional, que ha sido atropellada.

Referencias

- Aparicio, J. (2025). *Análisis estadístico de la elección judicial en México*. analisis_estadistico_eleccion_judicial_11ago25web.pdf
- Backoff, E. (2018, 23 de octubre). La desaparición del INEE implica quedarse sin información, ni evaluación en la educación. *Enfoque Noticias*.
- Barnés de Castro, F. (2025, 8 de octubre). Huachicol: uno de los delitos más costosos. *Excélsior*.
- Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas-Universidad de Guadalajara (2025, 14 de octubre). XIV Seminario Institucional en Rendición de Cuentas.
- Estrada, L. (2022). *El imperio de los otros datos. Tres años de falsedades y engaños desde palacio*. Grijalbo.
- García, C. (2023, 30 de abril). Legisladores cambiaron votos y Senado quedó sin quórum. *Expansión*.
- Jiménez, D. (2023, 14 de marzo). Artículo 19 desmiente afirmaciones de AMLO en las «mañaneras». <https://www.ejecentral.com.mx/articulo-19-desmiente-afirmaciones-de-amlo-en-las-mananeras>
- Keane, J. (2018). *Vida y muerte de la democracia*. Instituto Nacional Electoral; Fondo de Cultura Económica.
- Lewis, H. (2025). *The Guardian*. www.theguardian.com
- Martín-Reyes, J. y Garza-Onofre, J. J. (2024, 24 de junio). El verdadero fraude: la sobrerrepresentación en el Congreso. *Nexos*.
- Martínez, E. (2025, 21 de septiembre). Pemex afirma que pagos de Cuba a Gasolinas Bienestar son asunto privado. *El Universal*.
- Murayama, C. (2024, 17 de julio). Sobrerrepresentación: el truco del trasvase de triunfos. *El Financiero*.
- Observatorio Electoral Judicial (2025, 18 de agosto). *Reporte final*. www.oej.mx
- Peschard, J. (2025). La degradación de la política mexicana. La mayoría calificada en el Senado, 2024. En M. Marván, J. J. Orozco y D. Valadés (coords.), *La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Przeworski, A. (2023, 1 de marzo). *La mecánica del retroceso democrático*. [Conferencias magistrales #48, INE en línea]. [La-mecanica-del-retroceso-democratico.pdf](#)

Reuters (2021, 16 de abril). AMLO respalda ampliar 2 años el mandato de Arturo Zaldívar al frente de la SCJN. *El Economista*.

Ríos-Figueroa, J. (2025, 6 de diciembre). Mapa para navegar la incertidumbre judicial. *Nexos*.

Zerega, G. (2024, 13 de noviembre). El Senado reelige a Rosario Piedra Ibarra al frente de la CNDH pese a todas las críticas. *El País*. [elpais.com>mexico>el-senado-reelige-a-rosario-piedra-ibarra-al-frente-de-cndh/](https://elpais.com/mexico/el-senado-reelige-a-rosario-piedra-ibarra-al-frente-de-cndh/)

.....
RESEÑA DE LIBROS

Las relaciones que hacen funcionar la democracia: una propuesta de análisis relacional para los consejos ciudadanos en México

MARÍA AZUCENA SALCIDO LEDEZMA

Recibido: 17 de abril de 2026. Aceptado: 24 de abril de 2026.

Participación ciudadana, innovaciones democráticas y sus límites

En el contexto contemporáneo de las democracias latinoamericanas, los mecanismos de participación ciudadana se han multiplicado sin garantizar necesariamente mejores resultados. Desde finales del siglo xx, muchos gobiernos emprendieron políticas participativas tanto en respuesta a demandas sociales como por estrategias de modernización administrativa. Entre los distintos mecanismos, como presupuestos participativos, consultas ciudadanas, contralorías sociales, entre otros, los

.....

María Azucena Salcido Ledezma. El Colegio de Jalisco, México (correo electrónico: masalcido@elcolegiodejalisco.edu.mx | <https://orcid.org/0009-0007-9084-4440>).

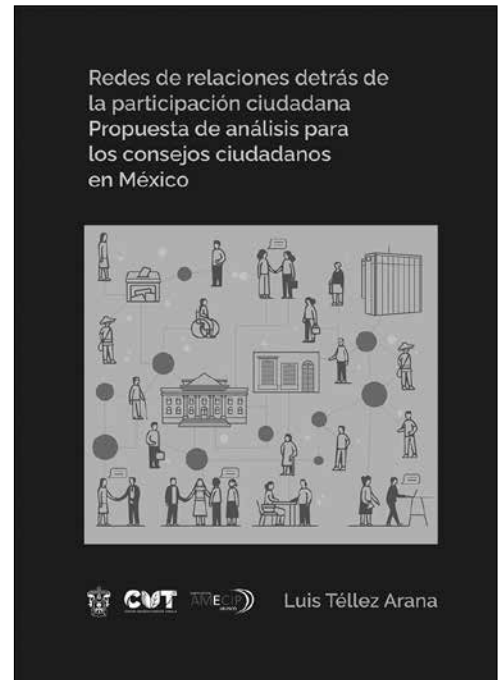
consejos ciudadanos (cc) se consolidaron como las figuras más recurrentes en los gobiernos locales debido a su escala y cercanía con la ciudadanía. En México, el 60% de los 140 municipios con reglamentación de participación ciudadana formaliza a los cc (p. 16), lo que refleja su arraigo institucional.

Sin embargo, los diagnósticos académicos suelen ser críticos: en la práctica, muchos consejos no funcionan, son capturados por intereses dominantes o quedan reducidos a instancias de simulación. En este debate, Luis Téllez Arana presenta una propuesta que desafía los enfoques dominantes, centrados en el diseño institucional o en los atributos individuales de los actores. Su argumento central es que el éxito o fracaso de los consejos ciudada-

nos depende de las relaciones sociales que se tejen entre quienes participan en ellos, es decir, propone un giro relacional en el análisis de las innovaciones democráticas.

El libro, acreditado mediante revisión por pares doble ciego, se inscribe en el debate latinoamericano sobre las posibilidades reales de las innovaciones democráticas. Como bien afirma Melissa Amezcua Yépiz en el prólogo, estas innovaciones son frecuentemente «archipiélagos democráticos»: experiencias inacabadas, amenazadas por la captura o la simulación, cuyo estatus ambivalente exige nuevas herramientas de análisis (p. 11). La obra de Téllez Arana busca precisamente proveer esas herramientas.

La sociología relacional como eje ordenador
La fortaleza más notable del libro reside en la solidez de su andamiaje teórico. El autor fundamenta su obra en la sociología relacional, cuyo principio organizador consiste en desplazar el locus analítico de las unidades sociales individuales, ya sean personas o colectivos, hacia las relaciones sociales en proceso entre esas unidades. La referencia principal es Mustafa Emirbayer, cuyo manifiesto en pro de una sociología relacional (p. 18) es presentado como la piedra de toque del paradigma. A ese diálogo se suman las contribuciones de Pier-



Luis Téllez Arana (2025). *Redes de relaciones detrás de la participación ciudadana. Propuesta de análisis para los consejos ciudadanos en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Tonalá.

.....

paolo Donati, Nick Crossley y François Dépelteau.

Téllez Arana opta por la versión del realismo crítico de Donati, que reconoce la existencia de elementos más allá de las instituciones formales que producen re-

laciones y concede cierta agencia interna a los actores. Esta decisión teórica es prudente para el estudio de los CC, espacios altamente institucionalizados donde el diseño normativo establece un marco que los actores no pueden ignorar, pero que tampoco determina por sí solo los resultados. Así, el relacionismo no elimina al neoinstitucionalismo del análisis, sino que lo complementa al mostrar que un mismo diseño legal puede arrojar resultados heterogéneos, según cómo se gestionen las relaciones internas y externas del consejo.

Otro aporte de este bloque es la reformulación relacional de conceptos clásicos. El liderazgo, por ejemplo, deja de analizarse como un atributo de la persona (sus actitudes, capacidades o carisma) para convertirse en una propiedad que emerge de la red de relaciones que se configura en torno a ciertos actores. El análisis pasa del individuo al tejido de vínculos, lo cual abre posibilidades empíricas nuevas para entender cómo el liderazgo puede favorecer o entorpecer la acción colectiva dentro de un consejo.

La dinámica relacional: un concepto operativo

El concepto central de la obra es la dinámica relacional, definida como las dimensiones que asumen los arreglos relacio-

nales formados y estabilizados durante la gestión de propuestas ciudadanas. Téllez Arana identifica cuatro componentes con potencial explicativo.

Los objetivos no aluden únicamente a los fines formales del consejo, sino también a la convergencia o divergencia entre las concepciones individuales que los participantes tienen sobre las propuestas concretas. El involucramiento refiere a la intensidad del compromiso, que puede oscilar entre la mera recepción de información y la colaboración activa. El liderazgo se observa como una estructura de coordinación de tareas que puede estar concentrada en un actor o distribuida entre varios. Finalmente, la relación con el gobierno alude a la distancia y las cualidades de la interacción entre el consejo y las instituciones representativas: si es flexible o cerrada, de afinidad o de rechazo, de confianza o de desconfianza.

El autor agrupa estos componentes en dos configuraciones: la interaccional, que se refiere a las conexiones cara a cara que favorecen o dificultan la cohesión entre los participantes, y la estructural, que describe las propiedades de la red que permiten o bloquean la distribución del poder necesaria para alcanzar los objetivos. El marco analítico resultante trasciende el caso estudiado y puede transferirse a otros procesos

de participación institucionalizada, lo que dota a la propuesta de una vocación comparativa de largo alcance.

El análisis de redes sociales como herramienta metodológica

La operacionalización de la propuesta teórica mediante el análisis de redes sociales (ARS) es otra aportación valiosa de esta obra. Téllez Arana construye un puente entre la sociología relacional como paradigma ontológico y epistemológico y el ARS como herramienta metodológica concreta, articulación poco frecuente en la literatura sobre participación ciudadana.

Para cada componente de la dinámica relacional se definen indicadores derivados del ARS: densidad de la red, grado nodal, intermediación (*betweenness*), equivalencia estructural y centralización, entre otros. Estas medidas permiten traducir categorías teóricas en dimensiones empíricamente observables y comparables, tales como la cohesión de los objetivos o la concentración del liderazgo. La información se recolectó mediante trabajo de campo participante, entrevistas semiestructuradas, cuestionarios sociométricos y revisión documental. Los sociogramas de redes se procesaron con el *software* UCINET, de acceso libre.

La metodología adoptada es la del

estudio de caso único integrado, lo que implica analizar subunidades dentro de un mismo caso para detectar variaciones internas. Esto permite, como el propio autor señala, «destapar la caja negra de la participación» (p. 23), o lo que algunos autores denominan pasar del *background* al *backstage* del proceso participativo (p. 23).

El Comupac de Guadalajara: un caso ilustrativo y revelador

Para poner a prueba la propuesta, Téllez Arana analiza el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (Comupac) del municipio de Guadalajara, Jalisco, durante el período 2015-2019. La elección se justifica ya que se trata de un CC con un diseño institucional formalmente abierto y con ambiciones democratizadoras, lo que permite controlar la variable del diseño normativo y concentrar la atención en la dinámica relacional.

El autor selecciona tres subprocesos del Comupac con resultados contrastantes: el Presupuesto Participativo Ampliado (PPA), que fue implementado en la mayoría de sus aspectos; la Evaluación de Capacidades a la Dirección de Participación Ciudadana (ECDPC), que logró una implementación parcial, y la Transversalización de la Participación Ciudadana (TPC), que no fue implementada. Esta variación

deliberada en la variable dependiente hace posible un diseño comparativo interno que es metodológicamente riguroso.

En el PPA, la dinámica relacional presentó objetivos convergentes, una estructura de liderazgo concentrada en un actor central (el presidente del Comupac, codificado como A9) con un estilo promotor, un involucramiento de alta intensidad que llegó hasta la colaboración efectiva, y una relación con el gobierno que, si bien no estuvo exenta de tensiones, resultó lo suficientemente flexible para que la propuesta prosperara. En contraste, el TPC exhibió objetivos divergentes, un liderazgo difuso sin actores centrales definidos, relaciones de involucramiento que no superaron el nivel de intercambio de información, y vínculos distantes y de rechazo con las dependencias gubernamentales. La ECDPC ocupó una posición intermedia en todos estos componentes, lo que se corresponde con sus resultados parciales.

Un hallazgo que merece atención surge del análisis del liderazgo en el PPA. La red de relaciones del subproceso estuvo altamente centralizada en el actor A9, quien monopolizaba los vínculos de coordinación tanto en el interior del consejo como con los actores gubernamentales. Cuando este actor se retiró antes de concluir el proceso, la red quedó expuesta al riesgo de

colapso: al ser un punto de corte dentro de la red, su salida debilitó el tejido relacional construido. Este hallazgo ilustra con claridad una de las cuestiones estructurales que el libro identifica: la centralización del liderazgo puede impulsar los procesos en el corto plazo, pero genera una vulnerabilidad que compromete su sostenibilidad. La democracia local, sugiere el análisis, requiere liderazgos que distribuyan poder, no que lo concentren.

Alcances, limitaciones y pertinencia de la propuesta

La principal fortaleza del libro es la coherencia entre sus propuestas ontológica, epistemológica y metodológica. Se articula con precisión un paradigma teórico con una herramienta cuantitativa como el ARS. La apuesta por el relacionismo como eje ordenador le permite reformular categorías analíticas clásicas en términos procesuales y dinámicos, lo que enriquece la mirada sobre fenómenos que suelen estudiarse de manera estática. La conclusión general del trabajo es contundente: la dinámica relacional influye en los resultados de los CC, y su variación dentro de una misma unidad social se traduce en desempeños diferenciados, aun con los mismos integrantes y el mismo diseño institucional.

El autor es honesto respecto a sus limitaciones. Reconoce que el estudio de caso único, aunque integrado en tres subprocesos, no permite hacer generalizaciones empíricas robustas. Señala además que el análisis deja fuera otros factores contextuales, como el ciclo político municipal, la cultura organizacional de la burocracia y el perfil socioeconómico de los consejeros, que podrían complementar la explicación (p. 153). Estas limitaciones no reducen el valor del trabajo, sino que delinean una agenda de investigación futura que el propio texto esboza con claridad y que invita a hacer estudios comparativos en otros municipios y contextos.

En suma, *Redes de relaciones detrás de la participación ciudadana* es una obra que complementa los estudios sobre democracia participativa en México. Sus implicaciones prácticas son relevantes: quienes coordinan consejos ciudadanos o

participan en ellos podrían prestar atención sistemática al tipo de relaciones que se forman en su interior y hacia el gobierno, con el fin de identificar configuraciones desfavorables y corregirlas a tiempo. Esta apuesta por vincular la investigación académica con la mejora de las prácticas participativas refleja un potencial democrático que va más allá del diagnóstico. El libro demuestra que una respuesta sobre por qué un consejo ciudadano funciona o fracasa no está en el reglamento, sino en las relaciones.

Referencia

Téllez-Arana, L. (2025). *Redes de relaciones detrás de la participación ciudadana. Propuesta de análisis para los consejos ciudadanos en México*. Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Tonalá.

Enfoque y alcance

RC|RENDICIÓN DE CUENTAS es una revista impresa y digital de acceso abierto. Su propósito es articular e impulsar un espacio de resonancia nacional e internacional para la investigación sobre rendición de cuentas en castellano y con énfasis en los países de la región de América Latina. Asimismo, busca consolidar una red de cooperación académica en este campo de investigación.

La revista publica trabajos de investigación cuyo eje principal es la rendición de cuentas en los campos temáticos de la transparencia, fiscalización, combate a la corrupción, responsabilidad pública y tópicos asociados. Publica dos volúmenes al año y se estructura en tres secciones: a) artículos; b) conferencias, y c) una sección de reseñas (de libros, datos y numeralias).

El público objetivo o destinatario es la comunidad de académicos, profesores, investigadores, estudiantes de posgrados de investigación en el área de ciencias sociales y todo el público interesado en los temas de la revista.

La periodicidad de la revista es semestral. El tiraje será de 200 ejemplares impresos y uno electrónico. El tiraje de la versión

impresa está sujeto a cambios presupuestales que se pudieran presentar en versiones subsecuentes.

Pautas de publicación para autores

Redacción. La extensión máxima de los trabajos —incluyendo notas al pie y referencias— no deberá exceder las 10 000 palabras escritas en Times New Roman a 12 puntos con interlineado 1.5.

Sobre los y las autoras. Al inicio del texto se indicará el nombre del(os/as) autor(es/as), la institución a la que pertenece(n) y la dirección postal y electrónica completas, para correspondencia. Además, adjuntar su cuenta orcid.org.

Resumen. Los autores deberán incluir un resumen de su manuscrito de entre 50 y 100 palabras en español e inglés con cinco conceptos clave.

Formato. El formato de los artículos debe ser en Word, las citas y las referencias deberán elaborarse según el formato APA (autor, año, p./pp.).

- Todos los títulos y subtítulos de sección deben ser claros y concisos.
- Cuando el artículo contenga citas textuales de hasta cinco líneas o hasta 40

palabras, éstas deberán ir en el cuerpo del texto, entre comillas. Si la extensión es mayor, deben escribirse en párrafo aparte, con sangría a ambos lados, sin comillas y a espacio sencillo. Cuando la cita contenga agregados del autor, éstos deberán encerrarse entre corchetes. Toda cita que se haga en el texto debe ir acompañada de la referencia correspondiente.

- Para el uso de siglas o acrónimos, la primera vez que se mencionen deben escribirse entre paréntesis e ir antecedi- dos del nombre completo.
- Las notas al pie de página deberán con- tener acotaciones que no puedan ir en el texto.
- Las tablas, las figuras y los cuadros de- ben tener títulos descriptivos y fuente. Además deben ser numeradas.
- Las notas de tablas, figuras, esquemas, etcétera, con sus fuentes deben estar inmediatamente debajo y antes de su fuente.
- Si el texto contiene elementos visuales o gráficos, además se deberán entregar en archivo anexo, en el programa en que fueron originalmente elaborados (Excel u otros), a fin de poder modificarlos en caso necesario.

Referencias. Las referencias deben ser presentadas al final del trabajo, ordenadas

alfabéticamente de acuerdo con sus autores y ajustarse al siguiente esquema:

- a. Libros: apellidos, iniciales de nombre, (año), título en cursivas, editorial.
- b. Capítulos en libros: apellidos, iniciales de nombre, (año), título en letra nor- mal. En iniciales de nombres, apellidos del compilador (comp.) o editor (ed.), título del libro en cursivas, editorial.

Dictaminación. La revista **RC|RENDI- CIÓN DE CUENTAS** enviará los manuscritos originales a dictamen con especialistas en la materia, siguiendo el principio de doble ciego. Una vez recibidas las evaluaciones la revista tomará una decisión y la dará a cono- cer a los autores, en lo posible en un plazo no mayor de tres meses. Sólo se considerarán para su publicación artículos que reciban dos dictámenes positivos.

Políticas editoriales

Políticas de evaluación de pares. Los manus- critos de artículos que busquen ser publica- dos en **RC|RENDICIÓN DE CUENTAS** debe- rán seguir el siguiente procedimiento:

1. Los manuscritos originales serán some- tidos a la evaluación de dos especialis- tas en la materia.
2. Los/as dictaminadores/as deberán ser académicos/as de reconocido prestigio en el campo de estudio en cuestión, con adscripción a instituciones académicas,

nacionales o extranjeras y de preferencia miembros del Sistema Nacional de Investigadores.

3. Los nombres de los evaluadores/as permanecerán en el anonimato para el autor/a del manuscrito, de modo que el proceso de dictamen se realice mediante un procedimiento de doble ciego.
4. Los/as dictaminadores/as evaluarán por escrito la calidad científica de los textos con base en su coherencia interna, originalidad, contribución al avance del conocimiento de los temas y la utilización apropiada y especializada de la bibliografía.
5. El dictamen por escrito deberá entregarse en el plazo máximo de tres mes. En dicho documento se realizará la evaluación general de publicación en alguno de los siguientes rubros: no publicable, publicable con modificaciones mayores, publicable con modificaciones menores, o publicable sin modificaciones.
6. Una vez recibidas las evaluaciones, el coordinador editorial dará a conocer a los/las autores/as el resultado de la decisión.
7. En caso de que únicamente uno de los dictámenes resulte positivo (publicable con modificaciones menores o publicable sin modificaciones), el director de la

revista, con el apoyo del Consejo Editorial, podrá solicitar una tercera evaluación, cuyo dictamen será considerado como definitiva.

8. En caso de que los/as dictaminadores/as hayan solicitado modificaciones mayores para la aprobación del manuscrito, el coordinador editorial enviará a revisión de los/as dictaminadores/as la nueva versión para que la evalúen nuevamente.
10. Sólo se considerarán para su publicación artículos que reciban dos dictámenes positivos al final del proceso.

Política de acceso abierto

La revista es de acceso abierto, es decir, todo su contenido está disponible de manera gratuita, sin cargo alguno para el lector o las instituciones. Los usuarios pueden leer, descargar, distribuir, imprimir y enlazar a los textos completos de los artículos, siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente.

Política antiplagio

Los autores de los manuscritos son enteramente responsables del contenido de sus colaboraciones, así como de garantizar que éstas sean originales e inéditas. Como política para la prevención del plagio, la revista se reserva el derecho de revisar, mediante el

uso del *software* antiplagio *Ithenticate* todos los manuscritos propuestos para su publicación, utilizando los criterios habituales para detectar tales prácticas.

Si el autor de un artículo o reseña incurre en plagio u otra práctica deshonestas, el material no será publicado.

Política de privacidad

Los nombres, afiliaciones institucionales, identificadores académicos (como Orcid) y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista serán utilizados exclusivamente para los fines editoriales propios del proceso de evaluación, edición y publicación académica.

En el caso de los artículos aceptados, la revista podrá compartir los metadatos

académicos necesarios con sistemas de indexación, repositorios, bases de datos y directorios académicos nacionales e internacionales con el único propósito de garantizar la visibilidad, identificación y correcta citación de los trabajos publicados.

La revista no venderá, cederá ni transferirá datos personales con fines comerciales ni para usos distintos a los estrictamente académicos y editoriales.

Política de atención a quejas

Las quejas, los desacuerdos o inconvenientes que surjan entre quienes participan en el proceso editorial de la revista se resolverán consultando los lineamientos de COPE. Favor de dirigir su comunicación al correo rc.rendiciondecuentas@cucea.udg.mx

Sin huella documental.
Órdenes verbales internas: cadenas de silencio y corrupción

TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA

La construcción discursiva de la corrupción en México:
análisis comparativo del discurso gubernamental
y su impacto en las políticas anticorrupción, 2000-2024

JOSÉ SANTOS ZAVALA

CONFERENCIA

Los controles del poder en crisis:
entre la captura institucional y la resistencia ciudadana

JACQUELINE PESCHARD

RESEÑA DE LIBRO

Las relaciones que hacen funcionar la democracia:
una propuesta de análisis relacional
para los consejos ciudadanos en México

MARÍA AZUCENA SALCIDO LEDEZMA



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA



ISSN 2992-7935



9 772992 793000