

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 3 | NÚMERO 6 | JULIO-DICIEMBRE DE 2025 | ISSN-e: 2992-7935

Presentación

MAURICIO MERINO

ARTÍCULOS

El dilema ético del denunciante y la lucha
contra la corrupción: marco teórico e implicaciones políticas

ALBERTO VANNUCCI

Inteligencia artificial para la elaboración
de versiones públicas de sentencias: enfoque europeo

OFELIA TEJERINA RODRÍGUEZ

El debilitamiento de la fiscalización de los partidos políticos
y su impacto en la integridad electoral: México, 2024

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

GRISSEL SALAZAR REBOLLEDO

OCTAVIO OLEA GÓMEZ

¿Cómo hicimos las políticas anticorrupción en México?
Una revisión del proceso y normativa para su integración

AIMÉE FIGUEROA NERI

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 3, NÚMERO 6, JULIO-DICIEMBRE DE 2025, 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



UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

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 | 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 Iberoamericana | 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.

.....
RC|RENDICIÓN DE CUENTAS, año 3, núm. 6, julio-diciembre de 2025 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 B, segundo piso, núcleo Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México, teléfono 33 3770 3300 ext. 25988, <http://rcrendiciondecuentas.udg.mx/index.php/VDGIIRCCC/index>, correo: rc.rendiciondecuentas@gmail.com. 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: 2992-7935, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de título en trámite. Licitud de contenido en trámite, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa por ZMG Impresores, Jardines de la Nueva España 900-49. Se terminó de imprimir el 01 de agosto de 2025. Tiraje: 50 ejemplares.

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 El dilema ético del denunciante y la lucha contra la corrupción:
 marco teórico e implicaciones políticas
 ALBERTO VANNUCCI
- 33 Inteligencia artificial para la elaboración de versiones públicas
 de sentencias: enfoque europeo
 OFELIA TEJERINA RODRÍGUEZ
- 57 El debilitamiento de la fiscalización de los partidos políticos
 y su impacto en la integridad electoral: México, 2024
 JACQUELINE PESCHARD MARISCAL
 GRISEL SALAZAR REBOLLEDO
 OCTAVIO OLEA GÓMEZ
- 87 ¿Cómo hicimos las políticas anticorrupción en México?
 Una revisión del proceso y normativa para su integración
 AIMÉE FIGUEROA NERI
- 115 ¿Cuáles son los objetivos del crimen organizado
 al cooptar ayuntamientos? Dos casos de estudio
 VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

CONFERENCIA

- 143 Repensar la corrupción. El pasado y el futuro del debate
LUCIO PICCI

RESEÑAS DE LIBROS

- 155 El Estado capturado.
Cómo erradicar la corrupción sistémica en México
ROBERTO SALCEDO AQUINO

- 171 Land power: who has it, who doesn't,
and how that determines the fate of societies
LEONARDO NÚÑEZ GONZÁLEZ

Presentación

MAURICIO MERINO

En este número de RC converge un grupo de autoras y autores cuya sola mención anticipa ya la calidad de sus investigaciones. Vale la pena leerlo todo, no sólo por los méritos singulares de cada entrada, sino porque el conjunto nos lleva a la frontera de los estudios sobre nuestros temas: la creciente polarización política y el deterioro democrático que recorre el mundo, en detrimento de la lucha contra la corrupción; la opacidad y la discrecionalidad de los poderes judiciales, que pueden ser mitigadas mediante el uso de la inteligencia artificial; y de las violencias que nos rodean y desafían nuestras capacidades para hacer valer la ley.

Los textos reunidos en esta edición nos invitan a comprender esos fenómenos para enfrentarlos con inteligencia. Son páginas militantes a favor del reconocimiento de las tensiones que desafían nuestra convivencia actual y en defensa de las nuevas formas de rendición de cuentas tecnológicas, de la inteligencia institucional y de las personas que deciden enfrentar la corrupción y denunciar los abusos de poder.

Abrimos con el artículo de Alberto Vannucci, de la Universidad de Pisa (Italia), que estudia las motivaciones de quienes deciden denunciar los actos de corrupción, los dilemas morales que enfrentan y las consecuencias de esas decisiones en sus círculos sociales. Vannucci nos propone una tipología de denunciantes basada en la construcción de un marco teórico sobre los costos morales y las motivaciones éticas del *whistleblowing*. Y hace, además, una importante contribución teórica en torno de las implicaciones de esa práctica en el desarrollo de políticas anticorrupción. Por su parte, la investigadora española Ofelia Tejerina estudia cómo la transparencia, el acceso a la información y la publicidad

de sentencias judiciales, apoyadas por herramientas de inteligencia artificial (IA), pueden convertirse en mecanismos eficaces para combatir la corrupción, fortalecer a las instituciones públicas y revitalizar los sistemas democráticos. Pone el ejemplo de España, en el que ella ha trabajado directamente, cuya constitución prevé que las sentencias judiciales sean públicas y donde el cuidado y la protección de datos personales en la anonimización de esas sentencias es realizado por herramientas de IA. Con la esperanza de que la experiencia española sea útil a otros países, su artículo demuestra el potencial que tiene la tecnología para revolucionar los sistemas de impartición de justicia, siempre y cuando éstos sean contruidos, diseñados y gestionados a partir de principios éticos y transparentes.

Enseguida, Jacqueline Peschard, Grisel Salazar y Octavio Olea estudian «El debilitamiento de la fiscalización de los partidos políticos y su impacto en la integridad electoral: México, 2024» y prueban que los controles sobre el uso del dinero público que hacen los partidos políticos se han erosionado y han dañado la integridad de los procesos electorales. Las autoridades electorales (INE y TEPJF) fueron permisivas durante las elecciones del año 2024, causando así un daño evidente a la calidad de la democracia mexicana tanto por el sabotaje interno cuanto por la captura de las decisiones tomadas (o, mejor dicho, no tomadas) a partir de presiones e intereses ajenos a sus funciones. Sobre esa misma línea institucional, Aimée Figueroa hace un análisis exhaustivo del proceso de diseño e implementación de las políticas anticorrupción en México. Su artículo revisa la política pública nacional en la materia y tres políticas subnacionales: las de Jalisco, Puebla y Quintana Roo. En su recorrido, que ya de suyo es aleccionador, explica que los retos de coordinación y comunicación, así como los aciertos del trabajo técnico de esos sistemas, son cruciales para hacer posible que esas políticas sean, o no, mecanismos eficaces para frenar los abusos y combatir la corrupción. En ambos casos hay un hilo conductor: las leyes pueden ser impecables, pero su aplicación depende del compromiso ético y político de quienes las implementan.

Para cerrar esta sección, RC publica el trabajo de Víctor Manuel Sánchez, investigador de la Universidad de Coahuila (México), en el que estudia uno de los problemas más graves y crecientes del país: la inseguridad, la violencia y la captura institucional que se deriva de ambas. Nuestro autor analiza con detalle (y valentía) los casos de dos municipios: Quechultenango, en Guerrero, y Tepalcatepec, en Michoacán, evidenciando la manera en que ha evolucionado la cooptación de los gobiernos municipales por el crimen

organizado. Y prueba que, como en esos casos, las organizaciones criminales y las estructuras gubernamentales se han fusionado en redes de «macrocriminalidad» —estructuras de crimen que operan en los ámbitos político, económico y empresarial— en distintos puntos geográficos del país.

Para nuestra sección de conferencias elegimos la colaboración de Lucio Picci, de la Universidad de Bolonia (Italia), quien expone la muy incierta y dubitativa situación del debate global sobre la conceptualización de la corrupción, así como los efectos que esa anfibología ha tenido en los esfuerzos institucionales por impedir ese fenómeno. La conferencia, además, fue escrita a partir de los hallazgos registrados en su más reciente (y galardonado) libro: *Rethinking corruption*.

Finalmente, cerramos el número con la reseña que escribe Roberto Salcedo Aquino (quien fuera secretario de la Función Pública del gobierno mexicano hasta 2024) sobre la obra *El Estado capturado. Cómo erradicar la corrupción sistémica en México*; y con la de Leonardo Núñez (director de investigación aplicada de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad) sobre el libro *Land power: who has it, who doesn't, and how that determines the fate of societies*. Ambas obras cuestionan la apropiación de lo público como mecanismo de enriquecimiento privado y de concentración del poder político, lo que exacerba las diferencias sociales e incrementa las brechas económicas y sociales en el mundo entero. Como escribía John Nash, el conocido premio Nobel de Economía de 1994, «no hay mejor política económica que la honestidad», y añadimos: tampoco hay mejor política que la honesta, a secas.

Como el lector podrá advertir, los contenidos que conforman este número hacen evidente la necesidad de reconocer el tamaño y la complejidad de los retos que amenazan a la democracia y la vida misma, en escenarios en constante disputa, polarización, odio, violencia y organizaciones criminales. Hemos dicho y probado muchas veces que la corrupción está en la base de esos hechos y, en el extremo, que la corrupción mata. La calidad de las investigaciones publicadas en esta edición, así como el compromiso con el rigor académico, la reflexión analítica y la inteligencia como premisas para comprender (y transformar) los fenómenos sociales que dañan a nuestras sociedades, respaldan esas ideas. Con toda sinceridad, nos sentimos muy orgullosos de los contenidos de nuestra revista. Quedan ustedes invitados a sus páginas.

El dilema ético del denunciante y la lucha contra la corrupción: marco teórico e implicaciones políticas

ALBERTO VANNUCCI

Recibido: 10 de enero de 2025. Aceptado: 2 de abril de 2025.

Resumen. La denuncia de irregularidades, es decir la denuncia confidencial de ellas, es una herramienta política crucial en la lucha contra la corrupción. Este estudio analiza las raíces éticas y culturales de las motivaciones de los potenciales denunciantes, el dilema moral que enfrentan y las condiciones institucionales y organizativas que conducen a la denuncia o a la connivencia. Tras una revisión bibliográfica, por ejemplo, mediante enfoques de *extrema ratio* frente a deónticos, se propone un marco teórico que considera el costo moral de la corrupción y el papel de los círculos sociales de reconocimiento en la configuración de las preferencias éticas de los potenciales denunciantes. El análisis destaca cómo la congruencia de estatus dentro de dichos círculos sociales, la relativa homogeneidad de sus principios básicos con los valores cívicos y la duración de la socialización pueden influir en la posible decisión del denunciante de denunciar. Finalmente, se discuten las implicaciones políticas para las estrategias anticorrupción, centrándose en el dilema entre la protección individual y la internalización de la denuncia como un deber organizacional.

Palabras clave: denuncia de irregularidades, corrupción, política anticorrupción, costos morales, círculos sociales.

.....
Alberto Vannucci. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pisa, Italia (correo electrónico: alberto.vannucci@unipi.it | <https://orcid.org/0000-0003-0434-1323>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi6.130> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

The ethical dilemma of the whistleblower and the fight against corruption: theoretical framework and policy implications

Abstract. Whistleblowing, i.e., the confidential reporting of wrongdoing, is a crucial policy tool considered in the fight against corruption. This study analyses the ethical and cultural roots of potential whistleblower's motivations, the moral dilemma they face, and the institutional and organisational conditions leading to reporting or connivance. After a literature review, e.g., extrema ratio vs. deontic approaches, a theoretical framework is proposed considering the «moral cost» of corruption and the role of social circles of recognition in shaping ethical preferences of potential whistleblowers. The analysis highlights how the congruence of status within such social circles, the relative homogeneity of their basic tenets with civic values, and the duration of socialization may influence the whistleblower's potential decision to report. Finally, the policy implications for anti-corruption strategies are discussed, focusing on the dilemma between individual protection and the internalization of whistleblowing as an organizational duty.

Keywords: whistleblowing, corruption, anticorruption policy, moral costs, social circles.

Introducción: la «voz susurrante» del denunciante y la lucha contra la corrupción

La denuncia de irregularidades (*whistleblowing*, *WB*) es la notificación confidencial de comportamientos ilegales, poco éticos o peligrosos dentro de las organizaciones. Según una definición muy extendida, se traduce como «el acto de una persona de una organización de revelar información sobre un comportamiento ilegal, poco ético o inmoral a los responsables internos o a una entidad externa adecuada, con la intención de evitar daños a la organización o a la sociedad» (Miceli y Near, 1985). Así, se pueden identificar seis componentes esenciales en el *WB*: la denuncia o actividad denunciante, más o menos anónima; el agente denunciante, un miembro de la organización en la que tiene lugar el objeto de la denuncia; la propia organización, pública o privada (pero siempre legal); el objeto de la denuncia, es decir, hechos y conductas ilegales —incluida la corrupción—; los destinatarios de la denuncia, internos o externos a la organización; las motivaciones de la *WB*, generalmente dirigidas a fomentar acciones correctivas (Ceva y Bocchiola, 2018).

Las plataformas de denuncia confidencial o anónima de posibles irregularidades pueden desempeñar un papel crucial en la lucha contra la corrupción y en el fomento de la transparencia en las instituciones públicas y privadas. Estas herramientas ofrecen

a empleados y ciudadanos la posibilidad de denunciar conductas indebidas o irregularidades sin temor a represalias, creando así un entorno más seguro y rompiendo el clima de *omertà* (ley del silencio en español) que a veces rodea la tolerancia de tales prácticas. La adopción de sistemas de denuncia de irregularidades podría conducir a una mayor responsabilidad de las instituciones, en la medida en que las denuncias generen medidas correctoras que tengan un efecto disuasorio sobre nuevas conductas indebidas.

Utilizando los conceptos aplicados por Hirschman (1970) a las posibles respuestas al deterioro de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por una organización, podríamos interpretar el *WB* como una forma peculiar de *voz*, es decir, una protesta dirigida a afectar positivamente sus actividades.¹ Una *voz susurrante*, podríamos llamarla. En lugar de buscar la máxima resonancia entre el público, la «voz» del denunciante *susurra* directamente al oído de la alta dirección de la organización la existencia de conductas contrarias a sus normas o principios. La preocupación del denunciante, que debe ser compartida por los destinatarios del control interno o externo del funcionamiento de la organización, es que esa conducta induzca o agrave su mal funcionamiento, produzca otros efectos socialmente negativos o sea éticamente reprobable en sí misma.² En caso de que la expectativa

.....
¹ Hirshman describe la voz de la siguiente manera: «los miembros de la organización expresan su insatisfacción directamente a la dirección o a alguna otra autoridad a la que esté subordinada la dirección o mediante protestas generales dirigidas a cualquiera que se preocupe de escuchar: ésta es la opción de la voz. Como resultado, la dirección se embarca de nuevo en una búsqueda de las causas y las posibles curas de la insatisfacción de los clientes y los miembros» (1970, p. 4).

² No se aborda en esta contribución la cuestión, que también es relevante tanto desde el punto de vista ético como del procedimental, de los *denunciantes* que revelan información confidencial sobre actividades gubernamentales (u otras organizaciones, normalmente grandes empresas) que son formalmente regulares, pero confidenciales (o secretas) y consideradas inmorales o socialmente perjudiciales, dándolas así a conocer al público (Delmas, 2015). Tomemos, por ejemplo, el caso de Edward Joseph Snowden, quien reveló al público información detallada de programas secretos de vigilancia masiva de los gobiernos estadounidense y británico (Scheuerman, 2014). En este caso, la voz del denunciante no se susurra en la cúpula de la organización, sino que se *grita* hacia el exterior, buscando la caja de resonancia más ruidosa posible para provocar la reacción indignada de los observadores externos.

de acción correctiva se vea defraudada, ignorada o, peor aún, prevalezca la lógica de la represalia interna, el efecto para el denunciante —en línea con el modelo de Hirschman— puede convertirse en una *salida* forzada de la organización: «en algunas situaciones, la salida será, por tanto, una reacción de último recurso después de que la voz haya fracasado» (1970, p. 37). El resultado es la desvinculación de los posibles correctivos al declive de sus procesos de toma de decisiones, que de este modo se acentúa o acelera.

Es comprensible que se haya reconocido el *wb* como una herramienta potencial de lucha contra la corrupción, tanto en las organizaciones públicas como en las privadas. Para reforzar su valor, se han experimentado varios mecanismos para fomentar las denuncias. En primer lugar, se ha intentado «procedimentalizarlas» estableciendo canales de comunicación específicos. Además, se han asegurado formas y mecanismos para proteger la confidencialidad o el anonimato del *whistleblower* (*wb*), protegiéndolo así de posibles represalias. Por último, en algunas jurisdicciones —en particular, en Estados Unidos— se han asegurado al denunciante recompensas o incentivos, incluso de carácter económico, normalmente proporcionales al costo que le evita a la organización como resultado de la denuncia: los incentivos económicos parecen haber tenido un efecto positivo en la propensión a denunciar (Andon *et al.*, 2018; Teichmann, 2019).

Se trata, por tanto, de herramientas que también tienen un valor anticorrupción (Ashton, 2015; Su y Ni, 2018), además de representar un posible correctivo al mal funcionamiento organizativo. La investigación académica sobre el *wb* se ha centrado, por tanto, en los factores sociales y las motivaciones individuales asociadas a las decisiones de los *wb* potenciales de «soplar» o no el silbato. Una elección que, sea cual sea el resultado, plantea importantes cuestiones éticas y organizativas (Boot, 2019).

El análisis de *whistleblowing* como herramienta anticorrupción en los países donde se hablan lenguas romances también pone de manifiesto una laguna lingüística: la ausencia de un término específico que califique al «denunciante» de una forma que no sea más o menos veladamente despectiva. Por ejemplo, en italiano el abanico de posibles traducciones es amplio: de *delatore* a *spy*, *giuda*, *infame*, *corvo*, *sicofante*, *venduto*, etcétera. Todas ellas, sin excepción, vierten una connotación negativa sobre el «reportero», al que se carga más o menos implícitamente de valor (in)moral. Pero cada palabra constituye el código de comunicación que impregna de sí misma la experiencia humana y la llena de sentido, parte integrante —en cierto modo el dintel— de esa es-

tratificación de saberes, creencias, costumbres, valores, principios y prácticas sociales que es la cultura.

Por ello, tras una breve revisión de estudios en este primer apartado, esta contribución desarrolla algunas reflexiones teóricas sobre las raíces culturales y éticas de las motivaciones para realizar potenciales *wb* en el segundo apartado. Por último, en el tercero se presentan algunas consideraciones finales, que intentan captar las implicaciones políticas del análisis realizado. Las tres preguntas de investigación subyacentes pueden resumirse como sigue: 1) ¿cuáles son, en el aspecto teórico, los factores sociales que determinan el posible «dilema ético» que enfrenta el *wb* potencial?; 2) ¿en qué condiciones se resuelve el dilema mediante la connivencia, o viceversa, con la denuncia de irregularidades y corrupción?, y 3) ¿qué contribución puede aportar a la eficacia de las políticas anticorrupción un análisis basado en el papel de los círculos sociales de reconocimiento moral en las elecciones del *wb*?

*Relación entre la denuncia de irregularidades y las motivaciones éticas y culturales:
una revisión bibliográfica*

La decisión del *wb* de sacar a la luz —mediante la denuncia— una posible irregularidad puede tener distintos órdenes de motivaciones. Un posible enfoque explicativo recurre a los modelos de elección racional, y explica la decisión de denunciar como el resultado de un cálculo en el que el decisor espera obtener unos beneficios (en términos de carrera, incentivos económicos, ganancia de reputación, etcétera) mayores que el costo esperado (en términos de riesgo de represalias, etcétera). Sin embargo, existe otro modelo general de explicación: además de verse «atraído» por la conveniencia de la elección, el mismo responsable de la toma de decisiones puede verse «impulsado» por motivaciones interiorizadas, movido por valores éticos y «preferencias» (Gambetta, 1987). En otras palabras, la clásica distinción conceptual entre *homo oeconomicus* y *homo sociologicus* (Santana, 2022) parece reaparecer en el análisis de las elecciones del *wb*. Por un lado, los incentivos que operan en lo microindividual —la variable explicativa de los patrones de elección racional *intencional*—; por otro, la dimensión de las normas sociales, creencias y valores éticos, que se centra en cambio en las macrovariables que —interiorizadas a través de los procesos de socialización— reflejan los factores causales de las decisiones, aplicadas en los modelos sociológico-culturalistas.

De hecho, como observan Ceva y Bocchiola (2020), pueden distinguirse dos enfoques del análisis —y de la posible justificación normativa— de la elección del *wb*: el de la *extrema ratio* y el de la *deóntica*. Cada uno de estos enfoques parece proponer elementos congruentes con uno de los dos modelos generales de explicación. La perspectiva de la *extrema ratio* considera el *wb* como un acto individual de disidencia y acusación, similar a la desobediencia civil, que excede los deberes estándar asociados a la pertenencia. Por eso a veces tiende a volverse hacia el exterior, y tiene como elemento motivacional subyacente la preservación de la integridad moral del *wb*, la defensa de sus ideales de justicia (Brenkert, 2010). Una visión que parece congruente con el peso que el enfoque sociológico-culturalista atribuye al componente de los valores y las normas morales interiorizadas.

En cambio, el punto de vista deóntico presenta el *wb* como una de las malas prácticas organizativas habituales de la rendición de cuentas. Toda organización legítima y basada en reglas, de hecho, debería asegurar la existencia de mecanismos de control de su propia actuación en la consecución de sus objetivos: garantizar un canal para denunciar posibles fuentes de mal funcionamiento, prevaricación y corrupción, asegurando la protección frente a represalias, convierte la denuncia interna del *wb* en un deber organizativo de sus miembros y en una fuente de corrección y perfeccionamiento operativo continuos (Bocchiola *et al.*, 2020). En otras palabras, la propia organización (pública o privada), como estructura de papeles interrelacionados regida por normas, debe crear restricciones e incentivos capaces de orientar la potencial denuncia del *wb* en una opción racional, independientemente de sus preferencias éticas.

Si se pasa de la teoría a las formas en que los diferentes sistemas legales implementan en la práctica los instrumentos de denuncia anticorrupción, la distinción no puede ser tan clara. En los entornos institucionales en los que no se ofrecen incentivos monetarios o profesionales, la decisión del posible *wb* de denunciar las posibles irregularidades de que tenga conocimiento parece requerir como modelo de explicación más adecuado el que se fija en las motivaciones y preferencias morales de los individuos. En efecto, los valores y las normas sociales interiorizadas llevarían al individuo a una elección en cualquier caso «valiente», por muy institucionalizada que estuviera, cuyos costos esperados pesaría menos que la gratificación intrínseca de «haber hecho lo correcto». Esto es lo que asumen implícitamente todos aquellos sistemas que se limitan a garantizar una dimensión meramente «protectora» de los instrumentos normativos colocados en defensa de posibles

represalias contra el denunciante —como la garantía de confidencialidad o el anonimato, o la salvaguardia contra repercusiones adversas en la carrera profesional—. Un planteamiento que da una señal de la relevancia esperada de un orden de motivaciones basado no tanto en la expectativa de beneficios materiales, sino en las preferencias morales de individuos capaces de lanzar «heroicamente» su propio desafío a la corrupción como *ultima ratio*. Su creciente adopción en las administraciones públicas, por otra parte, refleja el intento de «normalizar» el *wb* en la perspectiva deóntica, como un deber ordinario vinculado a la propia función organizativa —en consonancia con lo dispuesto en el artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), la Convención Anticorrupción de Mérida de 2003: «establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien los actos de corrupción a las autoridades competentes, cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones».³

En el plano de las políticas anticorrupción existe, en otras palabras, una tensión aún no resuelta entre lo que representan los instrumentos jurídicos y organizativos de regulación de la *wb*, que promueven su adopción como instrumento «deóntico», vinculado a los deberes ordinarios del cargo, y la persistente tendencia de muchos ordenamientos jurídicos «a preservar el enfoque fragmentario, impulsado por la emergencia, de la denuncia de irregularidades como un acto individual excepcional de resistencia, tal como lo plantea la *Extrema Ratio View*» (Bocchiola *et al.*, 2020, p. 162).

En otras palabras, la explicación de la decisión de denunciar pone en tela de juicio una pluralidad de factores. No solamente los incentivos o las pautas culturales, sino también el grado de lealtad a la organización a la que se pertenece, o a otros sujetos colectivos —como el Estado, o la propia comunidad— potencialmente perjudicados por las «malas prácticas» organizativas. Volviendo a las categorías analíticas de Hirschman: «la probabilidad de voz aumenta con el grado de lealtad [...]. Ante el descontento por cómo van las cosas en una organización, un miembro individual puede permanecer leal sin ser influyente él mismo, pero difícilmente sin la expectativa de que alguien actúe o suceda algo

.....
³ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf. La recopilación de buenas prácticas sobre la denuncia de irregularidades como herramienta anticorrupción de la OCDE (2011) va en la misma dirección.

para mejorar las cosas» (1970, pp. 77-78). En efecto, a través de la «voz susurrante» de los informes, el *wb* que confía en la capacidad de autocorrección de su organización puede traducir en acción la expectativa de poder influir en su mejora.

La investigación se ocupó de identificar —también en clave normativa y prescriptiva— qué mecanismos de reconocimiento ético-social y qué factores de orden valorativo contribuyen a orientar la elección del individuo de recurrir al *wB*, sopesándolos frente a otro tipo de condiciones o incentivos materiales. Como observa Hersh (2002), reducido al hueso, el dilema interpretativo se reduce a la cuestión moral de la calificación del *wb* en términos de reconocimiento social de su papel: ¿héroe o *traidor*? La laceración observable entre los distintos tipos de lealtad a nivel individual y organizativo, como mostraremos en la siguiente sección, requiere una investigación teórica que identifique los factores facilitadores.

El reconocimiento de la posible existencia de este dilema es la premisa de varias investigaciones empíricas que han intentado poner de relieve los factores motivacionales, organizativos e institucionales que son relevantes en las decisiones de los *wb*. Por ejemplo, Sims y Keenan (1998) estudian el peso relativo de determinadas variables —en particular, tanto organizativas como «intrapersonales»— que han demostrado influir en la decisión de un empleado de denunciar una irregularidad. Se observó que el comportamiento indebido interno estaba significativamente correlacionado con el apoyo del supervisor, las políticas informales de la empresa, el sexo y los valores ideales del empleado. Por otra parte, se observó que la propensión a la *wB* externa era independiente de las políticas formales de la empresa, la antigüedad en la organización, la edad, la educación, la satisfacción o el compromiso del empleado. Johannsen y Pedersen (2020), en una investigación llevada a cabo entre funcionarios de los Estados bálticos, muestran cómo la aparición de una noción de «deber público» basada en procesos de contratación meritocráticos y la adhesión a los valores de la «libre competencia» se asocian a un refuerzo de la motivación por el *wb*. Surge entonces un efecto aparentemente paradójico: cuando a nivel organizativo se intenta socavar de raíz la «motivación ética» endureciendo las sanciones formales o informales con el fin de desalentar la *wB*, se acaba obteniendo la reacción contraria, es decir, una renovada disposición a denunciar. En otras palabras, la motivación ética del *wb*, cuando se cuestiona a nivel organizativo, parece amplificarse.

El modelo analítico propuesto por Jones (1991) postula que *la intensidad moral de*

una cuestión es el elemento calificador del proceso de toma de decisiones éticas: éste es contingente a cada cuestión, mientras que las características de la propia cuestión moral influyen tanto en las percepciones como en las intenciones éticas del agente, que dirige sus decisiones en función de esos factores. Se trata de una perspectiva que tiene claras implicaciones en el análisis de las elecciones de los *wb* potenciales. Aplicando este esquema teórico, algunas investigaciones confirman que los juicios éticos dependen de la intensidad percibida de una cuestión moral, que es un factor determinante del comportamiento del *wb*. En particular, la empatía sentida hacia las víctimas potenciales predice la probabilidad de denunciar conductas ilícitas, ya que los juicios éticos sobre las conductas ilícitas se asocian con la contigüidad psicológica o física hacia ellas (Singer *et al.*, 1998). Dungan *et al.* (2019) utilizaron una amplia muestra de empleados del gobierno federal estadounidense para estudiar el peso relativo de diferentes componentes motivacionales en la elección del *wb*. Las preocupaciones morales de los empleados públicos predicen consistentemente las decisiones de informar y denunciar, por encima de otros factores organizativos y situacionales. En concreto, la decisión de denunciar está asociada a un equilibrio entre diferentes preocupaciones morales: la preocupación por el trato justo de las personas ajenas a la propia organización impulsa la denuncia de comportamientos poco éticos; por el contrario, un mayor sentido de lealtad a la propia organización se asocia a la no denuncia. Los factores internos, por ejemplo si la organización educa a sus empleados sobre los mecanismos de denuncia de irregularidades, mostraron una correlación más débil con las decisiones de denunciar. La investigación muestra, en otras palabras, la importancia crucial de las motivaciones psicológicas que subyacen a la denuncia, destacando el peso de las preocupaciones morales; por lo tanto, la *wb* debería conceptualizarse como una expresión de «coraje moral».

Valentine y Godkin (2019) llegan a resultados similares, lo que confirma el vínculo entre la intensidad percibida del compromiso moral de los individuos, la «toma de decisiones» y las intenciones de denunciar las infracciones. Algunas dimensiones tomadas como indicadores de la intensidad moral, en particular la gravedad de las consecuencias esperadas y el consenso social, se correlacionan positivamente con los componentes de la toma de decisiones éticas, a saber: el reconocimiento y la importancia percibida de una cuestión moralmente significativa, el juicio correspondiente y la motivación del *wb* potencial para actuar de forma coherente con sus valores (a través de la denuncia). En efecto, el

reconocimiento de la importancia percibida de una cuestión ética, la gravedad de las consecuencias de la conducta infractora y el juicio correspondiente se asocian positivamente con la intención de denunciar.

Shawver y Shawver (2018) diferencian —en un estudio experimental— el impacto del nivel de «razonamiento moral» de los individuos en sus intenciones de denunciar o no irregularidades (en concreto: fraudes en los estados financieros de las empresas) dentro o fuera de la misma organización. Como cabía esperar, el grado de adhesión de un individuo a los valores morales condiciona significativamente su decisión de denunciar, pero sólo cuando lo hace a través de la denuncia a la dirección interna de la empresa. En cambio, la intensidad de su «razonamiento moral» no parece influir en su propensión a denunciar el fraude externamente. Otra dimensión de posible diferenciación es el carácter público y privado de la organización en la que opera el *wb* potencial. En un estudio realizado en Turquía, parece que los empleados del sector público son a la vez más idealistas y menos propensos a denunciar fuera de la organización y de forma anónima; los empleados del sector privado, en cambio, son más relativistas y están orientados a denunciar a través de canales externos y anónimos (Nayır *et al.*, 2018).

Esta revisión parcial⁴ de una extensa literatura sobre el *wb* —que, además, ha crecido significativamente en los últimos años, lo que confirma un creciente interés científico— confirma un resultado en el que convergen todos los estudios: la demostración, comprobada por el análisis empírico, de la relevancia de creencias y motivaciones ideales, de matriz ético-cultural, en la decisión del *wb* de denunciar conductas consideradas ilícitas, irregulares o inmorales en el seno de las organizaciones en las que opera. Para comprender la lógica del *wb*, en otras palabras, *importa la dimensión ético-cultural*, así como los valores sociales subyacentes. Sin embargo, una reflexión analítica útil para explicar el peso relativo y cambiante de estos factores parece aún en gran medida por desarrollar, para ser tomada no como un dato «exógeno» y paramétrico, sino como una variable crucial que estudiar y sobre la cual incidir potencialmente en las políticas anticorrupción.

.....
⁴ Nicholls *et al.* (2021) ofrecen una revisión sistemática de 217 estudios empíricos sobre los factores que favorecen el *wb*, divididos en ocho dimensiones: factores personales, factores organizativos, costos y beneficios esperados, expectativas de resultados, tipo de delitos, mecanismos de denuncia, identidad de los delinquentes, factores sociales.

En la siguiente sección se intentará superar la aparente dicotomía entre los modelos teóricos que se centran a nivel micro en la intencionalidad de las elecciones racionales y los que, en cambio, se fijan en la dimensión macrosocial de los valores y las creencias, normas sociales y pautas culturales imperantes en ese contexto. Pasaremos a un nivel meso de análisis, considerando como variable explicativa las características de los *círculos sociales de reconocimiento* que han contribuido a conformar las preferencias éticas de los individuos. El principio fundamental de un enfoque mesoteórico es que la comprensión de un fenómeno debe centrarse en las relaciones entre variables a diferentes niveles (individuo, grupo, organización y sociedad/institución) (Mathieu y Taylor, 2007). De este modo, se intentará comprender las razones del posible dilema moral al que se enfrenta el *wb* potencial y los factores que pueden conducir o no a su resolución en el sentido de la denuncia.

*Motivaciones éticas, costo moral de la corrupción,
denuncia de irregularidades: un esbozo teórico*

Las preferencias éticas y otros factores que explican la elección del *wb* potencial de denunciar o no —interna o externamente a la organización de la que es miembro— el soborno, u otra conducta irregular, ilegal o inmoral, deben considerarse en conjunción con los otros posibles motivos que a nivel individual y situacional guían en cambio, en un sentido diametralmente opuesto, su decisión de abstenerse de denunciar, o incluso de intentar participar en una conducta ilegal similar. De hecho, la decisión de un miembro de una organización de aceptar un soborno (es decir, de encubrir la corrupción de otros, o de participar en otras conductas irregulares e ilícitas) se verá favorecida por «preferencias éticas» especulares y opuestas a las que le inducen a rechazar esta oportunidad, es decir, a denunciar la corrupción de otros como *wb*.⁵ Por ello, la reflexión teórica sobre el «costo moral» que puede inducir a un actor a practicar, o en todo caso a aceptar, el soborno puede aplicarse también con provecho al estudio del *wb*.

.....
⁵ Esto es, por supuesto, neto del interés del *wb* en participar en conductas aparentemente virtuosas pero en realidad oportunistas, es decir, no impulsadas por motivos éticos, sino por razones estratégicas —como la denuncia de irregularidades con fines de represalia personal; o para perjudicar a competidores potenciales en actividades ilícitas.

Pizzorno (1992) desarrolló una teoría del *costo moral* de la corrupción, en la que éste se define como la variable que refleja las preferencias morales de los individuos que, junto con los beneficios y costos materiales esperados, guían sus decisiones de «entrar en transacciones corruptas».

Cualquier teoría de la corrupción, y a la inversa, cualquier teoría del *wB*, debe abordar el problema de las condiciones que hacen variar el costo moral de la corrupción a lo largo del tiempo, entre distintas organizaciones, para distintos individuos, etcétera. Un costo moral elevado es una barrera poderosa, a veces insuperable, contra las «tentaciones», es decir, las oportunidades rentables de corrupción. Al mismo tiempo, es un factor que puede fomentar la denuncia del *wB*.

Una teoría del costo moral de la corrupción requiere, por tanto, la identificación de los orígenes de las distintas fuentes de moralidad, o más bien de las fuentes de reconocimiento moral del individuo. Por ello, hay que centrarse en los factores que aumentan o disminuyen el «valor» percibido de los efectos de las propias elecciones que tienen implicaciones morales. No se acumulan en el «vacío» de preferencias determinadas exógenamente (como en la teoría de la elección racional), o inculcadas pasivamente a través de procesos de aprendizaje de las normas sociales (siguiendo el modelo culturalista-sociológico). Más bien, la práctica de la corrupción tiene un «costo moral» intrínseco que refleja el disvalor social acumulado como resultado de un proceso de superposición entre distintas fuentes de autoridad moral. Éstas reflejan los diferentes contextos sociales en los que el individuo interactúa con los demás. Es en estos círculos sociales, en los que se emiten juicios y se transmiten creencias y valores, donde los resultados de las propias acciones —incluida la de sobornar, o viceversa, la de señalar la corrupción de otros— adquieren un valor real (no monetario, sino intrínseco), dando así sentido a las elecciones individuales: «hay que pensar, en efecto, que la corrupción pierde su atractivo cuando su práctica obliga al individuo a alejarse de los círculos sociales por los que aspira a ser apreciado. Se vuelve, en cambio, más fácil cuando éstos se debilitan» (Pizzorno, 1992, p. 16).

Así, surgen una serie de categorías conceptuales útiles para identificar los factores de motivación ética que pueden fomentar o dificultar la denuncia de posibles *wb*. Desde esta perspectiva, de hecho, por relevantes que sean los factores macroanalíticos, como los valores culturales o subculturales imperantes en un contexto socioinstitucional determi-

nado, desde la «cultura cívica» tipificada por Almond y Verba (1963) hasta el «familismo amoral» descrito por Banfield (1958), pasando por el grado de difusión de la «cultura cívica» —*civicness*— identificada por Putnam (1993), es en una dimensión mesoanalítica donde se sitúa la variable explicativa crucial. De hecho, lo que marca la diferencia son los distintos *círculos sociales de reconocimiento* en los que un individuo se socializa con los valores, las creencias y pautas de conducta imperantes.

Junto con el círculo familiar, donde tiene lugar la socialización primaria, asumen una importancia crucial las diversas fuentes de reconocimiento moral orientadas por el *espíritu de cuerpo*, interno a la burocracia; o el *espíritu de partido*, para quienes se dedican a la actividad política; pero también a «otras fuentes de moralidad cultural, religiosa o ideológica diversa, que en tal o cual momento histórico son capaces de suscitar fuertes fuentes de lealtad y de transmitir normas interiorizables, y ponen esta fuerza al servicio del Estado o, en general, de la observancia de la ley» (Pizzorno, 1992, p. 16).

Explicar las opciones de integridad o corrupción, así como las de denuncia u *omertà* de potenciales *wb* requiere, por tanto, una atención analítica que va más allá de las relaciones entre el individuo, el mercado y el aparato normativo-institucional, ámbitos en los que la estructura de incentivos, costos y beneficios materiales esperados orienta el cálculo maximizador de la utilidad. También es necesario fijarse —y sobre todo— en las condiciones específicas que condicionan la relevancia o debilidad de los diversos círculos sociales que son fuente de reconocimiento moral, así como su grado de superposición al valor atribuido a la observancia de la ley, a la lealtad al Estado.

Naturalmente, los círculos sociales de reconocimiento moral en los que cada individuo interactúa con los demás se caracterizan por ser estructuras de valores y modelos éticos que no son homogéneos ni congruentes entre sí. Al contrario, por regla general son diferenciados y potencialmente opuestos. En algunos casos lo que se denomina «costo moral» de la corrupción puede incluso convertirse en un «beneficio moral» (Della Porta y Vannucci, 2005). Piénsese en el caso de un político que financia con el producto de la corrupción las actividades de su partido, favoreciendo así el logro de objetivos ideológicos o programáticos a los que concede un valor superior al cumplimiento de las normas del Estado; o en el funcionario que con el producto de los sobornos satisface necesidades familiares que le aseguran una gratificación moral superior a la lealtad a su función en el aparato público.

Una posible clave para entender esta superposición de círculos sociales, que reconocen un valor alternativo a las elecciones conflictivas, la proponen Vadera *et al.* (2009), quienes proponen desarrollar un enfoque de las elecciones del *wb* basado en la identidad. En efecto, los individuos estratifican las identidades y, por tanto, las identificaciones múltiples con sus valores y creencias en el curso de su experiencia vital: comprender el contenido, la prominencia relativa y la conexión de cada uno con esas identidades múltiples (a través de la pluralidad de identificaciones que las acompañan) puede ayudarnos a explicar por qué y cómo los individuos consiguen resolver los dilemas éticos derivados del contraste entre distintas fuentes de lealtad, identificación y, por tanto, reconocimiento moral, utilizando o rechazando así la oportunidad de recurrir a la *wB*.

Una teoría del costo moral —tanto de la corrupción como, especulativamente, del *wB*— debe tener en cuenta los principales factores de variación que afectan a dichos círculos de reconocimiento moral, fuente potencial de identificaciones múltiples. Siguiendo a Pizzorno (1992, p. 49), pueden identificarse al menos tres elementos esenciales: 1) *el estatus social* del círculo en el que tuvo lugar la socialización de un individuo (primaria o secundaria); 2) *el grado de homogeneidad de los valores defendidos por esos círculos con los valores civilizados*, es decir, el valor concedido a la observancia de la ley y la lealtad al Estado, es decir, a la organización en la que opera el individuo, y 3) *el tiempo* durante el cual la construcción de la identidad de un individuo —y, por tanto, también de su «carácter moral»— dependía significativa o predominantemente del reconocimiento dentro de ese círculo.

El costo moral (es decir, el beneficio) de la corrupción, y en consecuencia —pero especulativamente— el del *wb*, responde pues a estos factores. Lo que desincentiva el soborno desde el punto de vista ético, y a la inversa incentiva la *wB*, es de hecho la consideración del juicio que expresarían en relación con su conducta los miembros de los círculos sociales de sujetos que determinan la estructura de valores éticos a la que él también se adhiere. Como observa Pizzorno, el costo moral de participar en transacciones corruptas es tanto más elevado cuanto más se cumplen las condiciones 1), 2) y 3): «“tanto más dolorosa es para esa persona la salida de ese círculo, y el consiguiente abandono de los criterios reconocidos que le permiten evaluar su propia conducta» (1992, p. 49).

Una conducta discordante con los principios, valores y creencias éticas dominantes en ese contexto social conllevaría, de hecho, la necesaria salida de ese círculo de reconoci-

miento moral. Esto sucede tanto en el caso de que esa «desviación» se conozca como en el de que permanezca oculta —el «costo moral» es de hecho interno, con independencia del efecto reputacional derivado de la exposición pública de la propia conducta—. Estas consideraciones analíticas permiten proponer a continuación un esquema teórico elemental para mostrar las diferentes soluciones probables al «dilema moral» al que se enfrenta el *wb* potencial, en función de las características de los círculos sociales internos y externos a la organización en la que opera.

Tomemos el caso de un individuo que opera en una organización pública. Siguiendo el modelo de Pizzorno, partimos de la hipótesis de que existe un elevado *beneficio moral* del *wb* —correspondiente al costo moral de la corrupción— respecto al círculo social de reconocimiento moral cuanto más elevado sea su estatus social; cuanto mayor sea el grado de homogeneidad de los valores éticos imperantes en ese círculo con los valores cívicos y cuanto mayor sea el sentimiento de lealtad al Estado; cuanto mayor sea la duración de su socialización dentro de ese círculo, es decir, su exposición a los juicios expresados por sus miembros. En tales casos, no denunciar podría dar lugar a un juicio estigmatizador —y, en consecuencia, a una *salida* no deseada— de esos círculos de reconocimiento moral que le permiten atribuir significado y valor a sus opciones de lealtad al Estado. Para simplificar, podemos suponer que sólo hay dos casos (haciendo dicotómica una variable continua): altos o bajos beneficios morales de *wb*.

Sin embargo, existe también otro círculo social potencial de reconocimiento moral, formado por los agentes implicados o beneficiarios de prácticas corruptas, irregulares, ilegales —por ejemplo, compañeros de la misma oficina, compañeros de partido, miembros de su propia casa, etcétera—. Frente a este círculo ulterior de reconocimiento moral, adquieren significado y peso los juicios adversos —también paradójicamente «éticamente motivados»— de *traidor*, *espía*, *judas*, *delator*, etcétera, típicamente expresados hacia el *wb*, que rompe un pacto implícito de solidaridad primaria que dentro de ese círculo se connota con valor moral. El *wb* que denuncia, además de posibles represalias en términos materiales, se expone de hecho a la necesaria salida de esos círculos, que en cierto modo han conformado su identidad. Así se explica lo que se desprende de una investigación empírica llevada a cabo en Estados Unidos: la gran mayoría de los *wb* habrían sufrido represalias en el lugar de trabajo y perjuicios económicos, pero una proporción significativa incluso habría sufrido trastornos físicos o psicológicos (Culp, 1995).

De nuevo, para simplificar, esquematicemos en sólo dos casos: elevados «costos morales» del *wb*, cuando el *wb* potencial (de bajo estatus social, expuesto durante mucho tiempo a la socialización informal en el círculo de los miembros de la organización implicados en prácticas ilícitas, etcétera) percibe el riesgo de una fuerte penalización en caso de «ruptura» con esos individuos, que se derivaría de su violación de las prácticas informales

Cuadro 1 | Tipología de posibles denunciantes (*wb*)

		Beneficios morales del <i>wb</i> en el círculo externo de reconocimiento de los agentes corruptos, plasmados en el cumplimiento de normas y procedimientos formales	
		<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>
Costos morales del <i>wb</i> en el círculo interno de reconocimiento de los agentes corruptos, plasmados en la observancia de prácticas informales de <i>omertà</i> que avalan la corrupción.	<i>Alto</i>	Posible <i>wb</i> hostil a la denuncia El agente cuenta con poderosos círculos de reconocimiento que le hacen temer el juicio negativo de los compañeros de la organización; no encuentra elementos de reconocimiento de la conducta virtuosa en ninguna comunidad más amplia. <i>Resultado:</i> denuncia muy probable.	Potencial esquizofrénico <i>wb</i> El agente cuenta con poderosos círculos de reconocimiento que le hacen temer el juicio negativo de sus compañeros en la organización; al mismo tiempo, siente la importancia del reconocimiento público de una denuncia por valores en apoyo del cumplimiento de las normas oficiales. <i>Resultado:</i> queja imprevisible.
	<i>Bajo</i>	Potencial apático <i>wb</i> El agente no encuentra elementos morales de peso para apoyar ni la denuncia ni la connivencia. <i>Resultado:</i> denuncia improbable.	Motivado <i>wb</i> potencial El agente no conoce connivencia interna ni limitaciones de solidaridad, mientras que siente un valor ético al denunciar la violación de normas de interés colectivo. <i>Resultado:</i> denuncia.

de *omertà* que avalan la corrupción u otras prácticas irregulares/ilícitas. Alternativamente, unos costos morales bajos corresponden a una situación en la que el condicionamiento del círculo de reconocimiento moral acumulado entre los agentes corruptos es escasamente relevante, ya que el individuo se ha mantenido hasta ahora al margen.

Cruzando estas dos variables, cada una con dos valores, obtenemos una tipología de *wb* potenciales, a la que corresponden cuatro casos distintos (véase el cuadro 1).

En el primero, los beneficios morales de la denuncia son bajos respecto a los de un círculo social distinto, externo al de los agentes corruptos: el agente atribuye un débil valor moral positivo al juicio de quienes podrían apreciar la denuncia. Al mismo tiempo, el costo moral de denunciar es alto en relación con el del círculo de los agentes corruptos y sus cómplices, a cuyos juicios atribuye peso, y cuya evaluación negativa de su denuncia pesaría sobre el (des)valor atribuido a la decisión de denunciar. El resultado previsible es el de un hipotético *wb* realmente *hostil* a la denuncia de irregularidades, es decir, muy poco dispuesto a utilizar los canales de denuncia, por muchos incentivos materiales que se le ofrezcan o muchas salvaguardias de anonimato personal que se establezcan.

Un segundo caso, en cambio, ve a un agente desgarrado por su pertenencia a círculos sociales diferentes, a los que corresponden dos fuentes distintas de lealtad y reconocimiento moral. Uno de los círculos encarna el valor del respeto a la ley y la lealtad al Estado, por lo que juzgaría positivamente la posible denuncia. Pero una segunda fuente de reconocimiento social reclama solidaridad y lealtad al círculo que respalda las prácticas informales congruentes con las prácticas corruptas. El resultado, aparentemente paradójico, es el de un *wb* potencial *esquizofrénico*, que teme el juicio negativo de sus compañeros implicados en la corrupción y, al mismo tiempo, percibe el valor del reconocimiento social positivo que le atribuirían otros círculos, a los que aún se siente adherido. El resultado es totalmente impredecible; dependerá de la orientación que prevalezca, contingentemente, cuando surja la ocasión (u oportunidad) de denunciar.

Un tercer caso es aquel en que el agente no detecta elementos significativos de juicio moral ni en el círculo «interno» implicado en las prácticas corruptas ni en el círculo externo que se opone a ellas y apreciaría el valor de la denuncia. Sumido en una especie de limbo moral, en el que tanto los costos como los beneficios morales del *wb* son bajos, se encuentra el caso de un *wb* potencial *apático*, cuya denuncia es en última instancia improbable por falta de motivación adecuada, mientras que la *omertà* es sobre todo el resultado

del desapego y el desinterés, más que del temor a un juicio despectivo procedente del «círculo» de los corruptos.

Por último, se puede plantear la hipótesis de que el testigo potencial *wb* conceda poca importancia a los lazos de connivencia o solidaridad dentro del grupo de los implicados en la corrupción —y, por tanto, no tema salir de esos círculos de reconocimiento social—, mientras que, por el contrario, conceda valor al juicio del círculo de reconocimiento moral que ve con buenos ojos el cumplimiento de las normas formales y, por tanto, valoraría positivamente la denuncia de las violaciones de las normas para proteger el interés colectivo. Por ello, en este caso el *wb* potencial está *motivado* —desde el punto de vista ético— y, por tanto, es muy probable que denuncie si se presenta la oportunidad.

La tipología presentada ofrece un esquema analítico extremadamente simplificado. No obstante, permite captar, proyectándolo como clave teórica, el dilema que guía la investigación científica, resumido en estos términos: ¿delator, héroe o traidor? La respuesta —tanto en el plano social como en el de la percepción individual— depende de la naturaleza y las características de los círculos sociales de reconocimiento moral relevantes a la hora de atribuir un juicio favorable o negativo a la decisión de denunciar o no del potencial *wb*, así como del tiempo y la intensidad de su socialización dentro de esos círculos. Reconocer las raíces sociales de este dilema significa comprender la base real de la elección del posible *wb*, ya sea guardar silencio para los corruptos o denunciar. Una decisión a menudo indebidamente descrita y analizada como resultado de un proceso de toma de decisiones individual, pero en realidad profundamente inervada en los circuitos intersubjetivos de atribución de valores y juicio moral.

*Barreras y motivaciones éticas para la denuncia de irregularidades:
implicaciones para las políticas anticorrupción*

Esta contribución analiza la compleja relación entre la dimensión ético-valorativa y el *wb* como herramienta anticorrupción. En efecto, las decisiones de los aspirantes a *wb* obedecen a motivaciones que reflejan el resultado de procesos de aprendizaje cultural y dinámicas sociales, organizativas e institucionales. Se han esquematizado conceptualmente cuatro tipos diferentes de interacción dentro de círculos sociales de reconocimiento moral potencialmente conflictivos, en los cuales maduran las condiciones para las decisiones del *wb*. Así, el posible *wb* se encuentra operando dentro o en las fronteras de éstos, ex-

perimentando diferentes grados de condicionamiento —basado en el miedo a una *salida* forzada y no deseada resultante de una conducta que lo situaría rumbo a una colisión con los valores, las normas informales y los principios que los caracterizan—, entre ellos el respeto a las reglas de integridad y la denuncia de fechorías.

Se puede explicar así cómo en un mismo país, aplicando las mismas normas y los mismos procedimientos, organizaciones públicas y privadas obtienen resultados muy disímiles en cuanto a la eficacia de los mecanismos del *wb* (Brown, 2018). De hecho, un componente significativo de la cultura organizacional que orienta la reacción frente a conductas ilícitas descende de las características de los círculos de reconocimiento social que orientan los costos y beneficios morales de las elecciones —de connivencia o, por el contrario, de denuncia— de quienes operan en ellos. Si se caracterizan por la corrupción sistémica, el efecto disuasorio sobre los *wb* potenciales se verá amplificado por la adhesión interiorizada a los juicios y las creencias imperantes en ese contexto, lo que genera normas informales que justifican y, por tanto, fomentan la *omertà* y la corrupción. Por el contrario, una dinámica opuesta puede caracterizar a aquellas organizaciones en las que prevalecen círculos sociales que emiten juicios positivos sobre la adhesión consciente y conjunta a una *cultura de denuncia*, capaz de generar responsabilidad y confianza mutua respecto a los efectos positivos de denunciar irregularidades y malas prácticas (Vanderkerckhove *et al.*, 2016).

A pesar del carácter exploratorio de este trabajo, pueden extraerse de él algunas posibles indicaciones para perfeccionar la eficacia de las políticas anticorrupción, haciendo del *wb* una herramienta para contrarrestar las «malas prácticas» y la corrupción, tanto dentro del Estado como en las organizaciones privadas. De hecho, de él se desprenden algunas implicaciones que deben considerarse tanto una agenda de investigación como posibles prescripciones *políticas*.

En primer lugar, una teoría de los costos morales de la corrupción (Della Porta y Vannucci, 2005, 2012) puede asociarse provechosamente —tanto en lo analítico como en la recopilación de pruebas empíricas— con el desarrollo paralelo de una reflexión sobre los beneficios morales (es decir, los costos) de la *denuncia de irregularidades*. Como hemos demostrado, se trata de dos perfiles superpuestos del equipo motivacional que conforma las preferencias morales de los individuos, que orientan sus elecciones de corrupción/integridad, así como de delación/conspiración.

Surge entonces la centralidad de las herramientas educativas como medio para consolidar en los distintos círculos de reconocimiento social el grado de congruencia respecto de las normas y los procedimientos sancionados por el Estado, a través de procesos de socialización secundaria que fortalezcan el sentido de lealtad a la organización pública y los valores de interés colectivo subyacentes a su funcionamiento.

Además, por mucho que se invierta en la creación de sofisticadas plataformas de denuncia confidencial o anónima, incluso telemática, en muchos casos —calificados de potenciales *wb* hostiles a la denuncia, esquizofrénicos, apáticos— no es probable que estas políticas anticorrupción surtan efecto. Ni siquiera la más estricta protección del anonimato puede empujarlos a denunciar, ya que —según el modelo de Pizzorno— la dolorosa *salida* de los círculos de reconocimiento moral de los practicantes o conniventes con la corrupción a la que uno ha sido socializado, que se produciría, es independiente de su conciencia. De hecho, sería la «conciencia» del propio *wb*, identificada así con las creencias y normas informales imperantes en el círculo de los corruptos, la que dictaría sentencia condenándose a sí mismo como *traidor*.

La actividad de «formación ética» en el seno de los aparatos públicos, así como de las organizaciones partidistas, asume así un peso central, siempre que se caracterice por la continuidad en el tiempo y la puesta en común de tales trayectorias entre sujetos que operan en los mismos contextos organizativos. El objetivo, de hecho, es construir circuitos sociales de reconocimiento mutuo y de «refuerzo» positivo del valor de la lealtad a la organización pública en la que se trabaja, al tiempo que se refuerzan las barreras morales interiorizadas contra la corrupción y las motivaciones éticas para denunciar las irregularidades o los delitos de que se es testigo.

Desde esta perspectiva, incluso los incentivos materiales a los *wb*, relacionados o no con la posible ventaja patrimonial que la delación proporciona a los presupuestos del Estado, pueden adquirir una función diferente: más que el peso económico, de hecho, entra aquí en juego la dimensión intangible del valor social de la delación, simbólicamente convertida en «moneda», que debe entenderse como un reconocimiento «recompensa» por su lealtad a la organización pública a la que pertenecen.

Por último, conviene subrayar que el *wb* se concibe predominantemente como un acto —en determinados contextos de carácter casi «heroico»— de oposición *individual* a una realidad caracterizada por las irregularidades organizativas, la corrupción y la pre-

varicación. La visión teórica aportada lleva, por el contrario, a reconsiderar la dimensión social en la que se van configurando a lo largo del tiempo las fuentes de reconocimiento moral que constituyen el principal motor del *wb*. Además, el éxito de la legislación del *wb*, según Mungiu-Pippidi (2017), depende en gran medida de su coordinación dentro de una acción colectiva anticorrupción más amplia.

En concreto, puede resultar eficaz redescubrir la fuerza vinculante de los lazos interindividuales capaces de consolidar círculos sociales —en los ámbitos laboral, profesional, asociativo, político, sindical, religioso, etcétera— en los que se fomente y apoye mutuamente la señalización también a través de la expresión pública de juicios éticos positivos sobre las elecciones de los *wb* y los efectos socialmente positivos de sus acciones. En coherencia con el modelo propuesto, también pueden proponerse mecanismos para fomentar formas de *wb* colectiva. En este caso, la denuncia de posibles faltas o irregularidades sería «filtrada» y transmitida por organismos intermediarios, asociaciones, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, es decir, con la mediación de aquellas entidades colectivas que forman los círculos sociales de reconocimiento que avalan la denuncia.

El reto para las políticas anticorrupción consiste entonces en superar una persistente línea de fricción. Se trata del contraste entre *la normalidad* deseable del reporte del *wb*, recordado por el paradigma deóntico, y *la excepcionalidad* aún invocada por la perspectiva de la *extrema ratio* —con rasgos calificados de «heroicos»— aún imperante en los planos normativo y procedimental, aunque «ninguna legislación o política concreta podría encajar, ni ajustarse, al perfil de un héroe» (Bocchiola *et al.*; 2020, p. 170). Se puede releer en esta clave un conocido diálogo de la *Vida de Galileo*, de Bertolt Brecht. Frente al alumno que dice: «Desgraciada es la tierra que no tiene héroes», el científico responde: «No. Desgraciada es la tierra que necesita héroes» (Brecht, 2001).

Referencias

- Almond, G. A. y Verba, S. (1963). *La cultura cívica. Actitudes políticas y democracia en cinco naciones*. Princeton University Press.
- Andon, P., Free, C., Jidin, R., Monroe, G. S. y Turner, M. J. (2018). The impact of financial incentives and perceptions of seriousness on whistleblowing intention. *Journal of Business Ethics*, 151(1), 165-178.
- Ashton, J. (2015). 15 años de protección de la denuncia de irregularidades bajo la ley de

- divulgación de interés público de 1998: ¿seguimos disparando al mensajero? *Industrial Law Journal*, 44(1), 29-52.
- Banfield, E. C. (1958). *The moral basis of a backward society*. The Free Press.
- Bocchiola, M., Ceva, E. y Vinciguerra, M. C. (2020). ¿Héroes o villanos? Una evaluación legislativa, ética y política de la denuncia de irregularidades. En Mungiu-Pippidi, A. y Heywood, P. (eds.), *A research agenda for studies of corruption* (pp. 158-171). Edward Elgar.
- Boot, E. R. (2019). *La ética de la denuncia de irregularidades*. Routledge.
- Brecht, B. (2001). *Vida de Galileo*. Bloomsbury.
- Brenkert, G. G. (2010). Whistle-blowing, moral integrity, and organisational ethics. En Brenkert, G. G. y Beauchamp, T. L. (eds.), *Oxford handbook of business ethics* (pp. 563-601). Oxford University Press.
- Brown, A. J. (ed.), (2018). Whistleblowing: new rules, new policies, new vision (work-in-progress results from the Whistling While They Work 2 Project). Griffith University, Brisbane. <https://www.whistlingwhiletheywork.edu.au/wp-content/uploads/2018/11/Whistleblowing-New-Rules-New-Policies-New-Vision-Working-Papers-Final-13.11.18.pdf>
- Ceva, E. y Bocchiola, M. (2018). *¿Es la denuncia de irregularidades un deber? Teoría política actual*. Polity Press.
- Ceva, E. y Bocchiola, M. (2020). Teorías de la denuncia de irregularidades. *Brújula Filosófica*, 15(1), 1-10.
- Culp, D. (1995). Whistleblowers: corporate anarchists or heroes? Towards a judicial perspective. *Hofstra Labor & Employment Law Journal*, 13(1), 109-138.
- Della Porta, D. y Vannucci, A. (2005). The moral (and immoral) costs of corruption. En Von Alleman, U. (ed.), *Dimensionen politischer Korruption: Beiträge zum Stand der Internationalen Forschung*. (pp. 109-134). vs Verlag für Sozialwissenschaften.
- Della Porta, D. y Vannucci, A. (2012). *El orden oculto de la corrupción*. Ashgate.
- Delmas, C. (2015). La ética de la denuncia de irregularidades por parte del gobierno. *Teoría y Práctica Social*, 41(1), 77-105.
- Dungan, J., Young, L. y Waytz, A. (2019). The power of moral concerns in predicting whistleblowing decisions. *Journal of Experimental Social Psychology*, (85), 1-12.

- Gambetta, D. (1987). *¿Fueron empujados o saltaron? Mecanismos de decisión individual en la educación*. Cambridge University Press.
- Hersh, M. A. (2002). Whistleblowers — heroes or traitors? Individual and collective responsibility for ethical behaviour. *Annual Reviews in Control*, 26(2), 243-262.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty*. Harvard University Press.
- Johannsen, L. y Pedersen, K. H. (2020). Tell-tale tit: retaliation on whistleblowers in public administration. *Crime Law & Social Change*, 73, 457-473.
- Jones, T. M. (1991). Ethical decision-making by individuals in organisations: an issue-contingent model. *Academy of Management Review*, 16(2), 366-395.
- Mathieu, J. E. y Taylor, S. R. (2007). A framework for testing meso-mediational relationships in organizational behavior. *Journal of Organizational Behavior*, 28(2), 141-172.
- Miceli, M. P. y Near, J. P. (1985). Whistleblowing: myth and reality. *Journal of Management*, 11(1), 5-20.
- Mungiu-Pippidi, A. (2017). *Fixing the balance: the roadmap to evidence-based control of corruption*. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building.
- Nayır, D. Z., Rehğ, M. T. y Asa, Y. (2018). Influence of ethical position on whistleblowing behaviour: do preferred channels in private and public sectors differ? *Journal of Business Ethics*, 149(1), 147-167.
- Nicholls, A. R. et al. (2021). Snitches get stitches and end up in ditches: a systematic review of the factors associated with whistleblowing intentions. *Fronteras de la Psicología*, 12. DOI: 10.3389/fpsyg.2021.631538
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011). *Plan de acción anticorrupción del G20, protección de los denunciantes: estudio sobre los marcos de protección de los denunciantes, compendio de mejores prácticas y principios rectores para la legislación*. Galileo OCDE.
- Pizzorno, A. (1992). La corrupción en el sistema político. Introducción en Della Porta, D., *Lo scambio occulto* (pp. 13-74). Il Mulino.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Santana, M. S. (2022). *¿Homo economicus u homo sociologicus?* McGraw-Hill Interamericana.

- Scheuerman, W. E. (2014). La denuncia de irregularidades como desobediencia civil: el caso de Edward Snowden. *Filosofía y Crítica Social*, 40(7), 609-628.
- Shawver, T. J. y Shawver, T. A. (2018). The impact of moral reasoning on whistleblowing intentions. En Jeffrey, C. (ed.), *Investigación sobre responsabilidad profesional y ética en contabilidad* (pp. 153-168). Emerald Publishing Limited.
- Sims, R. L. y Keenan, J. P. (1998). Predictors of external whistleblowing: organizational and intrapersonal variables. *Journal of Business Ethics*, 17, 411-421. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1005763807868>
- Singer, M., Mitchell, S. y Turner, J. (1998). Consideration of moral intensity in ethicality judgements: its relationship with whistle-blowing and need-for-cognition. *Journal of Business Ethics*, 17(5), 527-541.
- Su, X. y Ni, X. (2018). Ciudadanos en patrulla: entendiendo la denuncia pública contra la corrupción gubernamental. *Revista de Investigación y Teoría de la Administración Pública*, 28(3), 406-422.
- Teichmann, F. M. J. (2019). Incentive systems in anti-bribery whistleblowing. *Journal of Financial Crime*, 26(2), 519-525.
- Vadera, A., Aguilera, R. y Caza, B. (2009). Making sense of whistle-blowing's antecedents: learning from research on identity and ethics programmes. *Business Ethics Quarterly*, 19(4), 553-586.
- Valentine, S. y Godkin, L. (2019). Moral intensity, ethical decision making, and whistleblowing intention. *Journal of Business Research*, 98(3), 277-288.
- Vandekerckhove, W., Fotaki, M., Kenny, K., Humantito, I. J., Ozdemir, K. y Didem, D. (2016). *Effective speak-up arrangements for whistleblowers: a multi-case study on the role of responsiveness, trust and culture*. Informe de proyecto. Asociación de Censores Jurados de Cuentas (ACCA).

Inteligencia artificial para la elaboración de versiones públicas de sentencias: enfoque europeo

OFELIA TEJERINA RODRÍGUEZ

Recibido: 27 de noviembre de 2024. Aceptado: 17 de marzo de 2025.

Resumen. Todo Estado de derecho debería promover la elaboración de versiones públicas de sentencias, y con ello la seguridad jurídica del sistema democrático que cobija. La publicidad de las resoluciones judiciales garantiza la transparencia y confianza en las instituciones públicas, las hace más responsables y accesibles. Las tecnologías emergentes, específicamente la inteligencia artificial, son herramientas valiosas para superar retos históricos relacionados con la opacidad y el anonimato en los sistemas judiciales. El respeto a derechos fundamentales como el derecho de acceso a la información, la privacidad y la no discriminación, o criterios técnicos como la explicabilidad del algoritmo o la pseudonimización, exigen estándares y protocolos claros de gestión de la información del poder judicial. En esta exposición se hace un repaso de la experiencia española en el contexto europeo con estas tecnologías, subrayando principios éticos y normativos con potencial impacto en la realidad de México, donde se vislumbran oportunidades significativas para mejorar el acceso ciudadano a la justicia y la jurisprudencia, fomentando así la eficiencia digital y un marco legal robusto para estos aspectos.

Palabras clave: sentencias, publicidad, inteligencia artificial, anonimato, transparencia, responsabilidad, eficiencia digital, acceso a la información.

Ofelia Tejerina Rodríguez. Universidad Rey Juan Carlos I, España (correo electrónico: ofelia.tejerina@urjc.es | <https://orcid.org/0000-0001-7069-2549>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi6.132> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

Artificial intelligence for the preparation of public versions of judgments: a European approach

Abstract. Every rule of law should promote the preparation of public versions of judgments and with it the legal security of the democratic system it covers. Publicity of judicial decisions guarantees transparency and trust in public institutions, making them more accountable and accessible. Emerging technologies, specifically artificial intelligence, are valuable tools for overcoming historical challenges related to opacity and anonymity in judicial systems. Respect for fundamental rights such as the right of access to information, privacy and non-discrimination, or technical criteria such as algorithm explainability or pseudonymization, require clear standards and protocols for information management in the judiciary. This presentation reviews the Spanish experience, in the European context with these technologies, highlighting ethical and regulatory principles with potential impact on the reality of Mexico, where significant opportunities are envisioned to improve citizen access to justice and jurisprudence, promoting digital efficiency and a robust legal framework for these aspects.

Keywords: sentences, publicity, artificial intelligence, anonymity, transparency, accountability, digital efficiency, access to information.

Introducción

La transparencia aplicada al sistema judicial busca objetivos ambiciosos, es la justicia en sí misma. Para comprender su razón de ser y predicar un grado admisible de seguridad jurídica y confianza en el Estado de derecho es imperativo que la información de las instituciones públicas sea accesible, y también, por supuesto, la del poder judicial. Históricamente, éste ha operado bajo prácticas reservadas que limitaban la publicidad de ciertas decisiones y procesos. Los conceptos «control» o «rendición de cuentas», e incluso el de «transparencia», provocaban el rechazo de los afectados porque consideraban que podría llegar a constituir una invasión en la independencia e imparcialidad de las decisiones públicas, una suerte de control social indiscriminado sobre el hacer de las instituciones que, ciertamente, podría llegar a darse si no se contemplasen las debidas garantías en la administración pública en general (Capdeferro-Villagrasa, 2020; Vestri, 2021; Ballesteros, 2023).

La información judicial pública debe, en primer lugar, provenir de fuentes fiables y correctamente categorizadas; en segundo lugar, debe ser tratada en un sistema de acceso

público facilitado por las propias instituciones, que garantice la integridad y autenticidad de la información; en tercer lugar, debe ser resultado de trámites de solicitud y respuesta ágiles; en cuarto lugar, el sistema en la selección y extracción de documentos debe seguir los principios de transparencia y explicabilidad, con la debida anonimización o, en su caso, pseudonimización, y en quinto lugar, debe ser comprensible para que sea útil y práctica, ya que de lo contrario el sistema seguirá siendo opaco y artificioso para la ciudadanía. Además, este proceso se puede acometer desde dos perspectivas: una activa, en la forma de dar acceso y publicidad a la información; y otra pasiva, por cómo la recibimos los interesados. La primera exige que el propio Estado sea el responsable de proporcionar al sistema judicial suficientes recursos materiales y humanos para llevar a cabo los trámites necesarios de publicidad; la segunda exige que los agentes que participan en el sistema judicial se encarguen de administrar esos medios, información y garantías para los justiciables; e implica que se actúe así desde el principio, con tareas elementales de atención al ciudadano en los tribunales, promoviendo una cultura de integridad y confianza en el sistema (Gómez-Marinero, 2022).

Hoy la tecnología permite implementar eficazmente este tipo de garantías. Dejando a un lado sobreentendidas cuestiones de ciberseguridad, disponemos de manera fiable de páginas web institucionales, sistemas de digitalización y clasificación de documentos procesales, plataformas de intercambio de información y notificaciones, bases de datos de jurisprudencia y doctrina judicial, y también, ahora, con la inteligencia artificial (IA), herramientas de búsqueda, selección, gestión de contenidos e incluso soluciones jurídicas en tiempo real. Podemos erradicar ese tradicional miedo al control arbitrario y caprichoso de la justicia por el hecho de ser accesible. Además, por otro lado, podemos eliminar la incertidumbre del ciudadano sobre los procesos que le afectan o le pueden afectar si no es debidamente informado de cuanto le atañe.

La ciudadanía debe ser promotora esencial del efectivo ejercicio del derecho a conocer, evaluar y cuestionar acciones de la administración pública, en cualquiera de los diferentes ámbitos que la configuran, también el tributario (Soto-Bernabeu, 2021; Acosta-Márquez *et al.*, 2024), el educativo (Numa-Sanjuán *et al.*, 2024), el ámbito de la salud (Estella-Pérez y Escobedo, 2024), etcétera.

Para avanzar hacia un sistema judicial verdaderamente transparente y accesible se debe involucrar a la sociedad civil en la evaluación y el diseño de políticas de transparen-

cia, fomentar su educación jurídica y digital, facilitar el acceso universal a las herramientas de publicidad y a la información. Es preciso también fomentar la ética judicial y formación tecnológica de las instituciones, así como sancionar las prácticas que atenten contra este deber de transparencia y sus acciones concretas (Cotino-Hueso, 2023). La confianza en la justicia es el motor de la democracia y nuestra principal arma anticorrupción, asumiendo que «la única vía para atajar la corrupción es llevar a las instituciones públicas al ideal de «la caja de cristal» y construyendo una arquitectura institucional completa» (Merino-Huerta, 2018).

Contexto en España

Publicidad y transparencia

La Constitución Española (CE) es del año 1978, y desde entonces existe conciencia de que la información y gestión de las administraciones públicas es una cuestión transparente. En el artículo 120 se ordena concretamente que las actuaciones judiciales sean públicas, que las sentencias sean motivadas y que se pronuncien en audiencia pública. Prevé garantías incluso si se utilizan tecnologías para hacerlo más eficazmente: «La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos» (artículo 18.4 de la CE); es decir, si quisiéramos utilizar la IA para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información del sistema judicial o la publicidad de las resoluciones, la Carta Magna ampara esta posibilidad y será la ley la que determinará la forma de ejecutarlo. Hay quien considera que la ley es inútil cuando intenta delimitar la capacidad tecnológica actual en el tratamiento de datos y, efectivamente, la tecnología todo lo puede, pero sería mucho peor si no tuviésemos normas ni instituciones que asuman la tarea de defendernos ante los riesgos de su mal uso.

Del desarrollo y la concreción de esta obligación de publicar las sentencias se encargó la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), obligando (artículo 560) al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) a implementar en las acciones judiciales condiciones de transparencia, integridad de la información y anonimato. Hoy en día, para hacerlo efectivo, los jueces comunican sus sentencias al interesado a través de su representante legal en el proceso, al que le llegan mediante una plataforma en línea llamada LexNet (<https://lexnet.justicia.es/>). Las sentencias son también inmediatamente comunicadas al Centro de Documentación Judicial (Cendoj), el órgano técnico del CGPJ con competen-

cias en los ámbitos de la documentación y los servicios de gestión del conocimiento. Este organismo ordena, anonimiza, categoriza y clasifica la información judicial en su base de datos (<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Centro-de-Documentacion-Judicial--CENDOJ-/>) y la deja accesible al público en general.

Por otra parte, tenemos la base de datos de jurisprudencia propia del Tribunal Constitucional (TC), con su sistema de búsqueda de jurisprudencia (www.tribunalconstitucional.es). Es igualmente accesible, conforme ordena el mandato constitucional (artículo 164 de la CE): «Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el boletín oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas». La finalidad es obvia: si la Carta Magna impone a todos los ciudadanos españoles la obligación de conocer sus preceptos sin excepción, implica que también podamos entender su contenido, incluyendo la interpretación que de ellos haga este Tribunal. Sin embargo, a diferencia de las sentencias publicadas en el Cendoj, las del TC no son publicadas bajo anonimato, porque sus efectos jurídicos son vinculantes para todos los ciudadanos y órganos del Estado y no sólo para las partes en el litigio.

El plan de transparencia judicial con el que se opera hoy en día comenzó a tomar forma en 2005, con la resolución de 28 de octubre de 2005 de la Secretaría de Estado de Justicia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2005, por el que se aprueba el Plan de Transparencia Judicial, que defiende «una justicia transparente, comprensible, atenta con el ciudadano, responsable ante él, ágil y tecnológicamente avanzada y, por fin, protectora de los más débiles», acentuando el valor de los datos estadísticos. Ante el acceso a la información sobre la actividad judicial, señalaba como mejoras:

- Establecer un sistema razonable para que los profesionales y ciudadanos puedan conocer el estado de los procedimientos que les afecten.
- Posibilidad de consultar las fechas y horas de los juicios a que deban asistir.
- Proporcionar a los juzgados información sobre su propia actividad, dotándoles, además, de medios para comparar esa actividad con la de otros órganos de su mismo orden jurisdiccional y partido judicial.
- Dotar a las fiscalías de esa misma información sobre su propia actividad y del resto de fiscalías de, al menos, su mismo Tribunal Superior de Justicia.

Para implantar nuevos criterios que faciliten la gestión de la administración judicial, se contemplaba la necesidad de:

- Cotejar los tiempos medios de duración de los procedimientos en relación con otros procesos similares y los plazos legalmente establecidos.
- Conocer el volumen de actividad de cada juez en los órganos de la misma clase de un mismo partido judicial, y en general.
- Identificar las resoluciones más recurridas y revocadas por la instancia superior.
- Instaurar un sistema adecuado para la evaluación del desempeño de la tarea de los jueces, fiscales, secretarios judiciales y demás funcionarios de la administración de justicia.
- Identificar los posibles puntos críticos en la organización de la oficina judicial, a fin de que el Consejo General del Poder Judicial y los secretarios de Gobierno puedan programar razonablemente sus inspecciones con criterios judiciales.
- Identificar los posibles puntos críticos en el trabajo de las fiscalías para programar los trabajos de la inspección fiscal.

Después se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuya exposición de motivos se reconoce que «la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política [...] los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos, o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones». Así, «los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente, y que demanda participación de los poderes públicos». Destaca que «los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social», y reconoce que «los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública», lo que sin duda «contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado, y se favorece el crecimiento económico». Con esta ley se avanzó profundizando en la configuración de obligaciones y aspectos generales de la publicidad administrativa.

Actualmente, el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resilien-

cia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, recoge en el título III del libro primero lo relativo a la tramitación electrónica de los procedimientos judiciales y el «principio general de orientación al dato». Esta norma considera que los datos son clave para el desarrollo de políticas públicas (artículo 35) y que:

la gestión sobre los mismos posibilitará o facilitará la interoperabilidad de los sistemas, la tramitación electrónica, la búsqueda y análisis de los datos, la anonimización y seudonimización, la elaboración de cuadros de mando, la gestión de documentos y su transformación, la publicación de información en portales de datos abiertos, la producción de actuaciones automatizadas, asistidas y proactivas, la utilización de sistemas de inteligencia artificial para la elaboración de políticas públicas, y la transmisión de los datos conforme a lo que se determine.

Bajo este criterio y con esta intención se ha ido marcando el desarrollo de protocolos y herramientas técnicas de cumplimiento. Tenemos sólidamente instaurado el Portal de la Transparencia del gobierno español (www.transparencia.gob.es), con el servicio que facilita la publicidad y el efectivo ejercicio del derecho de acceso a información administrativa general. Para el caso concreto de sentencias judiciales podemos acudir directamente a los portales propios del Poder Judicial (Cendoj) y del TC antes referidos. Ninguna utiliza aún IA en sus sistemas, aunque sí está más avanzado en el trabajo de las editoriales y los productos tecnológicos que ofrecen para los juristas. Respecto al papel de estas empresas, responsables de esas bases de datos jurídicas, es preciso recordar que, aunque en principio y de forma general está prohibido utilizar comercialmente el contenido de las bases de la administración de justicia, sí se puede hacer bajo licencia. La prohibición no es tanto porque quieran defenderse ante negocios privados o terceros competidores desleales, sino que, bajo el principio de transparencia y los derechos fundamentales de la libertad de información y expresión, exigen proteger esa fuente como original y confiable, que no sea alterada o manipulada cuando pasa al público de manera abierta y gratuita, también para ponerla a disposición de los ciudadanos bajo otra estructura informativa. El contenido no es susceptible de ser comercializado, pero sí el continente. Las editoriales jurídicas tienen su producto también protegido, es decir su *software* y la estructura que técnicamente permite la selección, clasificación y los resultados, por la regulación que garantiza la propiedad intelectual (derecho sui géneris). Por eso, aunque en principio se

prohíbe la descarga masiva de resoluciones, se puede solicitar una autorización al Cendoj para poder utilizar estas resoluciones, siempre que estén anonimizadas. Estas editoriales, lógicamente, pueden valerse también de la IA para el servicio de documentación, archivo y resultados de búsqueda, así como tratamiento de los documentos (resúmenes o esquemas) que ofrecen.

Otra herramienta del poder judicial es la conocida como Carpeta Justicia (www.administraciondejusticia.gob.es/carpeta-justicia), que presta un servicio de «acceso específico a documentos de los procesos judiciales a través de una plataforma de acceso restringido a quienes acrediten tener un interés legítimo en la información que contiene». Este interés legítimo viene determinado, como es lógico y hemos señalado, por la ley, aunque tecnológicamente es una iniciativa relativamente reciente que pretende dar cumplimiento a la Carta de Derechos del Ciudadano ante la Justicia (2002) y aliviar, de alguna manera, el trabajo de los gestores de procesos en las secretarías de los juzgados, cuando tienen que atender a los ciudadanos que reclaman información sobre sus expedientes.

En este espectro de herramientas dotadas de IA con las que contamos destacan las que han sido diseñadas para localizar documentos y datos, para la anonimización de documentos, el análisis y estadísticas de sentencias sobre viabilidad o duración de un proceso, o *chatbots* de preguntas frecuentes, que aprenden de los usuarios y son capaces de improvisar y mejorar el servicio a través del reporte de errores al ser entrenados para la resolución de consultas legales o resolver disputas legales. Recientemente, el Gobierno de Cataluña ha puesto en marcha un proyecto piloto que permite elaborar sentencias acortando los tiempos casi en 80% del que emplearía un ser humano, sobre las reclamaciones de cláusulas suelo en préstamos hipotecarios, consideradas abusivas por el TS en 2013, y requieren más «un trabajo mecánico que un alto grado de interpretación del juez» (Muñoz, 2025). Todas estas herramientas están, en general, en proceso de entrenamiento y mejora. Finalmente, será la suma de diferentes funcionalidades la que permita agilizar de manera vertiginosa la transparencia y la publicidad en el ámbito judicial, aunque todavía estamos lejos de conseguir implementar algunas tareas con suficientes garantías, como la justicia predictiva. La supervisión humana aún es obligatoria, y lejos de poder hablar de «jueces robot» la IA es usada como complemento (Cepeda y Otálora, 2020).

Publicidad de los datos (privacidad)

Como se ha señalado, la legislación vigente garantiza la publicidad de las resoluciones judiciales siempre y cuando se anonimicen (artículo 266 de la LOPJ). En casos excepcionales esto puede incluso afectar resoluciones que no son firmes, para preservar el buen fin del proceso hasta el último recurso. Así ocurre con los casos de víctimas de delitos que afectan gravemente la intimidad o a menores de edad sometidos a procesos judiciales complejos, que se protegen durante todo el proceso (todas las resoluciones), pues cualquier filtración puede atentar gravemente contra los derechos de estas personas. Con esta medida se trata de evitar que los datos de carácter personal que incluyen puedan ser usados con fines contrarios a las leyes. Sin embargo, la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), no prevé esta obligación para la jurisprudencia constitucional. Las sentencias aquí se publican íntegras, con los datos de las partes, aunque existan loables excepciones en la línea antes explicada, para casos de víctimas de delitos sexuales (STCS 185/2002, de 14 de octubre, y 127/2003, de 30 de junio), de menores en procesos de filiación, desamparo, adopción y custodia (STC 7/1994, de 17 de enero; 221/2002, de 25 de noviembre; 94/2003, de 19 de mayo, y 144/2003, de 14 de julio), y de menores autores de delitos (STC 288/2000, de 27 de noviembre, y 30/2005, de 14 de febrero). Otra excepción es la de resoluciones que reconozcan precisamente el derecho al olvido del interesado, por razones obvias (Nota informativa nº 63/2022 del Pleno del TC, «sobre la declaración de inconstitucionalidad de las resoluciones judiciales que vulneraron el derecho a la protección de datos personales del recurrente, al no reconocer su derecho al olvido frente a informaciones difundidas por el buscador Google»).

Especialmente sensible es el debate sobre si preservar o no el anonimato de los datos de los jueces, magistrados, fiscales y letrados que aparecen en la información judicial. Muchos detractores de la publicidad de las sentencias utilizan su seguridad, incluso física, como argumento para impedir que estén accesibles al público. Pero hay otros argumentos, como la utilización de la información personal para cruzar datos y poder predecir o predisponer decisiones, lo que permite incluso orientar a las partes sobre las posibilidades de influir en el proceso y la decisión final. Así se entiende también en Europa, como veremos más adelante.

Otra cuestión polémica es el acceso a la información judicial por los medios de comunicación social, editores de prensa y periodistas. La Agencia Española de Protección de

Datos (AEPD) determinó que «las Sentencias no son públicas, ni se publican para general conocimiento, aunque en virtud del derecho de información, existan noticias relacionadas con el denunciante y los hechos» (Resolución AEPD R/01239/2007), y ello respecto a la reutilización del contenido de las sentencias por personas no autorizadas. Una cosa es acceder a la información, que es pública, y otra diferente es utilizarla, por ejemplo, para prestar un servicio o vender un producto. Les está diciendo a los periodistas que no pueden publicar las sentencias en sus medios, tampoco en las redes sociales. En algunos casos, por interés público, se puede publicar la sentencia obtenida del CENDOJ, algún extracto del contenido o los hechos enjuiciados, para ilustrar la noticia, pero siempre respetando las garantías de autenticidad, anonimizando a las personas implicadas o utilizando sólo sus iniciales si la identidad es accesorio y no esencial para la noticia. La AEPD sancionó por primera vez, en 2023, a un periodista por publicar un documento judicial en la web de su diario digital sin eliminar el Código Seguro de Verificación (CSV) ni el NIF (PS-00527-2023).

Otra excepción es la prevista por Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, que modificó el artículo 235 de la LOPJ, conforme al que, para solicitar acceso a las resoluciones judiciales o parte de las mismas, incluso a otras actuaciones procesales, por aquellos que no son parte en el procedimiento pero acrediten «interés legítimo y directo», puede admitirse e informarse «previa disociación, anonimización u otra medida de protección de los datos de carácter personal que las mismos contuvieren y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados». Esta norma se ha previsto para mantener y tratar confidencialmente información de carácter sustancial en investigaciones penales internacionales por delitos graves, y surge de la trasposición de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos, que rige en la Unión Europea.

Por último, tenemos ya en funcionamiento herramientas específicas de anonimiza-

ción dotadas de IA para publicar documentos. En el portal Datos.Gob (www.datos.gob.es), de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y Red.es, acceso a MAPA (Multilingual Anonymisation for Public Administrations) que ofrece un *software* europeo específico de anonimización documental (<https://mapa-project.eu/>). Esta herramienta utiliza modelos de procesamiento del lenguaje natural (PNL) para el tratamiento de los datos que en la resolución permiten identificar directa o indirectamente las partes del proceso, los reconocen y eliminan, o bien sólo los desindexan, de manera que el buscador no pueda reconocer ese nombre del texto, aunque permanece ahí, y así no sugiere ese documento al consultante entre los resultados. Más específico para el sector judicial es el *software* ADIA (Anonimización de Documentos con Inteligencia Artificial) que ofrece el Portal del Servicio Público de Justicia, para que los usuarios de los órganos judiciales puedan anonimizar sus documentos y resoluciones (<https://www.administraciondejusticia.gob.es/-/adia-anonimizado-de-documentos>).

Reutilización de la información judicial

Para considerar la posibilidad de reutilizar la información judicial, anonimizada, lógicamente es necesario seguir los criterios legales establecidos, pero también las directrices que ha ido desarrollando la AEPD. En 2019 publicó el interesante documento «Orientaciones y garantías en los procedimientos de anonimización de datos personales», en el que señala los principios básicos de todo proceso de disociación de datos —principio de privacidad por defecto, de privacidad objetiva, de plena funcionalidad, etcétera—, así como las fases del protocolo de actuación en el proceso. Por ejemplo:

- Definición del equipo de trabajo detallando las funciones de cada perfil, y garantizando, en la medida de lo posible, que cada miembro desempeñe sus tareas de forma independiente del resto. De esta manera, se evita que un error en un nivel sea revisado y aprobado en un nivel distinto por el mismo agente.
- Análisis de riesgos para gestionar los riesgos resultantes del principio de que ninguna técnica de anonimización puede garantizar en términos absolutos la imposibilidad de reidentificación.
- Definición de objetivos y finalidad de la información anonimizada.
- Preanonimización, eliminación/reducción de variables y anonimización criptográfi-

ca a través de técnicas tales como los algoritmos de *Hash*, algoritmos de cifrado, sello de tiempo, capas de anonimización, etcétera.

- Creación de un mapa de sistemas de información que asegure entornos segregados para cada tratamiento de datos personales que implique la separación del personal que accede a dicha información.

Es importante en este punto entender que la «anonimización» es un proceso mediante el cual se desvincula la información de los datos de las personas implicadas, lo que imposibilita que se puedan identificar o reidentificar, es decir, eliminar de forma irreversible y permanente cualquier posibilidad de identificación del individuo. La AEPD lo define como la «ruptura de la cadena de identificación de las personas». Y es diferente de la «seudonimización», que está definida en el artículo 4.5) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de estos datos (RGPD), de manera que no puedan atribuirse a una persona concreta sin información adicional, y siempre que esta información adicional esté sujeta a medidas técnicas y organizativas por separado para garantizar «que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable». Es decir, que sólo quien tiene la información que vincula esos datos personales al interesado podrá reidentificarlo.

Especialmente relacionado con información judicial, el acuerdo de 15 de septiembre de 2005 del pleno del CGPJ, por el que aprobó el Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, dedicado a organizar y establecer los límites de la reutilización de los documentos judiciales, establece: «Al facilitar esta «materia prima» —jurisprudencia—, la reutilización está llamada a contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo, generando la posibilidad de acceder al manejo de la jurisprudencia mediante sofisticados instrumentos de búsqueda en repositorios cada vez más voluminosos», en un contexto que evoluciona tecnológicamente. Unos años después, en 2010, este mismo organismo aprobó otro reglamento específico sobre la reutilización de las resoluciones judiciales, el acuerdo de 28 de octubre de 2010, por el que se aprobó el Reglamento 3/2010, sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales, buscando dar mayor consistencia a los principios de gratuidad del servicio público, la rapidez y digitalización del sistema de búsqueda y promover la fabricación de productos que pudieran salir al mercado en condiciones de libre competencia con sujeción a licencia

y cambio de un precio público, si era preciso. Lamentablemente esta norma fue impugnada y anulada por una sentencia del TS de 28 de octubre de 2011. En su decisión el TS no entró a valorar la utilidad de las propuestas que contenía para facilitar la reutilización de las sentencias, simplemente entendió que el CGPJ no era competente para dictar este tipo de reglamentos y que debía haberlo hecho el gobierno. Aunque el voto particular emitido por Lucas Murillo de la Cueva, gran jurista especializado en protección de datos, al que se unieron otros magistrados de la sala, defendió justo lo contrario, que sí era competente y no debía dejarse en manos del poder ejecutivo competencias propias del poder judicial, cuya independencia debía defenderse a capa y espada.

Años después se aprobó el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. En esta norma, aprovechando otras materias muy variadas, se introdujo la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público para garantizar las condiciones de reutilización de los documentos del sector público, que sean claras y accesibles, incluyendo procedimientos políticos, judiciales y administrativos.

Finalmente, con el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, antes referido, se hace una apuesta clara por el empleo de esa información como «dato abierto» y su reutilización para lograr una «planificación y elaboración de estrategias mejor y más eficaz en políticas públicas de justicia» y «facilitar actuaciones automatizadas, asistidas y proactivas», aprovechando la oportunidad de eficiencia tecnológica que vivimos. El objetivo es un «Gobierno abierto», la búsqueda de las condiciones más eficientes para instaurar procesos de gestión y conocimiento de la información pública que sean transparentes y participativos y que, además de tecnología, dispongan de incentivos y recursos reales para una mayor colaboración entre gobierno y sociedad (Ruvalcaba-Gómez, 2023).

Contexto europeo

En Europa se promueve con firmeza el uso de la IA en el sector judicial. La Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) redactó y aprobó en 2018 la *Carta ética sobre el uso de la inteligencia artificial en los sistemas judiciales y su entorno*. Entre sus principales conclusiones sobre los beneficios de la IA se señaló que contribuye a agilizar la gestión de expedientes, que sirve para crear buscadores avanzados que permitan a los profesionales y ciudadanos acceder más fácilmente a jurisprudencia y normativa, y que incluso mejora la calidad de las decisiones judiciales. Recuerda, en todo caso, que para su implementación y uso deben seguirse unos principios éticos:

- Respeto a los derechos fundamentales protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, como el derecho a un juicio justo.
- No discriminación, evitando perpetuar o intensificar sesgos a través de datos sensibles.
- Calidad y seguridad, con fuentes certificadas y sistemas seguros para garantizar la integridad de los datos.
- Transparencia e imparcialidad de los algoritmos, que sean auditables y comprensibles.
- Control del usuario, garantizando que los profesionales de la justicia mantengan la autonomía en sus decisiones.

Por otra parte, establece riesgos que se deben tener en cuenta, como el hecho de que el algoritmo pudiera amplificar prejuicios preexistentes si no se diseña e implementa con cuidado; que las decisiones judiciales se estandaricen en exceso, limitando la adaptabilidad —innovación— a circunstancias específicas, o que la recopilación y el análisis de grandes volúmenes de datos judiciales ponga en peligro la protección de datos e información personal sensible.

En su conjunto, está claro que la IA tiene el potencial de revolucionar los sistemas judiciales, pero su desarrollo y ejecución debe manejarse con extrema cautela. En 2019 Francia establecía, en la Ley n° 2019-222 de 23 de marzo de 2019, conocida como Ley de Programación 2018-2022 y de Reforma para la Justicia (*Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*), la prohibición de utilizar la IA para predecir las resoluciones judiciales: «Los datos de identidad de los magistrados y miembros del Registro no pueden ser reutilizados con el propósito o el efecto de evaluar, analizar, comparar o predecir

sus prácticas profesionales reales o presuntas» (artículo 33). Justifica esta decisión por la necesidad de mantener la imparcialidad de los jueces y la tranquilidad de que su modelo de conducta —profesional— no es supervisado por un control ajeno —algorítmico— al sistema judicial. Aquí nos podemos plantear dos cosas importantes: por un lado, el «temor» a que la IA resuelva mejor que el mismísimo juez humano; por otro, qué pasaría si ponemos la tecnología a revisar jurisprudencia firme.

La Comisión Europea, en la mencionada carta ética, también hace referencia al debate sobre el anonimato de los juzgadores, y sí, advierte de la posibilidad de crear un perfil del juez a través de referencias cruzadas de datos públicos y privados, lo que podría permitir a las empresas privadas y sus abogados participar en lo que llama «prácticas de compra en el foro». Dice que esta táctica ha venido siendo observada en Estados Unidos y Francia por delitos de prensa y violaciones de la privacidad, «donde ya se sabe que los demandantes eligen el tribunal que parece otorgar la mayor cantidad de daños e intereses». Eso sí, recuerda que en el derecho europeo «mencionar los nombres de los jueces en las decisiones judiciales es una obligación común de los Estados miembros, en relación con el principio de juicio público establecido en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos», y se hace para garantizar la imparcialidad objetiva de los jueces, quienes «deben ser identificables, designados y asignados legalmente a los deberes que desempeñan, y el cumplimiento de las normas de procedimiento (por ejemplo, publicidad y colegialidad)». Y es que se entiende que la figura del «juez sin rostro» impide valorar su idoneidad y la competencia de un tribunal independiente e imparcial, por lo que debe utilizarse sólo en casos muy excepcionales. Es, al fin y al cabo, como permitir a un algoritmo actuar como juez sin la debida transparencia y rendición de cuentas.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) también se ha pronunciado sobre esta cuestión. Considera que la transparencia en las decisiones judiciales es un principio clave del derecho a un juicio justo y la confianza en la justicia, tanto como la publicidad de los nombres de los juzgadores, en el sentido antes referido, para garantizar la imparcialidad objetiva de los jueces y el cumplimiento de las normas de procedimiento (Vernes v. Francia, nº. 30183/06 en cuanto a la identificación de los jueces que dictaron la decisión; Pretto v. Italia, nº 7984/77 para la publicación de la sentencia).

Uno de los mayores recelos que conlleva la propuesta de utilizar IA en el entono judicial es la posición en la que queda el humano. Pero para la selección y anonimización de

sentencias esto no debería ser un problema, ya que la propuesta consiste más bien en una automatización en la gestión del proceso. Tal vez sea el uso que se vaya a hacer de esa ordenación y categorización de resoluciones lo que pudiera causar esos temores; por ejemplo, que el sistema de IA pudiera nutrirse de esa jurisprudencia clasificada para generar nuevas resoluciones. Pero esta idea igualmente puede resultar positiva si se implementa correctamente: por una parte, sacando provecho de esta función de archivo con el algoritmo se podrán obtener decisiones meramente procesales que contribuirían a la descongestión del sistema judicial; por otra, permitirá revisar el texto de las sentencias y detectar posibles errores judiciales. Aunque esto, en concreto, nos lleva al dilema de si fuera preciso corregir esos errores de sentencias ya firmes, incluso exigir responsabilidades; o si, paradójicamente, por seguridad jurídica deberíamos dejarlo estar.

En teoría, en un Estado de derecho los juzgadores deberían ser los primeros interesados en acreditar su profesionalidad y determinar que la IA es un complemento que les ayudará a obtener mejores resultados, a ser más eficientes en su trabajo. Deben defender que, aun implementando estas herramientas, su imparcialidad está por encima de cualquier distracción y sus conocimientos jurídicos por encima de cualquier argumento que no tenga una base estrictamente legal, dentro del margen de discrecionalidad que la normativa permite para interpretarla conforme a hechos y pruebas que se sometan a su valoración en cada caso concreto. De hecho, así lo garantiza el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Reglamento de Inteligencia Artificial); establece (c. 61) que «la utilización de herramientas de IA puede apoyar el poder de decisión de los jueces o la independencia judicial, pero no debe sustituirlas: la toma de decisiones finales debe seguir siendo una actividad humana». Y sobre el tema concreto que nos ocupa esta norma añade que la clasificación de los sistemas de IA de alto riesgo no incluye sistemas «destinados a actividades administrativas meramente accesorias que no afectan a la administración de justicia propiamente dicha en casos concretos, como la anonimización o seudonimización de resoluciones judiciales, documentos o datos, la comunicación entre los miembros del personal o las tareas administrativas».

Utilidad de la IA para México

Según el artículo 6 de la Constitución mexicana la publicidad de la información judicial

es un pilar básico de un Estado de derecho y debe ser garantizado por las autoridades mediante mecanismos gratuitos, accesibles y rápidos para la población. De ello se encarga el portal web de la Unidad de Transparencia (<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/Inicio>), que gestiona las solicitudes de información pública y dispone de un buscador de jurisprudencia abierto.

Entre los hitos más recientes en materia de transparencia judicial se puede citar la reforma de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de julio de 2020, que permitió la publicación de sentencias, o el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 21 de febrero de 2021, sobre la obligación de publicar sentencias del Poder Judicial del Estado de Zacatecas.

En 2023, la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial (CIEJ), sobre el uso ético de inteligencia artificial en la labor jurisdiccional, se pronunció sobre el análisis algorítmico de jurisprudencia para determinar «patrones o prejuicios relativos a temas como sexo, género, nacionalidad, entre otros, lo que ayudaría a minimizar su efecto en sentencias futuras», en el sentido de que es peligroso y es necesario garantizar la transparencia, publicidad y acceso a las resoluciones para evitar su uso torticero. Recuerda, además, que el principio de transparencia del artículo 57 del Código Iberoamericano de Ética Judicial remarca la responsabilidad del juez y, por ende, de todo el sistema judicial, «de ofrecer información útil, pertinente, comprensible y fiable. Esta responsabilidad compromete el manejo de la prueba y la revisión documental que se pueda realizar por medio de la IA, ya que las personas justiciables tienen que comprender la forma en que se maneja esa información para poder confiar en la veracidad de los datos que por medio de ella se obtenga». Considera como parte del deber de transparencia de la administración pública —también de la justicia— que la IA debe basarse en algoritmos de «cajas blancas» y evitar la opacidad guiándose por criterios de explicabilidad y trazabilidad sobre posibles modificaciones o criterios que lo permitan: «un servicio público de justicia en una sociedad democrática no puede utilizar sistemas de «cajas negras», es decir aquellos en los que se incluyen datos de los que no se conoce su procesamiento».

Siguiendo esta línea se conoce Prometea, el primer sistema de inteligencia artificial jurídico en Latinoamérica que trabaja con un asistente de voz y permite realizar dictámenes jurídicos de manera íntegra. Los trabajos de este proyecto comenzaron en 2017 bajo el auspicio del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, y muestra cómo esta

información, tratada automáticamente, permite ejercitar el derecho de acceso a los ciudadanos; pero también, y con gran utilidad, para las propias instituciones en el desarrollo de sus tareas de gestión pública, centralizando el proceso a través de un portal único digital. La IA les permite optimizar el flujo de datos e información resolviendo cuestiones que antes requerían múltiples procedimientos y fases, y obteniendo resultados que antes serían imposibles de lograr sólo con actividad meramente humana (Corvalán, 2018).

El camino para implementar la IA en la gestión del sistema de justicia siguiendo la experiencia internacional está sin duda preparado, difícilmente se podrá dar marcha atrás a pesar incluso de la reforma judicial y de la desaparición o transformación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Conclusiones

La incorporación de la IA en la elaboración de versiones públicas de resoluciones judiciales representa un gran avance en la modernización del sistema judicial y, con ello, la consolidación del Estado de derecho. En muchos países la publicidad de las sentencias es algo incuestionable y se está avanzando significativamente en su gestión al digitalizar los procesos. En otros países este beneficio aún se ve limitado por barreras técnicas, económicas o burocráticas, lo que impide a los ciudadanos ejercer plenamente sus derechos.

Tecnologías como la IA permiten eliminar barreras. La implementación de este tipo de herramientas para la gestión de datos y la publicidad en el sector judicial facilitará tareas tales como la anonimización, categorización, clasificación y búsqueda avanzadas de documentos, lo cual reducirá los tiempos de procesamiento y publicación de las sentencias. La digitalización y accesibilidad de estas resoluciones facilita, además, el análisis de patrones de resolución y la identificación de posibles inconsistencias o sesgos en la respuesta jurídica, lo que permitirá un mayor escrutinio de las decisiones judiciales y la rendición de cuentas. También contribuirá a la simplificación del lenguaje jurídico y la gestión de consultas, lo cual acercará más la justicia a la ciudadanía. En definitiva, permitirá una administración de justicia más abierta, ágil y efectiva.

No obstante, aún plantea importantes desafíos. Si bien la tecnología tiene el potencial de facilitar de manera muy efectiva el acceso a la información jurídica, lo cierto es que alcanzar objetivos razonables de confianza en el poder judicial requiere todavía un gran

trabajo informativo y didáctico para la población. La opacidad de algunos modelos de IA genera incertidumbre sobre cómo se estructuran los datos y se presentan los resultados de búsqueda, lo que podría afectar la confianza en el propio sistema judicial. Uno de los retos que enfrenta este ámbito de la justicia es que se pueda garantizar que este tipo de iniciativas no quedarán al arbitrio de la empresa privada que provea estos sistemas, sino que el control de lo público es siempre responsabilidad del Estado de derecho. La excesiva automatización en la elaboración de decisiones judiciales puede provocar que los algoritmos amplifiquen los prejuicios existentes si la calidad de datos con los que se nutre o entrena la IA no es la adecuada, si no proceden de fuentes oficiales o no se realiza una correcta clasificación y categorización de los resultados. Por otra parte, será preciso certificar que los sistemas sean robustos, cumplan estándares técnicos seguros y los algoritmos utilizados sean transparentes y explicables. Además, una excesiva estandarización de la toma de decisiones judiciales, que en ocasiones requieren mayor análisis contextual y flexibilidad interpretativa, podría perpetuar sesgos preexistentes en aquellos datos con los que han sido entrenados, aunque aquí ciertamente se podría alegar que el ser humano tampoco está libre de sesgos que, en definitiva, son difíciles o imposibles de detectar y auditar.

Por todo ello, es crucial contar con mecanismos de control para garantizar que la IA se implementa y utiliza de manera justa y equitativa. Será necesario detallar todo esto en el marco normativo específico de aplicación de IA al sistema judicial, delimitando las responsabilidades de todos los agentes que participan en la cadena o ciclo de vida de esta IA, desde el diseño hasta el entrenamiento, pasando por las fuentes o datos que van a nutrir sus decisiones, hasta su supervisión, la gestión de sus resultados; si serán o no vinculantes, e incluso la adecuada formación del personal encargado de su buen uso, ético y técnico.

En España, la Constitución de 1978 y leyes como la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establecen directrices que guían a los actores y garantizan la integridad de la información, el anonimato de los datos de carácter personal y la accesibilidad pública de las resoluciones judiciales. Plataformas como el Cendoj o Lexnet han demostrado ser un ejemplo efectivo de herramientas técnicas que contribuyen a una justicia abierta; de que es posible digitalizar, anonimizar y categorizar las sentencias para ofrecerlas en abierto a consulta pública. Sin embargo, aún queda trabajo por hacer para integrar plenamente la IA en sus procesos,

especialmente en áreas como la justicia predictiva, donde los recelos son importantes y la supervisión humana sigue siendo imprescindible. En Europa, en general, se alimenta el debate sobre el uso ético de la inteligencia artificial en el ámbito judicial desde la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), bajo la idea de garantizar que la tecnología complemente, pero no reemplace, la función judicial. Se trata de proteger la autonomía e imparcialidad de los operadores de justicia; pero, como se ha señalado, a pesar de estos esfuerzos persisten desafíos importantes. En México existe un marco normativo básico para avanzar hacia una mayor transparencia judicial; sin embargo, el país enfrenta aún retos significativos en términos de implementación práctica, acceso a herramientas tecnológicas y educación jurídica y digital para la ciudadanía. La implementación de estas herramientas técnicas deberá estar acompañada de medidas claras de auditorías que eviten el abuso de la tecnología, especialmente en aquellos contextos donde los niveles de corrupción y desigualdad aún son altos.

No cabe duda de que la IA representa una oportunidad histórica para transformar los sistemas judiciales; sin embargo, su implementación debe manejarse con extrema cautela para no generar nuevos riesgos en los derechos fundamentales. Tanto la experiencia española como la europea, de la que parte la primera, ofrecen lecciones aprendidas que pueden ser de gran utilidad para México en sus proyectos de creación o mejora de plataformas de acceso público de sentencias a nivel nacional que integren tecnologías de IA como el procesamiento del lenguaje natural. En resumen, para aprovechar plenamente este potencial de la IA, para un futuro más transparente, es necesario adoptar un enfoque integral que contemple acciones como las siguientes:

1. Desarrollo de un marco normativo robusto y mejora continua. Establecer leyes que regulen específicamente el uso de la IA en el ámbito judicial, definiendo sus límites en la toma de decisiones y criterios claros para la anonimización de datos y la publicidad de las sentencias.
2. Fomento de la ética judicial y tecnológica. La capacitación de jueces y funcionarios en el uso responsable de la tecnología es esencial para garantizar que las herramientas de IA se utilicen de manera ética y efectiva.
3. Inversión en infraestructura tecnológica. Es crucial invertir en plataformas tecnológicas que permitan la digitalización y gestión eficiente de la información judicial.
4. Participación ciudadana en el diseño de políticas. La sociedad civil, y muy especial-

mente el ámbito académico, deben ser incluidos en la evaluación y el diseño de políticas de transparencia, y certificar y optimizar las soluciones tecnológicas para que respondan a las necesidades reales de un sistema libre de sesgos y opacidad.

5. Protección de datos personales. La implementación de herramientas tecnológicas de anonimización como ADIA o MAPA permiten proteger la privacidad de las partes involucradas en los procesos judiciales.
6. Colaboración internacional. En este contexto, todos los países con sistemas democráticos pueden beneficiarse de las experiencias de otros, y en tal sentido es deseable una colaboración directa sobre investigaciones y propuestas que permitan conocer tanto los términos de otros marcos éticos como de soluciones tecnológicas, adaptándolas a cada contexto social y jurídico.

Alcanzar objetivos razonables de confianza en la IA y que ésta realmente contribuya a fortalecer, en lugar de debilitar, el Estado de derecho, la justicia abierta, la seguridad jurídica y la confianza ciudadana, demanda en este contexto un especial esfuerzo para evitar que quede al arbitrio de instituciones desactualizadas y sin recursos para un uso correcto, o de empresas privadas proveedoras de los sistemas, porque el control de lo público es siempre responsabilidad del Estado de derecho.

Referencias

- Acosta-Márquez, M. P., Alba-Velasco, M., Mariani-Ochoa, R. y Delfín-Pozos, F. L. (2024). Inteligencia artificial en el sector público en México: actos de fiscalización. *Newman Business Review*, 10(2), 124-147.
- Agencia Española de Protección de Datos (2016). Orientaciones y garantías en los procedimientos de anonimización de datos personales. Datos.gob.es. <https://datos.gob.es/es/documentacion/orientaciones-y-garantias-en-los-procedimientos-de-anonimizacion-de-datos-personales>
- Ballesteros, I. (2023). Decisiones automatizadas y transparencia administrativa: nuevos retos para los derechos fundamentales. *Revista Española de la Transparencia*, 16, 191-215.
- Capdeferro-Villagrasa, O. (2020). La inteligencia artificial del sector público: desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial. IDP. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 30, 1-14.

- Cepeda, M. J. y Otálora, G. (2020). *Modernización de la administración de justicia a través de la inteligencia artificial*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) (2018). *Carta ética sobre el uso de la inteligencia artificial en los sistemas judiciales y su entorno*. European Commission for the Efficiency of Justice. <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>
- Comisión Iberoamericana de Ética Judicial (CIEJ) (2023). Vigésimocuarto dictamen, de 8 de septiembre de 2023, de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial sobre el uso ético de la inteligencia artificial en la labor jurisdiccional. <https://www.poderjudicial.es/stfls/CIEJ/FICHEROS/Versi%C3%B3n%20final%20XXIV%20Dictamen%20Inteligencia%20Artificial%20ponente%20Sa%C3%81nchez%20Rodri%C3%81guez.pdf>
- Congreso de los Diputados (2002). Carta de derechos de los ciudadanos. Gobierno de España. <https://sedejudicial.justicia.es/carta-de-derechos-de-los-ciudadanos>
- Corvalán, J. G. (2018). Inteligencia artificial: retos, desafíos y oportunidades – Prometea: la primera inteligencia artificial de Latinoamérica al servicio de la Justicia. *Revista de Investigações Constitucionais*, 5(1), 295-316.
- Cotino-Hueso, L. (2023). Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida. *Revista Española de la Transparencia*, 16, 17-63.
- Estella-Pérez, P. y Escobedo, N. (2024). La inteligencia artificial en el sector salud: aplicaciones e impacto. *I+S: Revista de la Sociedad Española de Informática y Salud*, 158, 21-24.
- Gómez-Marinero, C. M. (2022). El derecho a la información en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia mexicana. *Cuestiones Constitucionales*, 46.
- Merino-Huerta, M. (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Muñoz, T. (2025, 13 de marzo). El Govern implantará la IA para redactar sentencias judiciales. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/local/catalunya/20250313/10474317/govern-implantara-ia-redactar-sentencias-judiciales.html>
- Numa-Sanjuán, N., Díaz-Guecha, L. Y. y Peñaloza-Tarazona, M. E. (2024). Importancia de la inteligencia artificial en la educación del siglo XXI. *AIBI. Revista de Investigación, Administración e Ingeniería*, 12(2), 49-62.

- Ruvalcaba-Gómez, E. (2023). Gobierno abierto: nociones teóricas, acciones y prospectiva. *RC. Rendición de Cuentas*, 1, 35-49.
- Soto-Bernabeu, L. (2021). La importancia de la transparencia algorítmica en el uso de la inteligencia artificial por la administración tributaria. *Crónica Tributaria*, 179, 93-129.
- Vestri, G. (2021). La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia algorítmica. Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 56, 368-398.

El debilitamiento de la fiscalización de los partidos políticos y su impacto en la integridad electoral: México, 2024

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

GRISSEL SALAZAR REBOLLEDO

OCTAVIO OLEA GÓMEZ

Recibido: 3 de marzo de 2025. Aceptado: 28 de abril de 2025.

Resumen. Desde la década de 1990 se implantó la fiscalización de los partidos en México, y la autoridad electoral fue recibiendo cada vez más facultades para vigilar rigurosamente el dinero de ellos. Sin embargo, en 2024 el ejercicio se caracterizó porque el IFE/INE y el TEPJF no aplicaron la ley y relajaron las sanciones, en beneficio sobre todo del partido gobernante. Por medio de un análisis crítico de los patrones históricos de fiscalización y de los dictámenes de fiscalización de 2024, este texto muestra cómo se violentaron los principios de la fiscalización por parte del gobierno y su partido con la complicidad de las autoridades electorales, sin que hubiera consecuencias en los resultados comiciales. El deterioro de la fiscalización de los partidos sienta un precedente que afecta la integridad de las elecciones, lo cual abona a la desconfianza en nuestro régimen político.

Palabras clave: fiscalización, integridad electoral, resultados electorales, análisis crítico, desconfianza.

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

Grisel Salazar Rebolledo. Universidad Iberoamericana, México (correo electrónico: maria.salazar@ibero.mx | <https://orcid.org/0000-0001-8874-1089>).

Octavio Olea Gómez. Universidad Nacional Autónoma de México, México (correo electrónico: octavioolea@unam.mx | <https://orcid.org/0009-0003-9840-2939>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi6.128> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

The weakening of political party oversight and its impact on electoral integrity: Mexico, 2024

Abstract. Since the 1990s, party oversight has been implemented in Mexico, and subsequent electoral reforms granted the IFE/INE greater powers to strictly monitor party finances. Sanctions for noncompliance were progressively increased to strengthen the integrity of elections. However, in 2024, oversight was marked by the INE and the TEPJF's failure to enforce the law, along with the relaxation of sanctions for repeated violations, primarily benefiting the ruling party. This text reviews how the principles of oversight were undermined, particularly by the government and its party, with the complicity of electoral authorities, without any consequences for the results. The deterioration of party finance oversight allows for the weakening of electoral integrity, fostering mistrust in our political regime.

Keywords: oversight, electoral integrity, election results, critical analysis, mistrust.

Introducción y aproximación metodológica

Una fiscalización técnicamente robusta de los ingresos y egresos de los partidos políticos en una campaña electoral es un ejercicio fundamental para asegurar que los comicios sean equitativos y competitivos, lo que contribuye a la integridad electoral y la confianza ciudadana. Para lograrlo, la autoridad electoral está obligada a señalar previamente cuáles son los criterios fundamentales de la revisión financiera y de la eventual imposición de sanciones por incumplimiento de las reglas de fiscalización. El ejercicio de fiscalización debe ser transparente en cada una de sus fases y garantizar que los partidos políticos tengan en todo momento la posibilidad de aclarar dudas sobre los informes que someten a la consideración de la autoridad, para que el trato a cada uno de los institutos políticos sea equilibrado.

El presente artículo se propone analizar el proceso de fiscalización de recursos de los partidos políticos en México desarrollado por el Instituto Nacional Electoral (INE) durante las elecciones presidenciales de 2024, a fin de evaluar si dicho ejercicio cumplió con los principios de la integridad electoral. El argumento central del trabajo es que, en un contexto de creciente concentración del poder en la Presidencia de la República, con un partido gobernante con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y el control de 22 gobiernos estatales, la autoridad electoral relajó los criterios de fiscalización, dejó de imponer sanciones —como en el caso de las precampañas anticipadas— o aplicó multas

menos severas de lo que dispone la reglamentación existente, o de lo que ella misma había establecido, con lo cual benefició sobre todo al partido en el gobierno.

La metodología utilizada en este trabajo es esencialmente cualitativa, pues parte de un análisis crítico de los patrones que ha seguido la fiscalización de los partidos desde 1993, combinado con una revisión documental e histórica que pone de relieve casos relevantes del pasado, seleccionados a partir de la gravedad de las conductas infractoras y de su fuerte exposición mediática. A fin de ilustrar las características de la fiscalización de 2024, se realizó un seguimiento hemerográfico de los procesos internos de selección de las candidatas presidenciales —ocurridos entre mayo y julio de 2023—, que la autoridad electoral no reconoció como precampañas anticipadas. De igual manera, se revisaron las bases de datos de los dictámenes de fiscalización de las precampañas y campañas federales oficiales, que corrieron de la tercera semana de noviembre de 2023 al 30 de mayo de 2024. Se hizo una selección de las infracciones más recurrentes y de aquellas que fueron objeto de las mayores sanciones, que se plasmaron en tablas descriptivas para sustentar la hipótesis de trabajo sobre el debilitamiento de la tarea fiscalizadora. Este análisis se contrastó con los criterios de sanción que se discutieron en la sesión del Consejo General del INE en la que se discutieron los dictámenes de fiscalización, recurriendo para ello a las respectivas versiones estenográficas. Lo anterior permitió llegar a la conclusión de que las autoridades electorales realizaron una fiscalización laxa y permisiva que benefició sobre todo a la coalición ganadora, a la que se le detectó un mayor número de conductas infractoras en esta materia.

La amplia ventaja que obtuvieron el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados —el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)— en la elección presidencial (59.7% de la votación), con un margen de victoria de 30 puntos porcentuales respecto del segundo lugar, así como el debate que se generó en torno a la muy controvertida sobrerrepresentación de la coalición ganadora en el Congreso, que la dotó de una mayoría calificada artificiosa, desplazaron a un segundo plano las posibles quejas derivadas de la deficiente fiscalización de los recursos de los partidos. Aunque las fallas en la fiscalización no afectaron la legitimidad de los resultados de los comicios, sí abrieron un cuestionamiento sobre la imparcialidad del Consejo General del INE, lo cual merma la integridad electoral y alimenta la desconfianza en el régimen político.

Para entender la integridad electoral

Es posible definir la integridad electoral como «la realización de principios en la conducción de las elecciones que son necesarios para apoyar la concreción más amplia de los ideales democráticos» (James y Alihodzic, 2020). En el mismo sentido, la integridad electoral es clave para reforzar otros derechos, ya que «[e]n el sistema de protección internacional de los derechos humanos, la participación política es el derecho político por excelencia, pues reconoce y protege el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vida política de su país» (García y Dalla, 2013, p. 3).

De acuerdo con Norris (2014), la relevancia de la integridad electoral radica en que ésta favorece alcanzar el ideal democrático de que el resultado de las elecciones refleje la voluntad genuina de las personas y de que sean creíbles y transparentes, justas y libres. Su contracara son todos los sucesos, intencionados o no, que afectan la credibilidad, transparencia, justicia y libertad de las elecciones, como la manipulación de los registros electorales, la violencia contra candidatos o funcionarios electorales, las trabas a la oposición política, las alteraciones en la equidad de las reglas de competencia o el abierto fraude.

Para entender operativamente la integridad electoral, Norris (2014) propone ir más allá de estos indicadores teóricos, y concibe la integridad electoral como el apego a las convenciones internacionales y los estándares universales en todas las etapas del proceso electoral, desde el diseño del sistema hasta su implementación y supervisión.

En tal sentido, la evaluación de la integridad electoral se basa en un «conjunto de principios internacionales, valores y estándares de elecciones, aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el período preelectoral, el registro de candidatos, el desarrollo de la campaña, el día de la votación y su epílogo» (Dalla, 2021, p. 68).

La evaluación de la integridad electoral también toma en cuenta la presencia de cierta manipulación o de malas prácticas, bajo la premisa de que las incidencias de este tipo deben prevenirse o, mejor aún, estar ausentes de los procesos electorales. Se trata de prácticas como la compra y coacción del voto; que se impida la participación de algunos partidos de oposición, se prohíba la postulación de candidaturas legítimas o exista una regulación precaria o ineficaz de las campañas electorales; que haya parcialidad de los medios de comunicación —a favor del partido gobernante, por ejemplo—, e incluso se presenten

actos de violencia durante la campaña, la jornada electoral o después de publicarse los resultados (Norris, 2014).

Para profundizar en el significado de la integridad electoral deben considerarse dos dimensiones: 1) comprenderla como un proceso global, integrador, que abarca las distintas etapas del proceso electoral, «así como las principales opciones políticas e institucionales relacionadas con el sistema electoral, la competencia y los resultados», y 2) vincularla con la calidad democrática, más específicamente con la adecuación entre valores y prácticas. Además de considerar el sistema electoral (ampliamente definido), abordar «el clima político y la cultura de la contestación» (Gilas, 2021a, p. 175).

La integridad electoral no es una cuestión meramente arquitectónica del poder, sino que se refiere a la esencia misma del régimen democrático. Las elecciones libres y honestas procuran la legitimidad del régimen, su reconocimiento como democracia, y dotan de legitimidad al ejercicio del poder de los ganadores electorales (Nohlen, 2016, p. 4).

Un componente vital de la integridad electoral es el uso de recursos. De acuerdo con Monsiváis, la integridad electoral implica que «las prácticas fraudulentas o de manipulación han sido minimizadas o, idealmente, erradicadas» (2021, p. 883). Esta condición implica asegurar que los recursos que utilizan los partidos y candidatos sean legales tanto por su origen como por sus montos a fin de contribuir a que exista un piso parejo para los contendientes, y además, la posibilidad de que la autoridad electoral fiscalice los recursos y emita sanciones por ingresos provenientes de fuentes no permitidas, por gastos superiores a los topes establecidos o por gastos no reportados o no documentados adecuadamente (Langston, 2020).

En México, la existencia durante buena parte del siglo xx de un partido hegemónico que utilizaba indiscriminadamente recursos público-gubernamentales en su beneficio y sin rendir cuentas al respecto hizo que durante los más de veinte años de transición a la democracia los partidos de oposición reclamaran que la fiscalización de ingresos y gastos de los partidos se incorporara a la legislación electoral y su regulación se fuera haciendo más exigente y rigurosa, con sanciones cada vez más severas en caso de incumplimiento.

Si convenimos en que la relación clara y reglamentada entre dinero y política es esencial para alimentar la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales, y más concretamente en las campañas políticas, entenderemos por qué una rigurosa y transparente

fiscalización de los ingresos y los gastos público y privado de los partidos políticos resulta de vital importancia para calificar unas elecciones como íntegras.

La ruta para que sea legal el dinero que financia la política

En México, la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos ha sido una tarea encomendada primero al Instituto Federal Electoral (IFE), y al INE desde 1993, año en que quedó plasmada en la legislación electoral como un requisito para impulsar la equidad en la contienda, lo cual ha contribuido a ofrecer un piso parejo de acceso a los recursos para todos los competidores. La fiscalización obliga a los partidos —definidos como entidades de interés público en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)— a informar a la autoridad sobre el origen y destino de su dinero, tanto público como privado, y a demostrar que cumplen con los requisitos de comprobación establecidos.

En nuestro país, regular la fiscalización de los partidos políticos tiene un significado particular porque otorga a la autoridad electoral amplias facultades para revisar que los institutos políticos se sujeten a las normas e informen sobre los ingresos que reciben y los gastos que realizan (Ramos, 2015, p. 42). El hecho de que el dinero del erario destinado a realizar tareas de proselitismo estuviera concentrado en manos del partido gobernante era uno de los mayores obstáculos para lograr elecciones efectivas y disputadas.

La equidad en la contienda es un principio esencial de los valores de la integridad electoral particularmente en México, un país que durante la segunda mitad del siglo xx tuvo un sistema de partido hegemónico que no sólo dominaba los espacios de representación sino que utilizaba recursos públicos para su promoción y tenía pleno dominio de los espacios en los medios de comunicación masiva para llamar a los votantes (Córdova y Murayama, 2014; Magar, 2018). A finales del siglo, impulsar la equidad en las campañas electorales era indispensable para emparejar el terreno en el que se despliega una campaña política y tener elecciones confiables.

En la elección presidencial de 1994, que fue particularmente crítica por el asesinato del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el levantamiento zapatista, el IFE debió hacer reformas en la organización comicial para generar más confianza entre los ciudadanos y fiscalizar por primera vez las campañas de los partidos. Aunque se trató de un ejercicio básicamente contable sobre los informes entregados

por los partidos, fue suficiente para identificar cómo se concentraban los recursos en el partido del gobierno (Córdova y Murayama, 2006, p. 33). Es cierto que la elección se calificó como legal, libre y competitiva, lo cual le otorgó legitimidad al triunfo de Ernesto Zedillo (ganó con el 50.13% de los votos y con 27 puntos porcentuales de diferencia frente a su más cercano competidor), pero él mismo reconoció que había sido inequitativa porque el PRI había erogado el 71.4% del dinero gastado en la elección presidencial (Becerra *et al.*, 2000, pp. 366-371).

Ya para entonces la democratización del país exigía no sólo la incorporación de nuevos partidos políticos a los cauces institucionales, sino también tener un padrón confiable y auditado para que no aparecieran en él personas muertas o duplicadas ni hubiera ciudadanos recortados de la lista de electores. Tampoco era suficiente que los encargados de recibir y contar los votos en las casillas fueran ciudadanos sorteados del padrón electoral y no empleados del gobierno, y que la autoridad ofreciera resultados preliminares la misma noche de la elección; también era necesario que existieran condiciones equilibradas de competencia y que tanto el dinero de los partidos y sus candidatos como su acceso a los medios de comunicación durante las campañas fueran elementos regulados, vigilados, equitativos, y sancionados en caso de incumplimiento.

Para lograr dicho cometido era indispensable que la autoridad electoral (el IFE/INE) fuera autónoma para que ofreciera a las fuerzas políticas un tratamiento políticamente desinteresado, es decir, imparcial, y sobre todo que no siguiera favoreciendo al partido gobernante. Asimismo, el IFE debía tener las herramientas normativas necesarias para revisar eficazmente las finanzas de los partidos y mantener la fiscalización como un ejercicio estrictamente técnico, profesional, sin sesgos políticos.

La reforma electoral de 1996 estableció que el financiamiento público de los partidos predominara sobre el privado, con una fórmula balanceada de asignación: 70% proporcional a la votación en la elección federal previa y 30% igualitaria, la cual se mantiene hasta la fecha. El predominio de dinero público y una distribución más equilibrada del mismo; la prohibición de aportaciones gubernamentales, de empresas o del extranjero, entre otras, y la fijación de topes de gastos de campaña, ayudaron a reducir la brecha entre los partidos más grandes y los más pequeños o emergentes, pero sobre todo entre el partido dominante y los demás, para abrir la puerta a que las minorías se convirtieran en mayorías, que es donde cristaliza el sentido de la competencia política.

Como complemento de las reglas de financiamiento público, se reforzaron las competencias del IFE para que estableciera los reglamentos para investigar los recursos de los partidos en el ámbito de las elecciones tanto federales como locales, en el entendido de que la última palabra la tendría el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La colaboración de las autoridades electorales locales con la federal llegó a ser indispensable, lo que implicaba un esfuerzo adicional, a fin de poder mapear todos los movimientos del dinero de los partidos políticos nacionales, que por la extensión del país eran los que gastaban mayores montos de dinero en las campañas.

Con ese mismo marco normativo de fiscalización, en las elecciones presidenciales del año 2000 el entonces IFE enfrentó dos escándalos de violación a los principios esenciales de acceso a los recursos de parte de los principales partidos políticos: los famosos casos de Amigos de Fox y Pemexgate. Por un lado, la Coalición por el Bien de Todos del Partido Acción Nacional (PAN/PVEM) no reportó los ingresos privados recibidos durante la precampaña; por otro, el PRI tampoco informó sobre dinero que recibió de Petróleos Mexicanos (Pemex) a través de su sindicato, lo cual está prohibido por ley. Las investigaciones que emprendió el IFE a partir de denuncias anónimas revelaron las limitaciones normativas —el secreto bancario— que tenía la autoridad electoral para detectar y documentar ingresos indebidos en las arcas de los partidos. Gracias a que el IFE logró presionar a las autoridades hacendarias para que le permitieran acceder a las cuentas de los partidos y seguirle la pista al dinero, pudo identificar los volúmenes ilegales de recursos que habían ingresado a los partidos involucrados e imponerles sanciones históricas (de 545 y 1 000 millones de pesos, respectivamente), que ascendieron al doble de las sumas involucradas en las infracciones (Córdova y Murayama, 2006, pp. 104-208).

Como consecuencia de estos escándalos sobre fuentes prohibidas de financiamiento y el ocultamiento de ingresos, y ante las insuficientes facultades de la autoridad fiscalizadora para profundizar en la investigación, el IFE y el TEPJF adoptaron disposiciones reglamentarias para robustecer su control sobre los dineros de los partidos: dispusieron que éstos aceptaran que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores otorgara al IFE acceso a sus cuentas bancarias, además de reportar ingresos y gastos de las precampañas (Córdova y Murayama, 2006, p. 230). Estas disposiciones se incorporaron a la legislación electoral en la reforma de 2007, para permitir que el IFE remontara los secretos bancario, fiduciario y fiscal para vigilar la legalidad de los movimientos financieros de

los partidos (CPEUM, artículo 41, apartado B, párrafo 7). Además, quedó prohibida la compra de espacios en radio y televisión a partidos y cualquier persona física o moral (CPEUM, artículo 41, apartado A, párrafo g), que era el rubro en el que mayores gastos hacían los partidos políticos. Ahí también se reflejaba con nitidez la disparidad entre las fuerzas políticas tanto en recursos como en la relación con los dueños de los medios de comunicación, que ofrecían descuentos y tarifas diferenciadas, beneficiando así a unos partidos sobre otros y transgrediendo la equidad en la competencia electoral (Trejo-Delarbre, 2007, p. 271).

Aunque no existen estudios concluyentes sobre la influencia del dinero en los resultados electorales,¹ porque hay muchos factores que inciden en las preferencias de los votantes, desde la identificación partidaria, el perfil de los candidatos, el contexto, lo que está en juego en cada elección, etcétera (Anduiza y Bosch, 2004, pp. 145-267), está claro que grandes desproporciones de dinero en las campañas desequilibran la competencia.

En la elección presidencial de 2012, un nuevo escándalo de financiamiento ilegal de la campaña del candidato del PRI, Enrique Peña Nieto (caso Monex) provocó que la autoridad electoral fuera cuestionada por un ejercicio ineficiente de fiscalización. El PAN y la coalición Movimiento Progresista, del candidato Andrés Manuel López Obrador (AMLO), denunciaron la existencia de triangulaciones de empresas fantasma que habían comprado, vía convenios, miles de monederos electrónicos a Soriana, Banamex y Monex para distribuirlos a nombre del PRI entre votantes a cambio de sufragios. Aunque el IFE logró localizar la red de financiamiento, no detectó violaciones a la legislación electoral, sino incumplimientos de obligaciones fiscales y operaciones con intermediarios del sistema financiero que no eran de su competencia.² El TEPJF respaldó el criterio del IFE de

.....
¹ Santiago *et al.* (2019) concluyen que no existe relación directa entre el volumen de dinero invertido en una campaña y los resultados electorales.

² La resolución del Consejo General del IFE dividió a los consejeros electorales porque mientras que cuatro de ellos (Alfredo Figueroa, Lorenzo Córdova, Benito Nacif y María Marván) propusieron multar con 75 millones al PRI/PVEM por no acreditar el destino de 50 millones en créditos recibidos, la mayoría formada por los cinco restantes (Marco Antonio Baños, Francisco Guerrero, Macarita Elizondo, Sergio García Ramírez y Leonardo Valdés) no hallaron ilegalidad alguna (Zamitiz, 2017).

que no se había acreditado un financiamiento oculto a la campaña electoral del PRI y que los convenios suscritos debían registrarse como gastos ordinarios. El hecho de que el IFE y el TEPJF hubieran exonerado a los responsables de la triangulación de recursos en la elección presidencial de 2012 dejó una mancha de desconfianza ciudadana en las instituciones electorales.³

La reforma electoral de 2014, que convirtió el IFE en autoridad nacional (INE) y le otorgó 72 nuevas atribuciones, abonó a una fiscalización más rigurosa, pues en primer lugar lo facultó para auditar de manera íntegra los recursos de las elecciones federales y locales, así como para dar seguimiento en tiempo real a los movimientos financieros de partidos políticos que eran nacionales.⁴ También se estrecharon los tiempos de entrega de los informes de precampaña y campaña para acelerar la fiscalización y permitir que ésta tuviera un impacto sobre los resultados electorales.⁵

Como parte de la lógica de elevar el nivel de exigencia sobre los partidos, se incrementaron significativamente las sanciones sobre las irregularidades que el INE detectaba en los informes financieros de los partidos. En primer lugar, se estableció la pena máxima de negar el registro de un precandidato o cancelar la candidatura obtenida en el proceso interno de selección en caso de que sus precampañas arrancaran antes de la fecha fijada por la ley: la tercera semana de noviembre del año previo a la elección (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [Legipe], artículo 226, 3). La misma sanción se aplicaba al candidato cuyo partido no rindiera los informes de ingresos y gastos de la pre-

.....
³ Más tarde, en 2012, Lorenzo Córdova señaló que el IFE había sancionado sólo las irregularidades de fiscalización con base en las pruebas presentadas y el marco legal de ese momento (Córdova, 2020).

⁴ Antes de 2014 el IFE sólo fiscalizaba las elecciones federales (presidencial y del Congreso de la Unión) y los institutos electorales de cada entidad federativa fiscalizaban las elecciones locales. Esto obligaba al IFE a establecer convenios de colaboración con cada uno de dichos institutos para tener una visión completa de los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, que eran sus sujetos de fiscalización.

⁵ Los casos Pemexgate y Amigos de Fox se resolvieron tres años después de que se aprobaran los resultados electorales que dieron el triunfo presidencial a Vicente Fox, es decir, no tuvieron ningún efecto, ni siquiera simbólico, sobre su triunfo.

campana, que adquiriera o contratara propaganda en radio y televisión, o ambas acciones, durante las precampañas o las campañas (Legipe, artículo 226, 5).

La casi obsesión de los partidos de oposición por generar mayores controles sobre los flujos de dinero que, en su opinión, inclinaban la balanza a favor de alguna fuerza política, en general la gobernante, llevó a que se incorporara en la ley la sanción máxima: la anulación del triunfo electoral. Ésta procedía en caso de que un partido o candidato recibiera recursos de procedencia ilícita que rebasaran el tope de gastos de campaña autorizado en más de 5% y que su ventaja frente al segundo lugar fuera menor de cinco puntos porcentuales (CPEUM, artículo 41, párrafo 5, inciso D).

El aumento de las sanciones producto de la fiscalización de las campañas políticas requirió que la autoridad fiscalizadora (Unidad Técnica de Fiscalización) del INE se distinguiera por tener una sólida capacidad técnica y un probado profesionalismo. Ello permitió que el INE documentara en 2016 desvíos del gobierno de Chihuahua de César Duarte al PRI o, más tarde, la manipulación de Morena del fideicomiso para los damnificados del sismo de 2017, o el «diezmo» al salario que Delfina Gómez, presidenta municipal de Texcoco, Estado de México, descontaba a los empleados, o el dinero público que los Centros de Desarrollo Infantil (Cendi) desviaban al PT, aliado de Morena (Murayama, 2023). En el mismo sentido, en 2017, en la elección de gobernador de Coahuila el INE identificó un gasto de difusión en redes sociales no reportado por el candidato del PRI, Miguel Ángel Riquelme, que ascendía a 1.77 millones de pesos e implicaba un rebase del tope de gastos de campaña equivalente al 9.2%, lo cual podía implicar la anulación de su triunfo electoral. Sin embargo, el TEPJF revocó el dictamen del INE por considerar que el material probatorio era deficiente (INE, octubre de 2017).

Cabe señalar que el énfasis que pusieron las reformas electorales de 2007 y 2014 en el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora del IFE/INE llevó a que la autoridad desplegara nuevas formas de vigilancia sobre los gastos de los partidos políticos. El monitoreo de concentraciones de candidatos y de todo tipo de propaganda política desplegada le permitió a la autoridad electoral identificar gastos no reportados por los partidos, que se volvieron una de las faltas más recurrentes cometidas por todos los contendientes (Murayama, 2023).

Fiscalización 2023-2024: las autoridades electorales se alinean al poder político

El proceso electoral de 2023-2024 estuvo marcado por una constante: la utilización de grandes cantidades de dinero por los aspirantes a la candidatura presidencial de la coalición gobernante durante el proceso de precampaña adelantada que la autoridad decidió no auditar. De forma inédita respecto de lo que había sucedido durante los veinte años de democracia en México, en junio de 2023 la coalición oficial Sigamos Haciendo Historia (SHH), de Morena, PT y PVEM, arrancó su proceso de precampaña cinco meses antes de lo que fija la ley.⁶ Los seis aspirantes a suceder a AMLO salieron a las calles a realizar actividades de proselitismo para ganar la encuesta que definiría la candidatura presidencial.⁷ No cumplieron con registrarse como precandidatos ante el INE ni de tener una cuenta bancaria especial para colocar ahí los gastos correspondientes a pesar del despliegue abierto de millones de anuncios por todo el país, lo que impidió la fiscalización de las precandidaturas y violó flagrantemente la norma que considera grave dicha falta. Esta precampaña anticipada se sanciona ni más ni menos que con negar el registro de los precandidatos (Legipe, artículo 226, 3). SHH argumentó que el proceso de selección era de carácter interno —lo que no está reñido con ser una precampaña— y su propósito era determinar quién coordinaría las tareas de los Comités de Defensa de la 4T. No había duda de que los contendientes aspiraban a ser candidatos presidenciales de la coalición oficial, y así lo reportaron los distintos medios de comunicación (Rojas, 2023).

Pocos días después, la coalición opositora, el Frente Amplio por México (FAM), decidió iniciar también su precampaña presidencial para no quedar en desventaja frente a la coalición de Morena, lo que violó los mismos procedimientos utilizando una argucia semejante: su proceso interno buscaba escoger al coordinador de las labores del FAM.

A pesar de las evidentes violaciones de ambas coaliciones, el INE reconoció que los procesos internos en curso no eran precampañas, sino eventos «autoorganizativos», y el TEPJF ratificó dicha resolución e instruyó al INE a que sólo emitiera lineamientos para

.....
⁶ La ley establece que las precampañas deben arrancar en la tercera semana de noviembre del año previo a la elección (Legipe, artículo 226, 2.a).

⁷ Los aspirantes fueron Claudia Sheinbaum, Marcelo Ebrard, Adán Augusto López, Ricardo Monreal, Miguel Ángel Velasco y Gerardo Fernández Noroña, quienes salieron a la calle a buscar el apoyo de las personas para ganar la encuesta que definiría la candidatura presidencial oficial.

que los procesos en cuestión no fueran promocionales, cuando inevitablemente lo eran⁸ (INE, 2023). El INE y el TEPJF llegaron al extremo de ni siquiera ordenar que se suspendieran los ilegales actos proselitistas o que se contabilizaran los gastos como parte de las precampañas,⁹ es decir, se rindieron ante las pretensiones de ambas coaliciones y se negaron a aplicar la ley. Lo que quedó claro fue que de tales actos propagandísticos surgieron las dos principales candidatas presidenciales. Al rehusarse a fiscalizar los gastos de dichos procesos, el INE sucumbió a los intereses de los partidos, atropellando así su propia autonomía y vulnerando su legitimidad como autoridad nacional en la materia. Con ello se abrió la puerta para que se impusiera la opacidad de los gastos de los partidos en las precampañas y el INE desarrollara una deficiente fiscalización desde el inicio. El hecho de que el INE y el TEPJF renunciaran a ser garantes de la aplicación de la ley electoral fue seguramente el aspecto más nocivo de la elección de 2024, que además marcó la pauta de la tarea fiscalizadora.

Esta circunstancia contrastó notoriamente con lo que había sucedido en 2021, cuando el Consejo General del INE aplicó puntualmente la ley al cancelar el registro de los candidatos de Morena a los gobiernos de Michoacán y Guerrero (Raúl Morón y Félix Salgado Macedonio, respectivamente) por haberse negado a presentar sus informes de precampaña a pesar de las evidencias de que habían existido dichos procesos y de que se habían erogado recursos, de acuerdo con lo rastreado por la Unidad de Fiscalización de la autoridad electoral. La Sala Superior del TEPJF confirmó la resolución del INE de retirar dichas candidaturas, lo que obligó a Morena a cambiar sus candidatos (TEPJF, 2021).

Al final, las precampañas anticipadas de 2023 fluyeron y de ahí surgieron las dos candidatas presidenciales; pero ello no impidió que en la tercera semana de noviembre las dos coaliciones iniciaran sus «precampañas oficiales», lo cual significó una violación más a la ley porque el proceso interno de selección del candidato presidencial no debe durar más de 60 días y en este caso se sumaron los tiempos de las precampañas adelantadas a los de

.....
⁸ El INE estableció que los participantes no podían solicitar votos a su favor, hacer propuestas de políticas públicas o programas ni usar o comprar tiempos en radio y televisión. Sus gastos serían registrados como «ordinarios», lo que contravenía todas las evidencias (INE, 2023).

⁹ La única integrante del TEPJF que señaló que dichos procesos simulados constituían un «fraude a la ley» fue la magistrada Janine Otálora (TEPJF, 2023).

las ocurridas en los tiempos legales (Legipe, artículo 226, 2, a). De nuevo, la vulneración de la ley fue avalada por las autoridades electorales.

En las «precampañas que no fueron», la autoridad electoral registró infracciones adicionales de la coalición oficial tales como acarreos masivos, denuncias de violaciones a la ley electoral, respaldo presidencial a su «corcholata» favorita, usando recursos públicos de las conferencias matutinas o «mañaneras» (en contra del artículo 134 constitucional) y flujo de dinero no contabilizado de las precampañas. Estas faltas llevaron incluso a que uno de los aspirantes a la candidatura en la coalición SHH, Marcelo Ebrard, se inconformara por el proceso interno ante el TEPJF, que de inmediato ordenó a Morena publicar el escrito de demanda. El propio AMLO se asumió como autoridad electoral al señalar que atenderían directamente las peticiones de Ebrard (conferencia mañanera del 8 de septiembre de 2023), cayendo así en una nueva violación a la norma porque dicho pronunciamiento es competencia del INE. El hecho de que las autoridades electorales abdicaran de su facultad de imponer sanciones a partidos, candidatos y funcionarios públicos, encabezados por el presidente de México, convirtió la contienda presidencial en un terreno intervenido por el oficialismo (Woldenberg, 2023).

El presidente López Obrador continuó violando el mencionado artículo 134 constitucional al atacar en las «mañaneras» a Xóchitl Gálvez o favorecer a Sheinbaum. La Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictó «medidas cautelares» para que la Presidencia borrara de su sitio de internet dichas intervenciones, lo cual se cumplió; sin embargo, AMLO siguió usando espacios y recursos públicos de las conferencias matutinas para mantener su discurso de denostación contra la coalición opositora. El TEPJF ratificó las medidas cautelares (más de 50) dictadas por el INE, pero éstas resultaron irrelevantes porque no había un superior jerárquico que obligara a AMLO a acatarlas (Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral [ANIE], 2024a, p. 17). Tales infracciones a la Constitución no tuvieron costo político alguno ni para el respaldo popular al presidente en funciones ni para el apoyo electoral de su sucesora. La responsabilidad de las autoridades electorales en estas violaciones fue clave para que no tuvieran impacto alguno en la opinión de los electores sobre la conducta de la coalición gobernante.

Un día después de la elección del 2 de junio de 2024, volvimos a ser testigos de cómo la Presidencia aprovechaba el espacio de la «mañanera» para favorecer a su partido y coalición, además de usurpar impunemente las facultades del INE. Durante la conferencia

de prensa, la secretaria de Gobernación, Luisa María Alcalde, presentó una gráfica con los resultados electorales preliminares, junto con el cálculo de distribución de las curules en el Congreso de la Unión, para anunciar que la coalición oficial obtendría la mayoría calificada de la representación política. Dicho anuncio fue una violación doble a la ley porque el gobierno se adjudicó unas competencias exclusivas del INE y se utilizaron recursos públicos de comunicación de la Presidencia para promover a los candidatos de la coalición gobernante.¹⁰

Fiscalización de los partidos en 2024: faltas reiteradas, leyes no aplicadas y sanciones mínimas

Una clave de cualquier ejercicio de fiscalización es que cuando las infracciones se repiten en el tiempo es una señal de que les sale más barato a los partidos políticos cometerlas que evitarlas, por lo que la autoridad debe endurecer las sanciones a fin de inhibir tales conductas violatorias. En México este planteamiento es especialmente importante porque las multas que se imponen a los partidos se cobran conforme a lo que señale la resolución del Consejo General, que comúnmente las descuenta de las siguientes ministraciones que reciben los partidos cada mes (Reglamento de Fiscalización, artículo 342).

La fiscalización de las elecciones de 2024 se caracterizó, en primer lugar, porque el Consejo General del INE y el TEPJF decidieron no aplicar la legislación para no sancionar infracciones a la ley electoral en la materia y, en segundo, porque optaron por reducir en lugar de incrementar las sanciones por conductas violatorias reiteradas (ANIE, 2024a, pp. 30-35).

Si consideramos que el partido más sancionado en cifras absolutas fue Morena, debido tanto a la cantidad de faltas que acumuló como a los elevados montos de financiamiento con que contó, se entiende que fue el más beneficiado por los cambios en los criterios de fiscalización.

El financiamiento público a los partidos políticos en 2024 fue de poco más de diez mil millones de pesos, y si lo comparamos con las sanciones que se impusieron a los par-

.....
¹⁰ La versión estenográfica de la conferencia puede consultarse en <https://www.gob.mx/segob/prensa/version-estenografica-secretaria-de-gobernacion-en-conferencia-matutina-para-informar-sobre-la-jornada-electoral-que-se-efectuo-ayer>

tidos como resultado de la fiscalización de las precampañas (100 374 159 pesos) y las campañas (980 248 738 pesos) de los partidos políticos nacionales, vemos que significaron prácticamente el 10% del conjunto de recursos públicos otorgados, una cantidad nada despreciable.¹¹ Por supuesto que las sanciones no se impusieron uniformemente, sino que respondieron a la cantidad de infracciones detectadas y los montos de recursos involucrados en cada caso.

Al ver las sanciones que el INE impuso a Morena por infracciones en la precampaña oficial (cuando ya existía una candidata presidencial), puede apreciarse que representó el 60.7% del total de las sanciones, es decir, fueron más elevadas que la suma de las sanciones de todos los demás partidos. Ello es particularmente importante porque no se contabilizaron los gastos del partido del gobierno en las precampañas anticipadas, que no se reconocieron oficialmente como tales, es decir, al final eso significó que la autoridad les descontó todo lo que gastaron en su proceso interno de selección (cuadro 1).

Al observar las sanciones totales a cada partido político por sus precampañas y campañas, el más castigado en cifras absolutas fue Morena con 235 413 489 pesos, pero sus multas sólo representaron el 7.6% de su financiamiento público, que fue de 3 069 millones. En cambio, las sanciones impuestas a Movimiento Ciudadano (MC), de 151 533 056 pesos, representaron el 15.6% de su financiamiento público, el cual ascendió a 969 millones; es decir, fue a un partido emergente al que se le detectaron faltas que merecieron sanciones proporcionalmente más elevadas respecto a su financiamiento. Empero, cabe recordar que MC fue el único partido que no realizó precampañas anticipadas que hubieran implicado erogaciones no auditadas, que eventualmente se habrían descontado de la fiscalización del proceso de selección interna de su candidato (cuadros 1 y 2).

Al final todos los partidos se mostraron dispuestos a pagar las sanciones monetarias impuestas por la autoridad fiscalizadora porque «es mayor el rédito electoral de contar por una mayor exposición pública de sus candidaturas» (ANIE, 2024b, p. 3) que ceñirse a la ley. Esta ponderación de las sanciones por no cumplir con las disposiciones de fiscalización no

.....
¹¹ El financiamiento público de los partidos políticos en 2024 ascendió a 10 444 157 310 pesos: 6 609 787 310 de recursos ordinarios, 3 304 893 614 de campaña, 66 097 872 de campaña de candidatos independientes, 198 293 617 de actividades específicas y 265 084 981 de franquicias postales y telegráficas (Central Electoral, 2023).

Cuadro 1 | Sanciones por partido político en las precampañas oficiales

Partido político	Monto de sanción (pesos)	Porcentaje
Movimiento de Regeneración Nacional	60 963 122.08	60.7
Movimiento Ciudadano	14 719 006.44	14.7
Partido Acción Nacional	7 958 102.61	8
Partido de la Revolución Democrática	3 782 309.30	3.8
Partido del Trabajo	2 633 057.03	2.6
Partido Revolucionario Institucional	4 521 171.98	4.5
Partido Verde Ecologista de México	5 797 390.40	5.7
Total	100 374 159.83	100

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2024a).

Cuadro 2 | Sanciones por partido político y coalición en las campañas, 2024

Partido político	Monto de sanción (pesos)	Porcentaje
Movimiento de Regeneración Nacional	174 450 367.79	17.8
Movimiento Ciudadano	136 814 051.73	13.9
Partido Acción Nacional	77 976 912.89	7.9
Partido de la Revolución Democrática	40 897 623.54	4.2
Partido del Trabajo	91 362 420.37	9.3
Partido Revolucionario Institucional	83 924 357.17	8.6
Partido Verde Ecologista de México	97 890 607.20	10
Coalición Fuerza y Corazón por México	92 602 471.93	9.5
Coalición Sigamos Haciendo Historia	184 329 925.43	18.8
Partidos políticos nacionales	980 248 738.05	100

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2024b).

es nueva, sino recurrente. Ya en 2021 quedó claro que las sanciones resultaban «una molestia menor para los partidos» frente a los beneficios que resultaban para la proyección de sus candidatos de la violación a las normas sobre ingresos y gastos (Gilas, 2021b).

En todo caso vale la pena destacar que ni las violaciones a las normas de las dos coaliciones por arrancar antes de tiempo sus procesos internos de selección de las candidaturas presidenciales ni los montos absolutos de sanciones que les impuso el INE por faltas en la fiscalización tuvieron impacto en la apreciación de los electores sobre los candidatos y

partidos al emitir su sufragio. Si el objetivo de una fiscalización rigurosa y estrictamente apegada a la normatividad y los principios técnicos de la misma es garantizar la equidad entre los competidores, la falta de relevancia política de dicho ejercicio de control sobre las finanzas de los partidos parece haber revelado que el tema del dinero y la política ha perdido importancia, quizá porque todo está envuelto en un clima de desconfianza en las autoridades. Tal parece que es más importante la popularidad de los candidatos en un contexto de extremada polarización que su solvencia financiera y política, si ésta es dictada por la autoridad.

Como ya vimos antes, una de las infracciones más graves en las precampañas fue la omisión del informe de ingresos y gastos, que debe castigarse con la cancelación de la candidatura resultado de la precampaña (Legipe, artículo 229, 3). En 2024, el PVEM no presentó el informe de precampaña de una de sus candidaturas al Senado; sin embargo, el INE ignoró la ley una vez más y le otorgó el registro al candidato infractor, lo que favoreció en la práctica a la coalición de Morena. Es cierto que el INE tiene facultades para calcular el monto de la sanción a partir de las cantidades no reportadas, pero en el caso de la falta del informe la ley es muy clara en señalar que se debe cancelar el registro del candidato ganador de dicho proceso interno de selección (cuadro 3).

A cambio de no aplicar la ley, el INE impuso una sanción económica al PVEM, y siete de los 11 consejeros electorales avalaron la resolución. Lo mismo ocurrió en el caso de varias precampañas locales en las que no se presentaron los informes de gastos y el INE optó por pasar esto por alto y no cancelar las candidaturas. En tal caso la sanción fue sólo de una multa correspondiente al 10% del tope de gastos de precampaña, y nuevamente siete de los 11 consejeros electorales aprobaron dicho criterio, contrariando así la legalidad (cuadro 3).

El argumento detrás de este cambio de criterio de una mayoría de consejeros fue que les parecía demasiado severo el castigo, aunque estuviera establecido en la ley. No obstante, la facultad del INE de interpretar la ley no sólo es literal, sino funcional y sistemática, es decir, debió haber tomado en consideración el precedente de 2021, cuando se cancelaron las candidaturas de los aspirantes a gobernador de Morena en Michoacán y Guerrero.

El resultado de las decisiones sobre multas de fiscalización muestra que en 2024 cristalizó una mayoría de consejeros electorales (incluida la consejera presidenta) dispuesta no sólo a mandar el mensaje de ser más laxos y permisivos con los partidos al reducir las

Cuadro 3 | Cambios en los criterios de fiscalización, 2024

Número de criterio	Criterios	Votación INE
2	Precampañas federales: • Pérdida de registro de una candidatura del PVEM al Senado de la República por la omisión total de presentar el informe de gastos de precampaña. • Sanción económica por la omisión total de presentar el informe de gastos de precampaña.	Desaprueba. 6/5 Aprueba. 7/4
1	Precampañas locales: • Pérdida de derecho de ser registrado por la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos. • Sanción económica del 10% del tope de gastos, y si hay hallazgos sumar el 200% del monto de los gastos encontrados.	Desaprueba. 7/4 Aprueba. 7/4

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo General del INE (27 de febrero de 2024).

sanciones por infracciones en la fiscalización, sino también a renunciar al cumplimiento de su función jurídica, política e incluso ética de aplicar la ley electoral, independientemente de a qué partidos afectaran. Cabe recordar que la misma mayoría de siete consejeros se había expresado a favor de no aplicar la ley en ocasión de fiscalizar las precampañas presidenciales anticipadas de las dos coaliciones registradas.

Las modificaciones de criterios para reducir sanciones de fiscalización de partidos abarcaron las infracciones que de manera más recurrente cometen los partidos, a saber: 1) los egresos no reportados, y 2) los egresos no comprobados. En el primer caso los consejeros electorales habían planteado elevar la sanción del 100% al 150% del monto involucrado en la falta, justamente porque es la más recurrente. Sin embargo, en la sesión del Consejo General del INE de 22 de julio de 2024, donde se aprobó el dictamen de fiscalización, siete de los 11 consejeros apoyaron que se mantuviera el porcentaje de la multa anterior. En el segundo caso, relativo a gastos reportados pero sin comprobante, la propuesta de sancionar con el 100% de la cantidad involucrada se redujo al 50%, con el respaldo de ocho de los 11 consejeros electorales (cuadro 4). Se impuso la tendencia a ser más permisivos en cuanto al incumplimiento de las reglas de fiscalización por parte de los

Cuadro 4 | Cambios en los criterios de fiscalización, 2024

Número de criterio	Criterios	Votación
1	Egresos no reportados, 100% del monto involucrado (en el debate se mencionó elevar el criterio de sanción al 150%).	Aprueba. 7/4
2	Egresos no comprobados, 100% del monto involucrado.	Desaprueba. 9/2
	Egresos no comprobados, 50% del monto involucrado.	Aprueba. 8/3
4	Presentar informes de campaña con operaciones registradas en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) con 100 UMA por cada informe.	Desaprueba. 6/5
	Presentar informes de campaña con operaciones registradas en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) con 10 UMA por cada informe.	Aprueba. 6/5
13	Gasto no reportado, comprobantes electrónicos de pago registrados en el Sifije* en fase de enviado, 100% del monto involucrado.	Desaprueba. Unanimidad.
	Gasto no reportado, comprobantes electrónicos de pago registrados en el Sifije* en fase de enviado, una UMA para recibos gratuitos y tres UMA para recibos onerosos.	Aprueba. 9/2
23	Egresos no reportados de candidatos independientes, 100% del monto involucrado.	Desaprueba. 7/4
	Egresos no reportados de candidatos independientes, 80% del monto involucrado.	Aprueba. 9/2
24	Falta de documentación soporte por egresos no comprobados con propaganda contratada en internet, 100% del monto involucrado.	Desaprueba. 6/5
	Falta de documentación soporte por egresos no comprobados con propaganda contratada en internet, 100% del monto involucrado, considerarla falta formal.	Aprueba. 7/4

*Silfije: Sistema de fiscalización de la jornada electoral

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo General del INE (22 de julio de 2024).

partidos (ANIE, 2024c, p. 9).

Al comparar las infracciones más recurrentes en 2024 con la fiscalización de tres años antes se puede ver que en 2021 la más común fue precisamente omitir el reporte de gastos de campaña (30% de las faltas), seguida de los informes extemporáneos (13%) y los egresos no documentados (9%). Es decir, se trata de faltas que no se han podido erradicar, en buena medida por falta de sanciones que les duelan a los partidos. Además, el partido más sancionado fue Morena, que recibió el 31.7% de las multas de fiscalización, y de los «21 candidatos a diputado federal que no reportaron operaciones de campaña, la mitad fue de Morena y 35% de MC» (Gilas, 2021b). En suma, el INE no ha logrado castigar de forma eficaz a los partidos para lograr efectivamente corregir sus conductas deficientes.

El hecho de que la infracción que recibe las sanciones económicas más elevadas sea el egreso no reportado, tanto en precampañas como en campañas, demuestra que se trata de una falta grave que pretende burlar a la autoridad ocultando gastos que se hacen esencialmente con dinero en efectivo, que es la manera más fácil de ocultar un recurso. Esto obliga a la autoridad a realizar un monitoreo en campo, con un despliegue importante de empleados públicos para darles seguimiento directo a las actividades de los partidos y detectar los gastos ocultos en las cuentas bancarias. No basta con verificar que se entreguen los informes de ingresos y gastos adecuadamente ordenados y registrados, la autoridad tiene que darles seguimiento a los distintos actos propagandísticos para saber cuáles se realizaron sin reportarlos y calcular el monto erogado en ellos.

En efecto, la infracción más sancionada tanto en las precampañas oficiales como en las campañas fue sistemáticamente el egreso no reportado, que fue de cerca de 65 y de 419 millones de pesos, respectivamente (cuadros 5 y 6). Estas multas son seis veces más altas que las impuestas a la segunda, tercera y cuarta conductas más castigadas (eventos reportados extemporáneamente; gastos de propaganda en internet, no comprobados, y presentación de informe de precampaña fuera del mecanismo establecido), que sí son identificables directamente por medio de los informes y procesos de revisión; es decir, son relativamente fáciles de detectar, al igual que las faltas que reciben las sanciones más bajas, como no reportar operaciones en tiempo real (cuadros 5 y 6).

Donde la fiscalización de las campañas federales de 2024 conjugó los dos mayores déficits de la autoridad electoral —no aplicar estrictamente la ley y dejar inalterados los montos de las sanciones de las conductas infractoras más recurrentes de los partidos—

Cuadro 5 | Conductas infractoras con mayores sanciones en precampañas, 2023-2024

Conducta	Monto de la sanción (pesos)
Egreso no reportado	64 713 483.72
Egreso no comprobado	811 114.20
Eventos informados extemporáneamente	11 162 424.00
Eventos extemporáneos, previos a su realización	2 800 980.00
No comprobar gastos por propaganda contratada en internet	6 004 595.84
Presentar informe de precampaña fuera del mecanismo establecido	5 555 277.00
Omisión de presentar el informe en el SIF (sólo en físico)	1 348 620.00
Informe extemporáneo	3 257 744.74
Obstaculizar funciones de la autoridad	954 408.00
Omisión de reportar operaciones en tiempo real (período de corrección)	742 096.75
Omisión de reportar operaciones en tiempo real (período normal)	697 658.34
No reportar con veracidad la temporalidad de la operación	736 830.43
Omisión total de presentar informe de precampaña	706 021.77

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2024a).

fue en la revisión de las precampañas. Al conceder que los procesos internos de selección reales de las candidatas presidenciales de ambas coaliciones (SHH y FCM) no fueran identificados como precampañas, el INE y el TEPJF sucumbieron ante violaciones flagrantes de los partidos políticos a la legislación electoral. En lugar de imponer su autoridad para frenar los actos anticipados de precampaña y fiscalizar estrictamente los recursos erogados, aceptaron argumentos falaces y sólo reconocieron como actos de precampaña las actividades que sí iniciaron en las fechas señaladas por la ley, pero que no sirvieron para identificar a las candidatas ya seleccionadas. Vale destacar que las faltas en la precampaña oficial fueron multadas precisamente con las cantidades más bajas del repertorio de sanciones, lo cual deja abierta la pregunta sobre qué habría pasado si se hubieran incluido los gastos de las precampañas anticipadas, no reconocidas como tales (cuadro 5).

Al final, la gran paradoja es que, aunque el INE y el TEPJF se rindieron ante los actos

Cuadro 6 | Conductas infractoras con mayores sanciones en campañas, 2024

Conducta	Monto de la sanción (pesos)
Egreso no reportado	418 945 340.68
Egreso no comprobado	42 062 314.91
Egreso no reportado, representantes de casilla	26 606 070.92
Eventos registrados extemporáneamente	89 454 622.95
Eventos no reportados que la autoridad detectó	78 508 161.27
Indebido prorrateo	66 265 435.26
Beneficio indebido entre candidaturas	35 065 633.86
Omisión de reportar operaciones en tiempo real en el SIF (período normal)	45 495 552.04
Omisión de reportar operaciones en tiempo real en el SIF (período de ajuste)	22 017 984.34
Omisión de destinar al menos el 50% del financiamiento público	
a la campaña de candidatas (inferior al 32%)	24 632 954.25
Omisión de destinar al menos el 50% del financiamiento público	
a la campaña de candidatas (superior a 32%)	23 631 024.73
Omisión total de presentar informes de campaña	29 935 032.16
Ingreso no comprobado	16 197 290.41

Fuente: Elaboración propia con base en INE (2024b).

anticipados de campaña de los partidos políticos, ello no parece haber dañado la confianza de los ciudadanos en sus autoridades electorales, en buena medida porque los resultados de las elecciones fueron contundentes, pues el margen de victoria de la candidata presidencial de Morena y sus aliados sobre la de la otra coalición fue de más de 30%. Es cierto que la ventaja con la que ganó esta candidata fue indiscutible e inapelable; sin embargo, dicho apoyo popular no debe condicionar el ejercicio de la fiscalización de recursos de los partidos porque éste responde a factores técnicos de la operación de elecciones libres, justas y competidas. Sin ellos no puede calificarse como válida una contienda política, ni se satisfacen los estándares internacionales de la integridad electoral, sin los cuales queda comprometida la propia legitimidad democrática (Norris, 2014, p. 39).

Hay que agregar que parte de las deficiencias de las autoridades electorales en las tareas de fiscalización se debieron también a la falta de colaboración de las instituciones

del sistema financiero: la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT), que desde mayo de 2023 dejaron sin respuesta 97% de los requerimientos de información presentados por el INE para conocer la legalidad de los fondos que fluyen hacia la política (Murayama, 2023). Estas conductas de las autoridades hacendarias y financieras sólo pueden ser producto de una determinación de los altos directivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dependencia gubernamental a la que están adscritas dichas instituciones. Sin la colaboración de las entidades que concentran la información bancaria, financiera y fiscal del gobierno, el INE enfrenta problemas para documentar malas prácticas de los partidos políticos. Tal parece que el gobierno prefiere proteger a todos los partidos de la exposición abierta de sus cuentas, con tal de no exhibir la información del suyo propio.

A manera de conclusión

En México desde la década de 1990 cobró centralidad el principio de la equidad en la contienda electoral como requisito indispensable para que las elecciones cumplieran con los estándares internacionales de ser libres, justas y competidas, y satisfacer así los requisitos de la integridad electoral. En este contexto, la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos se implantó como una tarea central de las autoridades electorales, que reclamó de ellas el desarrollo de habilidades técnicas de vigilancia y control sobre el ejercicio de los recursos financieros de los institutos políticos. El hecho de que las autoridades electorales no sancionaran en 2024 violaciones flagrantes de los partidos, como el inicio adelantado de las precampañas o la intervención del poder presidencial en las campañas, que implica la utilización ilegal de recursos públicos, sienta un precedente negativo para el futuro de una tarea central para la integridad electoral. Se puede ganar por amplio margen, pero si detrás del triunfo no hay una valoración puntual de qué tantos recursos se invirtieron y si los partidos cumplieron con las disposiciones normativas existentes, la legitimidad de la elección puede quedar en entredicho.

La fiscalización desempeña un papel central en la relación entre política y dinero, porque si bien es indudable que una campaña electoral requiere de recursos para desarrollarla, si no hay reglas claras sobre cómo se obtienen y distribuyen éstos, ni mecanismos eficaces para vigilar el cumplimiento de la ley, el dinero ahogará a la política, socavando

así la integridad democrática y afectando la confianza de los ciudadanos no sólo en la autoridad que organiza las elecciones, sino también en el carácter democrático de ellas.

No es casual que las primeras reglas de fiscalización se enfocaran en limitar y sancionar con severidad la utilización del dinero público por parte del partido gobernante, que tiene en sus manos la administración de los recursos del erario, y por tanto la tentación constante de aprovecharlos de manera indebida, y la opacidad es la mejor aliada de dicha pretensión. Por ello se le fueron otorgando al INE cada vez más facultades para seguirle la pista al dinero de los partidos y sus cuentas bancarias, y las respectivas sanciones por violación a las normas se fueron endureciendo sistemáticamente para inhibir conductas indebidas.

Desde 2007, la prohibición de que tanto partidos como particulares compren espacios en radio y televisión tuvo el objetivo de bloquear posibles alianzas perversas entre los dueños de medios de comunicación y partidos para favorecer alguno de ellos, como había sido la práctica durante la época del PRI hegemónico. Paralelamente, el incremento en las sanciones por infracciones en materia de ingresos y gastos (no presentación de informes de precampaña, iniciar antes de tiempo actividades de proselitismo, rebasar los toques de gastos de campaña, comprar tiempos en los medios de comunicación) tuvo el propósito de evitar dichas conductas para mantener parejo el terreno de las contiendas, que es un requisito esencial de elecciones democráticas. Sin embargo, la suma de estas reglas exigentes se ha topado con limitaciones para una eficaz fiscalización, ya que rastrear el flujo de dinero en efectivo en un país débilmente bancarizado como México sigue siendo una vía para inyectar de manera oculta fuertes cantidades de dinero en las campañas.

Si algo caracterizó la fiscalización de los partidos en 2024 fue que la ilegalidad se instaló abiertamente desde las altas esferas del poder público, pues el propio presidente López Obrador vulneró disposiciones constitucionales (artículo 134) de manera recurrente al intervenir durante sus conferencias de prensa matutinas a favor de la candidata presidencial de su partido y en contra de la candidata opositora. Siguiendo esa misma lógica, la coalición oficial Sigamos Haciendo Historia, al arrancar de manera anticipada la precampaña, violó la legislación (Legipe, artículo 226, 3), y la coalición opositora siguió su ejemplo ante la inacción del INE, que al final fue cómplice de los atropellos a la legalidad. La autoridad del INE se debilitó y se desvirtuó su función fiscalizadora, y al avalar su determinación, el TEPJF fue igualmente responsable por no ejercer su facultad de control

último de la legalidad y constitucionalidad electoral.

¿Cómo explicar que después de prácticamente treinta años de autoridades electorales autónomas e independientes, que mostraron su capacidad de aplicar la Constitución y la ley para tener elecciones íntegras, con resultados electorales competitivos y confiables, en 2024 hayan sucumbido ante el poder político, por ejemplo, al realizar su función de fiscalizar los gastos de los partidos políticos? ¿Cómo explicar también que los sesgos en el ejercicio fiscalizador al no aplicar la ley o reducir las sanciones económicas por las faltas más recurrentes no hayan tenido consecuencias sobre la credibilidad no sólo de las autoridades electorales, sino también de las mismas elecciones y la candidata presidencial ganadora?

Sin duda, el triunfo contundente de la candidata Sheinbaum, con casi 60% de la votación y su amplísimo margen de victoria de 30 puntos porcentuales sobre el segundo lugar, hizo que se desvanecieran del imaginario colectivo las irregularidades y violaciones a las normas, y que perdieran importancia los procedimientos de fiscalización adoptados por el INE y el TEPJF para beneficiar particularmente al partido gobernante.

La lección que nos deja la deficiente fiscalización de las autoridades electorales en 2024 es que toma mucho tiempo construir mecanismos útiles para vigilar el despliegue de dinero en las campañas, pero sin voluntad política de las autoridades para aplicarlas sistemática y rigurosamente éstos pueden caer rápidamente en la irrelevancia.

Referencias

- Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE) (2024a). *Informe final sobre integridad en el proceso electoral 2023-2024*. ANIE. https://www.anie.mx/wp-content/uploads/2024/10/20241011_Informe-Final-ANIE.pdf
- Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE) (2024b). *Segundo informe sobre integridad en el proceso electoral 2023-2024. Resumen ejecutivo*. ANIE. https://www.anie.mx/wp-content/uploads/2024/02/20240216_Segundo_Resumen_Ejecutivo_ANIE.pdf
- Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE) (2024c). *Cuarto informe sobre integridad en el proceso electoral 2023-2024. Resumen ejecutivo*. ANIE. https://www.anie.mx/wp-content/uploads/2024/05/20240529_Resumen-ejecutivo_Cuarto-informe_vf.pdf
- Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Ariel.

- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena.
- Cámara de Diputados (2024, 14 de octubre). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Cámara de Diputados (2024, 2 de diciembre). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2023, 8 de septiembre). Versión estenográfica. <https://amlo.presidente.gob.mx/09-08-23-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>
- Conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2024, 2 de junio). Versión estenográfica. <https://www.gob.mx/segob/prensa/version-estenografica-secretaria-de-gobernacion-en-conferencia-matutina-para-informar-sobre-la-jornada-electoral-que-se-efectuo-ayer>
- Consejo General del Instituto Nacional Electoral (2024, 27 de febrero). Sesión ordinaria. Versión estenográfica. <https://ine.mx/sesion-ordinaria-del-consejo-general-27-de-febrero-de-2024/>
- Consejo General del Instituto Nacional Electoral (2024, 22 de julio). Sesión extraordinaria. Versión estenográfica. <https://ine.mx/sesion-extraordinaria-del-consejo-general-22-de-julio-de-2024/>
- Córdova, L. (2020, 20 de agosto). El IFE sancionó las irregularidades de fiscalización con base en las pruebas presentadas y el marco legal existente. Central Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2020/08/20/>
- Córdova, L. y Murayama, C. (2006). *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. Cal y Arena.
- Córdova, L. y Murayama, C. (2014). *El régimen electoral mexicano: una mirada desde el IFE*. Fondo de Cultura Económica.
- Dalla, A. (2021). *Derecho electoral. Teoría y práctica*. Rubinzal-Culzoni Ed.
- García, J. y Dalla, A. (2013). *Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático*. La Ley.
- Gilas, K. M. (2021a). Integridad, justicia y equidad electoral. Reflexiones sobre las re-

- formas electorales en México. En Valdés-Zurita, L. (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*. Instituto Electoral del Estado de México.
- Gilas, K. M. (2021b). Los hallazgos de la fiscalización. https://analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-08/Gilas_Los%20hallazgos%20de%20la%20fiscalizacio%CC%81n.pdf
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2017). Reglamento de fiscalización. Instituto Nacional Electoral. <https://ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2017, 30 de octubre). Confirma Consejo General rebase de topes de Miguel Ángel Riquelme por un millón 771 mil pesos. Central Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2017/10/30/confirma-consejo-general-rebase-de-topes-de-miguel-angel-riquelme-por-un-millon-771-mil-pesos/>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2023, 21 de agosto). Avala Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos financiamiento público que deberá entregarse a los partidos políticos para el ejercicio 2024. Central Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2023/08/21/>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2023, 27 de julio). Emite el INE lineamientos para regular y fiscalizar actividades y propaganda realizada en procesos políticos. Central Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2023/07/27/>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2024a). Dictámenes consolidados y resoluciones respecto de la fiscalización de informes de ingresos y gastos de precampaña correspondientes a los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024. Repositorio documental INE. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/166305/CGor202402-27-dp-8.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2024b). Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de los partidos políticos y coaliciones a los cargos de Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, senadurías y diputaciones federales, correspondientes al proceso electoral federal ordinario 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/175380/CGex202407-22-dp-7-1.pdf>
- James, T. y Alihodzic, S. (2020). When is it democratic to postpone an election? Elections

- during natural disasters, covid-19, and emergency situations. *Election Law Journal. Rules, Politics, and Policy*, 19(3), 344-362. <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0642>
- Langston, J. (2020). ¿Por qué los partidos hacen trampa? Cambios en las normas electorales en México después de la democratización. *Política y Gobierno*, XXVIII(2), 1-32.
- Magar, E. (2018). Recursos públicos, clientelismo y elecciones en México: entre el legado autoritario y las nuevas reglas de la competencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), 309-336. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.65260>
- Monsiváis, A. (2021). Integridad electoral, interés en la política y satisfacción con la democracia en México. *Foro Internacional*, LXI, 4(246), 881-924. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i4.2819>
- Murayama, C. (2023, 1 de octubre). INE: dinero y elecciones. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=75506>
- Nohlen, D. (2016). Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. *Desafíos*, 28(1), 429-456.
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press.
- Ramos, M. (2015). Fiscalización y transparencia en los partidos políticos: herramientas para la consolidación democrática. Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/cdc/wp-content/uploads/2020/04/2_2015_5_ramos.pdf
- Rojas, A. (2023, 7 de septiembre). Eligen a Sheinbaum como candidata de Morena para 2024. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx>
- Santiago-Castillo, J., Ramírez-Bernal, D. y Bermúdez-Ballesteros, R. (2019). *De la opacidad a la transparencia y la rendición de cuentas. La fiscalización a los partidos políticos*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Trejo-Delarbre, R. (2007). La actuación de los medios. En Peschard, J. (coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*. Universidad Nacional Autónoma de México, SITESA.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2021, 27 de abril). El TEPJF confirma la cancelación de las candidaturas de Félix Salgado Macedonio y de Raúl Morón. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4115/0>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2023, 11 de julio). Sólo la magistrada Janine Otálora consideró que se trataba de «un fraude a la ley».

Woldenberg, J. (2023). *De eso se trata. El obradorismo contra la democracia*. Penguin Random House.

Zamitz, H. (2017). La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México? *Estudios Políticos*, (40), 11-46.
<https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.10.009>

¿Cómo hicimos las políticas anticorrupción en México? Una revisión del proceso y normativa para su integración

AIMÉE FIGUEROA NERI

Recibido: 15 de octubre de 2024. Aceptado: 12 de enero de 2025.

Resumen. Este artículo revisa la integración de las políticas anticorrupción en México publicadas a partir de 2020. Se analizan las operaciones que la literatura sobre la materia ha pautado para la integración de las políticas públicas, el marco normativo vigente en que se fundamentan y su instrumentación en la práctica en el ámbito nacional y tres casos subnacionales. Las conclusiones señalan las convergencias y divergencias de los distintos factores analizados.

Palabras clave: anticorrupción, corrupción, gobernanza y políticas públicas, legislación, Sistema Nacional Anticorrupción.

How did we implement anti-corruption policies in Mexico? A review of the process and regulations for their implementation

Abstract. This article reviews the conformation of the anti-corruption public policies in Mexico, since 2020. The public policy making actions, the valid regulatory framework and the instrumentation in the practical national case and three subnational cases are analyzed. The conclusions point out convergences and divergences of the studied factors.

Keywords: anti-corruption, corruption, governance and public policies, legislation, Anticorruption National System.

Aimée Figueroa Neri. Universidad de Guadalajara, México (correo electrónico: aimeefn@cucea.udg.mx | <https://orcid.org/0009-0006-8215-4370>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi6.131> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

Introducción

Las políticas públicas han sido estudiadas como una disciplina académica y propuestas como un instrumento valioso para el gobierno a efecto de encauzar sus acciones de manera correcta para solucionar problemas públicos que afectan a la sociedad de un Estado en particular. En ese sentido, se ha configurado *el ciclo de las políticas públicas*, que incluye, en palabras de Luis F. Aguilar (2010, p. 17), una serie de *operaciones intelectuales y políticas interdependientes* necesarias para hacer e implementar la política pública en cuestión.

Por otra parte, el ordenamiento jurídico de un Estado es un elemento central para que esas políticas públicas puedan llevarse a cabo en términos de gobernanza (Aguilar, 2022, 157 y siguientes y Roth, 2007, p. 33). Al tenor de lo anterior, es sabida la importancia de establecer en la constitución política de un Estado los derechos humanos, la división de poderes públicos, la forma de gobierno y sus principales agencias, entre otros acuerdos socialmente importantes y que fueron destacados desde el modelo burocrático-weberiano (Ham y Hill, 1993, p. 116, Fernández, 2021, p. 182) y que actualmente son rasgos de los estados de derecho.

En el caso que ocupa estas líneas, tanto la agencia gubernamental como las políticas públicas anticorrupción surgen con este rango constitucional en 2015, en el artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) establece el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), al cual se le asigna mediante su comité coordinador, «el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que lo generan». El concepto completo de *política pública* se le adjudica al SNA en la ley que desarrolla este precepto constitucional, que es la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), que tiene entre sus objetivos «establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción» (artículo 2, fracción III).

Esta conjunción de una agencia o figura gubernamental que tuviera la encomienda de una política anticorrupción surgió desde hace varios años, gracias a que los académicos y las organizaciones de la sociedad civil abrieron el debate sobre el problema de la rendición de cuentas, que conlleva entre sus temas vinculados a la prevención y sanción de la corrupción. Uno de los grandes supuestos fue que las instituciones públicas responsables del control de los recursos públicos y la transparencia de la información, así como las

autoridades sancionadoras y tribunales trabajan aisladamente, sin coordinarse entre ellas, hablándose de la *fragmentación institucional* y la necesidad de una política de rendición de cuentas (López Ayllón, Merino, y Morales, 2011).

Posteriormente, en 2015 se publicó la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para crear al SNA, como una «instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos». Tras los plazos constitucionales y legales para la transición, las Entidades federativas reformaron sus Constituciones políticas y expidieron sus respectivas leyes para crear los Sistemas Estatales Anticorrupción.

Bajo estos antecedentes y contexto, surgen y se formulan la Política Nacional Anticorrupción (PNA) publicada a principios de 2020, y también sus homólogas estatales, concebidas desde los cánones teóricos como *políticas públicas* e integradas y aprobadas como grandes instrumentos de coordinación entre las autoridades responsables del control de la corrupción, es decir, la *anticorrupción*.

Este texto tiene como objetivo revisar la correspondencia entre las operaciones fácticas y secuenciales que componen el ciclo de las políticas públicas, propuesto por la teoría como un proceso para la integración y el análisis de una política pública con la fundamentación jurídica para realizar esas operaciones y también, con la práctica llevada a cabo en cuatro casos de políticas públicas anticorrupción de nuestro país ya publicadas: tres subnacionales y la nacional. Se inicia con un breve repaso de la literatura que versa sobre las operaciones y enfoques para la integración de una política pública; posteriormente, se describen las normas vigentes relativas a esas operaciones; después se ofrece un resumen sobre el estado actual de las políticas públicas en las entidades federativas y una nota sobre los métodos y criterios utilizados para pasar después a la confrontación de esos dos elementos, operaciones y normas, con las prácticas reportadas en las políticas anticorrupción en tres entidades federativas y la del ámbito nacional. Se concluye con una reflexión final sobre la necesidad de articular correctamente las normas con los conceptos y objetivos teóricos que invocan y por otro lado, ensanchar la investigación sobre los procesos de las políticas públicas en el ámbito subnacional.

Los pasos para integrar una política pública (la teoría)

Existe una vasta literatura sobre las políticas públicas en la cual se resalta su importancia como basamento para una buena gestión y administración gubernamental que alcance los objetivos de interés público con eficacia y eficiencia y hay prácticamente, consenso respecto a ciertos pasos u operaciones intelectuales, burocráticas y políticas que realizar para la estructuración o integración de una política pública.¹ Este proceso ha sido denominado como *el ciclo de las políticas públicas* ya que no es un proceso lineal que termine sino más bien, se modifica o adapta según los resultados obtenidos y los objetivos perseguidos.

Méndez Martínez (2020, pp. 61-73), hace una revisión de los autores que han abordado al ciclo de las políticas públicas el cual puede configurarse con tres y hasta ocho etapas según el autor que lo aborde. Un ciclo de cinco fases, establecido por Jones en los años 70, en cita de Roth Deubel (2007, p. 50), ha sido retomado con algunas variaciones por otros autores, entre ellos, Tamayo Sáez citado por Fernández (2021, p. 187) quien las nombra como: a) identificación y definición del problema; b) formulación de alternativas; c) adopción de una alternativa; d) implantación de la alternativa; y, e) evaluación de resultados. Por su cuenta Meza y Moya (2024, p. 11) agrupan en cuatro subprocesos las fases del ciclo de políticas públicas: a) la generación de un problema público y su integración en la agenda de gobierno; b) el diseño de una solución; c) la implementación; y, d) la valoración de los resultados.

Con independencia del número de fases o etapas que se consideren, en todas se realizan las operaciones intelectuales y políticas interdependientes señaladas por Aguilar, quien además enfatiza que «La bidimensionalidad constitutiva de la política pública es algo que toma en consideración la disciplina académica que estudia la manera en que las políticas se analizan y desarrollan, así como el ejercicio profesional que se encarga de diseñarlas, promover su decisión y efectuarlas» (2010, p.17). Por ello, señala el profesor Aguilar que:

las operaciones intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran la PP son:

1] La formación de la agenda.

.....

¹ Entre otros, Aguilar, 2010; Bardach, 1999; De León, 1997; Merino, 2013; Roth Deubel, 2007 y Subirats, 1992.

- 2] La definición del problema público.
- 3] La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema.
- 4] La decisión o la selección entre opciones.
- 5] La comunicación de la política.
- 6] La implementación de la política.
- 7] La evaluación de la política (p. 34).

En estos quehaceres, técnicos-burocráticos y decisorios-políticos, caben diversos enfoques teóricos para ir o bien analizando las políticas públicas existentes o desarrollando las etapas del proceso de una nueva o renovada política pública.

No hay espacio suficiente ni es el objeto de este escrito para dar cuenta del *estado del arte* sobre el análisis de las políticas públicas pero cabe señalar que el debate académico de ello ha partido del surgimiento de las políticas públicas como disciplina académica y la relación con otras disciplinas (Aguilar Villanueva, 2000), con los modelos de producción económica (Ham y Hill, 1993), su función en los Estados-país (Fernández, 2021), su utilidad en la actividad gubernamental realizada en la administración pública (Bozeman, 1998) y particularmente, en América Latina, su relación con la democracia (Aguilar Villanueva, 2000, Figueroa Neri, F., 2024 y Méndez Martínez, 2020, entre otros).

También, el enfoque de las políticas públicas ha sido expuesto por los estudiosos de la materia, discutiéndose los enfoques «macro» donde el Estado lleva un rol protagónico o hasta único y en sentido contrario, el macro enfoque pluralista donde varios actores sociales participan (Méndez, 2010). Por otra parte, se ha resaltado la importancia de contextualizar la hechura y el análisis de las políticas públicas y su relación con las circunstancias particulares, la agenda internacional y la política en cada país o región (Corral Quintana, 2000, Fernández, 2021; Figueroa Neri, F., 2024; y Méndez Martínez, 2020).

Para el objetivo de este texto, se hace hincapié en la distinción que hace Méndez Martínez de dos tipos de procesos para la integración de políticas públicas: «horizontal profesional» y «vertical politizado» (2020, pp. 65-70). El proceso «horizontal profesional», refiere este autor, se da en países con mayor fortaleza institucional y técnica, como Alemania, Japón y Suecia, los cuales tienen un Estado de derecho robusto ya que, en estos escenarios, una vez que se consensa el problema y su diagnóstico, las siguientes etapas

fluyen sin mayores cuestionamientos. En ese mismo sentido, Fabiola Figueroa Neri relata el caso australiano y resalta tres rasgos del «primer mundo» sobre las políticas públicas: la «arquitectura institucional, que es sólida y estable [...] el cambio es algo muy excepcional»; «la política ocupa un espacio reducido en el sector público» y las políticas públicas se enfocan al detalle y no a los problemas y diagnósticos «ya que la discusión de los grandes problemas públicos ya se dio y ya fue elegido el rumbo de la acción pública [...] se trata de hacer ajustes y no de reiniciar constantemente el ciclo de las políticas» (Figueroa Neri, F., 2024, p. 18).

Respecto al proceso «vertical politizado», que sucede en países latinoamericanos, Méndez Martínez señala que la problematización y diagnóstico se da en espacios más cerrados, con influencia de élites y un mayor control gubernamental de los medios de comunicación y entonces, los problemas no son realmente públicos sino más bien «las soluciones buscan los problemas» (2020, p. 67).

No obstante las diferencias entre países y gobiernos, todos tienen un sistema jurídico que es el marco de actuación de los funcionarios públicos sin importar su nivel jerárquico y por lo tanto, por un lado, se encuentran limitados por el principio de legalidad que obliga a respetar lo establecido en el ámbito de sus facultades y atribuciones y, por otro lado, a actuar en sus labores diarias bajo la normativa que les aplique, en especial, la interna y la que se establece para sus puestos o cargos. Así, más que encauzar sus decisiones con base en el conocimiento teórico-científico de las políticas públicas, centran sus análisis y decisiones en el marco normativo que les aplica.

Por todo anterior, para entender cómo se materializaron las políticas anticorrupción en México es necesario recapitular brevemente y para efectos de estas líneas, qué se entiende por cada una de las operaciones intelectuales y políticas que señala el profesor Aguilar (2010, pp. 46-52) y que son en algunos casos, expresamente mencionadas en las políticas anticorrupción que se analizan y en la norma que las fundamenta:

- 1) *Formación de la agenda.* Este conjunto de operaciones se entiende como los eventos, movimientos y otras actividades sociales y políticas que califican y aceptan que una situación de la vida social es ya un problema público que debe atender el gobierno mediante una política pública.
- 2) *La definición del problema público.* Consiste en distinguir los elementos particulares y nocivos del problema, en nuestro caso la corrupción, poniendo atención en las causas

de su surgimiento o agravamiento, ya que esto condicionará el diseño de la política pública. Se considera importante además de hacer acopio de datos e historias de éxito, interactuar con el público interesado y acordar la definición del problema que se incluirá en la política pública y que luego será la guía para la adopción de decisiones en torno a esta.

- 3) *La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema.* La tarea principal en esta actividad es encontrar soluciones al problema que mantengan un equilibrio entre lo deseable y lo posible en términos normativos, económicos, administrativo-institucionales y políticos.
- 4) *La decisión o la selección entre opciones.* Esta actividad es más propia de los funcionarios facultados para la aprobación de la política pública que de los técnicos que las proponen. Aquí, la valoración costo-eficiencia adecuado para las agencias gubernamentales y el examen normativo tienen un peso significativo. Por otra parte, se debe procurar que las opciones seleccionadas apunten a un beneficio constatable por las personas.
- 5) *La comunicación de la política.* Abarca a la información, explicación y defensa de la política pública entre los sujetos interesados y el público en general. Esto se vincula con los valores políticos de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la contraloría social.
- 6) *La implementación de la política.* Es la etapa más difícil pues implica en su confección el conocer profundamente la administración pública tanto su forma de organización como los procesos internos de trabajo; en la práctica, implica para las agencias responsables de la implementación de la política pública, contar con las capacidades normativas, institucionales y de personal profesional.
- 7) *La evaluación de la política.* Este grupo de operaciones intelectuales y fácticas inicia con las decisiones sobre lo que será evaluado, así como un marco de referencia metodológico y empírico que permitan medir el cumplimiento del estándar seleccionado y también con la selección de las materias sobre las que recaerá la evaluación. La evaluación cierra, pero también abre otro ciclo de la política pública, en aras de reha-cerla, mejorarla o darla por concluida.

Para cerrar este apartado se resalta, por último, que se encuentra correspondencia en el diseño institucional de los Sistemas Anticorrupción, con conceptos clave de la literatura

sobre políticas públicas tales como la acción colectiva (Baez, 2012, Thoening, 1997 y Villaveces 2009), la gobernanza colaborativa (Mariñez 2017), la teoría del cambio (Rogers, 2014), la innovación pública y la co-creación (Luna y Unceta, 2017 y Zurbriggen y González, 2014). A continuación, se identifican las normas jurídicas que contienen las fases del proceso cíclico de las políticas públicas anticorrupción.

La normativa para la elaboración de las políticas anticorrupción

El artículo 113 de la CPEUM no menciona que el SNA elabore una política anticorrupción; lo que hace es establecer, en su fracción II, que corresponde al Comité Coordinador de ese Sistema:

[...]

II. El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que lo generan.

Esta no muy atinada redacción en términos teóricos ni de técnica legislativa no em-pata con el conjunto de operaciones a las que hace referencia Luis F. Aguilar y los otros autores mencionados en el apartado anterior, ya que solo hace referencia a los elementos «hechura o formulación de la política» y «comunicación de la política».

Por su parte, la LGSNA, no guarda una armonización de conceptos y redacción con los preceptos constitucionales. El artículo 2 en sus fracciones III, VII y VIII, señala que es «objetivo» de la ley:

[...]

III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos;

[...]

VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;

[...]

VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;” (resaltado personal).

Se han resaltado las palabras *política* y *política pública*, ya que la literatura de la materia y particularmente, las traducciones de autores en lengua inglesa al español, han hecho énfasis en distinguir tales conceptos (entre otros, Lasswell, 2000, p. 83, Roth Deubel, 2007, p. 13). Aunado a lo anterior, en ninguna parte de la LGSNA se menciona una «política anticorrupción», habiéndose reconducido a este término en la práctica a esa política omnicomprendensiva para todas las «políticas» a las que alude la ley.

Por lo que toca a las «operaciones intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran la PP», descritas por Aguilar, la LGSNA tiene dispersas algunas de ellas, así se menciona «diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción (artículos 8, 9 y 40), «implementación» (artículo 6) y «evaluación» (artículos 8, 9 y 21).

Otro problema de los fundamentos jurídicos es la confusión de las funciones y atribuciones del Comité Coordinador, la Comisión Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva para la integración y puesta en marcha de cada uno de estos subprocesos de la política pública anticorrupción. No es este el espacio para un análisis profundo, pero baste señalar que el uso disparate de vocablos como «propuestas», «proyectos», «anteproyectos», no ayuda a dar claridad; un ejemplo de ello lo tenemos en los artículos 9, fracción III, 31, fracciones II y III y 35 fracción IV de la LGSNA:

Artículo 9. El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:

[...]

III. La aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación.

[...]

Artículo 31. La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos nece-

sarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité:

[...]

II. La metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción así como a las políticas integrales a que se refiere la fracción anterior;

III. Los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas a que se refiere este artículo;

[...]

Artículo 35. Corresponde al Secretario Técnico ejercer la dirección de la Secretaría Ejecutiva, por lo que contará con las facultades previstas en el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El Secretario Técnico adicionalmente tendrá las siguientes funciones:

[...]

IV. «Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador».

Considerando lo señalado respecto a la actuación bajo el principio de legalidad de los servidores públicos, la LGSNA no establece ni determina quién o quiénes serán los responsables de formar la agenda o de definir el problema. Al contrario, sí se señala con claridad que el Comité Coordinador es el que decide mediante la aprobación o no, de la política pública que le sea sometida a su consideración, según lo señala la fracción III del artículo 9 de la LGSNA.

Con arraigo en el artículo 113 constitucional ya referido y desarrollado en el artículo 36 de LGSNA, las entidades federativas establecieron «Sistemas locales» anticorrupción con integraciones y atribuciones equivalentes al Sistema Nacional Anticorrupción. Por ello y por la inercia legislativa, las leyes estatales adolecen de los mismos problemas de redacción, armonización entre preceptos y, para el objeto de estas líneas, de una falta de correspondencia completa entre los preceptos legales y las diversas fases del ciclo de políticas públicas.

Políticas anticorrupción en México (el estado de la cuestión)

A pesar de que el SNA se crea constitucionalmente en el 2015, fue hasta enero de 2020 cuando se aprueban la PNA y la Política Estatal Anticorrupción de Zacatecas. Conforme con lo reportado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA, 2024, pp. 86 y 87) la cual lleva el monitoreo del país, en agosto de 2024 todavía faltan las Políticas Estatales Anticorrupción (PEA) de Ciudad de México y Nuevo León, dos entidades federativas importantes en términos poblacionales, económicos y políticos.

Respecto de los Programas de Implementación, de las PEA, solo 16 entidades federativas cuentan con ellos y otras 18 tienen indicadores de seguimiento, de las cuales 14 se vinculan a los Programas de Implementación (SESNA, 2024, p. 89). Se reporta también, que seis Sistemas Estatales Anticorrupción han aprobado metodologías o modelos de seguimiento y evaluación (SESNA, 2024, p. 90). La figura 1 (página siguiente) ofrece una georreferenciación de todos estos datos, agregando también a las cuatro entidades federativas que tienen un Anexo Transversal Anticorrupción (ATA) en sus Presupuestos de Egresos para dar seguimiento al esfuerzo financiero en la materia, las cuales son Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo, además de la propia Federación:

Tras este breve perfil de las políticas anticorrupción de México, se explica a continuación los métodos y criterios para la selección y análisis de los casos que se expondrán posteriormente.

Nota metodológica

Como puede observarse, desde el objetivo de esta investigación, se optó por utilizar al ciclo de las políticas públicas como anclaje del análisis ya que se coincide con Méndez Martínez quien tras señalar la ventajas y desventajas de esta desagregación de fases, concluye considerando al ciclo como una herramienta teórica de gran utilidad (2020, pp. 61). Recientemente, Meza y Moya en su libro *Procesos de políticas públicas en gobiernos subnacionales. Casos México, Brasil y Chile*, confirman que «Al día de hoy, la mejor alternativa para estudiar el proceso de las políticas públicas la ofrece el ciclo de las políticas públicas» (2024, p. 11). Aunado a ello, se decidió utilizar la división y denominación de Luis F. Aguilar desglosada al inicio de este texto, para el ciclo de las políticas públicas, por un lado, porque él considera a las fases del ciclo de las políticas públicas como un conjunto de operaciones fácticas e intelectuales que tienen una bidimensionalidad —análisis y

Figura 1 | Avance en la elaboración de instrumentos de política pública estatal



Fuente: SESNA, 2024, p. 92.

hechura— y por otro lado, por incluir a la «comunicación de la política» lo cual corresponde más con la «promoción» de la política anticorrupción que señala la normativa mexicana.

Por lo que toca a la selección de casos, en atención a nuestro sistema federal, es indispensable analizar la PNA pero también las políticas públicas estatales, en su grado de mayor avance para intentar observar todas las fases del proceso de integración de dichas políticas públicas. A ello, se le suma la factibilidad de la obtención de la información mediante documentos institucionales publicados, vistas de las grabaciones de las sesiones de los cuerpos colegiados de los Sistemas Anticorrupción y publicaciones en sus redes sociales.

Por último, se utilizaron los métodos de investigación e interpretación jurídica convencionales, esto es, identificar la fuente legislativa primaria y la norma concreta que fundamenta el posible acto jurídico, su descripción e interpretación gramatical, conceptual y sistemática.

Prácticas recurrentes y ocurrentes

Para este texto, como se señaló arriba, utilizaremos cuatro casos de Políticas Anticorrupción para confrontar la teoría, la norma y la práctica. Se reitera que la selección se hizo tomando en cuenta el ámbito de aplicación —nacional y estatal— y el grado de avance mostrado en la figura 1. Así, se revisaron la PNA y las PEA de Jalisco, Puebla y Quintana Roo. En la siguiente tabla se anotan las fechas de aprobación y publicación en los medios oficiales de tales políticas:

Salta a la vista que, en ningún caso, la publicación en el Periódico Oficial respectivo se hace en forma inmediata, por lo que la «comunicación de la política» por el canal oficial para que cobre vigencia en cuanto a su obligatoriedad se ralentizó.

Tabla 1 | Datos de aprobación y publicación de Políticas Anticorrupción

Ámbito/Entidad federativa	Fecha de aprobación	Fecha de publicación en Diario o Periódico Oficial	Fuentes
Nacional	29-enero-2020	25-febrero-2020	https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorruptcion/ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587360&fecha=25/02/2020#gsc.tab=0
Jalisco	26-octubre-2020	06-julio-2021	https://seajal.org/politica_estatal/documentos/ https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/07-06-2i-vi.pdf

continúa...

Ámbito/Entidad federativa	Fecha de aprobación	Fecha de publicación en Diario o Periódico Oficial	Fuentes
Puebla	22-octubre-2021	26-noviembre-2021	https://seseap.puebla.gob.mx/pea https://periodicooficial.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/T_E_v_26112021_C.pdf
Quintana Roo	31-julio-2020	15-septiembre-2020	https://saeqroo.org.mx/Nosotros/PAEQROO_Info.php http://po.segob.qroo.gob.mx/sitiopo/

Fuente: Elaboración propia con base en los sitios web mencionados.

Se sintetiza en las siguientes tablas los hallazgos encontrados, utilizando como fuentes a las leyes que regulan el sistema y a las prácticas relacionadas en las propias políticas anticorrupción publicadas:

De la lectura de los preceptos legales anotados en estas tablas, se puede observar que la regulación está enfocada al reparto de facultades y atribuciones entre el comité coordinador, el comité o consejo de participación ciudadana o social, quien sea el titular de la secretaría ejecutiva y su comisión ejecutiva; sin embargo, no hay precisión al respecto.

Por otra parte, hay una ausencia de regulación de cuándo se tienen que realizar esas operaciones o actividades para la integración de la política anticorrupción ni las formas o medios. Quizás, y reiterando que los servidores públicos actúan según lo que les dicte o permita la norma, esta deficiencia en la regulación propició que la implementación y evaluación de las políticas públicas anticorrupción sea aún más lenta que la aprobación misma.

La evaluación por su cuenta, parece ser el quehacer más regulado, podría decirse *hiperregulado*, sin que, por ello, se delimite con claridad quién hace qué y, sobre todo, cómo y cuándo se realizará la evaluación.

Tabla 2 | Operaciones, normativa y práctica en la integración de Política Nacional Anticorrupción de México

Operaciones	Fundamento normativo	Práctica reportada
Formación de la agenda	Artículos 15; y 21, fracciones VI y IX	Reuniones de trabajo del Comité de Participación Ciudadana con organizaciones académicas y de la sociedad civil.
Definición del problema público	No hay específico	Consulta pública nacional por medio de un consejo consultivo, consulta ciudadana en línea, análisis de subjetividades, foros regionales, uso de datos de los censos y encuestas del INEGI.
Hechura (construcción de opciones)	No hay específico	Técnica de «árbol de problemas» (causas-efectos) y determinación de prioridades, realizadas por la Secretaría Ejecutiva.
Decisión entre opciones	Artículos 9, fracción III; y 31, fracción I	Aprobación por Comisión Ejecutiva y Comité Coordinador.
Comunicación de la política	Artículos 9, fracción III	Publicación en sitio web y en el Diario Oficial de la Federación y difusión en redes sociales
Implementación de la política	Artículo 6	Aprobación y publicación del <i>Programa de Implementación de la PNA</i> . No hay evidencia aún de la implementación por parte de los entes públicos.
Evaluación de la política	Artículos 8; 9, fracciones III, IV, V, VI, VIII; 21, fracciones IX; 31, fracciones III; y 35, fracciones V y XI	Aprobación del <i>Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción</i> (MOSEC) y del <i>Sistema de Evaluación y Seguimiento</i> (SISE) del Sistema Nacional Anticorrupción que contiene 10 indicadores asociados a los objetivos de la PNA.

Fuente: Elaboración propia con base en la LGSNA, la PNA y el sitio web de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

Tabla 3 | Operaciones, normativa y práctica en la integración de Política Estatal Anticorrupción de Jalisco

Operación	Fundamento normativo	Práctica reportada
Formación de la agenda	Artículos 14; y 21, fracciones VI, IX	No hay evidencia de labores particulares del Comité de Participación Social o previas al inicio formal de actividades para la elaboración de la PEA. Participación de las instancias del Sistema Estatal Anticorrupción en la integración de la PNA (consulta ciudadana en línea, análisis de subjetividades y organización del primer Foro regional).
Definición del problema público	No hay específico	Consulta pública estatal, taller de inteligencia colectiva, consejo consultivo, análisis teórico, conceptualización de la corrupción y uso de datos de los censos y encuestas del INEGI.
Hechura (construcción de opciones)	No hay específico	Técnica de «árbol de problemas» (causas-efectos) con base en el diagnóstico particular para Jalisco y adopción de las prioridades nacionales.
Decisión entre opciones	Artículos 8, fracción III; y 31, fracción I	Aprobación por Comisión Ejecutiva y Comité Coordinador.
Comunicación de la política	Artículo 8, fracción III	Publicación en sitio web y Periódico Oficial y difusión en redes sociales; notificación a gobiernos estatal y municipales, poderes legislativo y judicial y organismos constitucionales autónomos.

Operación	Fundamento normativo	Práctica reportada
Implementación de la política	Artículo 5	Aprobación y publicación en el sitio web y Periódico Oficial de los cuatro <i>Programas Marco de Implementación</i> .
Evaluación de la política	Artículos 8, fracción III, IV, V y VI; 21, fracción X, 31, fracciones II y III; y 35.2 fracciones IV y V	Aprobación y publicación en el sitio web y Periódico Oficial de los <i>Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de las Políticas Anticorrupción del Estado de Jalisco</i> .

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, la PEA de Jalisco y el sitio web del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco.

Tabla 4 | Operaciones, normativa y práctica en la integración de Política Estatal Anticorrupción de Puebla

Operación	Fundamento normativo	Práctica reportada
Formación de la agenda	Art. 15, 21, fracciones VI y IX	Proyecto de PEA elaborado por el Comité Estatal de Participación Ciudadana que fue considerado como un insumo. «Conversatorios Anticorrupción» donde participaron 63 personas de instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales y servidores públicos.
Definición del problema público	No hay específico	Encuesta en línea, enfoque sistémico del problema, encuentros con autoridades municipales y uso de datos de los censos y encuestas del INEGI.
Hechura (construcción de opciones)	No hay específico	Técnica de «árbol de problemas» (causas-efectos) con base en el diagnóstico particular para Puebla y adopción de las prioridades nacionales.

continúa...

Operación	Fundamento normativo	Práctica reportada
Decisión entre opciones	Art. 9, fracc. III y V; art. 31, fracc. I	Aprobación por Comisión Ejecutiva y Comité Coordinador.
Comunicación de la política	Art. 9, fracc. III y V	Publicación en el Periódico Oficial, en el sitio de internet de la Secretaría Ejecutiva y en redes sociales.
Implementación de la política	Art. 6	Aprobación y publicación en el Periódico Oficial y sitio web del Sistema Estatal Anticorrupción.
Evaluación de la política	Art. 8; 9 fracc. V, VI, VII, VIII, X; art. 21 fracc. X; 31, fracc. III; 35, fracc. V	Aprobación y publicación en el Periódico Oficial y sitio web del Sistema Estatal Anticorrupción del <i>Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Política Estatal Anticorrupción</i> y de «Listas» y «Ficheros de Indicadores».

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla y PEA de Puebla y sitio web de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla.

Tabla 5 | Operaciones, normativa y práctica en la integración de Política Estatal Anticorrupción de Quintana Roo

Operación	Fundamento normativo	Práctica reportada
Formación de la agenda	Art. 15, 21, fracc. VI y IX	Cuatro foros ciudadanos regionales.
Definición del problema público	No hay específico	Consulta pública digital, entrevistas semiestructuradas con actores clave de los tres poderes del Estado y órganos autónomos, uso de datos de los censos y encuestas del INEGI.
Hechura (construcción de opciones)	No hay específico	Técnica de «raíces causales» (causas-efectos) con base en el diagnóstico particular para Quintana Roo; adopción de las prioridades nacionales; y un Consejo Consultivo.

Operación	Fundamento normativo	Práctica reportada
Decisión entre opciones	Art. 9, fracc. III; y 31, fracc. I	Cuatro mesas de trabajo del Comité Coordinador y la aprobación por Comisión Ejecutiva y Comité Coordinador de la PEA
Comunicación de la política	Artículo 9, fracc. III	Publicación en sitio web, difusión en redes sociales y publicación en el Periódico Oficial.
Implementación de la política	Art. 6	Aprobación y publicación del Programa de Implementación de la PEA .
Evaluación de la política	Art. 8; 9, fracc. III, IV, V, VI, X; 21, fracc. X; 31, fracc. III; y 35, fracc. V y XII	Aprobación del <i>Modelo Integral de Seguimiento y Evaluación del Desempeño</i> (MISED).

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo y la PEA de Quintana Roo.

Si bien las leyes que regulan los Sistemas Anticorrupción, debieran ser unas leyes breves y sencillas para delimitar las relaciones entre los diversos cuerpos colegiados que integran esos Sistemas y sus Secretarías Ejecutivas y no normar procesos específicos, lo cierto es que no existen Reglamentos a esas leyes, ni normas de rango inferior para las operaciones de integración de las políticas anticorrupción. Por ello, las prácticas reportadas que se han tratado de empatar en este escrito con las operaciones intelectuales y políticas que menciona el profesor Aguilar, ameritan ser estudiadas con mayor profundidad. Por razones de espacio, resumo algunas observaciones respecto a ese grupo de operaciones que pueden extraerse de las tablas 2, 3, 4 y 5:

- 1) *La formación de la agenda.* La denuncia y el debate abierto por los académicos, así como el diagnóstico inicial que se menciona en la introducción de este trabajo, puede considerarse como un elemento formativo de la agenda que dio pie a la necesidad de una política pública anticorrupción. También, diversas empresas de consultoría y análisis de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, así como escándalos sobre el abuso del poder y la corrupción, hicieron que la corrupción se posicionara en los asuntos públicos más importantes para la sociedad. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía mediante la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamen-

tal bianualmente y desde 2011, reveló que las personas manifiestan sufrir el problema de la corrupción (INEGI, 2024).

Cabe recordar que a pesar de que formalmente, México es un Estado federal, el centralismo en la formación de esta agenda anticorrupción fue evidente al establecer el SNA como su nombre lo indica, como una instancia nacional y no federal y haciendo obligatorio para las entidades federativas tener sistemas homólogos. Así, la formación de la agenda más bien fue una difusión y socialización en los estados y en sus municipios, de la obligación normativa de tener políticas anticorrupción estatales, como se describe en el apartado relativo a las prácticas reportadas. Así también se expresa el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara, en su informe, *Sobre el Combate a la Corrupción en México. Informe País 2022: Impunidad y Centralismo* (IIRRCCC, 2024).

- 2) *La definición del problema público.* Al igual que en el anterior rubro, el liderazgo nacional, propició que las políticas estatales anticorrupción adoptaran casi totalmente, como se anota en el apartado respectivo, la definición del problema público de la corrupción que se había asentado en la Política Nacional Anticorrupción; como consecuencia de ello, también las opciones para resolverlo. Se confirma, para el ámbito subnacional, la frase de Méndez Martínez «las soluciones buscan los problemas» (2020, p. 67) y lo reportado por Meza y Moya sobre la tensión entre «descentralización y fuerzas centralizadoras homogéneas» (2024, p. 12).
- 3) *La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema.* Los casos de políticas públicas anticorrupción estudiados en este trabajo, contienen en los documentos la descripción de metodologías muy similares. No se observa un análisis fino de la administración pública de la entidad federativa correspondiente, las competencias de sus entes públicos y sus capacidades reales. No está ese *detalle* que refiere Fabiola Figueroa Neri del caso de Australia (2024). Ninguna de ellas tiene tampoco, un ejercicio de presupuestación, implicaciones organizativas o normativas o un análisis de riesgos.
- 4) *La decisión o la selección entre opciones.* En las actas de las sesiones de los Comités Coordinadores que aprobaron las políticas anticorrupción que se estudiaron, no se alcanza a conocer realmente cuáles fueron los razonamientos o motivos para las decisiones que tomaron.

- 5) *La comunicación de la política.* Los casos estudiados dan cuenta de una comunicación de las políticas anticorrupción, muy limitada al ámbito normativo, o sea a la publicación en el Diario Oficial de la Federación y los Periódicos homólogos estatales, y desfasada de la aprobación, y los sitios web de los Sistemas Anticorrupción y sus Secretarías Ejecutivas. Lo deseable es haber comunicado con prontitud e intensidad a los grupos identificados como afectados por la política pública, entre ellos, a los empresarios que se señalan como corresponsables del problema de la corrupción
- 5) *La implementación de la política.* Al haberse establecido legalmente que las políticas anticorrupción son implementadas por «todos los entes públicos» es imposible llevar a cabo las operaciones intelectuales y políticas que la literatura recomienda. Por otra parte, es notorio que los 16 Programas de Implementación respectivos, no fueron aprobados a la par ni en tiempo ni en cantidad, que las 30 políticas anticorrupción de México. Estos espacios de tiempo dieron pie a cambios de gobierno y administraciones públicas que desconocían a las políticas anticorrupción y nuevamente, volver a comunicarla; y por otra parte, a una especie de *desilusión* del público interesado que había depositado grandes expectativas de éxito en los Sistemas Anticorrupción (Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción, 2024 e IIRCCC, 2024, p. 12).
- 7) *La evaluación de la política.* A la fecha en que se concluyen estas líneas, no puede hacerse un análisis de las evaluaciones de las políticas anticorrupción de nuestro país, resaltando que solo cinco sistemas anticorrupción estatales, tienen un método o modelo de seguimiento y evaluación para tales políticas. Es decir, a casi una década de la creación del SNA y homólogos estatales, no se ha completado el ciclo de la política pública.

Con la finalidad de complementar este análisis correlacional, se resaltan otras prácticas que se observan en las actas de las sesiones de las Comisiones Ejecutivas y los Comités Coordinadores de los Sistemas Anticorrupción analizados y disponibles en sus sitios web, que podemos clasificar en dos grupos: técnicas y políticas. En ambas prácticas la figura de la Secretaría Ejecutiva y su titular tienen unos roles claves pues es esa Secretaría la responsable por mandato legal de integrar, elaborar o formular la propuesta de *política anticorrupción*. No debe perderse de vista tampoco, que las Secretarías Ejecutivas son una institución pública con naturaleza jurídica de organismos públicos descentralizados² y

fueron concebidos como órganos de apoyo técnico de sus respectivos Comités Coordinadores, pero no como centros de investigación, aunque por algunas de sus funciones se asemejan a éstos.

Técnicas

La mayoría de Secretarías Ejecutivas carecen de personal suficiente y altamente especializado en políticas públicas por lo que para hacer acopio de conocimiento técnico para problematizar, diagnosticar, formular conceptos, etcétera recurrieron a diversas fuentes, resaltando la capacitación informal y formal que la Secretaría Ejecutiva del SNA generó y compartió en forma gratuita.³ Esto, sumado a una evaluación que realizaron de cada PEA propició que hubiera una alineación y convergencia entre estas políticas y la PNA.⁴

Adicionalmente, algunas Secretarías Ejecutivas firmaron convenios con instituciones de educación superior, centros de investigación y en menor frecuencia, contrataron a consultoras o servicios profesionales.⁵

Otra práctica, derivada principalmente de la imposibilidad de reuniones presenciales durante la pandemia por la Covid-19, fue el recurrir a consultas ciudadanas, foros o capacitaciones en formato electrónico. Y también, mediante el uso intensivo de las tecnologías de información y las redes sociales, se generó y transfirió conocimiento técnico-científico sobre políticas públicas en sistemas informáticos compartidos tipo «nubes», llegando incluso a utilizarse chats que ofrecen las aplicaciones de los teléfonos móviles privados.

Políticas

Los consensos entre los siete o más integrantes de cada Comité Coordinador para que aprobaran los pasos a seguir, los métodos, pero sobre todo el documento final, o sea, la

.....

² Respecto de esta naturaleza jurídica, véase Figueroa Neri (2024)

³ Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020 y 2022.

⁴ Véase los Informes de avance del proceso de elaboración de Políticas Estatales Anticorrupción que trimestralmente prepara la SESNA y presenta al Comité Coordinador del SNA, disponibles en <https://www.sesna.gob.mx/como-vamos/>

⁵ Véase las PEA en las direcciones de internet contenidas en la tabla 1.

PEA, fue el reto más grande que afrontaron las Secretarías y los Secretarios Técnicos. La apropiación de la PEA, es decir, que todas y todos percibieran al documento como una autoría y decisión colectiva se consiguió mediante reuniones de trabajo individuales y colectivas, en la que los análisis normativos sobre competencias, facultades y sus límites cobraron protagonismo, pero también el entendimiento común de los conceptos y alcances de la política pública que tenía que aprobar.

Otra práctica utilizada fueron las revisiones de los borradores finales por expertos, en muchos casos foráneos de la entidad federativa en cuestión, para validar lo que había redactado la Secretaría Ejecutiva, órgano técnico-profesional creado para ello, y que los decisores —Comité Coordinador— tuvieran un elemento más para justificar la decisión.

La unanimidad del voto es una práctica de los Comités Coordinadores de los Sistemas Anticorrupción, no así la asistencia de la totalidad de integrantes en las sesiones, donde se votaron las PEA u otros documentos relevantes.

Una última práctica que resaltar es la difusión en redes sociales y medios de comunicación de las aprobaciones que iban sucediendo de las PEA, parece que esos mensajes motivaron a los Comités Coordinadores a no demorar indefinidamente sus decisiones.

Bajo las consideraciones planteadas, es deseable que se abran líneas de investigación que den cuenta a profundidad y con enfoques diversos, de cómo han sido elaboradas las políticas públicas mexicanas, particularmente en los ámbitos subnacionales; particularmente, investigaciones que aborden si la normativa es o no el factor que detona que las políticas públicas se integren con las operaciones y cánones que propone la teoría. Incluir al derecho como una disciplina indispensable en el análisis y propuestas, abona a la interdisciplinarietà que requieren las políticas públicas.

Igualmente, es relevante documentar mediante estudios de casos que incluyan entrevistas a profundidad que permitan observar la importancia de los perfiles profesionales de los responsables de materializar las políticas anticorrupción, así como las formas y mecanismos para arribar a los consensos y toma de decisiones (Corral Quintana, 2000, pp. 150-159) entre otros aspectos más prácticos y contextualizados que jurídicos o académicos. Y también, merece la pena investigar cómo se generó y transfirió el conocimiento técnico para elaborar las políticas públicas anticorrupción y si los esfuerzos de capacitación de la SESNA hacia sus homólogos estatales, influyó en la calidad de las políticas anticorrupción (Aguilar, 2020).

Reflexión final

Un problema con impactos negativos como es la corrupción en el sector público requirió primero la aceptación social y acción colectiva para impulsar la estructura normativa que, bajo modelos teóricos, creó a los Sistemas Anticorrupción en México; esta es una convergencia entre la teoría y la legislación.

Sin embargo, las leyes de desarrollo de los fundamentos constitucionales de los Sistemas Anticorrupción no regulan cabalmente los procesos y operaciones que constituyen e integran las políticas públicas, dando pie a interpretaciones divergentes entre los decisores: integrantes de los Comités Coordinadores y de las Comisiones Ejecutivas a su vez compuestas por ciudadanos y quien sea el titular de la Secretaría Ejecutiva.

Todavía no se pueden analizar los efectos de lo anteriormente señalado, en la implementación y evaluación de las políticas anticorrupción, pues recién se han publicado algunos de los programas de implementación pero la teoría ha manifestado la necesidad de hacer análisis organizacionales, operativos y de capacidades de los entes e instituciones públicas responsables de la implementación de cualquier política pública, para que ésta sea factible de ejecutarse y alcance los objetivos planteados en las políticas anticorrupción (Aguilar, 2010, p. 49, Pardo, 2021, p. 180 y Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, 2022, p. 18).

Finalmente, es importante que, sin asimilarse del todo, sí exista una congruencia entre los estudios teóricos y la legislación, ya que los «practicantes» son los servidores públicos quienes o bien traen un conocimiento técnico en materia de políticas públicas por la naturaleza de su puesto, o se les capacita en el área cognitiva pero en ambos casos, estarán limitados en su quehacer para formular e implementar las políticas anticorrupción por las disposiciones normativas que determinan su actuar.

Referencias

- Aguilar-Villanueva, L. F. (comp.) (2000). *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar-Villanueva, L. F. (2000). Estudio introductorio. En Aguilar-Villanueva, L. F. (comp.), *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed. pp. 15-78). México: Miguel Ángel Porrúa.

- Aguilar-Villanueva, L. F. (comp.) (2010). *Política pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública. México: Siglo XXI Editores.
- Aguilar-Villanueva, L. F. (2020). *Gestión del conocimiento y gobierno contemporáneo*. <https://www.amazon.com.mx/Gesti%C3%B3n-del-Conocimiento-Gobierno-Contempor%C3%A1neo-ebook/dp/B08C3SQ4XC>
- Aguilar-Villanueva, L. F. (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. México: El Colegio de Jalisco, Tirant Lo Blanch, CLAD.
- Báez-Urbina, F. (2012). Lo colectivo, lo técnico y lo político: algunos apuntes sobre la necesidad de la deliberación en la construcción de lo público. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 11(32), 15-32.
- Bardach, E. (1999). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bozeman, B. (coord.) (1998). *La gestión pública. Su situación actual*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica.
- Corral-Quintana, S. (2000). *Una metodología integrada de exploración y comprensión de los procesos de elaboración de políticas públicas*, tesis doctoral, Departamento de Economía de las Instituciones, Estadística Económica y Econometría, Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=805>
- De León, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, VI(1), 5-17. https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3184/LP_Vol.6_No.I_3sem.pdf?sequence=1
- Fernández, C. (2021). El Estado y las políticas públicas: un mapa teórico para su análisis. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 16, 177-193. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.16092/pr.16092.pdf
- Figueroa-Neri, F. (2024). Democracia, no democracia y gobierno de políticas: claves para sobrevivencia del sector público mexicano. *Gerentes Públicos*, 2(3), 16-18. <https://gerentes-publicos.mx/>
- Figueroa-Neri, A. (2024). Las secretarías ejecutivas de los sistemas anticorrupción de México. Naturaleza jurídica y sus efectos en el control de la corrupción. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 57(169), 67-103. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2024.169.18626>

- Ham, C. y Hill, M. (1993). *The policy process in the modern capitalist system*. Harvester Wheatsheaf.
- Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) (2024). *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe 2022: impunidad y centralismo*. Guadalajara: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021. ENCIG. Marco conceptual. <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=ENCIG>
- Lasswell, H. D. (2000). La orientación hacia las políticas. En Aguilar-Villanueva, L. F. (comp.), *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed., pp. 79-103). México: Miguel Ángel Porrúa.
- López-Ayllón, S., Merino, M. y Morales, L. (2011). *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. Auditoría Superior de la Federación, Red por la Rendición de Cuentas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Luna-García, A. y Unceta-Satrustegi, A. (2017). De la innovación social a la innovación pública: un marco para la reflexión en la reforma de las políticas públicas, *Revista Española del Tercer Sector*, 36, 123-138. https://accioncontraelhambre.org/sites/default/files/documents/revista_rets_n36.pdf
- Mariñez-Navarro, F. (2017). La innovación pública como base de la gobernanza colaborativa en las políticas públicas. En Mariñez-Navarro, F. (coord.), *Políticas públicas y participación colaborativa* (pp. 63-86). México: El Colegio de Jalisco.
- Méndez, J. L. (2010). *La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas*. En Aguilar-Villanueva, L. F. (comp.), *Política pública* (pp. 115-150). México: Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores.
- Méndez-Martínez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Meza, O. y Moya, E. (2024). Introducción. Haciendo política en lo local. En Meza, O. y Moya-Rodríguez, E. (coords.), *Procesos de políticas públicas en gobiernos subnacio-*

- nales. *Casos de México, Brasil y Chile* (pp. 11-34). Tirant Lo Blanch, Universidad de Guadalajara, Universidad Católica de Temuco.
- Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco (2024, 21 de agosto). *Noveno informe*. <https://observatorios.org/wp-content/uploads/2024/08/OBSAEJ%20Noveno%20Informe%20versi%C3%B3n%20web.pdf>
- Pardo, M. C. (2021). Mexico's public administration: huge problems, partial solutions. En *The handbook of public administration in Latin America* (pp. 171-195). Emerald Publishing Limited.
- Roth-Deubel, A. N. (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rogers, P. (2014). *La teoría del cambio*. Síntesis metodológicas. Sinopsis de la evaluación de impacto n.º 2. Centro de Investigaciones Innocenti, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2022). *Estudio especializado sobre la implementación de la política estatal anticorrupción de Jalisco*. <https://www.seajal.org/wp-content/uploads/2023/06/2022-07-Anexo-1-Estudio-Especializado.pdf>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) (2020). *Guía diseño de políticas estatales anticorrupción*. <https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2022/08/Guia-diseno-PEA.pdf>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) (2022). *Guía para la elaboración de un programa de implementación de las políticas estatales anticorrupción*. <https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2022/08/Guia-PI-PEA.pdf>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) (2024). *Informe sobre la situación de los sistemas estatales anticorrupción. Tercer informe trimestral 2024*. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2024/10/Informe-SEA-3T-2024.pdf>
- Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2020). *Política estatal anticorrupción de Jalisco*. <https://www.seajal.org/peajal/>
- Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2022). *Lineamientos generales para el seguimiento y evaluación de las políticas anticorrupción del Estado de Jalisco*. <https://>

www.seajal.org/wp-content/uploads/2023/06/9.-Lineamientos-Grales-SYE-PEAJAL-V20221129.pdf

Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2022). *Programas marco de implementación de la política estatal anticorrupción de Jalisco*. <https://www.seajal.org/peajal/>

Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2024, 15 de octubre). <https://www.seajal.org/>

Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla (2021). *Política estatal anticorrupción de Puebla*. <https://seseap.puebla.gob.mx/pea>

Sistema Estatal Anticorrupción de Puebla (2024, 15 de octubre). <https://seapuebla.org.mx/>

Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (2020). *Política estatal anticorrupción de Quintana Roo*. https://saeqroo.org.mx/Nosotros/PAEQROO_Info.php

Sistema Estatal Anticorrupción de Quintana Roo (2024, 15 de octubre). <https://saeqroo.org.mx/>

Sistema Nacional Anticorrupción (2020). *Política Nacional Anticorrupción*. <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

Subirats, J. (1982). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Tamayo-Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva administración pública* (pp. 281- 312). Madrid: Alianza.

Thoening, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, VI(1), 19-37. Chile: Universidad de Valparaíso.

Villaveces, J. (2009). Acción colectiva y el proceso de la política pública, *Ópera*, 9, 7-22.

Zurbriggen, C. y González, M (2014) Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, III(2), 329-336. Chile: Universidad de Valparaíso.

¿Cuáles son los objetivos del crimen organizado al cooptar ayuntamientos? Dos casos de estudio

VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

Recibido: 20 de octubre de 2024. Aceptado: 22 de diciembre de 2024.

Resumen. En las últimas décadas organizaciones criminales han cooptado gobiernos municipales en México, obteniendo con ello protección y rentas ilegales. Este artículo analiza dos casos de estudio desde la perspectiva de las redes de macrocriminalidad: Quechultenango, Guerrero, y Tepalcatepec, Michoacán, donde la separación entre criminalidad y política ha desaparecido.

Palabras clave: redes, macrocriminalidad, corrupción, municipios, cooptación.

What are organized crime's objectives in capturing city councils? Two case studies

Abstract. In recent decades criminal organizations have co-opted municipal governments in Mexico, thereby obtaining protection and illegal incomes. This article analyzes two case studies from the perspective of macro criminal networks: Quechultenango, in Guerrero, and Tepalcatepec, in Michoacán, where the separation between crime and politics has disappeared.

Keywords: networks, macrocriminality, corruption, municipalities, state-capture.

Introducción

Una de las principales responsabilidades de los gobiernos es garantizar la seguridad de los individuos que residen en sus territorios. Cuando faltan a su deber de hacer cumplir la

Víctor Manuel Sánchez Valdés. Universidad Autónoma de Coahuila, México (correo electrónico: victorsanval@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-3318-4163>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi6.129> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

ley y combatir a los criminales y ponen sus administraciones al servicio de organizaciones criminales, estamos frente a uno de los casos más graves de corrupción.

En México se ha identificado la infiltración del crimen organizado en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Sin embargo, muchos autores han encontrado que este fenómeno tiene mayor incidencia en el tercer nivel por su debilidad institucional y porque las actividades del crimen organizado se concentran en algunos territorios (Aguirre y Gómez, 2021; Trejo y Ley, 2022; Aguirre y Herrera, 2013; Montero, 2012; Meza, 2021). Por este motivo, el presente artículo se centra en la cooptación de los gobiernos municipales por el crimen organizado. Para efectos de este trabajo, se entiende por *cooptación* la captura del gobierno o parte de él que hace una organización criminal por medio de violencia, sobornos, amenazas, negociaciones o una combinación de tácticas para asegurar la colaboración del aparato burocrático y de seguridad municipal en beneficio de las actividades y estrategias del grupo delictivo.

En este artículo se deja de lado la noción de que hay una separación clara entre organizaciones criminales y estructuras estatales a su servicio. Sin duda, en el cumplimiento del marco legal, los gobiernos no deben actuar en favor del crimen organizado, y toda la sociedad puede exigir y vigilar que esto no ocurra, así como pedir castigos cuando se incumple. No obstante, si se presentan procesos de cooptación de servidores públicos, éstos se vuelven parte de las organizaciones criminales y se forma una red de macrocriminalidad, marco teórico que se explica en el tercer apartado de este artículo.

En todo el mundo se han documentado importantes experiencias de organizaciones criminales que han controlado gobiernos locales. En diferentes regiones de Italia, por ejemplo, la Camorra, la Ndrangheta, la Cosa Nostra y la Sacra Corona Unita han financiado campañas políticas o ayudado en la elección de alcaldes a cambio de contratos de obra pública y servicios, que se les otorgan de forma corrupta (Di Cataldo y Mastrorocco, 2022; Dagnes *et al.*, 2020; Fenizia y Saggio, 2024; Eboli *et al.*, 2021; Canonico *et al.*, 2021). También en Colombia (Dammert y Sarmiento, 2019; Jargiello, 2023), Ecuador (Rivera y Bravo, 2020) y China (Daniel, 2003) se han registrado importantes experiencias de grupos del narcotráfico, autodefensas y guerrilleros que han logrado el control material de municipios o provincias. Lo anterior sugiere que este no es un problema exclusivo de México, sino que está presente en países en vías de desarrollo y desarrollados. Es resultado de ventanas de oportunidad que tiene el crimen organizado a causa de la debilidad

de las instituciones locales y representan para las organizaciones una importante fuente de ingresos.

El objetivo de este artículo es dar a conocer cómo ha evolucionado el proceso de cooptación, sus consecuencias y la manera en que el Estado mexicano podría combatir esta forma de corrupción. En la primera sección se desarrolla la parte teórica en que se sustenta la investigación; en ella se da cuenta de las razones que la literatura señala que hay detrás de la cooptación del gobierno municipal y la formación de redes de macrocriminalidad. En la segunda se describe el proceso seguido para seleccionar los casos de estudio. En la tercera se presenta el primer caso de estudio, el de Quechultenango, Guerrero, en el cual se reseña la forma en que los Ardillos han creado una intrincada red criminal. En la cuarta se presenta el caso de Tepalcatepec, Michoacán, zona donde la familia Farías ha detentado por décadas el control. Por último, en la quinta sección se presentan las conclusiones del artículo y se hacen recomendaciones de política pública y para una agenda futura de investigación.

Razones para la cooptación de los gobiernos locales y redes de macrocriminalidad

De acuerdo con la literatura sobre el tema, existen al menos cuatro razones para que las organizaciones criminales busquen lograr el control y la cooperación de los gobiernos locales. La primera es convertir este control y esta cooperación en una fuente de rentas directas. Los gobiernos locales ejercen un presupuesto para construir obras, pagar sueldos e instrumentar sus programas, y los criminales desean obtener el mayor porcentaje posible de esta bolsa (Di Cataldo y Mastrococco, 2022). Miquel y Carbajal (2021) señalan que en el municipio de Amozoc, Puebla, una organización relacionada con el robo de combustible ha logrado controlar parte de la nómina del municipio, en especial la de agentes de la policía municipal, por lo que, además de tener la protección de los elementos, dispone de un espacio para distribuir empleos entre sus afines de forma clientelar.

La segunda es incrementar sus ingresos mediante actividades ilícitas, que llevan a cabo con la protección y anuencia de autoridades locales. La cooptación les permite establecer monopolios en mercados ilegales, pues la protección de autoridades pone barreras de entrada que impiden a competidores ingresar y operar en el municipio, y ello incrementa sus ganancias (Bailey y Taylor, 2009). Pierre Gaussens muestra cómo ocurre esto en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, donde el ayuntamiento ha estado controla-

do por una escisión de la organización de los Beltrán Leyva, lo cual le permite operar con gran libertad, ya que para llevar a cabo sus actividades recibe la protección de la policía municipal y los caciques políticos del municipio (Gaussens, 2020).

La tercera es obtener información de las autoridades locales acerca de movimientos de corporaciones estatales y federales, así como de organizaciones rivales, para lo que cuentan con una especie de cerco de protección (Arias, 2006). Guerra (2022) estudió el proceso de reconstrucción de la seguridad en el municipio de Tancítaro, Michoacán, cuya policía local servía a los Caballeros Templarios y les proveía información que les daba ventaja sobre organizaciones rivales y autoridades. Sin embargo, desde el surgimiento de autodefensas se emprendió una limpia de dicha influencia sobre la policía.

Por último, la cuarta razón es que un gobierno local puede ser parte de un corredor o zona de influencia que es conveniente controlar; ya sea para el ingreso de productos ilegales, como corredor de tráfico o una región de producción, esto ayuda al negocio y es importante evitar que la controlen los rivales (Martone, 2014). Este caso se observa en varios municipios del estado de Veracruz, como lo señalan Alvear *et al.* (2022). Las organizaciones criminales se han disputado el control de diferentes zonas no sólo para garantizar el tráfico de drogas utilizando los puertos, sino también para el robo de hidrocarburos y el tráfico de personas y especies naturales, entre otras actividades delictivas.

En ocasiones predomina una de estas cuatro razones, en otras se combinan dos o más de ellas. Independientemente de lo anterior, es bastante probable que en México se observen municipios que encuadren en las cuatro razones descritas y en diferentes combinaciones debido a la gran cantidad de organizaciones criminales presentes en el país y a que éstas tienen muchas diferencias entre ellas.

La cooptación de gobiernos municipales e instituciones locales de seguridad, como las policías municipales, puede dar pie a la conformación de redes de macrocriminalidad, entendida para efectos de este artículo como la confluencia de actores provenientes del mundo ilegal, funcionarios públicos y empresarios, quienes coordinan sus actividades para delinquir.

Las organizaciones criminales ya no aplican la premisa tradicional de plata o plomo, según la cual las autoridades son entes ajenos a ellas y acceden a colaborar por miedo o interés económico, sino que gobernantes y agentes de seguridad se perciben a sí mismos como integrantes de dichas organizaciones. Es decir, se han borrado las fronteras entre

ellas y los grupos políticos, al grado de convertirse en una red que opera en los ámbitos criminal, político y económico. Cada subred contribuye al logro de los objetivos de la organización.

Vázquez (2024) explica que no todas las organizaciones criminales se convierten en redes de macrocriminalidad. Para considerarlas como tales deben tener cuatro elementos esenciales: 1) se conforman por tres estructuras: criminal, política y empresarial; 2) tienen control material sobre un territorio; 3) diversifican sus fuentes de ingresos cometiendo varios tipos de delitos, y 4) tienen, por lo tanto, diferentes tipos de víctimas.

Se han hecho estudios muy importantes sobre redes de macrocriminalidad en América Latina, entre los que destaca el libro de Salcedo y Garay (2016). En él se narran procesos de corrupción en los cuales, participaron organizaciones como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en contubernio con funcionarios públicos de ese país y Perú, en especial con el gabinete de Alberto Fujimori, expresidente de este último. Asimismo, estudiaron el robo de hidrocarburos que involucró a funcionarios mexicanos de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex) y miembros del grupo delictivo de Los Zetas. Vázquez (2020) describió cómo este grupo se apoderó de muchas estructuras políticas del estado de Coahuila, cooptó municipios y policías locales y estableció relaciones de complicidad con políticos y empresarios de la región, lo cual derivó en hechos atroces como la matanza de personas en el municipio de Allende. Éstos son narrados con el enfoque de la captura de las autoridades municipales por Aguayo y Dayán (2018). Por su parte, Arias (2006) da cuenta de cómo en las favelas de Río de Janeiro, Brasil, las organizaciones criminales construyen extensas redes de complicidades que no sólo incluyen autoridades locales o mandos de policía sino también a integrantes de organizaciones civiles; esto, además de crear un complejo entramado de protección, genera una red de apoyo social y clientelar que funciona en favor de las organizaciones criminales.

Las redes de macrocriminalidad pueden ser mapeadas con herramientas de análisis de redes. Por ejemplo, Vázquez *et al.* (2023) hicieron una representación gráfica de la red de corrupción en municipios de Veracruz y descubrieron que «cuenta con 3 260 nodos de los cuales 1 821 son políticos, 286 son empresarios, y 282 son criminales. En la red también se observan 278 policías, 118 instituciones y 588 víctimas». En este ejemplo se observa que en una red de macrocriminalidad aquellos a los que se suele conocer como

criminales no son la mayoría. Al contrario, aunque no todos los nombres son conocidos, en la red es evidente la alta participación de políticos, funcionarios y policías de alto nivel.

Este tipo de contubernios crean intereses que persisten con el paso del tiempo, lo cual complica más su combate. Por lo tanto, estas redes se perpetúan, pues hay personas dispuestas a que persistan pese a los cambios en gobiernos municipales o la alternancia de partidos políticos en las alcaldías. Los criminales acceden a los recursos de municipios, su nómina y las obras o licitaciones, y también tienen protección, reciben información para la toma de decisiones y hasta pueden delegar labores en policías locales. Funcionarios, políticos y policías se benefician porque pueden obtener recursos adicionales, financiar sus campañas o utilizar las organizaciones en labores de promoción política o para amedrentar a los rivales. Asimismo, los empresarios se benefician de este contubernio como socios o lavando activos.

Por todo ello, en este artículo se toman las redes de macrocriminalidad como marco teórico de abordaje, pues ofrecen para el estudio en particular de la cooptación de municipios unos lentes de análisis muy potentes, ya que permiten explicar el proceso, las motivaciones, las redes de complicidad, las lesiones al interés público y la dificultad de romper el círculo de corrupción.

Selección de casos de estudio y metodología

Para el estudio de la infiltración y cooptación de gobiernos municipales de México por parte de las organizaciones criminales es necesario seleccionar los casos de algunos municipios donde se ha presentado este problema. Aquí se toman como casos de estudio dos municipios con alta infiltración del crimen organizado en las últimas dos décadas: Quechultenango, Guerrero, y Tepalcatepec, Michoacán, porque se considera que aportan información relevante sobre las consecuencias que puede tener en el funcionamiento de los gobiernos municipales y la vida de sus habitantes la infiltración de organizaciones criminales.

Seawright y Gerring (2008) consideran que hay siete técnicas de selección de casos de estudio, y aquí se opta por una selección de casos extremos, es decir, de aquellos donde la infiltración y cooptación de gobiernos municipales se presentan con mayor intensidad, por lo cual pueden aportar un mayor cúmulo de información. Por ello los casos de estudio tienen las siguientes características: 1) un largo historial de infiltración del crimen

organizado, que se remonta al menos a veinte años; 2) la presencia del crimen organizado ha sido constante durante este tiempo; 3) la cooptación ha sido difundida por medios de comunicación; 4) la cooptación involucra a los alcaldes, sus equipos de trabajo, jefes de policía y en ocasiones a empresarios de la región, y 5) la infiltración no se ha solucionado aunque se ha intentado combatirla.

El estudio de estos casos se nutre de un análisis estructurado de contenidos de artículos y materiales publicados en medios de comunicación, así como de artículos científicos que aborden cada uno de los temas. Para el análisis de texto se utiliza el programa de cómputo NVivo, mediante la codificación de los conceptos clave, y se establecen conexiones que se evidencian en una narración histórica del desarrollo de la cooptación.

Municipio de Quechultenango, Guerrero

Quechultenango se ubica en la región Centro del estado de Guerrero. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 en ese año contaba con 36 143 habitantes y su cabecera, del mismo nombre, con apenas 7 214. Es de alta marginación y su principal fuente de ingresos es la agricultura, en la cual destaca el cultivo ilegal de amapola, planta de la que se extrae el opio (Santiago e Illades, 2019). Una investigación de México Unido Contra la Delincuencia (Frissard, 2021) encontró que Guerrero es el principal productor nacional de amapola y Quechultenango, uno de los 59 municipios de México con mayor superficie cultivada de ella.

Gaussens (2018) explica que a principios de la década de 1980 comenzó la expansión de la siembra de amapola en Guerrero. Como parte de ella, algunas familias dedicadas a cultivarla se convirtieron en intermediarias de organizaciones criminales de mayor tamaño, que afianzaron su posición en la entidad aprovechando el fortalecimiento de estas familias. Una que alcanzó una posición predominante con el paso de los años en la producción y comercialización de amapola fue la familia Ortega, originaria de Quechultenango. La cabeza de ella, Celso Ortega Rosas, formaba parte de la policía rural en Guerrero, de la que desertó para dedicarse de lleno a las actividades delictivas (Pantoja, 2016). No es de extrañar que en México agentes de la policía rural, sobre todo si ya operan fuera de la ley, terminen trabajando para el crimen organizado. Este fue el caso de Celso Ortega Rosas, alias la *Ardilla* (Serrano, 2019).

En zonas rurales de Quechultenango, Celso Ortega tuvo varios sembradíos de ama-

pola, que comenzó a vender a operadores del Cártel de Sinaloa, especialmente a emisarios de los hermanos Arturo, Alfredo y Héctor Beltrán Leyva, al grado que se convirtió en uno de sus más importantes intermediarios en Guerrero (Miranda, 2024). Cuando creció su influencia formó un grupo criminal de raíces familiares, al que se llamó los Ardillos. En las décadas de 1990 y 2000, esta organización diversificó sus actividades delictivas: incursionó en la extorsión de comerciantes y transportistas, el secuestro de personas —en especial de comunidades indígenas—, el robo de instalaciones mineras, la venta de droga y el tráfico de especies animales. Expandió su área de influencia primero al municipio vecino de Chilapa, y pronto también a los de Zitlala, Tixtla, Mochitlán, José Joaquín Herrera y Acatepec, y en la década de 2010 incursionó en Chilpancingo y Tlapa de Comonfort. Celso Ortega involucró en sus actividades criminales a sus hijos Jorge Iván, José Antonio y Celso Ortega Jiménez, quienes a la postre dirigirían la organización. Sin embargo, los Ardillos no se limitó a tener integrantes del núcleo familiar, sino que reclutó habitantes de Quechultenango y otros municipios de la región (Solano, 2016).

Los Ardillos se convirtieron en la célula local operativa del Cártel de Sinaloa, con fronteras territoriales claras, que no chocaban con las de otras células. Esta distribución territorial permitió que de 2000 a 2008 la región no tuviera violencia entre bandas sino esporádicamente, relacionada con agentes de cuerpos de seguridad. Todo dio un giro negativo en 2008 como resultado de la fragmentación del Cártel de Sinaloa, que alteró el mapa criminal de Guerrero (Barragán, 2018). En 2008, los hermanos Beltrán Leyva rompieron con esta organización y acusaron a sus líderes, Joaquín Guzmán Loera e Ismael Zambada García, de estar detrás de la detención de Alfredo (Beittel, 2015). A raíz de este conflicto, los hermanos Beltrán Leyva crearon una nueva organización que centró su poder en los estados de Guerrero, Morelos, Estado de México, Puebla y la Ciudad de México, precisamente donde eran más fuertes. Los Ardillos y otras células criminales se alinearon a favor de la nueva organización. Sin embargo, se debilitó al ser abatido Arturo Beltrán Leyva en 2009, y aunque criminales como Édgar Valdez Villarreal, la *Barbie*, y Sergio Villarreal Barragán, el *Grande*, trataron de controlar la zona; ambos fueron arrestados en 2010.

La organización de los Beltrán Leyva continuó con Héctor Beltrán y Fausto Isidro Meza, con actividades en Sinaloa y Sonora. Sin embargo, en Guerrero dejaron un vacío de poder que propició la creación de bandas locales como Guerreros Unidos, los Rojos,

el Cártel Independiente de Acapulco, la Barredora, los Granados y los Ardillos. Además, llegaron de fuera organizaciones como la Familia Michoacana, los Caballeros Templarios, el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y provocaron una lucha constante por territorios que persiste hasta la fecha (Pantoja, 2016). En años posteriores Chilapa, municipio vecino de Quechultenango, se volvió el más violento del país por el enfrentamiento armado entre los Ardillos y los Rojos, que concluyó en 2019 (Aguilar, 2018) con la captura del líder de estos últimos, Zenén Nava Sánchez. Esto propició que los Rojos se replegaran a territorios donde tenían mayor control. Por su parte, los Ardillos afianzaron un poco su posición, pero pronto comenzaron a llegar otras organizaciones a sustituirlos. A los Rojos les siguieron el Cártel del Sur, el Cártel de la Sierra, la Familia Michoacana y Guerreros Unidos, pero sobre todo los Tlacos, organización surgida en el municipio de General Heliodoro Castillo y extendida desde el centro hasta la zona de La Montaña de Guerrero. Actualmente este grupo les disputa a los Ardillos el control de los municipios de Chilapa, Chilpancingo y Tlapa de Comonfort.

Los Ardillos entendieron que el poder criminal necesita protección política y empezaron a buscarla. Primero fondearon campañas locales y promovieron el voto en favor del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Encinas, 2024), pero más adelante apostaron porque Bernardo Ortega Jiménez se involucrase directamente en actividades políticas, como militante del PRD. Su carrera comenzó en 2002, cuando compitió por la presidencia municipal de Quechultenango, misma que ganó; fungió como alcalde de 2002 a 2005. Al terminar su mandato fue diputado local por el distrito de Tixtla de 2005 a 2008, y de nuevo fue electo para el periodo de 2012 a 2015; llegó a ser presidente de la Comisión de Gobierno del Congreso de Guerrero (Barragán, 2018). Bernardo Ortega se convirtió en un destacado líder regional del PRD; ha controlado desde 2002 las nominaciones del partido a la alcaldía de Quechultenango y del distrito local con cabecera en Tixtla, e influido en las candidaturas a otras presidencias municipales y diputaciones de la zona. Su liderazgo en el partido lo ha llevado a buscar en varias ocasiones la dirigencia del PRD en Guerrero (Amapola, 2022).

Una señal clara de la influencia que aún tiene el clan de los Ortega en la política es que en las elecciones de 2024, en las que el PRD perdió el registro nacional y prácticamente no ganó nada, ellos mantuvieron su coto de poder. El PRD ganó tres de los 28 distritos locales que componen el estado de Guerrero, entre ellos el de Tixtla, donde Jorge Iván Ortega

Jiménez, hermano de Bernardo, resultó electo, y el vecino de Chilapa, donde Bernardo tiene influencia con su grupo Movimiento Alternativa Social. Esto por no mencionar que el candidato del PRD a la alcaldía de Quechultenango, David Astudillo Morales, allegado a Bernardo, ganó la elección con 78% de los votos; esto representa la victoria con el porcentaje más amplio para un alcalde del PRD en el país en dicho proceso electoral. Lo anterior fue posible gracias a que este clan político ha desarrollado una base social que se traduce en clientela política de personas que reciben beneficios a cambio de votos. Como clan criminal, obtiene información que utiliza para evitar la entrada de otras organizaciones criminales a competir por el control de la zona. Si bien el PRD prácticamente ha desaparecido en el país, en la región de La Montaña sobrevive gracias a los Ardillos.

El binomio de los Ardillos y PRD no sólo ha tenido la intención del clan Ortega de influir en los ámbitos criminal y político a la vez, sino también la de controlar los gobiernos municipales, ya que además de darles un mayor margen de maniobra al obtener su protección, les ha permitido el control de los presupuestos municipales en beneficio de los Ardillos.

De acuerdo con el portal del canal Capital 21 (2023), las «autoridades de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, señalaron que los Ardillos han ganado bases sociales introduciéndose en las comunidades de manera encubierta, hasta tomar el control de los núcleos agrarios y los comisariados de bienes comunales». Es decir, con el control de municipios como Quechultenango o Chilapa han podido hacerse de los presupuestos municipales, asignar contratos públicos a empresas de familiares y prestanombres, incluir en nóminas municipales a sus allegados, nombrar libremente directores de policías y todos sus mandos, tomar propiedades y establecer alianzas políticas que les otorguen impunidad.

Se trata, por lo tanto, de una forma compleja de corrupción, que el periodista Óscar Balderas retrata a la perfección al mencionar que las organizaciones criminales se han vuelto expertas en buscar rentas ilegales y trazar planes de construcción de obras a sobreprecio que les generen ganancias, como lo muestra en la siguiente cita:

Siempre es lo mismo: el crimen cita a los alcaldes al inicio de su mandato y les presenta un plan para el Ramo 33: qué tienen que hacer, cómo, cuándo, dónde, pero lo más importante es cuánto, porque del costo depende cuánto se van a quedar en los bolsillos por el sobreprecio. Lo del merca-

do es casi una tradición. Y a esas citas no se puede faltar. Hay que ir porque hay que ir (Balderas, 2024).

La influencia de los Ardillos no se limitó a unos pocos municipios rurales dedicados a la siembra de amapola, creció tanto que pudieron hacerse con el control de Chilpancingo, la segunda ciudad con mayor población de Guerrero y capital del estado. Evidencia del control que ostentan son dos episodios que involucran a los últimos dos alcaldes de dicho municipio. El primer episodio se dio a conocer en agosto de 2023, cuando se hizo público un video donde se observa a la entonces alcaldesa de Chilpancingo, Norma Otilia Hernández, militante de Morena, departir en un restaurante con Celso Ortega Jiménez, líder de los Ardillos, y otros integrantes de la organización. Aunque el video fue grabado en octubre de 2021, poco tiempo después de asumir como alcaldesa, ha permitido especular sobre si la entonces mandataria pactó con los Ardillos el control del municipio (*El País*, 2023).

El segundo episodio fue el hecho de que, al perder Morena el municipio y ganar las elecciones de 2024 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hubo tres asesinatos. El primero fue el del militar Ulises Hernández Martínez, el 27 de septiembre de 2024; se especulaba que sería nombrado director de Seguridad Pública por el nuevo ayuntamiento de Chilpancingo; esto lo impidió: su asesinato se perpetró días antes de que tomara protesta el nuevo alcalde. Tres días después fue asesinado Francisco Gonzalo Tapia Gutiérrez, nombrado secretario del ayuntamiento. Y otros tres días después fue asesinado y decapitado el propio alcalde de Chilpancingo, Alejandro Arcos Catalán. Con estos asesinatos muestran los Ardillos su poco respeto por los resultados electorales (*El País*, 2024).

Trejo y Ley (2022) sostienen que el tránsito de un gobierno a otro, probado con datos históricos, es el momento en que más violencia experimentan los municipios de México. Esto se debe a que, por un lado, existen organizaciones criminales que desean mantener su dominio en algunas zonas, pero también a que otras buscan controlar nuevos territorios. Además, la coyuntura de cambios de gobernantes ofrece la posibilidad de modificar el *statu quo*. Por lo tanto, en Chilpancingo, con el cambio de partido en el gobierno de Morena al PRI, los Ardillos vieron que sus acuerdos y su posición corrían peligro ante organizaciones rivales. Por ello se cree que pudieron haber decidido perpetrar los asesinatos descritos, que aún se investigan y en los que ellos aparecen como los principales responsables en la investigación.

En suma, los Ardillos lograron cooptar el municipio de Quechultenango mediante la construcción de una intrincada red de macrocriminalidad dirigida por Celso Ortega Jiménez en la parte operativa, pero con un brazo político dirigido por su hermano Bernardo. Actualmente su poderío abarca varios municipios e involucra a políticos de distintos partidos, activistas sociales y empresarios.

Municipio de Tepalcatepec, Michoacán

Tepalcatepec también es un municipio rural. Se localiza en la llamada Tierra Caliente. Según el Censo de Población y Vivienda 2020, en ese año tenía una población de 24 074 habitantes, de los cuales 17 293 vivían en la cabecera municipal. En él se obtiene materia prima para la elaboración de drogas, que posteriormente sirven para el trasiego internacional. Desde la década de 1960 comenzaron a proliferar en el municipio los sembradíos de mariguana, a los que en la década de 1980 se sumó la amapola (Maldonado, 2012). En los inicios de la década de 2000 la zona se comenzó a utilizar como espacio de producción de drogas sintéticas, especialmente diferentes tipos de metanfetaminas (Guerra, 2018).

La zona donde se encuentra Tepalcatepec es apta para dichos cultivos, por lo que ha llamado la atención de diferentes organizaciones criminales. La primera fue la de Pedro Avilés, que terminó convirtiéndose en el Cártel de Guadalajara, para el que Michoacán sólo era zona de cultivo. Lo más importante es que aquí comenzaron a formarse núcleos familiares de producción, algunos de los cuales se convirtieron en intermediarios; el más importante era el de los hermanos Valencia.

La organización fundada por los hermanos Valencia sería conocida como el Cártel del Milenio; surgió en Aguililla, Michoacán, e integró a varias células familiares de otros municipios. Su operación comenzó en la década de 1970, pero fue creciendo discretamente en las siguientes décadas, hasta convertirse a finales de la de 1990 en la principal intermediaria del cultivo de mariguana en Michoacán y Jalisco. En la década de 2000 también incursionó en el trasiego de cocaína a Estados Unidos; sus puntos de entrada eran los puertos de Lázaro Cárdenas, Michoacán, y Manzanillo, Colima (Guerra, 2018). En esta organización destacó un jefe regional llamado Juan José Farías Álvarez, el *Abuelo*, quien provenía de Tepalcatepec, municipio colindante con el de Aguililla.

El *Abuelo* se volvió importante para la organización y un aliado clave de los hermanos Valencia. Esto implicó que otros miembros de su familia también participaran en activi-

dades delictivas. Juan José Farías Álvarez ha sido detenido en tres ocasiones. La primera fue en 1998 en el cercano municipio de Apatzingán por transportar un embarque de marihuana, pero logró salir pronto de prisión con ayuda de abogados. Fue capturado por segunda vez en 2009 en Buenavista Tomatlán por posesión ilegal de armas, pero de nueva cuenta salió pronto de prisión. La tercera detención fue en 2018; esta vez pasó varios días en prisión, pero salió de ella por errores procesales al detenerlo (Becerril, 2019).

Una disputa entre Armando Valencia Cornelio, líder del Cártel del Milenio, y Carlos Rosales Mendoza, el *Tísico*, operador regional de dicha organización, ocasionó el rompimiento entre ambos líderes, lo cual propició que en 1999 surgiera una nueva banda denominada la Empresa, que se alió con el Cártel del Golfo, pues el Cártel del Milenio era aliado del Cártel de Sinaloa (Corcoran, 2023). Carlos Rosales reclutó para su organización a operadores como José de Jesús Méndez Vargas, el *Chango*; Nazario Moreno González, el *Chayo*; Servando Gómez Martínez, la *Tuta*, y Dionisio Loya Plancarte, el *Tío*. Con ellos se concentró en los alrededores de Apatzingán y se enfocaron en la expansión hacia Morelia y el puerto de Lázaro Cárdenas.

Al principio los integrantes de la Empresa fueron entrenados y apoyados en sus actividades por Los Zetas; en concreto, por Efraín Teodoro Torres, el *Z-14*, quien fue enviado por Osiel Cárdenas Guillén, líder del Cártel del Golfo. Este nuevo grupo fue conquistando poco a poco los territorios de los hermanos Valencia, tanto que al ser capturado Carlos Rosales, en 2004, ya controlaban cerca de la mitad del territorio de Michoacán. La expansión siguió en 2005 y 2006, ahora bajo la dirección de los nuevos líderes, Nazario Moreno González y José de Jesús Méndez Vargas (Grayson, 2011). Bajo su mando, la Empresa logró controlar casi todo el estado, al grado que rompieron su alianza con el Cártel del Golfo y comenzaron a combatir a Los Zetas en 2006, ahora con el nombre de la Familia Michoacana.

Tepalcatepec es uno de los pocos municipios de Michoacán que se resistieron al dominio de la Familia Michoacana, gracias al férreo control de la familia Farías, que se mantuvo fiel al Cártel del Milenio, el cual ahora operaba desde Jalisco en alianza con el Cártel de Sinaloa. Sin embargo, no estuvo exento de la irrupción violenta de la Familia Michoacana en varios momentos. Una muestra clara del poder que tuvieron los hermanos Farías fue que Uriel Farías Álvarez, hermano de Juan José, ganó la presidencia municipal de Tepalcatepec en 2008 por el PRI, en una nueva extensión política del poder criminal (Chouza, 2014).

En 2011 la Familia Michoacana vivió un proceso interno de ruptura, en el que sus dos líderes se separaron. Por un lado, Nazario Moreno y Servando Martínez crearon una nueva organización llamada los Caballeros Templarios, que se quedó con la mayor parte de los territorios y operadores. Por el otro, Jesús Méndez conservó el nombre de la Familia Michoacana, aunque con menos poder debido al arresto de su líder en 2011, unos cuantos meses después de la ruptura (Corcoran, 2023).

Los Caballeros Templarios siguieron consolidando su poderío en Michoacán cooperando autoridades de todos los partidos y participando en la administración de los presupuestos públicos. Se trataba de una de las organizaciones más violentas y que recurría a la extorsión a las empresas locales (Fuentes y Paleta, 2015). En 2012, Juan José Farías Álvarez ya trabajaba para el CJNG, organización heredera de la estructura del Cártel del Milenio, ahora liderada por Nemesio Oseguera Cervantes, el *Mencho*. El CJNG comenzaba a buscar líderes sociales en municipios como Tepalcatepec, Buenavista, Aguila y Aguililla, donde aún tenían presencia los restos de la organización de los Valencia, para sembrar la idea de formar lo que serían las autodefensas de Michoacán (Álvarez, 2021).

Las autodefensas de Michoacán surgieron formalmente en 2013. Se decía que eran un esfuerzo ciudadano producto del hartazgo de la población. Organizó grupos de vigilantes armados, fuera de las corporaciones de seguridad, para enfrentar a los Caballeros Templarios y los policías a su servicio (Fuentes, 2015). Se podría decir que hubo una confluencia de grupos de autodefensa legítimos con otros conformados en su mayoría por células criminales ajenas a los Caballeros Templarios, que usaron a las autodefensas como pantalla para recuperar territorios y ponerlos bajo su control. Uno de estos grupos fue el de los hermanos Farías en Tepalcatepec, que trabajaban para el CJNG o los hermanos Sierra Santana, que posteriormente serían conocidos como los Viagras. El caso es que Juan José Farías fue clave para introducir armas a Michoacán provenientes del CJNG y distribuir las entre autodefensas ciudadanas legítimas y células criminales disfrazadas de autodefensas (Zepeda, 2016).

El crecimiento de las autodefensas fue tan vertiginoso que en un año pasaron de controlar tres a 24 municipios. Esta situación hizo que el Gobierno de México enviara elementos de la Policía Federal, que abatieron a Nazario Moreno González y Enrique Plancarte Solís y arrestaron a Servando Gómez Martínez y Dionisio Loya Plancarte, con lo que se desarticuló en gran medida la estructura de los Caballeros Templarios (Fuentes,

2015). Pero su debilitamiento no acabó con la violencia en Michoacán ni con la influencia del crimen organizado. Por el contrario, significó el surgimiento de bandas locales como los Viagras, los Blancos de Troya, la Tercera Hermandad, el Cártel de Tepalcatepec (la organización del *Abuelo* Farías) y la Nueva Familia Michoacana. Muchas de estas organizaciones en sus inicios eran aliadas del CJNG, pero pronto fueron tomando distancia de éste, al grado que la mayoría de ellas hoy luchan contra esta organización por el control de varios territorios de Michoacán. La célula de Juan José Farías se desvinculó del CJNG en 2019 y fundó su propia organización criminal, conocida como Cártel de Tepalcatepec u organización del *Abuelo* Farías (Gil, 2015).

Antes de continuar, es importante analizar el proceso de cooptación que estaban viviendo los municipios de Michoacán cuando surgieron las autodefensas, en 2013. La mayoría de ellos eran controlados por los Caballeros Templarios, que pedían aproximadamente el 10% de lo destinado a obra pública de diversos municipios (Calderón y Chouza, 2014). No sorprende que con el movimiento de autodefensas, al tomar el control de algunos municipios, se corriera a los alcaldes acusándolos de trabajar para los Caballeros Templarios. Entre ellos estaban Luis Torres Chávez, de Buenavista Tomatlán; Juan Hernández, de Aquila, y Guillermo Valencia Reyes, de Tepalcatepec; este último fue destituido por el Congreso de Michoacán. A lo anterior se suma que en 2014 el Gobierno Federal arrestó a los alcaldes Arquímedes Oseguera Solorio, de Lázaro Cárdenas; Uriel Chávez Mendoza, de Apatzingán; Noé Octavio Aburto Inclán, de Tacámbaro; Dalia Santana Pineda, de Huehuetamo; Salma Karrum Mendoza, de Pátzcuaro, y Jesús Cruz Valencia, de Aguililla. Todos ellos estaban acusados de tener nexos con los Caballeros Templarios (Estrada, 2014).

Cuando el alcalde de Tepalcatepec, Guillermo Valencia, fue destituido en 2014, la síndica María Candelaria Sánchez acusó públicamente a Uriel Farías Álvarez de querer imponer en el cargo a su aliada Beatriz Sandoval. El propio Guillermo Valencia señaló a Uriel Farías de operar para que los grupos de autodefensas lo corrieran del municipio por tener vínculos con los Caballeros Templarios. Precisamente el grupo de autodefensa más importante en la zona era dirigido por Juan José Farías Álvarez, el *Abuelo*, hermano de Uriel (Macías, 2014).

Aunque no ha quedado claro si Guillermo Valencia estaba coludido o no con los Caballeros Templarios, estorbaba a los intereses del clan de los Farías ya fuera porque no participaba en los negocios del crimen organizado o estaba al servicio de la organización

rival. Lo cierto es que al parecer los Farías movieron sus influencias políticas en Michoacán para quitar a un rival político de en medio y contribuyeron a que algo similar les pasara a otros alcaldes de la región.

Existen indicios para pensar que pese a la alternancia de partidos políticos en el ayuntamiento de Tepalcatepec, desde 2015 hasta la fecha el clan de los Farías ha mantenido su influencia en el municipio. Ésta habría perdurado durante las presidencias municipales de Aurelio Arreguín Madriz, del PRD, de 2015 a 2018; Felipe Martínez Pérez, del PRI, de 2018 a 2021; Martha Laura Mendoza Mendoza, de Fuerza por México, y después de Morena desde 2021 hasta la fecha. Por ejemplo, en 2016 el *Abuelo* Farías, a través de un grupo de simpatizantes formado por ciudadanos y policías, impidió la entrada a Tepalcatepec del gobernador de Michoacán, Silvano Aureoles Conejo (*Reforma*, 2016). Este incidente derivó en que días más tarde entrara el ejército a desarmar a la policía local y los escoltas del entonces alcalde, Aurelio Arreguín Madriz, aunque la policía volvió a asumir sus funciones semanas más tarde. En 2019 el gobernador de Michoacán acusó al nuevo alcalde, Felipe Martínez Pérez, ahora del PRI, de estar al servicio del *Abuelo* Farías, y Felipe Martínez defendió a Farías señalando que era agricultor y ganadero (Martínez, 2019). Si bien contra la actual alcaldesa no existe una acusación directa por parte de autoridades estatales o federales, la fuerza del clan Farías está lejos de decrecer. Por el contrario, ha ido en aumento en los últimos años, tanto que le ha plantado cara al CJNG y mantiene el control territorial de Tepalcatepec.

Hoy el Cártel de Tepalcatepec, si bien sólo tiene cobertura local, es una de las fuentes de generación de violencia más relevantes en Michoacán, que ha sido cubierta por medios de comunicación nacionales de forma recurrente en los últimos años. Esta organización tiene presencia en los municipios de Tepalcatepec, Buenavista Tomatlán, Apatzingán, Aguililla, Peribán, Los Reyes, Tancítaro y Uruapan, aunque no en todos ellos tiene el control, sino que lo disputa con otras organizaciones, principalmente el CJNG y los Viagras (Gil, 2015).

Este cártel se nutre de diversas fuentes de financiamiento. En primer lugar, de la producción de marihuana y en menor medida de amapola, que se cultiva en su región de influencia; en segundo, de la fabricación de drogas sintéticas, que ha crecido de manera importante en Michoacán, y en tercero, de la extorsión y el cobro de derecho de piso a empresarios y productores agrícolas, especialmente aquellos que cultivan aguacate, limón

y frutos rojos, que son los de mayor rentabilidad en la región (Zepeda, 2016). Sin embargo, una de sus principales fuentes de ingresos proviene del control de la policía municipal, que le permite cobrar derecho de piso en rubros como piratería, venta de alcohol o la prostitución, por no hablar de la práctica heredada de los Caballeros Templarios de buscar que el municipio otorgue un porcentaje de sus ingresos federales a la organización dominante (Calderón y Chouza, 2014).

Los Farías han sido una célula delictiva familiar resiliente. Soportaron el debilitamiento del Cártel del Milenio; protegieron los últimos bastiones; impulsaron el surgimiento de autodefensas, el cual aprovecharon para disfrazar sus actividades ilícitas; rompieron con una organización muy poderosa, como lo es el CJNG, a la que ahora enfrentan. Ellos han logrado mantener el control criminal, político y social en Tepalcatepec durante por lo menos los últimos 25 años. Lo anterior con una compleja mezcla de estrategias que pasa por el poder armado y la construcción de redes de macrocriminalidad, que no apuesta en los procesos electorales por algún candidato o candidata en particular, sino por varios. Además, no comprometen a quien gana, sino que crean un sistema clientelar en el que parte de los beneficios de actividades delictivas se distribuyen entre la población necesitada para ganar simpatías.

Conclusiones, recomendaciones de abordaje y agenda futura de investigación

Conclusiones

A partir de lo expuesto hasta aquí, en este y los siguientes párrafos se presentan varias conclusiones. La primera de ellas se deriva de que hay un gran interés del crimen organizado por controlar autoridades locales, alcaldes, gabinetes, equipos de trabajo, jefes y elementos de policía. Con base en el análisis anterior, se puede pensar que un porcentaje importante de municipios del país están infiltrados por el crimen organizado en diferentes grados. Las organizaciones criminales ponen mucha atención en las autoridades locales porque son las primeras que pueden entrar en contacto con sus actividades, y el control de éstas les garantiza impunidad, protección y aumento en sus rentas. Cuando una organización llega a controlar un municipio busca conservarlo controlado, en la medida de sus posibilidades, enfrentando organizaciones rivales con violencia, comprando o amenazando autoridades e incluso, cuando esto no es posible, pueden asesinar alcaldes, funcionarios y jefes de policía.

Una segunda conclusión es que la cooptación de muchos municipios por el crimen organizado no lo registran ampliamente los medios de comunicación, por lo que la mayoría de sus habitantes desconocen esta situación. Muy pocos mexicanos habrán oído de lo que sucede en Quechultenango y Tepalcatepec o están enterados de la violencia que se vive en estos municipios, que llevan años controlados por grupos criminales. En cambio, otros con mucha población reciben mayor cobertura mediática; lo que acontece en la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, Tijuana, Acapulco, Culiacán, León, Hermosillo, Mazatlán, Morelia o Reynosa es noticia nacional, y es más fácil saber si sus autoridades son infiltradas por el crimen organizado. Sin embargo, hay cientos de municipios ya infiltrados y lo que ocurre en ellos no es cubierto por los medios de comunicación porque tienen cifras de población medias o bajas, y los medios locales no tienen la capacidad de ejercer libremente la tarea de informar. A esto se puede atribuir que una parte importante de la cooptación pase inadvertida y no se conozca mucho de ella.

La tercera conclusión es que la cooptación de municipios por el crimen organizado es una de las más sofisticadas formas de corrupción en México. No sólo implica poner a su servicio las instancias que en principio deben encargarse de combatirlo en el ámbito local, también hace que cambie el papel de policías a cómplices y utiliza a éstos en sus actividades y para combatir a sus competidores. Además, en este tipo de corrupción las organizaciones criminales toman como botín el presupuesto y la nómina del municipio, es decir, se quedan con una parte importante de sus recursos, en detrimento de los ciudadanos. Por lo tanto, el daño a la calidad de vida de los habitantes de los municipios es múltiple por varias razones: 1) se incrementan sus niveles de violencia, pues deben tolerar actividades criminales; 2) desaparece el Estado de derecho, ya que si las organizaciones criminales controlan a las autoridades no se les puede solicitar justicia o protección; 3) se reduce el presupuesto municipal, y queda menos dinero para obras y programas en favor de la ciudadanía; 4) las obras y acciones del municipio pueden ser de mala calidad si se asignan a empresas y contratistas incapaces, y 5) los funcionarios municipales no dan resultados porque no se contrata a las personas por su capacidad, sino porque así conviene a los intereses de la organización criminal dominante.

La conclusión cuarta es que la cooptación puede provocar importantes olas de violencia, en algunos casos política, porque pocos grupos criminales logran mantener el control férreo de algunas zonas con el paso de los años; lo común es que el control de un

municipio pase de una organización a otra si cambia el partido en el poder, lo cual da pie a nuevos acuerdos. Por lo tanto, aunque a las organizaciones criminales les interese conservar el dominio de territorios, un cambio en las condiciones puede propiciar el arribo de nuevos competidores y su avance; de ahí que si no gana el partido o el candidato con el que la organización criminal tiene acuerdos, esto puede provocar violencia, amenazas y movilizaciones. Por eso con frecuencia hay contiendas por territorios, y los municipios analizados en este artículo no han estado exentos de estos sucesos. Por ejemplo, aunque los Ardillos han dominado Quechultenango, han experimentado brotes de violencia causados por organizaciones rivales como los Rojos, el Cártel de la Sierra o los Tlacos, por mencionar algunas. Lo mismo ha sucedido en Tepalcatepec, donde el grupo criminal del *Abuelo* Farías incluso ha cambiado de bando para sobrevivir. Comenzó con el Cártel del Milenio, operó para el CJNG y un tiempo formó parte de una autodefensa ciudadana. Incluso se convirtió en una organización independiente, que ha enfrentado a otras organizaciones que fueron sus aliadas como el CJNG, los Caballeros Templarios, la Familia Michoacana, los Blancos de Troya y los Viagras.

La quinta conclusión es que los procesos de cooptación municipal tienen alcance regional, es decir, no se limitan estrictamente al territorio de un municipio, y los dos casos de estudio son claros ejemplos de ello. Aunque los Ardillos surgieron en Quechultenango, han ampliado su ámbito de poder a unos diez municipios circundantes, y su influencia ha llegado hasta Chilpancingo, que es una gran ciudad. Por lo tanto, se puede afirmar que ocurre un proceso de contagio o se replica el modelo cuando la organización logra cooptar un gobierno; pronto busca hacer lo mismo en un nuevo municipio, en principio aledaño, para extender su área de influencia. Aunque este artículo sólo trata los casos de Quechultenango y Tepalcatepec, en realidad ocurre lo mismo en municipios aledaños, a los que las organizaciones ampliaron su área de influencia. Entre más territorios controlen, más rentas pueden obtener. De esta manera generan economías de escala, pues no sólo suman municipios, también se multiplican sus ingresos cuando su posición se refuerza.

Una sexta conclusión, que no siempre es evidente, es que aun cuando forman parte de organizaciones criminales de alcance nacional, las redes de macrocriminalidad que realizan tareas de cooptación tienden a ser por definición locales. En los casos analizados se trata de los grupos locales los Ortega y los Farías, que por conveniencia se aliaron con grandes organizaciones criminales. Los Ortega de Quechultenango, que actualmente

operan de forma independiente con el nombre de los Ardillos, trabajaron primero para el Cártel de Sinaloa y después para los Beltrán Leyva. Lo mismo pasó con el Cártel de Tepalcatepec, que antes formó parte del Cártel del Milenio y el CJNG. Pero aunque formaban parte de una organización madre, eran una célula con capacidad operativa independiente. Las raíces locales, el conocimiento del terreno y los contactos les permitieron afianzar su posición; y posibilitaron que aun cuando dichas grandes organizaciones sufrieran cambios internos mayores, sobrevivieran como redes de macrocriminalidad independientes.

Por último, la séptima conclusión es que el Estado mexicano ha hecho poco por evitar la cooptación de municipios. Se ha condenado a muy pocos alcaldes a prisión por participar en este tipo de corrupción. Asimismo, no se les ha brindado protección a los que la han solicitado cuando fueron amenazados; no se la dieron a Alejandro Arcos Catalán, de Chilpancingo, quien la solicitó pero no la recibió y perdió la vida. Si el gobierno pretende disminuir este fenómeno debe tener una radiografía clara de la infiltración del crimen organizado en municipios de México y realizar acciones certeras para aminorar el problema. Es preciso que lo atienda en el aspecto de la impunidad, pues organizaciones como los Ardillos y los Farías llevan años operando sin consecuencias reales, y existen casos como los de Bernardo e Iván Ortega Jiménez, que siguen activos en la política aun cuando hay claros indicios de que desde hace más de veinte años participan en una red de macrocriminalidad.

Recomendaciones de política pública

Debido a lo ya expuesto, la cooptación de gobiernos municipales es un gran problema, pues genera violencia y eleva los índices delictivos, corrupción, mal uso de recursos públicos, coacción de voto, fraudes y degradación del servicio público, entre otros males. Por estos motivos, enseguida se hacen algunas recomendaciones de política que podrían reducir y enfrentar dichos problemas.

La primera recomendación es reforzar los mecanismos de inteligencia para detectar tempranamente la cooptación. Deben crearse equipos multidisciplinarios que se concentren en las grandes organizaciones criminales del país, es decir, de funcionarios que reúnan información de los Ardillos, el Cártel de Tepalcatepec o cualquier otro grupo delictivo y recopilar evidencias que permitan desarticular sus redes de apoyo y procesarlos. Sólo mediante la inteligencia se podrá reconstruir con precisión la estructura y conocer bien a

los integrantes de cada red y, a partir de este conocimiento, diseñar estrategias focalizadas en casos particulares.

Una segunda recomendación es crear mecanismos de control patrimonial, inteligencia financiera y rendición de cuentas para cortar el uso indebido de recursos públicos municipales. El objetivo final de estas organizaciones es el beneficio económico; pero el dinero deja rastros y es posible identificar los flujos monetarios para cortar sus fuentes de financiamiento. Además, el dinero les permite corromper autoridades, comprar armas y contratar sicarios para generar violencia, por lo que el gobierno debe concentrarse en frenar el aumento de sus ingresos como la forma más efectiva de reducir su capacidad de hacer daño.

Como tercera recomendación, se debe impulsar —como se ha hecho en Italia— una legislación específica que permita la disolución de gobiernos municipales cuando haya evidencia suficiente de su cooptación por el crimen organizado. Con ello se evitaría que avance la infiltración tanto que ya no sea posible revertirla más adelante o sea más complicado hacerlo (Occhiuzzi, 2020). Evidentemente, el gobierno debe ser muy cuidadoso para que a estas herramientas legales no se les dé un uso político indebido y sirvan más bien para perseguir a opositores de quien ostente la presidencia municipal o la gubernatura, sino que se utilice como herramienta para limpiar el servicio público de la infiltración por grupos delictivos.

La cuarta recomendación es impulsar reformas legales que permitan procesar efectivamente a funcionarios públicos que se involucren con el crimen organizado. En México hay pocos casos de alcaldes, jefes de policía u otros funcionarios municipales que hayan terminado en prisión por coludirse con el crimen organizado. No se trata sólo de cambios legales, ya que este tipo de corrupción ya está contemplada en la normatividad, sino de repensar la forma como fiscalías, cuerpos de seguridad y tribunales integran la evidencia para procesar a personas involucradas, para que esto disuada a otras de llevar a cabo actos delictivos.

Por último, la quinta recomendación es crear programas de apoyo a municipios que dejan de estar controlados por el crimen organizado, para evitar que caigan de nuevo en tal situación. El análisis identificó que los vacíos de poder en el ámbito criminal suelen ser llenados con demasiada rapidez, por lo que estas estrategias deben combinar programas sociales que ofrezcan oportunidades a los habitantes del municipio que dependían de in-

gresos ilegales, mecanismos de seguridad para los gobernantes y el fortalecimiento de sus cuerpos de seguridad.

Agenda futura de investigación

Respecto a una agenda futura de investigación, el tema de la infiltración del crimen organizado en gobiernos municipales y sus efectos no se ha investigado con la profundidad y frecuencia necesarias, lo que permite explotar muchas vetas que apenas han sido exploradas, algunas de las cuales se mencionan a continuación. Se podrían hacer este tipo de estudios en una mayor cantidad de municipios; este artículo aborda sólo dos de ellos, pero en el país hay muchos controlados por el crimen organizado; con su estudio se conocería más este fenómeno y se podrían extraer mejores conclusiones y propuestas para combatirlo. De igual manera, convendría que tales estudios incluyeran diferentes tipos de casos; por ejemplo, poblaciones con pocos habitantes, de tamaño medio o grandes ciudades, así como municipios fronterizos, puertos o del interior del país, y contrastar los de cooptación reciente con otros donde ésta tenga más tiempo y otros de más larga data. Asimismo, estudiar municipios que hayan sido cooptados por una organización y otros que lo hayan sido por varias. Otros estudios pueden abordar diferentes ópticas de actores involucrados, pero al hacerlo se deben tomar medidas que garanticen la integridad de quienes hagan las investigaciones. También se puede entrevistar a exintegrantes del crimen organizado, funcionarios y exfuncionarios, así como a ciudadanos, especialistas y periodistas, para tener una visión más completa del fenómeno.

De igual forma, se pueden hacer trabajos centrados en cada una de las organizaciones criminales relevantes y comparar sus estrategias de infiltración; comparativas en el tiempo para descubrir cómo ha evolucionado el fenómeno; contrastes regionales en que se observen patrones diferenciados por entidad federativa y diferencias hasta por tipos de partidos políticos.

Otro aspecto relevante del análisis debe ser el estudio de los efectos nocivos del fenómeno. Por ejemplo, cómo afectan los diferentes tipos de infiltración los índices de criminalidad, el ejercicio del presupuesto público, la democracia y la alternancia de partidos políticos en el gobierno, la inversión en el municipio, el miedo al delito, el desplazamiento forzado, la impunidad y otros factores que pudieran encontrarse relacionados. Por último, también se deben hacer en el futuro trabajos que se concentren en cómo combatir y

solucionar el problema, que ofrezcan buenas prácticas internacionales susceptibles de ser replicadas o adoptadas, pero también desarrollando soluciones propias de México que tomen en cuenta los factores propios de sus regiones.

Referencias

- Aguayo, S. y Dayán, J. (2018). *El yugo Zeta: norte de Coahuila, 2010-2011*. México: El Colegio de México.
- Aguilar, R. (2018, 6 de febrero). Crimen arrebató la paz a Chilapa; el segundo más violento del país. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/02/06/1218406>
- Aguirre-Ochoa, J. y Gómez, M. (2021). Debilidad institucional y experiencia anticrimen en México. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 29, 45-57.
- Aguirre, J. y Herrera, H. A. (2013). Institutional weakness and organized crime in Mexico: the case of Michoacan. *Trends in Organized Crime*, 16, 221-238.
- Álvarez-Rodríguez, I. (2021). Más que hombres armados. Revisitar el movimiento de autodefensas de Michoacán. *Estudios Sociológicos*, 39(115), 1-7.
- Alvear-Galindo, M. G., Giraldo-Durán, A., Ramírez-Gutiérrez, S. y Valadez-Hernández, C. (2022). Disputa por el territorio, crimen organizado y autocorrelación espacial de homicidios en Veracruz, México, 2001-2018. *Revista Colombiana de Sociología*, 45(2), 223-251.
- Amapola. *Periodismo transgresor* (2022, 23 de octubre). El diputado Bernardo Ortega, quien tiene el control político en Montaña Baja y sus hermanos, el terror, se deslinda de ellos. <https://amapolaperiodismo.com/2022/10/23/el-diputado-bernardo-ortega-quien-tiene-el-control-politico-en-montana-baja-y-sus-hermanos-el-terror-se-deslinda-de-ellos/>
- Arias, E. D. (2006). The dynamics of criminal governance: networks and social order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, 38(2), 293-325.
- Bailey, J. y Taylor, M. M. (2009). Evade, corrupt, or confront? Organized crime and the state in Brazil and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), 3-29.
- Balderas, O. (2024, 10 de octubre). Grupos criminales de Chilpancingo disputan recursos federales del «Ramo 33». *Milenio Diario*. <https://www.milenio.com/politica/grupos-criminales-chilpancingo-disputan-recursos-ramo-33>
- Barragán, C. (2018). Territorio y formas de dominación del crimen organizado en los

- municipios del estado de Guerrero. *Espacios Transnacionales. Revista Latinoamericana-Europea de Pensamiento y Acción Social*, 6(11), 38-53.
- Becerril, I. (2019, 14 de agosto). Quién es «El Abuelo»: el exautodefensa de Michoacán y lugarteniente de «El Mencho» al que el CJNG le declaró la guerra. Infobae. <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/08/14/quien-es-el-abuelo-el-exautodefensa-de-michoacan-y-lugarteniente-de-el-mencho-al-que-el-cjng-le-declaro-la-guerra/>
- Beittel, J. S. (2015). Mexico: organized crime and drug trafficking organizations. *Congressional Research Service*, 3. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41576/38>
- Calderón, V. y Chouza, P. (2014, 24 de marzo). El narco cobraba el 10% del dinero federal enviado a Michoacán. *El País*. https://elpais.com/internacional/2014/03/14/actualidad/1394762409_823220.html
- Camhaji, E. (2024, 7 de octubre). Terror en Chilpancingo: el narco impone su ley tras la decapitación del alcalde. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-10-07/terror-en-chilpancingo-el-narco-impone-su-ley-tras-la-decapitacion-del-alcalde-y-el-asesinato-del-secretario-de-gobierno.html>
- Canonico, P., Consiglio, S., De Nito, E. y Mangia, G. (2021). Criminal infiltration of the public sector. En Nelen, H. y Siegel, D. (eds.), *Contemporary organized crime: developments, challenges and responses* (pp. 157-173). Springer.
- Capital 21 (2023, 14 de julio). Los Ardillos buscan influir en la alianza Va por México, revela investigación. <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=44312>
- Chouza, P. (2014, 21 de marzo). El Congreso de Michoacán destituye al alcalde de Tepalcatpec. *El País*. https://elpais.com/internacional/2014/03/21/actualidad/1395382797_223511.html
- Corcoran, A. (2023). La Familia Michoacana (LFM) Mexican drug cartel. En Scott, N. R., Catino, M. S. y Martin, C. A. (eds.), *The handbook of Homeland Security* (pp. 575-579). CRC Press.
- Dagnes, J., Donatiello, D., Moiso, V., Pellegrino, D., Sciarrone, R. y Storti, L. (2020). Mafia infiltration, public administration and local institutions: a comparative study in Northern Italy. *European Journal of Criminology*, 17(5), 540-562.
- Dammert, L. y Sarmiento, K. (2019). Corruption, organized crime, and regional governments in Peru. En Robert, R. I. (ed.), *Corruption in Latin America: how politicians and corporations steal from citizens* (pp. 179-204). Springer.

- Daniel, C. K. (2003). Organized crime, local protectionism, and the trade in counterfeit goods in China. *China Economic Review*, 14(4), 473-484.
- Di Cataldo, M. y Mastorocco, N. (2022). Organized crime, captured politicians, and the allocation of public resources. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 38(3), 774-839.
- Eboli, M., Toto, A. y Ziruolo, A. (2021). Mafia infiltrations in Italian municipalities: two statistical indicators. *Applied Economics*, 53(24), 2693-2712.
- El País* (2023, 2 de agosto). Difunden un video de la reunión entre la alcaldesa de Chilpancingo y el líder de los Ardillos. <https://elpais.com/mexico/2023-08-02/difunden-un-video-de-la-reunion-entre-la-alcaldesa-de-chilpancingo-y-el-lider-de-los-ardillos.html>
- Encinas, A. (2024, 27 de febrero). Los Ardillos. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-encinas-rodriguez/los-ardillos/>
- Estrada, A. (2014, 26 de octubre). Van seis alcaldes detenidos en Michoacán por vínculos con los Templarios. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/van-seis-alcaldes-detenidos-por-vinculos-con-los-templarios/>
- Fenizia, A. y Saggio, R. (2024). *Organized crime and economic growth: evidence from municipalities infiltrated by the mafia* (No. w32002). National Bureau of Economic Research.
- Frissard, P. (2021). *La flor más roja del campo. ¿Cómo se integra la amapola en el panorama agrícola mexicano?* México Unido Contra la Delincuencia, Noria Research, Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego.
- Fuentes, A. y Paleta, G. (2015). Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 53, 171-186.
- Fuentes-Díaz, A. (2015). Narcotráfico y autodefensa comunitaria en “Tierra Caliente”, Michoacán, México. *CienciaUAT*, 10(1), 68-82.
- Gaussens, P. (2018). La otra montaña roja: el cultivo de la amapola en Guerrero. *Textual. Análisis del Medio Rural Latinoamericano*, 71, 33-69.
- Gaussens, P. (2020). La organización del crimen: delincuentes y caciques en tiempos de «guerra al narco». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(240), 119-145.
- Gil, J. (2015). *Batallas de Michoacán*. Ediciones Proceso.
- Grayson, G. W. (2011). *La Familia drug cartel: implications for us-Mexican security*. Lulu.

- Guerra, E. (2018). Organizaciones criminales, anclajes comunitarios y vida cotidiana. Una breve historia sobre el narcotráfico en Tepalcatepec, Michoacán. En Flores-Pérez, C. A. (coord.), *La crisis de seguridad y violencia en México; causas, efectos y dimensiones del problema* (pp. 168-191). CIESAS.
- Guerra-Manzo, E. (2022). Vigilantismo y reconstrucción del tejido social en Tancítaro, Michoacán. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 99, 333-354.
- Jargieño, A. (2023). La evolución de los grupos del crimen organizado en Colombia y México en el ejemplo de las «bandas criminales». *Revista del Cesla. International Latin American Studies Review*, 32, 143-157.
- Macías, V. (2014, 20 de febrero). Niegan licencia a alcalde de Tepalcatepec. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Niegan-licencia-a-alcalde-de-Tepalcatepec-20140219-0154.html>
- Maldonado-Aranda, S. (2012). Drogas, violencia y militarización en el México rural: el caso de Michoacán. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(1), 5-39.
- Martínez, E. (2019, 4 de septiembre). Grupo de El Abuelo busca controlar Tepalcatepec: Aureoles. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2019/09/04/estados/03on2est>
- Martone, V. (2014). State, markets, and mafias: political-criminal networks and local governance in the Campania Region. *The European Review of Organised Crime*, 2(1), 57-78.
- Meza, R. B. (2021). Violencia política en el proceso electoral 2020-2021 en México: disputa por el poder e injerencia del crimen organizado. *El Cotidiano*, 37(228), 39-50.
- Miquel-Hernández, M. y Carbajal, M. del R. (2021). Clientelismo y seguridad pública: el caso del municipio de Amozoc, Puebla. *Intersticios Sociales*, 22, 237-262.
- Miranda, A. (2024, 14 de noviembre). Los Ardillos, su origen en Tlanicuilulco. *El Sol de Acapulco*. <https://oem.com.mx/elsoldeacapulco/local/los-ardillos-su-origen-en-tlanicuilulco-18445748>
- Montero, J. C. (2012). La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública. *Perfiles Latinoamericanos*, 20(39), 7-30.
- Navarro, C. (2014). Self-defense groups attempt to protect residents from criminal organizations in Guerrero state. <https://digitalrepository.unm.edu/sourcemex/6049>
- Occhiuzzi, F. (2020). The dissolution of municipal councils due to organized crime infiltration. *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 6(2), 16-29.

- Pantoja, C. (2016). La permanente crisis de Guerrero. En Benítez-Manaut, R. y Aguayo Quezada, S. (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México* (pp. 207-219). Senado de la República Mexicana. https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Atlas_CASEDE_2016.pdf
- Reforma* (2016, 10 de septiembre). Impiden arribo de Silvano a Tepalcatepec. <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=936747&md5=86e-640fb00953385edb696ab50cfo07d&ta=odfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>
- Rivera-Rhon, R. y Bravo-Grijalva, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 28, 8-29.
- Salcedo-Albarán, E. y Garay-Salamanca, L. (2016). *Macro-criminalidad: complejidad y resiliencia de las redes criminales*. iUniverse.
- Santiago, T. e Illades, C. (2019). La guerra irregular en Guerrero, 2007-2017. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, 40(157), 249-275.
- Seawright, J. y Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308.
- Serrano, Z. (2019). *La creación de la policía rural de Petaquillas desde una perspectiva de resiliencia comunitaria*. Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Guerrero. Chilpancingo, Guerrero, México.
- Solano, G. (2016). *La elección en Guerrero ante los desafíos de las violencias*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Trejo, G. y Ley, S. (2022). *Votos, drogas y violencia: la lógica política de las guerras criminales en México*. Debate.
- Vázquez, L. D. (2020). *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*. FLACSO México.
- Vázquez, L. D. (2024, 25 de junio). *Las redes de macrocriminalidad: corrupción, impunidad y delitos empresariales*. Due Process of Law Foundation/Fundación para el Debido Proceso. <https://dplfblog.com/2024/06/25/las-redes-de-macrominalidad-corrupcion-impunidad-y-delitos-empresariales/>
- Vázquez, L. D., Espinal, J., Isunza, E. e Isunza, A. (2023). Las estructuras políticas en las redes de macrocriminalidad en Veracruz (México). *Redes*, 34(1).
- Zepeda, R. (2016). Violencia en Michoacán: de la guerra criminal a la captura del go-

bierno estatal. En *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016* (p. 191). Senado de la República Mexicana. https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Atlas_CASEDE_2016.pdf

CONFERENCIA

Repensar la corrupción. El pasado y el futuro del debate

LUCIO PICCI

Recibido: 4 de junio de 2025. Aceptado: 6 de junio de 2025.

Resumen. El debate sobre la corrupción es siempre un debate históricamente situado. Siempre ha descansado sobre concepciones, explícitas o implícitas, de una sociedad ideal. Y dado que vivimos una época de gran incertidumbre respecto de lo que queremos que sean nuestras sociedades, esa incertidumbre también se refleja en el debate sobre la corrupción. La crisis actual en dicho debate refleja una crisis de mayor envergadura: la del modelo neoliberal y la de los intentos de humanizarlo, incluso mediante visiones esperanzadoras de buena gobernanza, exentas de corrupción. Esta conferencia considera dichos temas, principalmente expuestos en mi libro *Rethinking corruption. Reasons behind the failure of anti-corruption efforts*.

Palabras clave: corrupción, crisis, debate, concepto intrínsecamente controvertido, combate.

Rethinking corruption. The past and future of the debate

Abstract. The debate about corruption is always a historically situated one. It has always rested on conceptions, explicit or implicit, of an ideal society. And given that we live in a time of great uncertainty regarding what we want our societies to be, that uncertainty is also reflected in the debate on corruption. The current crisis in this debate reflects a larger crisis: that of the neoliberal model and of attempts to humanize it, including through hopeful visions of good governance free of corruption. This document considers these themes, primarily presented in my book *Rethinking*

.....
Lucio Picci. Departamento de Economía, Universidad de Bolonia, Italia (correo electrónico: lucio.picci@unibo.it | <https://orcid.org/0000-0002-0491-1763>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi6.127> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

corruption. Reasons behind the failure of anti-corruption efforts. ¶ Keywords: corruption, crisis, debate, essentially contested concept, fight.

El 11 de julio de 1994, *Los Angeles Times* celebró la elección de un «ardiente defensor de la lucha contra la corrupción» como el primer presidente electo de Bielorrusia. Según el periódico, durante la campaña el presidente electo había «prometido gravar a los ricos, ejercer un fuerte control sobre la economía y derrotar la corrupción, «que, como un pulpo devorador, lo ha atrapado todo con sus tentáculos en los órganos del gobierno»». El ganador de dicha elección, Alexander Lukashenko, se ha mantenido en el poder de forma continua desde entonces. En la actualidad, es ampliamente considerado un dictador que no dudó en ordenar una represión brutal tras las protestas populares generalizadas de 2020 (Unión Europea, 2023). En cuanto al «pulpo devorador», la corrupción en Bielorrusia sigue estando tan extendida hoy como hace más de treinta años.

El caso de Bielorrusia es paradigmático si se considera la escasez de historias de éxito en la lucha contra la corrupción, lo que contribuye a una percepción creciente de crisis en el paradigma actual. Esta crisis es el tema central de un libro que he escrito y fue publicado en 2024 por Cambridge University Press: *Rethinking corruption. Reasons behind the failure of anti-corruption efforts*. En este artículo voy a considerar los temas principales de mi investigación, como se ha reflejado en este libro y en algunos escritos más recientes (véase principalmente Picci, 2025). Opino que se trata de temas sobre los cuales, de una manera u otra, y con esto quiero decir, sin que necesariamente coincidan con mis conclusiones, es necesario dialogar si queremos avanzar en nuestra área de conocimiento.

Adelanto mis conclusiones, por el momento, de forma muy esquemática. El debate sobre la corrupción es siempre un debate históricamente situado —como lo son todos los debates, es cierto, pero en este caso quizás aún más—. Siempre ha descansado sobre concepciones, explícitas o implícitas, de una sociedad ideal. Y dado que vivimos una época de gran incertidumbre respecto de lo que queremos que sean nuestras sociedades, esa incertidumbre también se refleja en el debate sobre la corrupción. La crisis actual en dicho debate refleja una crisis de mayor envergadura: la del modelo neoliberal y de los intentos, en cierto sentido, de humanizarlo, incluso mediante visiones esperanzadoras de buena gobernanza, exentas de corrupción.

El concepto de corrupción es de naturaleza «esencialmente controvertida»; es decir,

resulta imposible alcanzar un consenso universal sobre su definición, y su carácter distintivo reside precisamente en que está en el centro de un debate, que en cierto sentido es inagotable. Entendido así, el concepto permite arribar a dos conclusiones fundamentales: la corrupción funciona como una herramienta de gobierno, mientras que la anticorrupción opera como una herramienta —más general— de la política.

Corrupción: estado del debate

Es preciso situar el debate sobre la corrupción históricamente. Sus interpretaciones han gravitado en torno a dos polos conceptuales distintos. Una visión antigua entiende la corrupción como una violación de un orden social idealizado, representada con frecuencia como la putrefacción del «cuerpo político». Aunque esta imagen ha perdido fuerza en los últimos siglos, no ha desaparecido, como lo demuestra la metáfora actual de la corrupción como un «cáncer de la sociedad» —como si la sociedad fuera un cuerpo, y un cuerpo enfermo—. En tiempos modernos, ha ganado prominencia una interpretación distinta, centrada en la idea del cargo público, que define la corrupción como el «abuso del poder encomendado para beneficio privado».¹ Aunque esta visión tuvo menos relevancia en la Antigüedad, no estuvo ausente. Por ejemplo, las oraciones de Cicerón contra el gobernador de Sicilia, Cayo Verres, se basaban en gran medida en esta visión más «moderna» de la corrupción, ya que Verres había traicionado la confianza de Roma. La obra *De Officiis* (Sobre los deberes), también de Cicerón, enfatiza los deberes personales respecto al cargo público y la confianza depositada.

Las ideas que concebían la corrupción como deterioro del cuerpo político fueron perdiendo terreno a medida que avanzaba una concepción centrada en el cargo público, proceso que en Europa comenzó aproximadamente en el siglo XVIII, en paralelo a otros distintos procesos de modernización. Un nuevo giro en el estudio de la corrupción se dio a fines de la década de 1970 y representó una etapa más en el movimiento histórico hacia una visión centrada en el abuso del poder público, y también un cambio con ciertas interpretaciones sociológicas que tuvieron mucho alcance en las décadas anteriores. Durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los estudios sobre corrupción estu-

.....

¹ Esta es la definición propuesta por Transparencia Internacional. El Banco Mundial adopta una definición parecida.

vieron influidos por el funcionalismo sociológico, el cual sugería que la corrupción podía cumplir funciones latentes positivas, como facilitar la inclusión social durante procesos de modernización. Por ejemplo, investigadores que, en términos generales, se inscriben en el campo de los estudios poscoloniales señalaron que la corrupción podía cumplir una función en los procesos de modernización de los países en desarrollo, varios de los cuales habían adquirido su independencia recientemente. Para ellos, una lectura funcionalista de la corrupción, al ser al menos en parte exculpatoria, se alineaba con el deseo de evitar un etnocentrismo moralizante.

En contraste, el paradigma que emergió a fines de la década de 1970 adoptó una visión claramente negativa de la corrupción, la definió de forma restringida (a menudo equiparándola al delito de corrupción) y se apoyó fuertemente en el análisis cuantitativo. Los estudios sobre corrupción que se han afianzado en las últimas décadas, sin formar parte del paradigma hoy en crisis, han estado dominados por economistas y otros investigadores que comparten un enfoque metodológico basado en la racionalidad instrumental y el interés propio como motores fundamentales del comportamiento humano. La percepción de que la economía posee un estándar científico superior entre las ciencias sociales otorgó un barniz de «alto modernismo» (Scott, 1998) al estudio de la corrupción. Esta perspectiva dio forma a un conjunto de herramientas de lucha contra la corrupción que llegaron a ser vistas como la solución a un problema nunca resuelto.

La crisis actual del paradigma tiene múltiples causas. Las mediciones disponibles siguen indicando altos niveles de corrupción en la mayoría de los países, a pesar de la aparente adopción generalizada de herramientas anticorrupción. Peor aún, abundan los ejemplos en los que las campañas anticorrupción han llevado a retrocesos en la gobernanza, o bien al ascenso de autócratas políticos o dictadores abiertamente represivos —el ejemplo de Bielorrusia es quizá el más llamativo de una lista que se ha alargado con los años—. Además, si bien la investigación académica fue inicialmente clave para dar forma al paradigma actual, hoy existe la percepción de que ha llegado a un punto de estancamiento. Todo esto alimenta la sensación persistente de que el paradigma está en crisis.

Esta crisis percibida también debe considerarse desde una perspectiva más amplia. El surgimiento y la consolidación del paradigma dominante sobre la corrupción coincidió con el auge del orden neoliberal. La relación entre ambos ha sido compleja y sutil. Compartieron una pretensión de cientificidad derivada del uso de herramientas del análisis

económico convencional. Esta supuesta científicidad, a su vez, dotó tanto al orden neoliberal como al paradigma anticorrupción de un aura de inevitabilidad, lo cual insinuaría que resistirse a la evidencia científica era inútil.

Además, hasta cierto punto, el paradigma anticorrupción fue funcional a la ideología neoliberal. Puesto que se centraba en comportamientos individuales y en la posibilidad de reformarlos mediante las políticas adecuadas, proyectaba una visión según la cual el capitalismo global podría funcionar para todos si se hacían los «arreglos» correctos. La concepción actual de la corrupción ha compartido con las prácticas neoliberales un amplio «modelo de cumplimiento» (*compliance model*), que dio lugar a una industria del cumplimiento basada en la posibilidad de una buena ciudadanía corporativa, lo cual implicaría que el capitalismo neoliberal puede beneficiar a todos. Esta idea contrasta fuertemente con las visiones —que provienen mayormente del sur global— que en las décadas de 1960 y 1970 veían las corporaciones como una presencia mundial irremediabilmente corruptora.

Sin embargo, el énfasis constante del paradigma en la gravedad y el carácter pernicioso de la corrupción también ha implicado una crítica general al orden mundial, y con ella al propio neoliberalismo. Este elemento se hace especialmente evidente al considerar las «fronteras porosas» del paradigma actual sobre la corrupción (a las que volveré en la próxima sección). Entre ellos se encuentran la naturaleza disputada de la definición misma de corrupción y de quién o qué puede ser considerado corrupto, la conciencia de que las medidas anticorrupción pueden ser utilizadas de forma instrumental para librar batallas políticas que no necesariamente son honorables y el reconocimiento de que la corrupción puede estar tan arraigada en una sociedad que sea «sistémica», por lo que no es susceptible de corrección sin un cambio revolucionario. Los vamos a considerar en seguida.

Contradicciones y “fronteras porosas” en el paradigma actual sobre la corrupción

Todos los paradigmas, por exitosos que sean en un momento dado, inevitablemente muestran contradicciones internas y «fronteras porosas», donde se entremezclan con visiones externas. Estas contradicciones y estos puntos de permeabilidad merecen atención. Las primeras señalan un frente activo en la lucha de ideas, lo cual indica posibles avances o retrocesos de quienes defienden distintas posturas sobre el futuro del paradig-

ma. En la medida en que reflejan visiones alternativas sobre la corrupción que se filtran en el debate actual, nos ayudan a intuir las direcciones futuras del debate y la evolución del paradigma.

Una contradicción importante en el paradigma actual es el papel y la confiabilidad de las medidas de corrupción disponibles. Mientras que las investigaciones anteriores eran cualitativas, desde la década de 1980 —y especialmente a partir del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, introducido en 1995— se comenzó a estudiar la corrupción con métodos econométricos, lo que reforzó el aura de cientificidad del nuevo paradigma. Además, se asumió que es posible monitorear los niveles de corrupción tanto en el espacio como en el tiempo. Estas dos dimensiones deben analizarse por separado: las comparaciones entre países en un mismo año alimentan una narrativa de «nombrar y avergonzar» aplicada a los países más corruptos, a los que incentivan a reformarse; las comparaciones a lo largo del tiempo permitirían evaluar el impacto de las reformas. Para que ambas comparaciones sean útiles, las medidas deben ser razonablemente confiables, es decir, «accionables», un término clave en este debate.

Las limitaciones de las medidas para evaluar cambios en el tiempo son particularmente graves, y frustran la evaluación efectiva de las políticas anticorrupción. La falta de indicadores accionables representa un problema estructural del paradigma actual, pues debilita la cientificidad atribuida a los métodos cuantitativos y hace incierta la medición del impacto de las políticas. En particular, las medidas basadas en percepciones como el Índice de Transparencia Internacional han sido objeto de críticas desde su creación; han impulsado intentos de mejora que, aunque valiosos, han tenido un éxito limitado.

La popularidad actual de indicadores que reducen la corrupción a una noción estrecha —que equivale aproximadamente al delito de corrupción— ha consolidado una definición reduccionista, lo que genera otra crisis interna del paradigma. En particular, el fuerte aumento de la desigualdad económica en Estados Unidos y otros países desde finales de la década de 1970, junto con regulaciones laxas sobre el financiamiento político, ha puesto en cuestión fenómenos legales que, sin embargo, difícilmente se pueden separar de una noción más amplia de corrupción. Conceptos como el de «corrupción legal» se debaten, pero no existen indicadores adecuados para cuantificarla. Esta ausencia limita la investigación, sobre todo en un contexto en el que cuantificar los fenómenos sociales es visto como un criterio de legitimidad en el debate.

En las fronteras porosas de la visión predominante emergen dos temas importantes, que pueden resumirse así: la corrupción es una «herramienta de gobierno», y la lucha anticorrupción es una «herramienta de política pública». Consideramos el primero. Dentro del paradigma actual se reconoce que la corrupción puede ser «sistémica», es decir, estar profundamente arraigada en las prácticas cotidianas del gobierno, sin soluciones simples. En tales contextos, se admite que el manual anticorrupción estándar puede ser ineficaz, y que sólo reformas estructurales podrían tener impacto. Sin embargo, la corrupción desempeña un papel sistémico incluso en situaciones que no se consideran excepcionales. Los sobornos alinean intereses dentro de las élites y facilitan la coordinación para llevar adelante proyectos o políticas públicas. Además, cuando el sistema judicial puede usarse como instrumento, la amenaza de castigo se convierte en un incentivo para la obediencia. Así, la corrupción actúa como un sistema de incentivos «palo y zanahoria» (*carrot and stick*): en contextos de justicia politizada, los líderes pueden seleccionar discrecionalmente acciones «anticorrupción» contra sus enemigos políticos, mientras que protegen a sus aliados y les permiten seguir actuando de forma corrupta. En este sentido profundo, la corrupción es una herramienta de gobierno indudablemente dañina, pero también perversamente eficaz para garantizar la acción estatal. Así se manifiesta en los tres casos de estudio que analizo en el libro *Rethinking corruption*: en Rusia, donde la corrupción permitió al Estado sobrevivir y afianzarse en las décadas posteriores al fin de la Unión Soviética; en Brasil, donde una transición posterior a la dictadura —exitosa en muchos aspectos— se apoyó, en cierto sentido, en una corrupción extendida; y también en Estados Unidos, por ejemplo, en la conducción de su guerra en Afganistán.

Finalmente, el debate reconoce que los esfuerzos anticorrupción pueden estar políticamente motivados. Las acusaciones de corrupción se pueden utilizar para desacreditar a los adversarios, y cuando quienes tienen poder deciden ejercerlo, pueden derivar en prisiones o exilios, más allá de la verdad de los hechos. Así que la lucha contra la corrupción puede esconder agendas políticas que nada tienen que ver con ella. La corrupción es un «tema de valencia» —un tema con acuerdo mayoritario, positivo o negativo—, lo que lo convierte en un poderoso grito político, explotado por movimientos populistas. Más ampliamente, la bandera anticorrupción ha sido usada por movimientos populistas en distintas partes del mundo, muchas veces con resultados cuestionables. Líderes populistas como Lukashenko, Bolsonaro o Trump han empleado plataformas anticorrupción como

instrumentos políticos. En este sentido, la lucha contra la corrupción (o su pretensión) es una herramienta de política.

Las limitaciones de las medidas disponibles, su alcance estrecho, y la comprensión de la corrupción como herramienta de gobierno y de la anticorrupción como herramienta política, ejemplifican las contradicciones y fronteras porosas del debate actual. Para renovar el debate se necesita trasladar estos temas de la periferia al núcleo del debate.

Repensar la corrupción como concepto «intrínsecamente controvertido»

Propongo una distinción metodológica entre dos enfoques de análisis. El primero es la «corrupción como fenómeno», conocido para investigaciones condicionadas a una definición dada, preguntando cuánto hay, sus causas y efectos. La mayor parte de la investigación actual se ubica aquí.

El segundo enfoque es más distante y analítico: el debate sobre la corrupción misma. Siempre ha habido desacuerdo sobre quién o qué merece la etiqueta de «corrupto». En Brasil, los héroes anticorrupción de *Lava Jato* fueron vistos luego como corruptos. En Rusia, el Estado criminalizó al líder Alexéi Navalni cuando promovía supuestos movimientos anticorrupción alternativos. En Estados Unidos, la desigualdad creciente ha impulsado debates sobre la «corrupción legal», que va más allá de definiciones estrechas. Reconocer que el concepto de corrupción es esquivo y disputado no es incidental, sino central. La imposibilidad de un acuerdo universal caracteriza a la corrupción. La lucha por su significado asegura que la etiqueta «corrupto» caiga sobre enemigos, no sobre aliados. Así, la corrupción siempre es controvertida y no puede definirse unívocamente.

Esta naturaleza controvertida es central en mi análisis y nos invita a ir más allá de ver la corrupción sólo como conductas que definir, estudiar y erradicar. Más bien, es una construcción social articulada en problematización, politización y participación en el debate. La politización es clave: se usan acusaciones de corrupción como herramienta política a veces intencionalmente; otras no, pero siempre moldean la comprensión pública. Esta construcción social más amplia incluye usos políticos y todos los intentos de influir en el concepto.

Un posible reproche a esta tesis es el relativismo: si no hay consenso sobre lo que significa «corrupción», ¿queda vacío el debate? No creo que sea así. Es necesario reconocer la naturaleza controvertida para avanzar. Gallie (1956) propuso el concepto de «conceptos

esencialmente controvertidos», es decir, ideas cuya definición está sujeta a disputas interminables y razonables entre personas informadas. El arte es un ejemplo paradigmático de ello: ¿debe definirse por su intención estética, por la respuesta emocional que provoca, por su capacidad de innovación o por su contexto institucional? Obras como *La fuente* de Marcel Duchamp —un simple urinario presentado como escultura— desafían definiciones tradicionales de arte y muestran cómo incluso expertos pueden sostener opiniones incompatibles pero igualmente fundamentadas. Reconocer esta naturaleza disputada no impide debatir, crear o apreciar museos; al contrario, promueve una participación más madura, crítica y matizada en el discurso cultural.

Gallie también sugirió que reconocer que un cierto concepto es «esencialmente controvertido» eleva la calidad de los argumentos. Esto aplica a la corrupción, pero hay más en juego. La corrupción es uno de los valores más negativos en política. Influir en la comprensión social de ella es un juego de gran envergadura. Por ello, los dos niveles de análisis —corrupción como fenómeno y como construcción social— deben mantenerse separados. Definir corrupción como fenómeno depende de valores y normas. Los investigadores deben ser transparentes sobre sus valores, que moldean su percepción de quién o qué es corrupto.

Conclusiones

El análisis del futuro debate sobre la corrupción revela una tensión fundamental entre la posibilidad de ajustar el marco conceptual vigente y la necesidad de superarlo mediante una ruptura epistemológica. Por un lado, las propuestas que buscan perfeccionar las mediciones y ampliar las definiciones de corrupción representan intentos de adaptar el paradigma sin cuestionar sus supuestos básicos. Estas aproximaciones, aunque valiosas, permanecen en el terreno de lo incremental, lo que mejora la precisión y aplicabilidad de herramientas que operan bajo la premisa de una definición relativamente estable de corrupción.

Por otro lado, existen enfoques que desafían los cimientos mismos del paradigma predominante. La conceptualización de la corrupción como un concepto esencialmente disputado, que no puede ser definido de manera unívoca, junto con la comprensión de la corrupción como herramienta funcional de gobierno y la lucha anticorrupción como instrumento político, desplazan el debate hacia una reflexión más profunda sobre la na-

turalidad misma del fenómeno. Esta perspectiva disruptiva pone en entredicho la viabilidad de una medición objetiva y de estrategias claras para su reducción, y sugiere que la corrupción se encuentra en el corazón de dinámicas políticas y sociales complejas que trascienden explicaciones individualistas y simplistas.

Asimismo, el futuro del debate sobre la corrupción estará indisolublemente vinculado a la capacidad de los gobiernos de enfrentar desafíos globales urgentes, como el cambio climático, o la percepción de desafíos estratégicos fundamentales en el campo geopolítico. La legitimidad y eficacia gubernamentales estarán cada vez más condicionadas por la habilidad para gestionar crisis que demandan soluciones rápidas (o que políticos populistas puedan presentar como tales) y a menudo contradictorias con principios democráticos tradicionales. En este contexto, podría emerger un escenario en el cual la corrupción como herramienta de gobierno se normalice o incluso se intensifique, mientras que las iniciativas anticorrupción pierdan centralidad y sean desplazadas por preocupaciones mayores de gobernabilidad y seguridad.

En una situación similar, ciertamente poco alentadora, el paradigma actual de lucha contra la corrupción no sólo perdería validez, sino también relevancia práctica.

Referencias

- Gallie, W. B. (1956). Essentially contested concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56(1), 167-198.
- Los Angeles Times* (1994, 11 de julio). Anti-corruption crusader wins Belarus vote: Runoff: Alexander Lukashenko is elected in a landslide. He will be the former Soviet republic's first president. <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1994-07-11-mn-14295-story.html>
- Picci, L. (2024). *Rethinking corruption. Reasons behind the failure of anti-corruption efforts*. Cambridge University Press.
- Picci, L. (2025). Corruption in the liminal time. Enduring questions and theory. En Johnston, M. (ed.), *The handbook of research methods for corruption studies*. Edward Elgar Publishing.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Unión Europea (2023, 21 de mayo). Belarus: statement by high representative Josep Bo-

rrrell on the International Day of Solidarity with Political Prisoners. Página oficial de la Unión Europea. https://www.eeas.europa.eu/eeas/belarus-statement-high-representative-josep-borrell-international-day-solidarity-political-prisoners_en?ettrans=es

.....
RESEÑAS DE LIBROS

*El Estado capturado.
Cómo erradicar la corrupción sistémica en México*

ROBERTO SALCEDO AQUINO

Recibido: 28 de marzo de 2025. Aceptado: 28 de marzo de 2025.

En noviembre de 1992 ocurrió un incendio en el castillo de Windsor que dañó gravemente una de las residencias de la familia real británica; se propuso que la restauración, que tendría un costo de 40 millones de libras esterlinas, se financiara con recursos públicos, lo que causó un fuerte malestar social. En aquel momento el Reino Unido enfrentaba dificultades económicas severas y los programas sociales sufrían recortes profundos; los ciudadanos protestaron por los recortes y señalaron que destinar los impuestos, que son de todos, a un beneficio privado, es corrupción. Además, el enojo de la población creció cuando se recordó que la fa-

.....

Roberto Salcedo Aquino. Exsecretario de la Función Pública, México.

milia real estaba exenta de pagar impuestos. Esta controversia marcó un punto de inflexión en el uso de los recursos que son de todos y deben ser para beneficio de todos, y no pueden ser apropiados para beneficio privado.

Para calmar el descontento público, la reina Isabel II empezó a pagar impuestos. Fue una decisión histórica. Además, estuvo de acuerdo en que no se podían utilizar recursos públicos para restaurar su propiedad; aseguró que se utilizarían fondos privados de la familia real. Adicionalmente, se abrieron al público otros palacios reales, como el de Buckingham, para destinar los ingresos por entradas a la restauración del castillo siniestrado. El 24 de noviembre, la reina pronunció un discurso sobre el asunto, en el que arguyó:

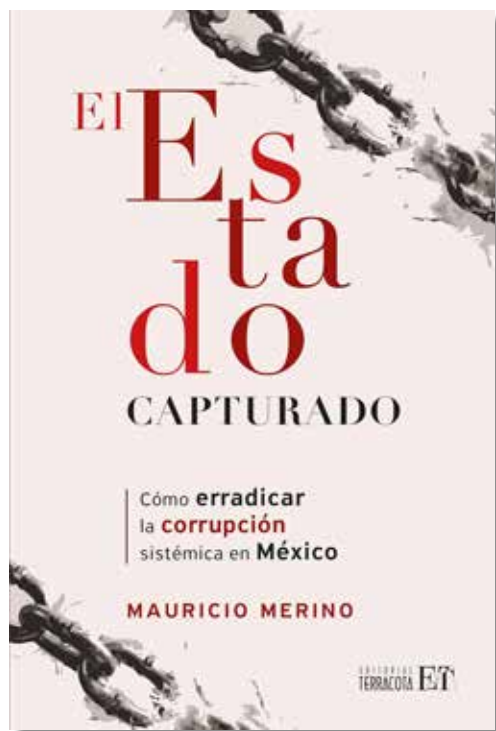
No hay ningún sector de nuestra comunidad que posea todas las virtudes, ni ninguno que adolezca de todos los defectos. La crítica de los personajes y las instituciones públicas es sin duda saludable; sin embargo, todos formamos parte de la misma sociedad; por lo demás, la crítica de las instituciones puede y debe servir de revulsivo para reformarlas.

Era el fin del patrimonialismo inglés y se abría la era de la transparencia y la rendición de cuentas. El control de la opinión pública había funcionado. El término «revulsivo», usado por la reina, significa: brusquedad en la crítica o en el decir, pero que provoca efectos beneficiosos.

El libro *El Estado capturado* aborda los puntos nodales del uso correcto de los recursos públicos y el asedio que sobre ellos se cierne para desviarlos a beneficios privados. Se capturan instituciones, puestos y presupuestos para tener la posibilidad de apropiarse los recursos públicos. El texto es una propuesta para rescatar el Estado del sitio en que lo tienen los cleptócratas.

Es un libro revulsivo que propone, de manera muy concreta y directa, lo que hay que hacer para rescatar al Estado del secuestro en que se encuentra.

Merino confiesa que su libro es resultado de más de treinta años de investiga-



Mauricio Merino (2024) *El Estado capturado. Cómo erradicar la corrupción sistémica en México*. Ciudad de México: Editorial Terracota.

ción y no una compilación ni una antología; se ha entretejido a la vista de un hilo conductor: la captura del Estado, con la experiencia de todas las anteriores publicaciones; no es un *patchwork*, es una obra inédita e inconsútil.

Nos advierte que ha utilizado el menor número posible de citas y referencias

académicas, sólo las indispensables, con objeto de facilitar al lector una lectura ágil y evitar lo tortuoso de los textos dirigidos a expertos; lo que me recordó lo aseverado por Ralph Waldo Emerson: «detesto las citas, cuéntame lo que sabes».

Además, el libro no es una queja de la situación, sino una propuesta de las claves que son indispensables para darle vida a una verdadera política de combate a la corrupción.

Al terminar de leer el libro, constaté que logra con creces los dos objetivos: se lee con gran facilidad por su coherencia lógica y la sencillez de su lenguaje; sé que las líneas de acción que propone son razonables y llevan por el camino correcto al rescate del Estado de la situación en que está; lo digo con conocimiento de causa, fui secretario de la Función Pública y sé que lo que se propone es lo correcto; de implementarse se lograría desecuestrar el Estado y darle a la administración pública eficacia y honestidad.

Demuestra Merino que la corrupción sistémica sí puede ser erradicada, los corruptos castigados, el Estado rescatado y estructurado un gobierno abierto, eficaz y puesto en manos profesionales y honestas.

El libro está escrito para sumarse al propósito de consolidar las rutas que deben seguirse para combatir la corrupción;

se sabe dónde están sus trabas y salidas falsas, qué normas deben ajustarse y cuáles deben reforzarse y consolidarse. Nada justifica la apropiación abusiva de lo que pertenece a todos.

La portada del libro lo dice todo, y diría que sobra mi intervención. Su título, *El Estado capturado*, expone con claridad el contenido: es el diagnóstico de la situación respecto al sector público: los puntos neurálgicos del gobierno han sido capturados por intereses ajenos al interés público. El subtítulo, *Cómo erradicar la corrupción sistémica en México*, nos anuncia la forma como deberemos rescatar el Estado e implantar un sistema donde el interés de lo público predomine siempre y nadie se apropie de lo que es de todos.

Los conceptos más importantes, manejados en los argumentos de cada capítulo, están conceptualizados y analizados en el libro anterior del mismo autor: *Gato por liebre*, publicado en 2023; la corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas, gobierno y administración pública, el ejercicio del poder, la ética política, las políticas públicas, los aparatos del poder, la política... En una reseña de ese libro aseveré que era un libro de lingüística cognitiva, la disciplina que estudia la distancia entre la ortodoxia del concepto y su uso común con fines ajenos a la semántica misma del

término. Si tienen tiempo y disposición, recomiendo a ustedes leer primero *Gato por liebre* y luego el que aquí se presenta.

Distingo en el contenido del libro *El Estado capturado* tres apartados: un diagnóstico del fenómeno, con su correspondiente conceptualización; la propuesta de tratamiento terapéutico para rescatar el Estado de la captura en que se encuentra, y una conclusión optimista de que sí es posible establecer, sobre bases legales-racionales, una administración pública honesta y eficaz.

Diagnóstico

La corrupción —afirma el autor— es la apropiación abusiva de lo público para hacerse de riqueza o para obtener, conservar y acrecentar los espacios del poder público.

Cada caudillo, jefe político o presidente en turno siempre ha tratado de construir sus propios aparatos de dominación para agrandar su poder y, en lo posible, perpetuarse en él. Para cada liderazgo político ha sido mucho más importante ganar, conservar y expandir el poder político que consolidar las instituciones para que cumplan con sus cometidos. Nombran, en muchos casos, incondicionales para que dirijan las 274 instituciones del Poder Ejecutivo, no para lograr los objetivos para los que fueron creadas, sino para que des-

de ahí contribuyan a consolidar y ampliar el poder político mediante políticas clientelares. Esta captura de las instituciones conlleva la apropiación de los puestos, los presupuestos y la información pública que debería ser conocida por todos.

Quienes han formado parte de los aparatos de dominación secuestrados conocen las prácticas y los contravalores a los que se obligan, en oposición a un régimen democrático basado en el derecho, la pluralidad y el mérito. En esas condiciones, los valores de pertenencia a los grupos de poder y de identidad se sitúan por encima de las leyes.

Toda esa patología se produce por la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones de la gestión gubernamental; la ausencia de una inteligencia institucional para evitar, detectar y corregir prácticas de ineficiencia; las debilidades del sistema de contabilidad gubernamental y de los expedientes del debido proceso de las políticas públicas, así como la falta de estándares internacionales para la conformación de archivos institucionales; la opacidad en que se toman decisiones y se operan los programas presupuestarios; la desviación del ejercicio fiscalizador, que investiga más las faltas administrativas o las irregularidades graves que el cumplimiento de los objetivos y las metas de los

programas presupuestarios; el sistema de botín en la asignación de los puestos; las debilidades del sistema disciplinario, y la difusa responsabilidad en la rendición de cuentas de los responsables de la ejecución del gasto público.

Quien gobierna las instituciones, los puestos, los presupuestos y la información controla las venas del Estado, asevera el autor.

Tratamiento terapéutico

La ciencia de la medicina nos enseña que un tratamiento terapéutico implica una planificación integral; un proceso sistemático orientado a mejorar la situación, controlarla y, si es posible, aliviarla; con la supervisión constante para ir adaptando las medidas a la evolución clínica. En el rescate del Estado, el procedimiento debe ser holístico, integrador de todos los factores que influyen y causan las anomalías, pues la corrupción se produce de manera multicausal y el plan terapéutico debe tener la característica integradora.

La terapia propuesta por Mauricio Merino abarca cuatro áreas fundamentales: la primera, el establecimiento de controles en todos los lugares donde haya riesgos de captura o de ineficiencia; la segunda, el perfeccionamiento de una administración legal-racional enfocada en los

resultados mediante métodos rigurosos de acción y con personal con la idoneidad requerida por el cargo; la tercer área comprende una reconfiguración del sistema punitivo para hacerlo más ágil, pronto y expedito, y la cuarta, desboicotear el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

El sistema de controles

Thomas Hobbes, en su *Leviatán*, después de estudiar la naturaleza humana, consideró que el hombre es un lobo para el hombre y siempre quiere sobreponerse a los demás e invadir el terreno de otros para adquirir ganancia; la sociedad, entonces, debe establecer controles; lo más seguros posible para que nadie se comporte mal, y si a pesar de todo lo hiciere, que haya la posibilidad de castigarlo con la severidad requerida. Montesquieu, a su vez, en *Del espíritu de las leyes*, afirma: «Una experiencia eterna nos ha enseñado, que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación» (libro XI, capítulo IV). Por tanto, concluye, es necesario que el poder controle al poder, y ésta es la propuesta que retoma Mauricio Merino: la solución de fondo es controlar el poder; el establecimiento de pesos y contrapesos para lograr los equilibrios necesarios de un eficaz sistema de ejercicio del gasto para

que nadie se apropie de lo que es de todos ni nadie tergiverse el ejercicio del poder hacia políticas clientelares; es necesario el establecimiento de controles en el diseño institucional y que ningún control esté condicionado, en su ejercicio, por criterios de naturaleza política.

El equilibrio del poder se obtiene mediante el establecimiento de límites y fronteras entre los órganos del ejercicio público para que nadie se extralimite y se protejan los derechos individuales y colectivos de los gobernados, y para que nadie se apropie de lo que es de todos. Los controles permiten reducir el margen de discrecionalidad de los tomadores de decisiones y obligan a exponer las razones por las cuales se tomaron ciertas decisiones y a exponer a la opinión pública los argumentos que sostienen las excepciones.

Se trata de controlar el ejercicio del poder para evitar los excesos que provocan la incautación de los recursos públicos y la apropiación de puestos y presupuestos, que es un regreso al feudalismo; en donde todo pertenece al señor feudal y los habitantes del feudo son siervos, y en el mejor de los casos, súbditos.

La ausencia de controles o su debilitamiento afecta la legitimidad del poder; el control debe ser connatural al ejercicio de una función pública; y todo poder

debe ser acotado, normado, controlado, fiscalizado y rendir cuentas. *Acotado* porque sólo se puede hacer lo que permite la ley, ni más ni menos; *normado* porque para el ejercicio del gasto se debe seguir puntualmente el debido proceso; *controlado* porque la ejecución debe alcanzar los objetivos y las metas propuestas con eficacia, eficiencia y economía; *fiscalizado* para garantizar la legalidad de la ejecución, el cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios, la eficacia y honestidad de quienes ejercieron el gasto; *rendir cuentas* porque es obligación del ejecutor del gasto informar sobre la responsabilidad conferida y asumir la responsabilidad correspondiente, en términos de las expectativas convenidas. La responsabilidad es la sujeción a la imputabilidad y sus consecuencias.

Para saber dónde se deben poner controles y cómo evaluar su eficacia, Merino propone un sistema de inteligencia para que las instituciones encargadas de la información pública, el control interno, la fiscalización, la sanción administrativa y la procuración de justicia compartan la información que poseen para detectar patrones sistemáticos de apropiación de recursos y de las decisiones públicas, a fin de modificarlos desde su origen y no solamente actuar ante las consecuencias.

Como el control en la administración pública es un conjunto de mecanismos y procedimientos para evitar desviaciones en la ejecución de las políticas públicas, corregir en tiempo real y perfeccionar la implementación, el autor propone: 1) reforzar la contabilidad gubernamental con estándares internacionales de actuación para un mayor control de las finanzas públicas, y 2) mejorar los archivos institucionales y el Archivo General de la Nación no sólo para que cumplan con su función de resguardar la memoria institucional, sino que también actúen como instrumentos estratégicos para facilitar la toma de decisiones, la rendición de cuentas, el acceso a la información y los objetivos de la estrategia del gobierno abierto.

Los archivos y sistemas de contabilidad gubernamental constituyen el sistema nervioso de las administraciones públicas y la memoria del Estado; son la evidencia de lo que se hizo y contienen las pruebas de las irregularidades y violaciones a las leyes y el debido proceso. Por eso es importante la calidad de los expedientes que ahí se resguardan, y deben integrarse de conformidad con las normas y los estándares internacionales para asegurar la calidad, integridad y autenticidad de los registros.

Si hay archivos perfeccionados y una clara y competente gestión de la contabi-

lidad gubernamental es posible cuidar el ejercicio del gasto y dar transparencia a la honestidad y eficacia.

Contraloría y fiscalización

No lo dice el autor expresamente, pero lo interpreto de su texto: habrá que regresar al origen etimológico del nombre de cada función. Un contralor es una persona que pone controles, los supervisa y perfecciona para que las políticas públicas se implementen con eficacia y honestidad; un fiscalizador es un auditor que examina si las políticas públicas se ejecutaron conforme a las leyes, los reglamentos y las normas, su producto se denomina auditorías de cumplimiento; pero también existen las auditorías de desempeño, que analizan si los objetivos y las metas que se proponen en las políticas públicas y los programas presupuestarios cumplen su cometido y los problemas públicos que se quiere resolver o administrar están siendo operados de acuerdo con las tres características que establece el artículo 134 constitucional: eficacia, eficiencia y economía.

Ni el contralor ni el fiscalizador son policías, esto sí lo dice expresamente Merino. El trabajo de ambos, que es complementario entre ellos, tiene como objetivo que los recursos públicos se ejerzan en aquello para lo que están destinados y su

ejercicio sea probo y eficaz. Si, como resultado del análisis, los contralores y los fiscalizadores encuentran desviaciones, anomalías, irregularidades o faltas administrativas graves, o bien hay presunción de delitos de corrupción, deben integrar los expedientes y turnarlos a las áreas de responsabilidades que los sustanciarán y, en su caso, turnarán al Tribunal de Justicia Administrativa o la Fiscalía General de la República para su análisis y despacho.

Contralores y auditores tienen como misión fundamental garantizar que cada oficina y servidor público cumpla con su cometido de manera eficaz y honesta. La fiscalización es el control de la soberanía popular; consiste en verificar la certeza y veracidad de las cuentas que han rendido los mandatarios. Sus objetivos son verificar si la actuación de los funcionarios se apegó a derecho, evaluar los resultados obtenidos, impedir el desbordamiento del poder y los poderosos y exigir a todo aquel que ha ejercido una función pública y administrado recursos públicos la responsabilidad inherente a ese ejercicio.

Gobierno abierto y transparente

Como la corrupción está montada sobre el sigilo, la oscuridad, la media verdad y los engaños, asevera Mauricio Merino, es necesario un esfuerzo deliberado por evi-

tar la apropiación ilegítima de lo que nos pertenece a todos, que es el principio de la corrupción; el ocultamiento de la información que todos deberíamos tener, que es el principio del patrimonialismo; la exclusión de las decisiones que nos afectan, que es el principio de la discriminación. La medida para evitar esos fenómenos es la construcción de un gobierno abierto y transparente.

Los cuatro parámetros de control que sirven para cotejar la existencia de una auténtica política de transparencia y gobierno abierto son: publicidad sobre la toma de decisiones y su implementación; la inclusión, que alude a la incorporación oportuna y accesible de todos los actores que deben intervenir en la toma de decisiones o su puesta en práctica; la verificabilidad, que significa que se pueda constatar que las decisiones y su implementación se llevaron a cabo según el proyecto y la legalidad, y la responsabilidad, que es la capacidad de exigir cuentas y asumir las responsabilidades de lo hecho.

La transparencia, entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano no sólo qué hace su gobierno y con qué lo hace, sino además cómo se hace y por qué se tomaron ciertas decisio-

nes que dejaron de lado otras decisiones posibles.

Sistema de rendición de cuentas

Como la tentación de no informar y, sobre todo, de no asumir responsabilidades es muy grande, se debe reforzar el sistema de controles internos y externos que obligan a rendir cuentas. La rendición de cuentas constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante a través de sus representantes y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato. La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida. Pero, a la luz de los principios de la administración responsable, se podría reconsiderar la definición tradicional para formularla como una relación basada en la obligación de demostrar el desempeño y asumir la responsabilidad correspondiente en términos de las expectativas convenidas.

La cultura de la rendición de cuentas se diseña sobre los siguientes criterios: un sistema jurídico que exige la rendición de cuentas y su fiscalización; un sistema social preparado para comprender e interpretar los informes que se rinden y actuar, después de la deliberación, en con-

secuencia; un sistema cultural y educativo donde los asuntos públicos son del interés de todos, donde lo público se publica, se transparenta, donde lo público se estudia en todos los niveles sociales y se aprende a discernir sobre la formulación de políticas públicas, su implementación, ejecución, evaluación y fiscalización, para conformar con todo ello el sentir de la voluntad popular; un sistema ético donde se sancione la deshonestidad y la incompetencia.

La rendición de cuentas debe comparar el dinero que se destina para lograr algo con lo que efectivamente sucedió; es un principio básico el comparar: qué se propuso a los votantes con lo que se propuso en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que se propuso en los presupuestos y cómo se rindieron las cuentas. Se verá la congruencia y la coherencia; si no existen, es posible que haya corrupción.

Una administración legal-racional

Administración por resultados

El segundo apartado que propone el doctor Merino comprende el estructurar una administración legal-racional: un presupuesto, una administración y una rendición de cuentas por resultados. Un presupuesto que establezca qué se quiere lograr, qué se quiere mejorar o qué problema se quiere resolver o administrar. Mientras el

presupuesto sea una asignación de recursos sin objetivos claros, será un ejercicio rutinario del gasto sin rumbo ni misión, un financiamiento de estructuras burocráticas que hacen siempre lo mismo sin resultados positivos.

La administración debe estar enfocada en los resultados que se esperan del ejercicio del gasto; cada programa presupuestario debe tener su matriz de indicadores que marquen el avance hacia la solución de los problemas planteado por las políticas públicas; todo ejercicio del gasto debe estar enfocado en resolver problemas públicos.

Por tanto, instaurar una administración por objetivos es una de las condiciones más importantes en la lucha contra la corrupción; que va ligada a la evaluación por resultados, no por procesos.

Si no existe una verdadera administración por misión y objetivos y una evaluación por resultados, se abren las puertas a la discrecionalidad en el ejercicio del gasto; habrá un desplazamiento inevitable de los fines institucionales formalmente establecidos a los propósitos clientelares y de militancia política; entre la legalidad de un propósito y la línea política del líder, siempre se preferirá esta última.

Es necesario, además, consolidar la institucionalización del ciclo presupues-

tario para evitar el desvío de los recursos públicos y su utilización, como patrimonio personal, de quienes deciden su destino sin más argumento que su posición política y su deseo de conservar y ensanchar su esfera de poder.

Se requiere precisar el mandato legal otorgado a cada una de las instituciones públicas para evitar que se generen condiciones en las cuales los funcionarios puedan abusar de la autoridad que se les ha conferido. Los instrumentos para el combate a la corrupción han de comenzar por la información indispensable para verificar mandatos y procesos, dentro y fuera de las administraciones públicas.

Terminar con el sistema de botín

La administración por resultados debe operar con el sistema de mérito, basado en la selección de funcionarios de carrera para garantizar una administración pública profesional, imparcial y eficiente. Actualmente se opera con el llamado sistema de botín, con la premisa de que quien gana las elecciones tiene derecho a distribuir los cargos públicos entre sus seguidores como recompensa por sus apoyos; por tanto, los puestos públicos se asignan con base en la lealtad partidaria y no en la capacidad o experiencia mostrada. Esto provoca que en cada cambio de gobierno miles de

funcionarios sean reemplazados por aliados del nuevo gobierno, lo que genera las posibilidades de redes de favores, tráfico de influencias y debilidades en la eficacia y eficiencia del aparato gubernamental, además del rompimiento de la continuidad de las políticas públicas.

En el sistema de botín, los cargos son utilizados como una extensión de los partidos políticos y no como instituciones imparciales y equitativas al servicio de todos los ciudadanos, sin importar afiliaciones políticas. Se vuelve necesario, dice el autor con contundencia, eliminar ese sistema en la asignación de puestos públicos que corrompe la administración y vulnera la democracia.

El sistema de botín es la captura de los puestos y presupuestos; en ese ambiente, la corrupción deja de ser una excepción para convertirse en áreas de oportunidad para los intereses privados. Ofrecer a alguien un puesto para el que no está capacitado es parte de la corrupción, y aceptar el puesto sin tener la capacidad para desarrollarlo también lo es; el sistema de botín está viciado por ambas partes, por el que ofrece y por el que acepta. Mientras persista el sistema, las causas de la corrupción seguirán vigentes.

Servicio profesional de carrera

Muchos de ustedes saben que Mauricio tiene como prioridad en su agenda académica la instauración de un sistema de servicio profesional de carrera que realmente lo sea para evitar el sistema de botín y dar a la administración pública una solidez administrativa que genere eficacia, profesionalismo y honestidad. Gran parte de su ejercicio profesional ha estado dedicado al tema, junto con la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. En su libro más reciente, que hoy se presenta, se puede observar esta pasión, que yo comparto y a cuyo esfuerzo me sumo.

El origen del servicio civil está directamente relacionado con la intención de combatir el patrimonialismo y conformar un modelo legal-racional. Lo importante es garantizar que un cuerpo administrativo cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir de manera estable con las atribuciones que le han sido asignadas; para ello, las capacidades profesionales que se esperan han de estar claramente vinculadas con sus propósitos formales. Un cuerpo administrativo debe medirse por sus aportaciones a la eficacia, la eficiencia y el éxito de la organización en su conjunto.

Si se sabe lo que debe hacerse y cómo hacerlo, es posible establecer estructuras

administrativas compactas y eficaces, sobre la base de un catálogo de puestos bien definido, en busca de la idoneidad de quienes habrán de ocuparlos. Enfatiza el autor que nadie debe entrar por razones políticas o salir por razones políticas, de amistad, de cercanía o de cualquier otra naturaleza ajena al mérito y las competencias indiscutiblemente acreditadas. La inexistencia del servicio de carrera asegura el privilegio de la cercanía, la amistad, la lealtad o los compromisos políticos.

Es importante enfatizar que la capacidad de realización gubernamental está en relación directa con la calidad del capital humano; la inexperiencia y las limitaciones de los funcionarios públicos restringen las posibilidades de desarrollo de los gobiernos. El busilis de la gestión del capital humano es la eficacia.

A medida que el gobierno se hizo más complejo, se produjo la necesidad imperativa de una mayor diferenciación de funciones y, por ende, se requirieron especialistas que supieran manejar los problemas —como afirmó Max Weber— con precisión, confiabilidad y eficacia. Por tanto, el principal mérito del capital humano es su eficacia técnica, que se traduce en precisión, rapidez, control experto, continuidad, discreción, confianza y rendimiento óptimo.

La administración federal tiene actualmente 1 752 781 servidores públicos; de ellos, 24 848 son del servicio público de carrera, el 1.4%. Hay un largo camino que recorrer tanto para la eficacia gubernamental como para la honestidad en el desempeño de los cargos públicos.

Reconfiguración del sistema punitivo

La vía punitiva constituye el enfoque disuasivo, que es importante, pero lo es más el enfoque preventivo: los controles. Los dos se complementan y es necesario trabajar en ambos.

Exigir responsabilidad a los servidores públicos es de primera importancia porque la impunidad acrecienta la corrupción, pues el mensaje es que no habrá consecuencias por la malversación de fondos o la negligencia en la actuación; lo contrario debilita la confianza en las instituciones, disminuye la calidad de los bienes y servicios que debe proporcionar el Estado y, por supuesto, debilita el Estado de derecho. Las medidas disciplinarias que se basan en la psicología del temor han desempeñado siempre un papel importante en los esfuerzos encaminados a exigir responsabilidad a los ejecutores del gasto.

El derecho disciplinario o sancionatorio administrativo, escribe Merino,

equipara las faltas administrativas graves con delitos de corrupción y ciñe el proceso disciplinario administrativo a los mismos principios que se siguen en materia penal; con esa decisión, hicieron mucho más complejos los procedimientos que deben seguirse para imponer sanciones. Los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos para imponer sanciones en materia administrativa, similar a lo que ocurre en el ámbito penal, crearon también una serie de condiciones y restricciones para evitar la injusticia. Con ello, los procedimientos se alargaron para garantizar el debido proceso en cada paso; se abrieron diversas instancias de revisión, apelación, reconsideración y amparo en beneficio de los acusados a lo largo del proceso sancionador, y se complicó la gestión de las sanciones.

La premisa del autor sobre este tema es que la idea de combatir la corrupción por la vía punitiva, que castiga a las personas corruptas después de los hechos, no lleva a resultados de profundidad porque no se atienden las causas estructurales que generan los actos. Lo importante es que los actos de corrupción no ocurran, y eso se logra con un eficaz sistema de controles;

pero si se producen, los sistemas de control deben detectarlos y las áreas de responsabilidades proceder en consecuencia. En ese tenor, la tolerancia cero es el indicador de desempeño.

Los contralores y los fiscalizadores no son policías, no son ministerio público, y tampoco son impartidores de justicia. Pero la opinión pública espera que las instituciones de control «metan a la cárcel a los peces gordos». Muchas de las preguntas que se me hacían cuando era secretario de la Función Pública iban dirigidas a saber cuántos peces gordos había metido en la cárcel; era difícil explicar a quienes preguntaban que yo trabajaba en una institución de control y no en una fiscalía; sí había enviado expedientes a la fiscalía y el Tribunal de Justicia Administrativa, pero eso no contaba para los inquirentes. Era complicado explicar que la Secretaría de la Función Pública era el órgano de control interno del Poder Ejecutivo y que su función era poner controles para que el ejercicio del gasto se hiciera con honestidad, eficacia y para cumplir los objetivos establecidos.

Desboicotear el Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) fue creado mediante una reforma

constitucional promulgada el 27 de mayo de 2015. Uno de los promotores más activos de ese proceso fue Mauricio Merino.

Mauricio recuerda que el diagnóstico que le dio origen tenía cuatro observaciones: 1) la fragmentación de las instituciones encargadas de evitar la captura del Estado; 2) la debilidad del régimen disciplinario; 3) la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones del control interno, de fiscalización y de imposición de sanciones, y 4) la ausencia de inteligencia institucional para identificar y corregir prácticas sistemáticas de corrupción.

El SNA se diseñó con el objetivo de superar la idea de que sólo es posible atacar la corrupción cuando ya ha sucedido como un hecho y siempre que existan pruebas administrativas suficientes para acreditar el abuso. Atender el problema de la corrupción era enfrentar, desde una perspectiva sistemática y continua, la apropiación abusiva de los puestos, las decisiones y los recursos públicos con fines ajenos al Estado. Se propuso la creación de instrumentos preventivos basados en la vigilancia de todos y cada uno de los procedimientos administrativos, la identificación de las áreas de riesgo, la generación de espacios de mejora de la gestión y la identificación de patrones de corrupción y malas prácticas administrativas.

El SNA se estructuró como un esquema de coordinación y colaboración para cumplir tres tareas: contrarrestar la acción fragmentaria de las instituciones dedicadas a prevenir, contener, investigar y sancionar la corrupción; reconocer que la captura no es una anomalía individual, sino que obedece a una dinámica de redes de complicidad y, en consecuencia, reclama una respuesta basada en pesos y contrapesos, y producir inteligencia institucional para aprender de la experiencia e ir cancelando las causas de la corrupción.

Dada la importancia del SNA, es necesario que las instituciones que lo conforman se decidan a participar activamente, sería un paso importante.

Conclusión

El autor de *El Estado capturado* está convencido de que es indispensable terminar con la cleptocracia; es necesario erradicar la ineptitud de nuestros gobernantes; merecemos un gobierno de excelencia, democrático, prudente, que proporcione salud a la república; de que el interés general debe estar siempre por encima de los intereses de cada uno de nosotros.

La aspiración es a que nuestro gobierno sea una máquina de tecnología de punta muy afinada, poco onerosa y funcionando con honestidad.

Las claves principales para erradicar o mitigar la corrupción y evitar la captura de lo público, en cualquiera de sus manifestaciones, son: el establecimiento de un robusto sistema de controles; la instauración de una administración por resultados; desterrar el sistema de botín; reconfigurar el derecho sancionatorio y desboicotear el Sistema Nacional Anticorrupción.

Cito al autor con la frase final de su libro: «Que de algo sirvan estas líneas: nada

justifica la apropiación abusiva de lo que pertenece a todos. Y sí, sí se puede evitar». Coincido con él, es posible; lo afirmo con conocimiento de causa.

Referencia

Merino, M. (2024). *El Estado capturado. Cómo erradicar la corrupción sistémica en México*. Editorial Terracota.

.....
RESEÑAS DE LIBROS

*Land power: who has it, who doesn't,
and how that determines the fate of societies*

LEONARDO NÚÑEZ GONZÁLEZ

Recibido: 13 de mayo de 2025. Aceptado: 13 de mayo de 2025.

Una de las preguntas clave para descubrir casos de corrupción es tan sencilla como poderosa: ¿de quién es realmente eso que estoy viendo? No importa si se trata de un departamento en un edificio que se construyó torciendo las leyes, un terreno baldío en el que tiene su dirección una empresa fantasma o una lujosa mansión en alguna zona exclusiva dentro o fuera del país, cuando se logra identificar que detrás de alguna propiedad hay intereses políticos y económicos que se entrelazan,

.....

Leonardo Núñez González. Director de la Unidad de Investigación Aplicada, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) (correo electrónico: leonardo.nunez@contralacorrupcion.mx) .

estamos ante una revelación que desnuda un régimen de complicidades corruptas.

Cuestionarse algo tan elemental como quién es el dueño de la tierra puede parecer una pregunta que ya no tiene la misma relevancia intelectual a la luz de tantas teorías, análisis e investigaciones más sofisticadas en las ciencias sociales. Aunque, considerada con seriedad y de manera sistemática, puede llevarnos al postulado con el que comienza el último libro de Michael Albertus —profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago—: todos los caminos de cualquier sociedad llevan de vuelta a la pregunta sobre la tierra, pues ahí está el origen y destino del poder económico, social y político. El objetivo del libro es analizar «qué sucede cuando el poder de la tierra cambia de manos y cómo

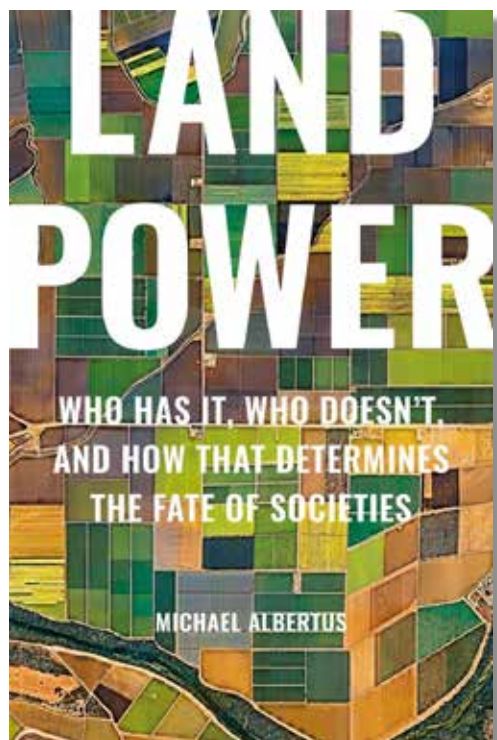
eso determina el futuro de una sociedad en los siglos por venir».

En particular, el autor identifica cuatro problemas que surgen y se replican en función de cómo la tierra ha cambiado de manos a lo largo de la historia de la humanidad: la jerarquía racial, la desigualdad de género, la destrucción del medio ambiente y el estancamiento económico.

Para analizar estos fenómenos, el alcance de la obra es tan ambicioso como fascinante, pues recorre la historia de sociedades de todo el mundo preguntándose quién y cómo se ha adueñado de la tierra, desde sus orígenes hasta la actualidad. La obra no sólo es un recuento histórico lleno de evidencia documental, estadística y anecdótica, sino también un esfuerzo analítico por identificar patrones de organización de la propiedad de la tierra (y, más importante aún, de su reorganización) para identificar orígenes, trayectorias, consecuencias y desafíos comunes.

Tierras sin dueños

La primera parte del libro se compone de dos capítulos que constituyen el andamiaje teórico de la obra. En el capítulo 1, «Tierra y poder en la historia de la humanidad», se recorre de manera general las trayectorias de las sociedades desde que la tierra era un bien abundante hasta su apropiación



Michael Albertus (2025). *Land power: who has it, who doesn't, and how that determines the fate of societies*. New York: Basic Books.

.....

o concentración extrema en unas cuantas manos entre los siglos XVI y XVIII. Hasta antes de la Revolución francesa, Albertus analiza cinco modelos de propiedad que predominaron en esa época.

Primero, propiedad originaria indígena, en donde diversas sociedades usaban

comunalmente tierras todavía no alcanzadas por los Estados o imperios, como sucedía en la costa oeste de América del Norte. Segundo, pequeños granjeros dueños de la tierra, donde la situación geopolítica permitió la existencia de pequeñas propiedades individuales sin competencia significativa con otras comunidades, como en el este de Norteamérica, el norte de Argentina o el este de Australia. Tercero, propiedad de señores-campesinos (*lord-peasant*), donde una pequeña élite se adueñó de grandes extensiones de tierras y los campesinos estaban atados a ellas para su propia subsistencia bajo las órdenes (e incluso propiedad) de los propietarios. Cuarto, dueños de tierras con arrendatarios, donde los campesinos tenían que cumplir una serie de obligaciones o cuotas para trabajar la tierra de los dueños, como en Irlanda o China. Por último, haciendas, en donde la característica principal fue la organización basada en una élite europea de terratenientes que se impuso a comunidades originarias.

En el siguiente capítulo, «La gran reorganización», el autor analiza cómo las tensiones generadas por cada uno de los modelos descritos en la sección anterior —donde tres de ellos llevaron a una gran concentración, con 5% de los propietarios controlando alrededor de 80% de la

tierra— orilló a episodios como la Revolución francesa, donde se tomaron decisiones deliberadas sobre quiénes podrían tener qué tierras y, por lo tanto, quién tendría poder y quién no. Este proceso de reorganización de la propiedad no sucedió al mismo tiempo en todos los lugares, pero en el siglo xx casi la mitad de los países del mundo habían puesto en marcha algún tipo de proceso para cambiar de manos la propiedad de la tierra, afectando así a cerca de dos mil millones de personas.

Sin embargo, no es lo mismo un levantamiento popular que exige justicia y la repartición de la propiedad de los grandes terratenientes que la acción deliberada para despojar a comunidades originarias y repartir sus tierras. También hay diferencias importantes en cómo se entrega la tierra. Es muy diferente un modelo en que el gobierno centraliza la decisión de a quién se le da o se le quita la propiedad en lugar de, por ejemplo, episodios como los que sucedieron en Oklahoma la tarde del 22 de abril de 1889. En un solo día, alrededor de 50 mil personas se juntaron en una línea de salida para una carrera organizada por el gobierno; más de 800 mil hectáreas se repartieron en un solo día bajo la lógica de que el primero en llegar tenía derecho a reclamar un terreno de hasta 160 acres (64 hectáreas) por cabeza.

A partir de estas diferencias, el autor establece cuatro tipos de políticas de reorganización: 1) reformas colonizadoras, donde el control administrativo y militar de los Estados permite tomar por la fuerza tierras en posesión de alguien más; 2) reformas de colectivización, donde se despoja a grandes propietarios y el Estado se convierte en el nuevo administrador bajo figuras de propiedad colectiva, como sucedió en Rusia o China; 3) reformas para dar tierra a quien la trabaja, donde se repartieron pequeñas propiedades entre quienes antes eran peones o granjeros, como en Japón, Corea del Sur, Taiwán, Vietnam o El Salvador, y 4) cooperativas, que es un modelo parecido a la colectivización, pero donde el Estado realiza una transferencia de la administración a entes colectivos, como fue el proceso de repartición de tierras ejidales en México.

En todos estos procesos los gobiernos son los actores principales, que reorganizan la propiedad y no se hacen a un lado una vez que se realiza el cambio de ella, sino que usan la tierra para apuntalar sus proyectos nacionales, ganar apoyo político, ejercer control social y crear nuevos ganadores y perdedores. Por ello, las claves que revelan por qué la tierra sigue conectada a los problemas del presente se encuentran en cuáles políticas de reorga-

nización de la propiedad de la tierra se eligen y cómo se realizan.

Cómo la tierra creó nuestros mayores problemas

La segunda parte del libro contiene cuatro capítulos, que combinan las categorías de la sección previa para usarlas como marco de referencia sobre las consecuencias y los riesgos de la implementación de los diferentes tipos de políticas de reorganización. En cada sección, el autor utiliza casos de estudio sobre las trayectorias y acciones empleadas para cambiar de manos la tierra en diferentes países y mostrar cómo se encuentran en el corazón de diferentes problemas públicos actuales.

El capítulo 3, «Tierras divididas por la raza», hace un recorrido detallado por la historia de Palm Springs, California, para entender cómo la jerarquía racial entre colonos estadounidenses y las tribus cahuilla de Agua Caliente no sólo se entiende por el despojo inicial de las tierras indias y la creación de reservas, sino también por el uso sistemático de la propiedad como herramienta para replicar y mantener esa desigualdad hasta la actualidad. En los lugares en que el gobierno estadounidense no se lanzó al exterminio y el desplazamiento total de las comunidades originarias, las reglas sobre la tenencia de la tierra

fueron su mejor arma para diezmarlas y sumirlas cada vez más en la miseria.

Donde antes había comunidades originarias que usaban la tierra como un bien comunal —como fue en todo el valle de Coachella—, el gobierno creó sistemas de «tablero de ajedrez» para redistribuirla. Entre 1862 y 1871, las autoridades aprovecharon el avance del tren al oeste para dividir la propiedad en cuadros de seis por seis millas, que numeraron de manera consecutiva: los números nones se entregaron a las compañías ferrocarrileras para su venta a los colonos, mientras que los pares se «entregaron» a los sobrevivientes de las comunidades originarias, con la salvedad de que sólo podrían ocuparlos y no poseerlos.

Fragmentadas y despojadas, las comunidades cahuillas fueron decayendo generación tras generación, pues sin la propiedad de su tierra quedaron legalmente excluidos del acceso a servicios públicos, derechos básicos y derechos políticos, lo que abrió una brecha que se convirtió en abismo con el paso del tiempo. Con este y otros métodos, alrededor de 1.6 millones de personas se apropiaron de 109 millones de hectáreas, un territorio del tamaño de Texas y California juntas. Hoy, Palm Springs es el lugar de algunas de las mansiones más extravagantes y lujosas de

estrellas de Hollywood, mientras que los cahuillas sobrevivientes continúan peleando contra un sistema jerárquico-racial que sigue vigente.

Si el vínculo entre la tierra y la desigualdad racial no es tan novedoso desde ciertas perspectivas, al avanzar al capítulo 4, «Esta tierra es tierra hombres», es evidente el papel de la propiedad como elemento clave para entender las brechas de género y la decisión explícita de utilizarla en ese sentido. En este apartado, el caso principal de estudio es el proceso de repartición de tierras cuando Canadá realizó su propio avance hacia el oeste. Entre 1872 y 1930, las autoridades crearon programas parecidos a los de Estados Unidos, en los que se repartieron terrenos de 160 acres a cambio de una cuota simbólica de registro y la promesa de cultivarlos.

Alrededor de 40 millones de hectáreas (territorio similar al combinado de Chihuahua y Sonora) fueron entregadas a nuevas manos; pero todas ellas fueron masculinas, pues la ley prohibió explícitamente a las mujeres ser beneficiarias del programa o propietarias. «Esta fue una de las transferencias de riqueza a los hombres más grandes de toda la historia», destaca Albertus al analizar cómo esta decisión inició una serie de consecuencias en cadena que llevó a las mujeres a una situación

de desigualdad que todavía hoy persiste, pues la gran reorganización canadiense definió una trayectoria de dependencia y opresión de largo plazo.

Con estos mismos lentes, el autor analiza también la reorganización de la tierra en India después de su independencia, donde las leyes y normas societales excluyeron a las mujeres de la herencia de la propiedad. También aborda el caso de El Salvador, donde el régimen militar decidió en 1980 hacer un gran proceso de expropiación de casi un quinto de la tierra cultivable y su repartición, pero con reglas que también terminaron poniendo a las mujeres en un segundo plano. «Obtener tierra es como tomar una escalera eléctrica hacia el estatus y el poder. Las políticas de reorganización han puesto a los hombres en ellas y dejado a las mujeres subir a pie los escalones», explica el autor.

En el quinto capítulo, «La naturaleza salvaje en desaparición», la atención pasa de quién recibe la tierra en los procesos de cambio de propiedad a cómo ésta es utilizada. Debido a que la reorganización de la tierra implica una reorganización de poder, esto genera incentivos para que los gobiernos utilicen esta herramienta de manera descontrolada, sin importar las consecuencias para el medio ambiente. En esta sección se analiza el caso de la co-

lectivización de la propiedad en China, en donde las políticas de Mao tocaron a más de 430 millones de campesinos y llevaron a una deforestación tan grave que provocaron el avance del desierto, inundaciones, desaparición de especies y la hambruna.

Igualmente, se detalla cómo los gobiernos militares de Brasil lanzaron la Operación Amazonas, con la que inició la deforestación masiva de la selva con proyectos como la autopista transamazónica, que abrió un camino de más de cuatro mil kilómetros en la naturaleza mientras se repartieron alrededor de 76 millones de hectáreas (más que todo Texas) entre un millón de familias. Así, la relación entre la posesión de la tierra y la destrucción de la naturaleza está mediada por la ambición de los beneficios políticos y económicos que obtienen los gobiernos que ejecutan la reorganización.

Este problema es analizado a profundidad en el capítulo sexto, «El manual del subdesarrollo», donde se pone de manifiesto cómo los gobiernos no sólo carecen de incentivos para cuidar la naturaleza cuando se trata de repartir tierra de manera discrecional, sino que tampoco tienen freno para no lucrar políticamente con esta herramienta. En este apartado la corrupción se vuelve protagonista, y los casos para ejemplificarla son los procesos

de repartición de tierra en México (que llevó a que actualmente cerca de 51% de la tierra sea propiedad colectiva), Venezuela e Italia. Una cita de Plutarco Elías Calles como secretario de Gobernación resume la lógica del capítulo: «el mejor método para controlar a esta gente es simplemente diciéndoles: si quieres tierra tienes que apoyar al gobierno, si no estás con el gobierno, no tienes tierra».

Así como una reorganización irresponsable destruye la naturaleza, para el autor el uso sin escrúpulos de la tierra como mecanismo de creación de clientelas políticas está en el corazón del problema del desarrollo económico, pues los gobiernos prefieren utilizar la tierra para su beneficio inmediato y permanencia en el poder que para potenciar el crecimiento.

Después del largo recorrido por los múltiples riesgos y problemas que puede implicar la reorganización, la última parte del libro, «La tierra como solución», presenta cuatro capítulos que son un espejo

de la sección anterior, pero con ejemplos de cómo la tierra puede ser utilizada para corregir los mismos males sociales, económicos, políticos y ecológicos que causó. Diversas políticas públicas de Colombia, Perú, Chile, España y Sudáfrica aparecen como ejemplos de que cambiar de manos la propiedad de la tierra sigue abierta como una herramienta a disposición de los gobiernos y las sociedades, pero siempre con la advertencia de que es necesario recordar que los poderes político, económico y social siguen pasando por quién controla y quién tiene la tierra.

Referencia

Michael, A. (2025). *Land power: who has it, who doesn't, and how that determines the fate of societies*. Basic Books.

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 el de 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 50 ejemplares impresos y uno electrónico. El tiraje de la versión im-

presa estará sujeto a cambios presupuestales que se puedan 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 autores. Al inicio del texto se indicará el nombre del(os/as) autor(es), 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: página).

- Todos los títulos y los 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 bibliográfica 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 y referencias a pie de página contendrán la información bibliográfica completa: nombres y apellidos de los autores; título (entre comillas si es artículo, en cursivas si es libro); nombre de los compiladores, coordinadores, etc., si los hay; lugar de edición, editorial, año de publicación y número de páginas.
- Las tablas, las figuras y los cuadros deben tener títulos descriptivos y fuente.
- Las notas con sus fuentes, deben estar inmediatamente debajo.
- 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 que puedan ser modificados en caso necesario.

Referencias. Las referencias deben ser presentada al final del trabajo, ordenadas alfabéticamente y ajustarse al siguiente esquema:

- a. Libros: apellidos, iniciales del nombre, año (entre paréntesis), título (en cursivas), editorial.
- b. Artículo compilado en libro: apellidos, iniciales nombre, año (entre paréntesis), título (entre comillas), la palabra en, apellido e iniciales del nombre del compilador, título del libro (en cursivas), editorial.

Dictaminación. La revista **RC|RENDICIÓN DE CUENTAS** enviará los 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 conocer a los autores 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 manuscritos de artículos a ser publicados en **RC|RENDICIÓN DE CUENTAS** deberán seguir el siguiente procedimiento:

1. Los manuscritos originales serán sometidos a evaluación con dos especialistas en la materia, siguiendo el principio de doble ciego.

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. El nombre de los evaluadores permanecerá en el anonimato para los autores, al tiempo que éste tampoco conocerá la identidad de quienes evalúan su manuscrito, de modo que el proceso de dictamen se realice mediante un procedimiento de “doble ciego”.
4. Los dictaminadores evaluarán por escrito la calidad científica de los textos, basándose en su coherencia interna, originalidad, contribución al avance del conocimiento de los temas, y utilización apropiada y especializada de la bibliografía.
5. El dictamen por escrito deberá entregarse en el plazo máximo de un 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 consejo editorial aprobará el contenido a publicar del volumen del que se

trate y el coordinador editorial dará a conocer a los autores 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 apoyo del consejo editorial podrá solicitar una tercera evaluación, la cual será considerada como definitiva.
8. En caso de existir un acuerdo en que el manuscrito no es publicable, el coordinador editorial informará del resultado negativo de los dictámenes a los/las autores/as.
9. 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 ser evaluada 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, des-

cargar, 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 de *software* antiplagio *Ithenticate*, todos los manuscritos enviados a publicación, utilizando los criterios habituales para detectar tales prácticas.

En caso de que el autor de un artículo o reseña incurra en plagio o en alguna otra

práctica deshonesta, el material será descartado para su publicación.

Política de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo y demás datos de las y los autores se usarán exclusivamente para los fines declarados y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Política de atención a quejas

Las quejas, 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@gmail.com

¿Cuáles son los objetivos del crimen organizado
al cooptar ayuntamientos? Dos casos de estudio
VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ VALDÉS

CONFERENCIA
Repensar la corrupción. El pasado y el futuro del debate
LUCIO PICCI

RESEÑAS DE LIBROS
El Estado capturado.
Cómo erradicar la corrupción sistémica en México
ROBERTO SALCEDO AQUINO

*Land power: who has it, who doesn't,
and how that determines the fate of societies*
LEONARDO NÚÑEZ GONZÁLEZ



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA



ISSN 2992-7935



9 772992 793000