

# RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 4, NÚMERO 7, ENERO-JUNIO DE 2026, ISSN-e: 2992-7935



Mtra. Karla Alejandrina Planter Pérez  
*Rectora General*

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea  
*Vicerrector Ejecutivo*

**CENTRO UNIVERSITARIO  
DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATI-  
VAS**

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*

*Director:* Mauricio Merino Huerta.

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

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

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

---

**RC | RENDICIÓN DE CUENTAS**, año 4, núm. 7, enero-junio de 2026 es una publicación semestral editada y distribuida por la Universidad de Guadalajara a través del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Departamento de Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Periférico Norte 799, módulo P, segundo piso, núcleo Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México, teléfono 33 3770 3300 ext. 25988, <http://rcrendicionde cuentas.udg.mx/index.php/UDGIRCCC/index>, correo: rc.rendicionde cuentas@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-e 2992-7935, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, CUCEA, Periférico Norte 799, Núcleo Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México, Marcela Rubí Aguilar Arévalo. Fecha de la última modificación 31 de enero de 2026.

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

---

## Índice

- 5** Presentación  
**MAURICIO MERINO**
- 9** Rendición de cuentas de los programas sociales en México, 2018-2024: presupuestos, cobertura y fiscalización  
**MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA**
- 39** Sobre el problema y fenómeno de la corrupción: elementos para su conceptualización y definición  
**DAMIÁN IGNACIO LUGO GUTIÉRREZ**
- 63** La corrupción y su combate simulado en Veracruz, 2019-2024  
**VÍCTOR MANUEL ANDRADE GUEVARA**
- 97** La auditoría forense en México: un análisis de su desempeño y los límites de su aplicación en la Auditoría Superior de la Federación, 2009-2023  
**JUAN CARLOS MORENO JIMÉNEZ**
- 135** Desafíos de gobernabilidad y gobernanza en el sistema administrativo de México 2024-2030  
**PETRA ARMENTA RAMÍREZ**  
**ARMANDO ADÁN MURILLO**  
**EMILIANO CEBALLOS ÁVILA**

**CONFERENCIA**

- 163** Gobernar al gobierno: los desafíos de la rendición de cuentas  
en una democracia en reparación

ROBERTO SALCEDO AQUINO

**RESEÑAS DE LIBROS**

- 177** Libertad de expresión. La visión jurídica

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

- 185** Texcoco. La decisión del presidente.

La historia contada por sus protagonistas

FROYLÁN ÁNGEL HERNÁNDEZ OCHOA

## Presentación

MAURICIO MERINO

En este número de *RC*, nuestros autores y autoras convergen en una idea esencial: hoy —más que en otros momentos de la historia— vigilar el uso de los recursos públicos, fortalecer los mecanismos de control democrático y exigir explicaciones al poder no es solo un ejercicio técnico, ni marginal, ni de élites, sino una condición esencial para la democracia y para garantizar derechos. En el escenario complejo y desafiante en el que vivimos, el conjunto de textos reunidos en esta edición comparte una preocupación genuina sobre el ejercicio del poder, la corrupción, el desempeño institucional y las capacidades del Estado para defender la vigencia de la democracia como modo de vida.

Este primer número del 2026 abre con un texto de Manuel Martínez, que analiza tres dimensiones para evaluar la rendición de cuentas de los programas sociales emprendidos por el gobierno del presidente López Obrador: los presupuestos asignados, la cobertura de los programas —considerando la población objetivo para la cual fueron concebidos— y los procesos de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación. Su propuesta, en una nuez, es revisar la coherencia entre el gasto social efectivamente ejercido y los principios de transparencia, legalidad y control democrático.

Damián Lugo escribe sobre una cuidadosa guía sobre los conceptos principales que nos permiten comprender el complejo fenómeno de la corrupción. Damián, colega entrañable del IIRCCC, recorre y explica los principales aportes, características, semejanzas y diferencias de los conceptos de corrupción, de sus alcances y sus limitaciones. Y tras el minucioso recorrido, afirma la tesis que hemos defendido en nuestra comunidad académica: la corrupción definida como la apropiación abusiva del Estado, de sus recursos y de las decisiones que nos afectan colectivamente.

De otra parte, el artículo de Víctor Andrade (otro de los integrantes fundadores de nuestra comunidad intelectual) analiza los niveles de corrupción en el estado de Veracruz durante el gobierno de Morena de 2019 a 2024. A siete años de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción de la entidad, el autor nos ofrece un estudio de caso en el que prueba la persistencia de cuatro tipos de corrupción, profundamente arraigados: la individual, la pequeña, la estructural y la sistémica. Su artículo hace un doloroso recuento del desmantelamiento que ha venido sufriendo el Sistema Anticorrupción local, mediante estrategias de recorte presupuestal y sabotaje en el nombramiento de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana y del secretario técnico. Una mecánica que, además, se ha reproducido en otros estados para entorpecer el éxito de las instituciones diseñadas para combatir la apropiación abusiva de los asuntos públicos. En armonía con nuestros informes sobre el combate a la corrupción,<sup>1</sup> Andrade muestra con base en evidencia que, en efecto, la corrupción es la captura de los puestos, los presupuestos, la información y las decisiones colectivas, cuya persistencia obedece a la procrastinación y la simulación de las instituciones paradójicamente sometidas a los mandos políticos de la entidad.

De otra parte, esta edición ofrece una minuciosa investigación acerca de las auditorías forenses que ha realizado la Auditoría Superior de la Federación (ASF), desde 2009 hasta los últimos datos disponibles de la cuenta pública de 2023. Su autor, Juan Carlos Moreno, resalta otra lamentable paradoja: si bien las auditorías forenses deben ser una herramienta sustantiva para la detección de inconsistencias en la gestión de recursos públicos, el costo de su realización es mayor al monto que ha sido recuperado por ellas. Por si no fuera ya de suyo preocupante, del total de auditorías que ha realizado la ASF, solo el uno por ciento ha correspondido a ese tipo de auditoría, pese a que sus resultados han generado la cuarta parte de las denuncias presentadas por la ASF.

Por último, en nuestra sección de artículos de investigación original, compartimos la mirada de Petra Armenta, Adán Murillo y Emiliano Ceballos sobre los desafíos de gobernabilidad y gobernanza en el sistema administrativo mexicano. Entre otras cosas, nuestros autores advierten una crisis de eficiencia, coordinación y articulación en la administración pública actual. Ante ello, proponen que el sistema administrativo debe ser reactivado mediante la optimización de procesos administrativos que incorporen el uso de tecnolo-

.....  
<sup>1</sup> <https://combatealacorrupcion.mx/>

gías de la información y la comunicación para fortalecer las minadas capacidades institucionales del Estado mexicano.

En nuestra sección de conferencias, esta edición incorpora la reflexión de Roberto Salcedo (quien fuera Secretario de la Función Pública hasta 2024) acerca de los retos de la rendición de cuentas en una democracia en reparación. Salcedo nos invita a seguir el rumbo del fortalecimiento del Estado que, aunque en muchas ocasiones pueda parecer yermo, sinuoso y complicado, debe ser irrenunciable. Para ello, propone emprender tres tareas principales: abrir el gobierno por medio de la organización de colectivos capaces de exigir cuentas; desterrar el sistema de botín que dificulta la construcción de un gobierno eficiente; y fortalecer los controles del ejercicio del poder público por medio de la formación de ciudadanos informados e interesados en los asuntos públicos. La conferencia, impartida en nuestro décimo cuarto seminario internacional de rendición de cuentas, no tiene desperdicio.

En las novedades editoriales, este número incluye la reseña de Emilio Del Carmen López al libro: *Libertad de expresión. La visión jurídica*; y la de Froylán Hernández al documental: *Texcoco. La decisión del presidente. La historia contada por sus protagonistas*, obra coordinada por Enrique Cárdenas, miembro de nuestro consejo asesor externo. Ante la amenaza autoritaria a nuestra democracia, la obra que reseña Emilio nos recuerda la relevancia de los derechos a la información y a la protección de datos personales, así como el derecho de réplica y olvido. Mientras que la reseñada por el doctor Hernández, contiene el conjunto de narrativas de los protagonistas que participaron en la polémica decisión de la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM).

Cerramos este número con la certeza de que la reflexión académica, cuidada y rigurosa es cada vez más indispensable en tiempos de incertidumbre política y transformación tecnológica. Los textos confirman que la rendición de cuentas no es un lugar de llegada, ni un logro que se persigue como moneda de cambio, sino un proceso en disputa permanente. Quienes recorran estas páginas verán que los temas sobre los que esta comunidad dialoga no son anomalías aisladas, sino expresión de estructuras de poder que se reproducen e intensifican cuando la vigilancia social e institucional se debilita y cuando la exigencia democrática se debilita: cada espacio vacío se llena de codicia y ambición. Este número es una invitación a seguir investigando y exigiendo un ejercicio del poder abierto, verificable, limitado y compatible con los valores democráticos.



# Rendición de cuentas de los programas sociales en México, 2018-2024: presupuestos, cobertura y fiscalización

MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA

Recibido: 17 de septiembre de 2025. Aceptado: 31 de octubre de 2025.

*Resumen.* Este artículo analiza los programas sociales (2018-2024) desde la rendición de cuentas: evolución del gasto total, desarrollo social y protección social; cobertura de hogares y por veintiles y fiscalización (montos por aclarar y observaciones de la Auditoría Superior de la Federación). Identifica avances y límites en transparencia y control, considerando población objetivo, representatividad de auditorías y consistencia del gasto. El alcance del análisis se circunscribe a la rendición de cuentas financiera (registro contable, auditoría y control del uso de los recursos).

*Palabras clave:* rendición de cuentas, fiscalización, programas sociales, gasto público, cobertura.

*Accountability of social programs in Mexico, 2018-2024:  
budgets, coverage and auditing*

*Abstract.* This article examines social programs (2018-2024) through an accountability lens: trends in total, social development and social protection spending; household and income-ventile coverage; and audits (unexplained amounts and Superior Audit Office of the Federation findings). It highlights transparency and control gaps, considering target-population definitions, audit rep-

.....  
Manuel Ignacio Martínez Espinoza. Investigador por México de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI), comisionado al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA - UNICACH) (correo electrónico: manuel.martinez@unicach.mx | <https://orcid.org/0000-0002-8766-3530>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi7.153> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

resentativeness, and spending consistency. The scope is limited to financial accountability (record-keeping, audit, and control of public expenditure).

*Keywords:* accountability, auditing, social programs, public spending, coverage.

### *Presentación*

En el ideario del expresidente Andrés Manuel López Obrador, la política social se concibe como palanca de transformación y justicia distributiva; en tal sentido, los programas sociales constituyen una herramienta esencial para cumplir con los objetivos de política social y, por tanto, con su proyecto de gobierno.

Luego del resultado de las elecciones presidenciales de 2018, el gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación de la Vida Pública de México (4T) asumió el mandato de «edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal» (Presidencia de la República, 2019, p. 8). Como se establece en sus documentos fundamentales —como el programa de gobierno del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) para el periodo 2018-2024, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y los informes de gobierno—, la política social es un componente central del proyecto gubernamental porque busca cumplir cuatro propósitos: realizar el imperativo ético de tenderles la mano a las personas desamparadas, atender las causas estructurales de la inseguridad pública, coadyuvar al sostén de la economía y conseguir apoyo a un proyecto político progresista (Martínez-Espinoza, 2024, p. 153).

En el apartado «Política social» del PND 2019-2024 se planteó reducir desigualdades mediante un Estado activo, con énfasis en transferencias y programas de amplio alcance. Para ello se estableció como requisito esencial «una fuerte presencia del sector público en la economía, de energéticas políticas recaudatorias y de una intervención estatal que moderara las enormes desigualdades sociales» (Presidencia de la República, 2019, p. 34). Este enfoque buscaba construir una vía hacia el desarrollo para el bienestar «desde abajo» y «sin excluir a nadie». Ese «abajo» se refiere a los «desposeídos, oprimidos, despojados y discriminados» (Presidencia de la República, 2019, p. 36), lo que se puede interpretar como el principio de «primero los pobres», ampliamente enarbolido por López Obrador.

Al revisar la operacionalización de esta política social se observa que cada planteamiento, problema o ámbito de atención estuvo acompañado de la creación o el fortalecimiento de un programa social. Los documentos del gobierno de la 4T incluyen propuestas

orientadas a adultos mayores y personas con discapacidad, jóvenes, campesinos, pueblos indígenas, atención a colonias populares y construcción de viviendas, fomento agropecuario y créditos a pequeñas y medianas empresas, entre otras. Estos programas fueron concebidos como instrumentos para atender a la población más vulnerable, «combatir las desigualdades y ofrecer acceso al desarrollo nacional y a una vida digna» (Presidencia de la República, 2021, p. 167), procurando que los apoyos llegaran de manera directa a los beneficiarios «sin manipulación de los apoyos con fines electorales, que lleguen a sus beneficiarios completos estos apoyos, sin moches ni comisiones indebidas» (López-Obrador, 2018). De esta manera, los programas sociales —o programas de bienestar, como fueron renombrados— constituyen la «expresión concreta de la política social del gobierno de la Cuarta Transformación» (Presidencia de la República, 2020, XIII, pp. 160-161).

Según los resultados de la medición de pobreza multidimensional de 2024, la población en situación de pobreza pasó de 51.9 millones en 2018 a 38.5 millones en 2024, lo que implicó una reducción de 12.3% y alcanzó un 29.6% de la población total (INEGI, 2025). Estos datos, inéditos en las mediciones históricas del país, fueron destacados por la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, quien afirmó que los programas sociales de la 4T fueron una condición necesaria de dichos resultados (Páramo, 2025). Este señalamiento se incorpora únicamente como contexto, sin que el presente artículo busque discutir la causalidad entre los programas y la disminución de la pobreza, sino como marco para justificar la pertinencia de su análisis.

Si bien este discurso oficial subraya la centralidad de la política social, el presente artículo se propone examinar estos programas desde una perspectiva distinta: la de la rendición de cuentas. El análisis no se limita a las declaraciones, sino que considera su presupuestación, su cobertura efectiva, su orientación distributiva y los resultados de su fiscalización.

Por tanto, la pregunta de investigación que articula este texto es ¿en qué medida la expansión de los programas sociales (2018-2024) se acompañó de un uso legal, transparente y controlable de los recursos públicos? Para responderla, el artículo examina la rendición de cuentas financiera a través de la tríada presupuestos-cobertura-fiscalización, distinguiendo los ámbitos de explicación/justificación (*answerability*) y corrección/sanción (*enforcement*) (Schedler, 1999; Bovens, 2007).

En consecuencia, el presente artículo centra su atención en los componentes estruc-

turales de los programas sociales implementados durante el periodo 2018-2024, entendidos como instrumentos de política pública de gran relevancia. Dado que estas políticas tienen implicaciones presupuestales, sociales e institucionales, se examinan desde la perspectiva de la rendición de cuentas y la fiscalización, considerando que este enfoque permite evaluar no sólo su diseño y cobertura, sino también su transparencia, legalidad y control democrático. En particular, se analizan tres dimensiones fundamentales de los programas sociales del primer gobierno de la 4T (2018-2024): 1) los presupuestos asignados, con el propósito de identificar cómo las prioridades gubernamentales se reflejan en la distribución de recursos y en la consistencia del gasto; 2) la cobertura y relevancia de los programas, evaluando en qué medida alcanzan a los sectores para los cuales fueron diseñados y contribuyen al acceso a derechos sociales y la disminución de la pobreza, y 3) los procesos de fiscalización y rendición de cuentas a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entendidos como mecanismos esenciales para garantizar transparencia y legalidad en el uso de los recursos públicos.

El análisis se circscribe a la rendición de cuentas financiera —legalidad, probidad y trazabilidad del gasto— y no a la rendición por desempeño (efectos y resultados). La primera es condición necesaria para evaluar la consistencia entre montos, padrones y controles, y por ello estructura la evidencia presentada.

En este artículo se entiende la transparencia como un principio derivado de la democracia liberal relacionado con la provisión accesible y oportuna de información relevante y verificable sobre decisiones, recursos y resultados; reconoce direcciones y alcances distintos, y no implica automáticamente rendición de cuentas si no se enlaza con mecanismos de control (Heald, 2006; Fox, 2007; Merino, 2005).

La legalidad se refiere al conjunto de normas y principios jurídicos que garantizan que el ejercicio del poder público sea transparente, esté sujeto a controles institucionales y sociales y se oriente a la protección de derechos y libertades, asegurando la responsabilidad de los gobernantes ante la ciudadanía y las instituciones democráticas (O'Donnell, 2004; Rose-Ackerman, 2005).

Por su parte, el control democrático se refiere a la capacidad de los poderes públicos de exigir información y justificación (*answerability*) y de corregir o sancionar (*enforcement*) el uso de recursos mediante contrapesos institucionales y el escrutinio público informado (O'Donnell, 1998). Bajo estas nociones, el artículo analiza la tríada presupues-

tos-cobertura-fiscalización, para evaluar si la expansión del gasto social se acompaña de transparencia, legalidad y control democrático efectivos.

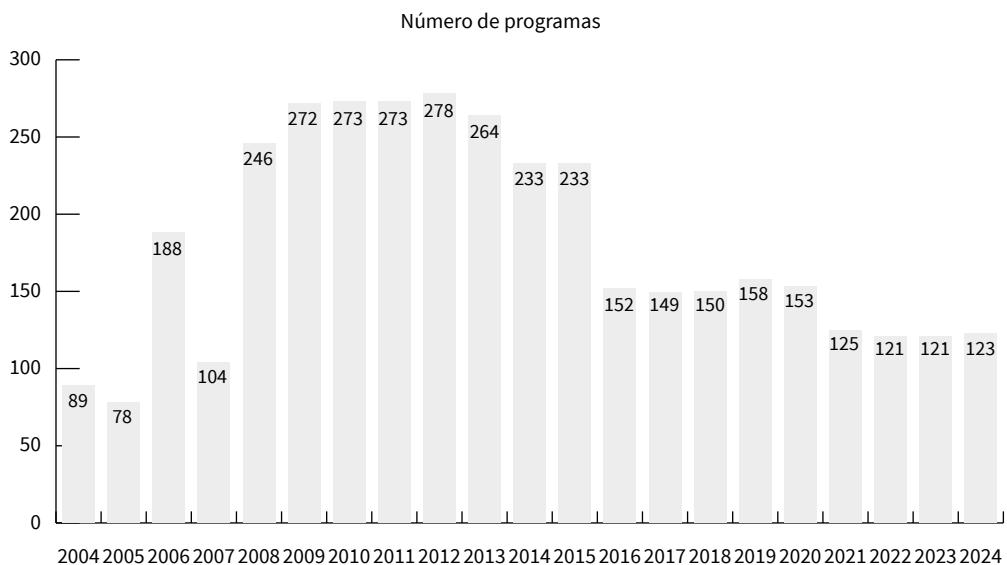
La literatura reciente sobre rendición de cuentas y control social en América Latina subraya que la expansión de transferencias y padrones masivos incrementa los riesgos administrativos (errores de elegibilidad, pagos duplicados, trazabilidad) (Fox, 2015; OECD, 2020). Se trata de criterios de referencia, no de hallazgos estimados en este estudio. En este contexto, los resultados de auditoría y la calidad de los registros se vuelven piezas centrales de evaluación institucional, en paralelo con estándares de integridad y gobierno abierto que combinan *answerability* y *enforcement* mediante órganos de control, transparencia proactiva y datos verificables.

Este trabajo propone una lectura integrada de la política social 2018-2024 desde la rendición financiera, articulando presupuestos (tamaño y prioridades), cobertura (población objetivo y efectiva) y fiscalización (montos por aclarar y representatividad de auditorías). La contribución es empírico-analítica: mostrar cómo varían las inferencias cuando cambian los universos auditados y existen ejercicios sin auditoría, y qué implican esas variaciones para la legalidad, la transparencia y el control democrático de programas de gran escala.

Para abordar tales aspectos, en términos de la metodología y las fuentes, el artículo integra información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (clasificación funcional), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (inventarios y listados), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008-2024 y resultados de fiscalización de la ASF (2016-2023/2025). Se comparan niveles y variaciones (puntos porcentuales) y promedios por sexenio. Entre las limitaciones destacan la representatividad de la muestra auditada y los ejercicios sin auditorías (s/a), que reducen la comparabilidad longitudinal. En todas las figuras y todos los cuadros se distingue como fuente la «elaboración propia», y se cita como «Fuente: ...» cuando se trata de información secundaria; además, se especifican los años cubiertos, los universos auditados y cualquier advertencia de comparabilidad.

A partir de la tríada identificada, el artículo se estructura en tres apartados, que corresponden a estas mismas dimensiones. El primero examina los presupuestos asignados y su coherencia con las prioridades de política social; el segundo analiza la cobertura y relevancia de los programas para la disminución de la pobreza y el acceso a derechos

Gráfica 1 | Programas sociales por año en México, 2004-2024



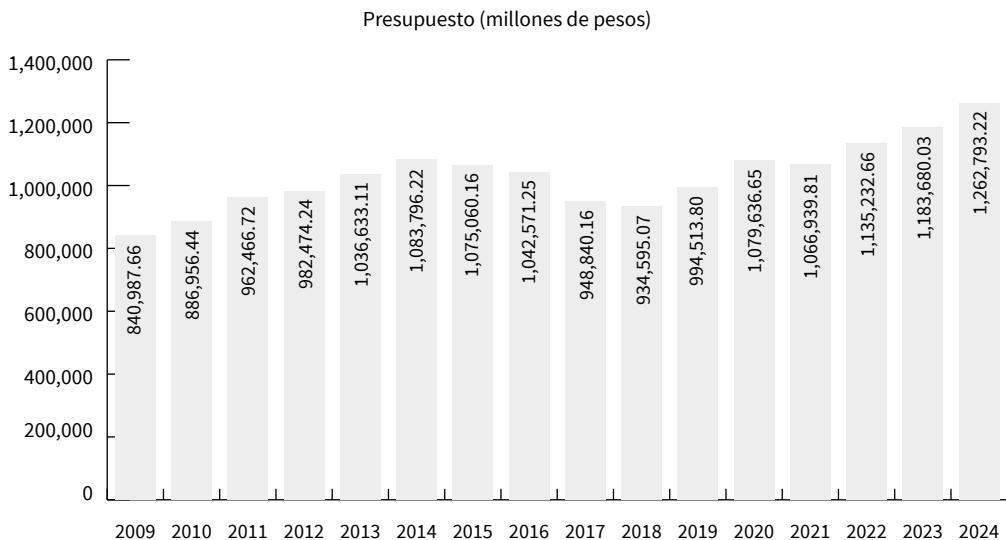
Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2015, p. 12) para el periodo 2004-2015, Coneval (2024a, p. 24) para el periodo 2016-2023 y Coneval (2024b) para 2024.

sociales, y el tercero se centra en los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas de la ASF. Con ello, el artículo busca aportar un análisis riguroso de los componentes que hacen posible la implementación, eficiencia, sostenibilidad y probidad de los programas sociales, considerando no sólo su impacto potencial, sino también las condiciones institucionales que permiten su seguimiento y evaluación en un marco de control democrático.

#### *Presupuestos de los programas sociales del primer gobierno de la 4T*

En un periodo de veinte años, el número de programas sociales federales de México pasó de 89 en 2004 a 123 en 2024. En este lapso, los años con el mayor número de programas sociales fueron 2012 con 278, 2010 y 2011 con 273 y 2009 con 272, mientras que los años 2005, 2004 y 2007 presentaron las menores cantidades con 78, 89 y 104 programas sociales, respectivamente (véase gráfica 1). En promedio por periodo presidencial, se pasó de 241 programas sociales entre 2007 y 2012 a 197 en el sexenio 2013-2018 y a 133 en el recientemente concluido 2019-2024.

Gráfica 2 | Presupuesto de los programas sociales, 2009-2024 (millones de pesos constantes de 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2024a, p. 24) para el periodo 2009-2023, y cálculos propios con base en Coneval (2024b) para 2024.

En términos de sus asignaciones presupuestales, según información disponible ajustada por la inflación, en 2009 los programas sociales contaron con un presupuesto total de 840 987.66 millones de pesos, mientras que en 2024 el monto ascendió a 1 262 793.22 millones, lo que implicó un incremento nominal de 421 805.56 millones en 15 años, es decir, aproximadamente un 50% en pesos constantes de 2018.

Como puede observarse en la gráfica 2, durante el periodo hay una tendencia al crecimiento gradual de 2009 a 2014, después una caída del presupuesto de 2015 a 2018, y a partir de 2019 se retomó la senda del crecimiento, hasta alcanzar su máximo histórico en 2024. De hecho, en el sexenio 2019-2024 se observó un incremento real del 26.9%, el más alto del periodo.

En su PND 2019-2024, el gobierno federal destacó lo que serían los programas sociales prioritarios de su administración: 1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el

**Cuadro 1. Presupuesto de los programas sociales prioritarios, 2019-2024 (millones de pesos)**

Programa	Presupuesto por año		
	2019	2020	2021
Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	100 000.00	129 350.34	135 662.10
Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	8 500.00	14 197.25	16 614.00
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	68 540.15	30 475.08	31 936.97
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17 280.00	28 995.18	33 171.56
Jóvenes Construyendo el Futuro	40 000.00	24 956.75	20 600.11
Jóvenes Escribiendo el Futuro	4 320.00	7 776.35	10 176.35
Sembrando Vida	15 000.00	28 504.91	28 929.91
Programa Nacional de Reconstrucción	8 000.00	2 843.88	1 800.00
Desarrollo Urbano y Vivienda (Programa de Mejoramiento Urbano)	8 000.00	4 056.44	8 360.00
Tandas para el Bienestar (Microcréditos para el Bienestar)	3 033.23	2 500.00	1 500.00
Presupuesto total de programas sociales prioritarios	272 673.38	273 656.18	288 751.00
Presupuesto total de programas sociales federales	1 032	1 063	1 113
	509.61	219.55	605.22
	(158 progs.)	(153 progs.)	(125 progs.)
Porcentaje del presupuesto de los programas prioritarios del total de los programas sociales federales	26.40%	25.73%	25.92%

Fuente: Elaboración propia con base en los inventarios y listados de programas y acciones federales de desarrollo social del Coneval. Disponibles en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

Futuro; 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 6) Sembrando Vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda, y 9) Tandas para el Bienestar (Microcréditos).

Según sus modalidades y directrices, se trata de programas que, con excepción del

2022	2023	2024
238 014.73	339 341.40	465 048.65
20 037.52	26 577.80	27 860.38
33 210.58	34 992.10	49 869.76
34 499.99	37 554.30	39 366.59
21 696.59	23 090.50	24 204.73
10 583.89	11 162.40	11 701.07
29 903.87	37 136.50	38 928.63
1 943.00	1 239.20	371.06
4 180.00	6 647.40	4 446.00
Sin presupuesto	Sin presupuesto	Sin presupuesto
394 070.17	517 714.60	661 796.87
1 311	1 524	1 742
883.62	773.60	415.46
(121 progs.)	(121 progs.),	(123 progs.)
30.33%	33.95%	37.98%

de Reconstrucción, otorgan transferencias monetarias como su principal servicio y tienen como objetivo la protección social de población que en el ideario de la 4T se considera prioritaria: adultos mayores, personas con discapacidad, estudiantes, jóvenes que no estudian ni trabajan, campesinos y personas con micronegocios. Pero al mismo tiempo son programas que omiten el reconocimiento de la población en situación de calle como grupo vulnerable, y tampoco hacen efectivo el derecho social a la alimentación de los grupos poblacionales considerados, y aunque se mencione insistente el principio de «primero los pobres», en la cartera de programas del sexenio 2019-2024 ningún programa eligió a sus beneficiarios con el criterio de los ingresos por debajo de la línea de pobreza<sup>1</sup> (Martínez-Espinoza, 2024).

El presupuesto de los programas sociales prioritarios correspondió al 26.4% del total de los programas sociales en 2019, y llegó al 37.98% en 2024. Aunque en este año se redujeron las asignaciones de cuatro programas (el de becas de educación básica, Jóvenes Construyendo el Futuro.....

<sup>1</sup> La afirmación más precisa es que no hubo programa social destinado a la población que viviera en los ámbitos urbano y rural con ingresos inferiores a la línea de pobreza y que en el medio rural no poseyera 2.5

hectáreas, pues el programa Sembrando Vida fue el único que estableció los ingresos por debajo de las líneas de pobreza como uno de sus criterios de selección de población beneficiaria, el cual tenía que completarse con la mayoría de edad y la posesión de 2.5 hectáreas para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.

ro, el de Reconstrucción y el de Mejoramiento Urbano) y uno desapareció (el de Microcréditos), el incremento global se debió al aumento del Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que pasó de un monto inicial de 100 000 millones de pesos en 2019 a una asignación de 465 000 millones en 2024, lo que implicó un crecimiento de 365%.

Dado lo anterior, el siguiente paso es examinar cómo se expresa este esfuerzo presupuestal en términos de cobertura de hogares y orientación redistributiva, es decir, qué proporción de hogares accedió a los programas sociales y cómo se distribuyó este acceso entre distintos grupos de ingreso.

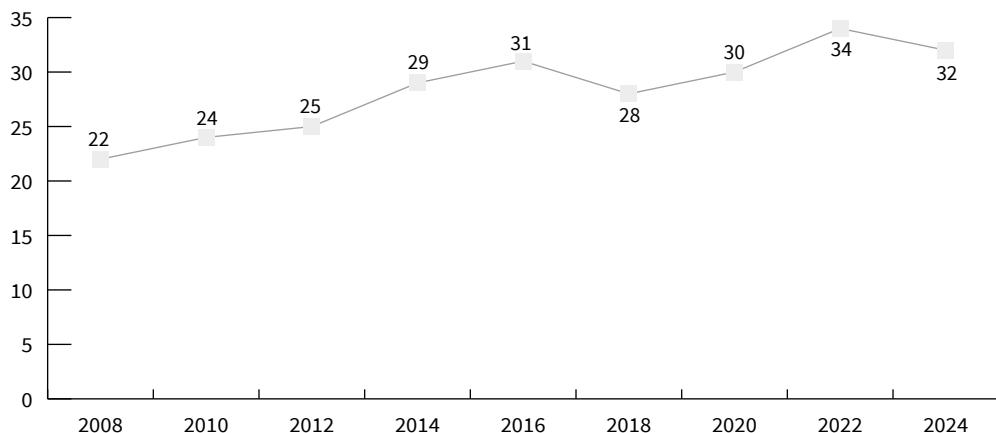
#### *Cobertura y relevancia de los programas sociales del primer gobierno de la 4T*

En el libro donde hace un balance de la mitad de su mandato, publicado en 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador aseveró que los programas sociales de su gobierno tenían un 70% de cobertura en el país: «El dinero que antes se robaban ahora llega a los de abajo, a los olvidados, a los vecinos, a los marginados de nuestro país. Puedo afirmar, a este respecto, que el 70% de los hogares de México recibe cuando menos un programa de bienestar o se beneficia de alguna manera del presupuesto nacional» (López-Obrador, 2021, p. 86).

Tal afirmación merece ser contrastada con varias fuentes. La ENIGH, que levanta el INEGI cada dos años, es el instrumento estadístico tradicional para el análisis de la cobertura de los programas sociales. La información del periodo 2008-2024 muestra una trayectoria marcada por expansiones, ajustes y reconfiguraciones institucionales. En un primer momento (2008-2016), la cobertura se incrementó de manera sostenida, pues pasó de 22% a 31%; sin embargo, en 2018 se registró un descenso a 28%, coincidente con la transición gubernamental.

Durante el primer gobierno de la 4T la cobertura experimentó una recuperación significativa, y alcanzó su punto más alto en 2022 con 34% de los hogares beneficiados. No obstante, en 2024 se observó de nuevo un ligero retroceso a 32%.

En suma, la serie revela que a pesar de los incrementos observados la cobertura de los programas sociales sigue siendo parcial: en 2024 apenas uno de cada tres hogares recibió algún beneficio. Asimismo, las variaciones registradas en los años de transición política sugieren que la cobertura no sólo depende de criterios técnicos de focalización, sino tam-

**Gráfica 3 | Cobertura nacional de programas sociales según la ENIGH**

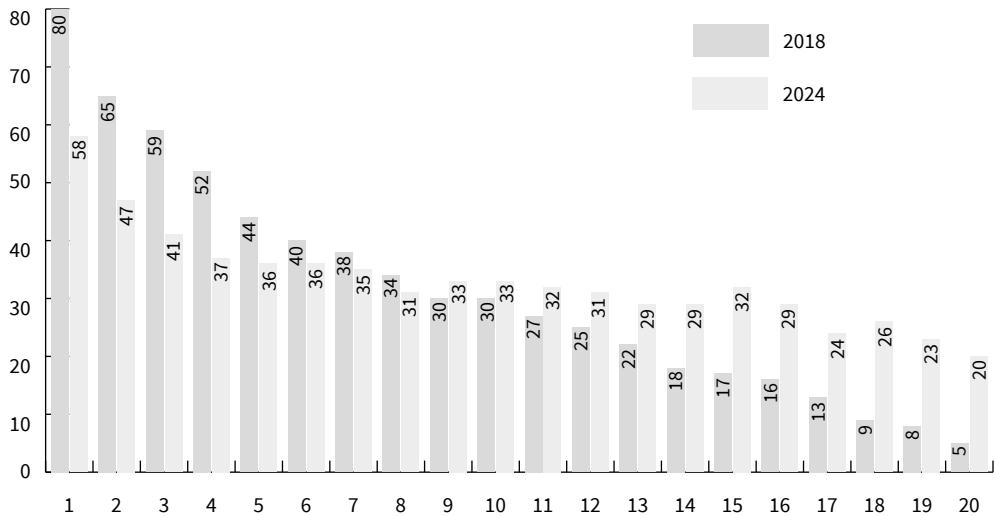
Fuente: Jaramillo-Molina (2024, p. 5).

bién de cambios en las prioridades gubernamentales y de los procesos de rendición de cuentas que inciden en el diseño y la operación de los programas.

Para precisar las tendencias agregadas de cobertura, el análisis se desagrega por veintiles de ingreso, a fin de observar su orientación distributiva entre 2018 y 2024. La comparación entre estos dos años evidencia un cambio significativo en la orientación distributiva de la política social. En 2018 los apoyos se concentraban claramente en los hogares de menores ingresos —con una cobertura de 80% en el primer veintil, frente a apenas 5% en el más alto—; sin embargo, en 2024 se observó una reducción en los estratos pobres (58% en el primer veintil) y un incremento sustancial en los hogares de mayores ingresos, que pasaron de 5% a 20% en el último veintil. En los sectores medios la cobertura se mantuvo relativamente estable, pues osciló entre 35% y 40% (véase gráfica 4).

Este patrón sugiere una transición de un modelo focalizado a esquemas de mayor universalización, impulsados por programas prioritarios como la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores o las becas educativas, que no establecen restricciones estrictas de ingreso. No obstante, dicha expansión redujo la progresividad del gasto social: la brecha de cobertura entre los hogares más pobres y los más ricos se acortó de 75% a 38% en seis años. En consecuencia, aunque la política social de la 4T amplió su alcance

Gráfica 4 | Porcentaje de hogares que reciben programas sociales, por veintiles de población por ingreso, 2018, 2024



Fuente: Jaramillo-Molina (2024, p. 5).

poblacional, también debilitó su carácter redistributivo, con implicaciones relevantes para su efectividad en la disminución de la pobreza y la desigualdad.

Este panorama, derivado de la ENIGH, puede complementarse con fuentes administrativas. En particular, los informes de la Secretaría de Bienestar permiten analizar la cobertura de programas específicos con base en la población objetivo y la atendida. Se trata de los informes trimestrales que elabora esta secretaría sobre los programas de subsidios que forman parte del Ramo Administrativo 20 Bienestar, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 181 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En este caso se examina la cobertura de tres programas sociales prioritarios con la información disponible del periodo 2021-2024 (véase cuadro 2, p. 22).

La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, programa emblemático del periodo, muestra amplias variaciones: mientras que en 2022 y 2023 la cobertura superó el 100% por desajustes en las proyecciones demográficas o en la depuración de padrones, en 2024 descendió a 91.9% precisamente por la ampliación de la población objetivo a más de 13 millones de personas. Este comportamiento ilustra cómo los criterios

de planeación y estimación impactan directamente en la consistencia de los resultados, lo cual plantea retos de transparencia en el cálculo de metas y la rendición de cuentas sobre su cumplimiento.

En contraste, el programa Sembrando Vida mantiene coberturas persistentemente bajas (alrededor del 20% de su población objetivo), con tendencia decreciente. La brecha entre la población meta y la población atendida revela un desfase estructural entre los propósitos oficiales de inclusión productiva y la capacidad presupuestal y operativa del programa, lo que interpela la eficacia de su diseño y obliga a cuestionar la coherencia entre la asignación de recursos y el alcance real.

Por su parte, la Pensión para Personas con Discapacidad Permanente tuvo un avance progresivo hasta 2023, con coberturas superiores al 80%, lo cual refleja una gestión más alineada a su población objetivo. No obstante, en 2024 la cobertura se redujo abruptamente a 54.7% debido a que se duplicó la población meta (pasó de 1.5 a 2.6 millones) y superó la capacidad del presupuesto asignado. Este caso pone de relieve las tensiones entre la ampliación de derechos sociales y la sostenibilidad fiscal, así como la importancia de contar con mecanismos de fiscalización que evalúen la factibilidad y transparencia de las metas gubernamentales.

En conjunto, el contraste entre estos tres programas confirma que la cobertura no depende exclusivamente del número de beneficiarios, sino también de cómo se definen y actualizan las poblaciones objetivo y de la consistencia presupuestal para sostenerlos. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, estas variaciones plantean desafíos en la evaluación de la coherencia entre diseño institucional, asignación de recursos y efectividad de los programas sociales como instrumentos de política pública de gran magnitud.

Concluida la revisión de la cobertura, corresponde analizar la dimensión de la fiscalización, para identificar hasta qué punto el crecimiento del gasto y de los beneficiarios se acompaña de controles efectivos en su gestión.

#### *Fiscalización de los programas sociales del primer gobierno de la 4T*

Entre 2007 y 2024, el gasto público en México pasó de 1.89 a 6.73 billones de pesos, lo que representa un incremento absoluto de 4.83 billones y un crecimiento relativo de 255%. Este comportamiento presenta trayectorias diferenciadas por sexenios. El periodo 2007-2012 registró el mayor crecimiento proporcional, con un aumento de 75%, lo que

**Cuadro 2. Cobertura de los programas sociales prioritarios gestionados por la Secretaría de Bienestar, 2021-2024**

Programa	2021	2022
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Población objetivo: 10 321 914 Población atendida: 9 632 383 Cobertura*: 93.31%	Población objetivo: 10 321 914 Población atendida: 10 936 764 Cobertura: 105.95%
Sembrando Vida	Población objetivo: 2 116 003 Población atendida: 449 936 Cobertura: 21.26%	Población objetivo: 2 138 374 Población atendida: 470 727 Cobertura: 22.01%
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente**	Población objetivo: 1 515 841 Población atendida: 990 834 Cobertura: 65.36%	Población objetivo: 1 515 841 Población atendida: 1 224 629 Cobertura: 80.78%

\* Cobertura: población atendida/población objetivo. Cifras a diciembre de cada año. Las variaciones reflejan tanto cambios en padrones como ampliaciones de la población objetivo.

\*\* Este programa informó de la entrega de apoyos económicos y en especie a población de 0 a 17 años. Si se sumaban ambos tipos de apoyo se presentarían duplicidades, pues quienes recibieron apoyos en especie también tuvieron apoyos económicos; por eso en el cuadro sólo se tomaron en cuenta los apoyos económicos.

refleja un fuerte incremento del gasto en dichos años. Entre 2013 y 2018, en contraste, el gasto se incrementó en sólo 22.6%, lo que constituye una etapa de menor dinamismo. Finalmente, en el sexenio 2019-2024 el gasto creció 59%, con lo que alcanzó su más alto nivel histórico, aunque sin superar la intensidad del aumento observado en el primer periodo. Ahora bien, para comprender mejor la orientación de estos recursos y su vinculación con las prioridades gubernamentales resulta indispensable examinar el gasto público en su clasificación funcional, en particular el destinado al rubro de desarrollo social.

	2023	2024
Población objetivo:	Población objetivo:	
10 321 914	13 332 762	
Población atendida:	Población atendida:	
12 331 539	12 247 766	
Cobertura: 119.46%	Cobertura: 91.86%	
Población objetivo:	Población objetivo:	
2 218 297	2 309 495	
Población atendida:	Población atendida:	
469 304	446 738	
Cobertura: 21.15%	Cobertura: 19.34%	
Población objetivo:	Población objetivo:	
1 515 841	2 654 788	
Población atendida:	Población atendida:	
1 308 244	1 451 941	
Cobertura: 86.30%	Cobertura: 54.69%	

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de la Secretaría de Bienestar (2022, 2023, 2024, 2025).

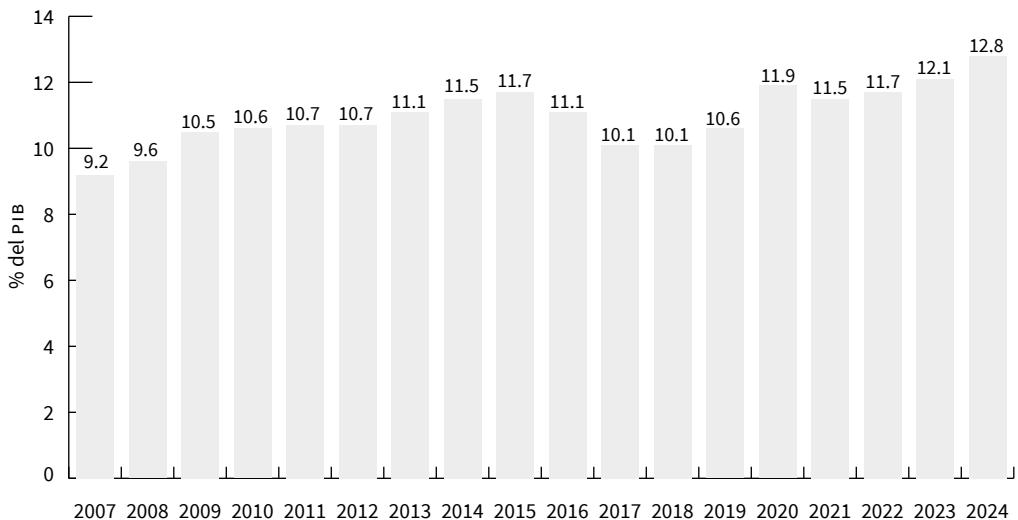
sexenio la proporción descendió a 10.1%, es decir, tuvo un retroceso de 1.0% respecto al inicio del periodo. Esto evidencia una etapa de contención y cierta inestabilidad, en que la función social perdió peso relativo en el gasto público a pesar de haber alcanzado niveles altos a mediados del sexenio.

En contraste, durante el periodo 2019-2024 se observa un repunte significativo: de 10.6% a 12.8% del PIB, lo que equivale a un crecimiento de 2.2% y al nivel más alto de toda la serie. La gráfica 5 muestra que esta expansión fue sostenida año con año, lo cual refuerza la idea de que el desarrollo social se convirtió en un eje prioritario de la política

Con respecto al gasto programable del sector público en desarrollo social (que incluye los ámbitos de protección ambiental, vivienda, servicios a la comunidad como salud, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, así como educación, protección social, y otros asuntos sociales) ha habido incrementos y descensos entre 2007 —año en que inició la categorización de desarrollo social por parte de la SHCP— y 2024.

Entre 2007 y 2024 el gasto en desarrollo social en México aumentó de 9.2% a 12.8% del producto interno bruto (PIB), lo que representa un crecimiento total de 3.6% en el periodo. Pero este comportamiento no fue lineal, sino que presenta trayectorias diferenciadas por sexenios y ciertos vaivenes intermedios. Entre 2007 y 2012 hubo un aumento sostenido de 1.5%, pues pasó de 9.2% a 10.7% del PIB, lo que refleja un aumento continuo del gasto social como proporción del gasto público total. De 2013 a 2018 la dinámica fue más irregular: en 2015 se alcanzó un máximo de 11.7%, pero hacia el cierre del

Gráfica 5 | Gasto programable del sector público en desarrollo social como porcentaje del PIB, 2007-2024



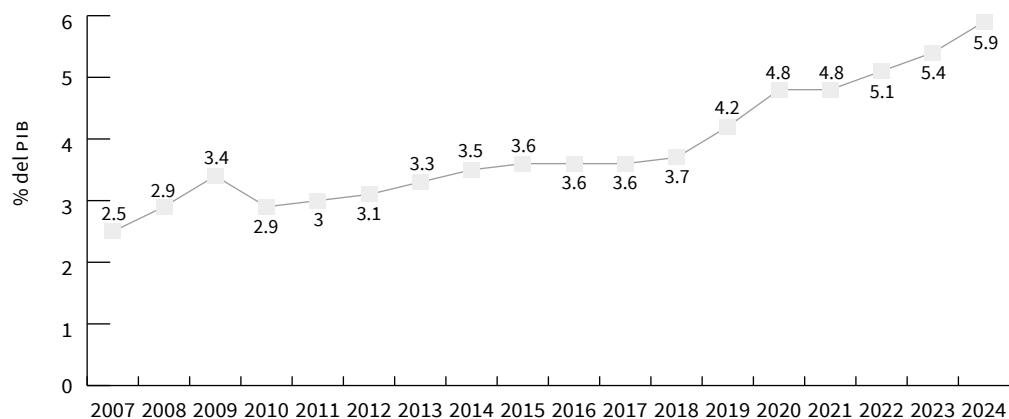
Fuente: Elaboración propia con base en información del gasto programable del sector público presupuestario. Clasificación funcional. Porcentaje del PIB (SHCP, s.f.).

pública del sexenio. El aumento reciente es particularmente relevante porque se produce en un contexto de estancamiento económico, y esto implica que el gasto social creció no sólo en términos absolutos, sino también como proporción del PIB.

En conjunto, el comportamiento de la serie refleja que aun cuando la tendencia de largo plazo es ascendente, la intensidad del esfuerzo social ha estado marcada por ciclos de expansión, contención y repunte, asociados tanto a prioridades gubernamentales como a condiciones macroeconómicas. El cálculo de promedios por sexenio confirma esta trayectoria diferenciada. Entre 2007 y 2012 el gasto social representó en promedio 9.95% del PIB, lo que refleja una expansión gradual respecto al inicio del periodo. En 2013-2018 el promedio se elevó a 10.97%, aunque con una marcada inestabilidad que culminó en un descenso al cierre del sexenio. Finalmente, en 2019-2024 el gasto social alcanzó un promedio histórico de 11.7% del PIB, lo que da cuenta de la centralidad que adquirió el desarrollo social en la estrategia de la 4T.

Dentro de la función de desarrollo social en el gasto programable, la protección so-

Gráfica 6 | Gasto en protección social, 2007-2024 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (s.f.).

cial constituye uno de sus ámbitos más relevantes, pues integra erogaciones vinculadas con enfermedad e incapacidad, edad avanzada, familia e hijos, desempleo, alimentación y nutrición, apoyo a la vivienda, atención a pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, así como diversas acciones de seguridad y asistencia social (CNAC, 2010, pp. 62-63). Esta amplitud explica que, aun cuando su tamaño relativo sea menor respecto al gasto total en desarrollo social, su dinamismo reciente lo ha convertido en un eje central de la política social en México.

Entre 2007 y 2024 el gasto en protección social creció de 2.5% a 5.9% del PIB, para un aumento de 3.4%, mientras que el gasto en desarrollo social creció de 9.2% a 12.8% (3.6%). En términos de peso dentro del gasto público, el desarrollo social mantiene la mayor proporción, pero la protección social muestra una expansión mucho más acelerada: su crecimiento relativo fue de 136%, en contraste con el 39% del desarrollo social. Esto refleja que en los últimos años las erogaciones ligadas a la protección frente a riesgos de vida y vulnerabilidades sociales han ganado mayor centralidad en la asignación de recursos (véase gráfica 6).

Por sexenios, el contraste es aún más ilustrativo. En el sexenio 2007-2012 ambos rubros crecieron, con promedios de 9.95% del PIB en desarrollo social y 3.0% en protección social. En el de 2013 a 2018 el desarrollo social mostró fluctuaciones; alcanzó 11.7% en

2015, pero descendió a 10.1% en 2018 (el promedio fue de 10.97%), mientras que la protección social aumentó de 3.3% a 3.7% (en promedio 3.5%). En el sexenio 2019-2024 se observa la expansión más marcada: el desarrollo social alcanzó un promedio histórico de 11.7%, y la protección social se consolidó como el componente más dinámico, con un promedio de 5.05% y un crecimiento neto de 1.7%.

En conjunto, el análisis confirma que aun cuando el desarrollo social sigue siendo el rubro de mayor peso en el gasto público, la protección social ha cobrado un dinamismo notable dentro de esta función, lo cual refuerza la orientación de la política pública hacia la ampliación de apoyos vinculados a riesgos sociales estructurales. Aunque el desarrollo social conserva la mayor proporción en el gasto público, la protección social es el componente más dinámico en el periodo reciente. Es necesario examinar también el grado en que los recursos son ejercidos con apego a criterios de legalidad y transparencia. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, la expansión del gasto social y de sus componentes obliga a atender no sólo a su tamaño, sino también a los resultados de la fiscalización, en particular a los montos por aclarar que la ASF ha identificado en el periodo 2016-2023, los cuales constituyen un indicador clave sobre la calidad del control y el uso de los recursos públicos.

Las fiscalizaciones de las cuentas públicas que realiza la ASF son relevantes para contar con información del gasto público y sus posibles desfalcos. En el examen de las correspondientes al periodo 2016-2023, las últimas publicadas hasta el momento de escribir este artículo, se observan dinámicas diferenciadas entre sexenios y entre el total auditado y el sector de desarrollo social. En términos absolutos, el monto más elevado del periodo corresponde a 2018, último año del gobierno de Enrique Peña Nieto, con 173 050 millones de pesos, seguido por 2016 y 2019 (105 713 y 99 396 millones, respectivamente). En el gobierno de la 4T, el nivel más alto se registró en 2019, primer año de la administración, con 99 396 millones, lo que lo ubica como el tercer mayor monto del periodo. Sin embargo, la cifra más baja de todo el ciclo corresponde a 2022, con 29 765 millones, lo que refleja un descenso significativo respecto a los años previos (véase cuadro 3).

La lectura de estos resultados debe matizarse a partir de la representatividad de la muestra auditada, que en el caso del gobierno de la 4T ha sido consistentemente inferior a la de los últimos años del sexenio anterior. En 2019, 2021, 2022 y 2023 la muestra osciló entre 44.9% y 48.3%, mientras que en 2016 se había alcanzado 74.1%. Esta menor cober-

Cuadro 3. Montos por aclarar globales y del sector desarrollo social  
de la fiscalización de las cuentas públicas, 2016-2023

Año	Representatividad de la muestra auditada*	Total		Desarrollo social	
		Monto por aclarar	Porcentaje del total auditado	Monto por aclarar	Porcentaje del total auditado
		(miles de pesos)		(miles de pesos)	
2016	74.10	105 713 700.2	0.63	4 424 779.5	2.48
2017	47.98	67 337 067.0	0.65	2 333 169	1.70
2018	50.05	173 050 712.0	1.44	5 194 000.3	1.77
2019	44.93	99 396 584.8	1.37	6 907 896.6	1.95
2020	50.88	60 834 134.6	0.72	7 365 907.5	0.87
2021	45.96	61 840 334.5	0.67	1 842 236.7	0.41
2022	46.97	29 765 904.8	0.36	2 705 760.0	0.45
2023	48.28	51 979 042.4	0.56	3 802 127.6	0.27

\* La interpretación temporal debe considerar la representatividad de la muestra auditada, que varía entre años y condiciona la comparabilidad de montos y porcentajes.

Alcance y límites de las auditorías de la ASF: 1) las auditorías no cubren la totalidad del gasto ni todos los programas cada año; 2) hay ejercicios sin auditoría (s/A) para programas específicos, lo que reduce la comparabilidad anual; 3) la representatividad del universo auditado varía entre ejercicios, por lo que los montos por aclarar deben leerse en proporción al gasto auditado, y 4) cuando se promedian períodos, se reporta el número de auditorías consideradas y las advertencias pertinentes de cobertura.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la fiscalización superior de las cuentas públicas (ASF, 2016, 2017, 2018, 2019, 2021, 2022, 2023, 2025).

tura de auditorías implica que los montos por aclarar, aunque bajos en algunos ejercicios, no necesariamente reflejan un mejor control del gasto, sino un universo auditado más reducido.

Si el análisis se realiza en términos relativos (como porcentaje del total auditado), los resultados cambian. El porcentaje más alto del periodo se registra en 2018 con 1.44%, seguido por 2019 con 1.37% y 2020 con 0.72%. De hecho, en las cuentas públicas de 2019,

2020 y 2021 del gobierno de la 4T se observan el segundo, tercero y cuarto porcentajes más altos del periodo, lo cual indica que, en proporción al gasto auditado, la frecuencia de irregularidades fue elevada en los primeros años de la administración.

En el sector desarrollo social los resultados son aún más significativos. El monto más alto del periodo corresponde a 2020 con 7 365 millones de pesos, seguido de cerca por 2019 con 6 907 millones. Es decir, en el ámbito social los dos mayores montos por aclarar del periodo corresponden al gobierno de la 4T. Al considerar los porcentajes del total auditado, el valor más alto (2.48%) se presentó en 2016, pero el segundo mayor (1.95%) en 2019, ya bajo la nueva administración. En años posteriores los montos disminuyen, aunque en 2023 aún ascienden a 3 802 millones, y esto refleja que persisten retos de control en este rubro prioritario.

En conjunto, el análisis de los montos por aclarar revela que, pese a la magnitud creciente del gasto público, y en particular del gasto en desarrollo y protección social, persisten debilidades estructurales en la fiscalización y representatividad de las auditorías. Mientras que el gasto social ha ganado centralidad en la política pública reciente, los datos de la ASF muestran que su operación no está exenta de irregularidades y observaciones relevantes, lo que subraya la importancia de articular el análisis de la cobertura y los montos ejercidos con el de transparencia, legalidad y control democrático.

Tras revisar la evolución del gasto público, así como las tendencias del gasto en desarrollo social, y de la protección social dentro de éste, resulta necesario pasar al análisis de los programas específicos en los que se concentran dichas erogaciones. Los llamados programas prioritarios de la 4T absorben una proporción significativa de los recursos destinados al ámbito social, y por ello han sido objeto de revisión por parte de la ASF. Examinar los montos por aclarar en estos programas entre 2019 y 2023 permite vincular la discusión sobre la extensión y orientación del gasto con la dimensión de la fiscalización, lo que aporta una perspectiva más concreta sobre los retos de rendición de cuentas en la política social reciente.

El análisis de los montos por aclarar en programas prioritarios de la 4T durante el periodo 2019-2023, presentado en el cuadro 4, revela diferencias significativas entre esquemas, tanto en magnitud absoluta como en recurrencia de observaciones. En términos agregados, el programa con mayor monto acumulado es Sembrando Vida con 1 841 millones de pesos, resultado principalmente de las observaciones realizadas en 2019 (1 832

millones). En los ejercicios posteriores no se reportan cifras relevantes, en parte porque en dos años no se aplicaron auditorías (s/A), lo que limita la posibilidad de identificar irregularidades adicionales y acota la comparación longitudinal.

La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, el programa más masivo en términos de beneficiarios y presupuesto, acumuló 1 072 millones de pesos en observaciones, con montos distribuidos a lo largo de varios ejercicios: 2019 (992 millones), 2021 (77 millones), 2022 (2 millones) y 2023 (0.5 millones). La recurrencia de observaciones, aunque decreciente en tamaño, muestra que incluso en programas de carácter universal las auditorías han detectado inconsistencias relevantes.

La magnitud de los montos por aclarar en el actual programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores encuentra un antecedente en la administración de Enrique Peña Nieto. Durante el sexenio 2013-2018, la entonces Pensión para Adultos Mayores fue el programa del sector desarrollo social con mayores montos de recuperaciones: de acuerdo con las fiscalizaciones de 2013, 2014, 2016 y 2018, éstas ascendieron a 890 millones de pesos. La comparación entre ambos períodos muestra que, pese a los cambios en el diseño institucional, este tipo de programas ha estado sistemáticamente expuesto a observaciones relevantes en la fiscalización, lo que subraya la necesidad de fortalecer sus mecanismos de control y rendición de cuentas.

En el caso de Becas para el Bienestar Benito Juárez García los montos por aclarar sumaron 291 millones, concentrados en 2019 (263 millones) y con montos menores en 2021 y 2023. Aquí también destaca la ausencia de auditorías en 2020 y 2022, lo que impide evaluar de manera continua la trayectoria del programa. Jóvenes Construyendo el Futuro registró en total 238 millones, con observaciones en todos los ejercicios entre 2019 y 2022; si bien ninguna de ellas alcanzó volúmenes tan altos como en Sembrando Vida o la Pensión de Adultos Mayores, la recurrencia de montos refleja problemas persistentes en su operación y seguimiento administrativo. Finalmente, la Pensión para Personas con Discapacidad Permanente sumó 133 millones, con un monto particularmente elevado en 2021 (128 millones), lo cual muestra que aun cuando se trata de un programa de menor tamaño presupuestal, tampoco ha estado exento de observaciones significativas en la fiscalización.

En conjunto, los resultados permiten establecer tres hallazgos principales. Primero, los montos por aclarar más altos se concentran en los programas de mayor presupues-

Cuadro 4. Montos por aclarar de los programas prioritarios de la 4T, 2019-2023  
(miles de pesos)

Programa	Auditoría	Auditoría	Auditoría
	2019	2020	2021
Sembrando Vida	1 832 710.9	s/A*	8 470.8
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	992 680.4	s/A	77 141.6
Becas para el Bienestar Benito Juárez García	263 695.4	s/A	27 155.2
Jóvenes Construyendo el Futuro	126 678.3	28 096.9	78 815.9
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	4 697.1	s/A	128 018.1

\* s/A: sin auditorías (no se aplicaron auditorías a ese programa en el ejercicio indicado).

Advertencia de comparabilidad: la ausencia de auditorías en ciertos años limita las inferencias longitudinales; montos bajos o nulos no implican necesariamente mejora del control, sino un universo no revisado en ese ejercicio.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la fiscalización superior de las cuentas públicas (ASF, 2019, 2021, 2022, 2023, 2025).

to (Sembrando Vida y Pensión de Adultos Mayores), lo que refleja riesgos inherentes a su escala masiva. Segundo, la recurrencia de observaciones en programas como Jóvenes Construyendo el Futuro y la Pensión de Personas con Discapacidad evidencia que los problemas de gestión no se limitan a un solo ejercicio, sino que reaparecen en distintas revisiones. Tercero, la concentración de montos en los primeros años de la administración (2019 y 2021) no necesariamente implica una mejora posterior, pues en varios ejercicios intermedios no se realizaron auditorías, lo que reduce la posibilidad de darles seguimiento y dificulta extraer conclusiones firmes sobre la evolución del control.

En el marco de un gasto público que ha crecido de manera sostenida y de un gasto social que ha alcanzado máximos históricos, los montos por aclarar en programas prioritarios ponen de relieve la necesidad de vincular la expansión presupuestal con un escrutinio más riguroso de la efectividad y legalidad en el uso de los recursos. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, estos hallazgos refuerzan la importancia de considerar no sólo la magnitud del gasto, sino también el alcance y la continuidad de las auditorías, que resultan decisivas para garantizar transparencia y control democrático.

Más allá de los montos por aclarar, es importante considerar la naturaleza de las ob-

Auditoría	Auditoría	Total
2022	2023	
S/A	72	1 841 253.7
1 986.6	583.2	1 072 391.8
S/A	374.5	291 225.1
5 110.9	0	238 702.0
S/A	272.2	132 987.4

servaciones formuladas por la ASF, que muestran los tipos de irregularidades recurrentes en la gestión de los programas sociales. Al revisar a detalle los informes de fiscalización, la ASF ha señalado la repetición de prácticas irregulares en la gestión de los programas sociales durante el gobierno de la 4T. Entre ellas destacan pagos a personas beneficiarias sin acreditar que cumplían con los requisitos de las reglas de operación, pagos duplicados sin justificación, transferencias a personas fallecidas, erogaciones por obras no realizadas, así como pagos sin documentación válida. Estas prácticas ya habían sido identificadas en años previos, y su persistencia evidencia limitaciones en los mecanismos de control administrativo (ASF, 2019). Un ejemplo ilustrativo se encuentra en Jóvenes Construyendo el Futuro, programa en que la

ASF documentó que en 2019 y 2020 casi 30 000 personas recibieron apoyos superiores al monto establecido, mientras que una veintena apenas si recibió un centavo; además, no fue posible demostrar que más de 17 000 beneficiarios realmente se capacitaran en un centro de trabajo, y se detectaron pagos por casi cinco millones de pesos a trabajadores de dependencias públicas, empresas privadas y tutores registrados irregularmente como becarios del programa.

El cuadro 5 sistematiza este tipo de observaciones en distintos programas sociales durante la fiscalización de las Cuentas Públicas de 2019 a 2023. Las irregularidades abarcan desde fallas en la identificación de la población objetivo, inconsistencias en los padrones de beneficiarios y pagos indebidos o duplicados hasta la falta de acreditación en el cumplimiento de metas y resultados.

En síntesis, la evidencia de la ASF sugiere que la expansión presupuestal de los programas sociales prioritarios ha coexistido con observaciones recurrentes de gestión (padrones, elegibilidad, pagos, metas), cuya lectura debe considerar la variabilidad en la representatividad de las auditorías y los ejercicios s/A. Esto refuerza la pertinencia de articular tamaños de gasto, cobertura y fiscalización en un mismo marco de rendición de cuentas,

**Cuadro 5. Resumen de observaciones de la ASF a los programas sociales en su fiscalización de las cuentas públicas 2019-2023**

Observación	Programas sociales*
Errores en la identificación, cuantificación e integración de la población objetivo y beneficiaria.	PBPAM (2021), PVS (2021)
Falta de información y validación de los criterios de elegibilidad de la población beneficiaria.	ICF (2019), PABNNHMT (2022), PBPAM (2021), PBPD P (2019, 2022), SV (2019, 2021, 2022), UBBJG (2019)
Falta de información que sustente pagos a beneficiarios y servicios contratados.	BBBJG (2019), PBPD P (2019, 2021), SV (2019, 2020, 2021)
Incremento de pagos por servicios contratados sin justificación.	PVS (2020)
Pago a beneficiarias y beneficiarios que no cumplían con los requisitos, criterios de elegibilidad o con documentación incompleta.	BBBJG (2019), JCF (2019, 2020), JEF (2022), PABNNHMT (2019, 2022), PBPAM (2019, 2020, 2022), PBPD P (2019), SV (2019, 2020), UBBJG (2019)
Pagos duplicados a personas beneficiarias.	JCF (2020), PBPAM (2019), PBPD P (2019, 2020, 2021)
Pagos diferenciados a personas beneficiarias sin justificación (a unas personas se les otorgó más del monto establecido y a otras se les dio menos).	JCF (2019), PABNNHMT (2019), PBPD P (2019), SV (2019)
Pago a personas fallecidas	BBBJG (2019), JCF (2020), PBPAM (2019, 2020, 2022), PBPD P (2019)
Pagos a personas ilocalizables.	PBPAM (2022), PBPD P (2019),
Inconsistencias en el número de población beneficiaria y apoyos entregados (más apoyos con respecto al número de beneficiarios).	PBEC (2020), PBPD P (2019), PBPAM (2021), SV (2019)
Inconsistencias en el número de apoyos entregados y reportados (se otorgó una cantidad mayor que la reportada).	PBPAM (2021)

*Continúa...*

Observación	Programas sociales*
Falta de acreditación en la cantidad y transferencia de recursos entregados a beneficiarias y beneficiarios.	BBBJG (2019), sv (2019, 2022)
Falta de información sobre la baja, cancelación y retención de pagos a personas beneficiarias.	PBPAM (2021), PBPDP (2019), sv (2019)
Falta de acreditación y recuperación de recursos a la Tesorería Superior de la Federación.	BBBJG (2019), PBPDP (2019), PVS (2020), sv (2020)
Incongruencias y vacíos en los padrones de beneficiarios.	JCF (2020), PABNNHMT (2019, 2022), PBEC (2020), PBPAM (2021, 2022), PBPDP (2019, 2022), sv (2019, 2022)
Falta de acreditación en el cumplimiento de metas y de los resultados del programa.	BUEEMSBJ (2020), PABNNHMT (2022), PBEC (2020), PBPAM (2021), PVS (2021), UBBJG (2019)

\* Siglas: Becas para el Bienestar Benito Juárez García (BBBJG), Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (BUEEMSBJ), Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), Jóvenes Escribiendo el Futuro (JEF), Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT), Programa de Becas Elisa Acuña (PBEC), Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM), Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PBPDP), Programa de Vivienda Social (PVS), Sembrando Vida (sv), Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (UBBJG).

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de los informes de resultados de fiscalización superior de las cuentas públicas (ASF, 2019, 2021, 2022, 2023, 2025).

y abre una agenda de mejora institucional en planeación de poblaciones objetivo, trazabilidad de padrones y continuidad de los ejercicios de auditoría.

### *Conclusiones*

El análisis de los programas sociales del primer gobierno de la 4T desde la perspectiva de la rendición de cuentas financiera muestra avances relevantes y desafíos persistentes. En términos presupuestales, se observa un aumento histórico en la asignación de recursos, con un énfasis creciente en la función de desarrollo social, y en particular en la protección social. En cobertura, las encuestas de hogares y los registros administrativos revelan un

cambio distributivo: una ampliación hacia esquemas más universalistas que redujeron la progresividad del gasto, lo que plantea tensiones entre ampliación de derechos y focalización en los sectores más pobres.

Desde el ángulo de la fiscalización, los montos por aclarar evidencian que las irregularidades no han desaparecido, sino que se concentran en programas de gran escala y en los primeros años de implementación. La recurrencia de observaciones en distintos programas muestra deficiencias estructurales en la gestión administrativa, agravadas por la limitada representatividad de las auditorías en algunos ejercicios y la ausencia de revisión en otros. Estas restricciones de cobertura condicionan la comparación anual y la lectura de tendencias.

La masificación de programas conlleva riesgos administrativos previsibles (padrones, elegibilidad, pagos), que deben atenderse con controles *ex ante* (planeación y reglas claras), *ex dure* (trazabilidad de transferencias y cruces con registros civiles y laborales) y *ex post* (auditoría con representatividad suficiente).

Cuando la cobertura aumenta pero la representatividad de auditorías disminuye o hay ejercicios sin revisión, menores montos por aclarar pueden reflejar menos escrutinio, no mejor gestión. El indicador robusto es el porcentaje sobre el gasto auditado y su tendencia, junto con la naturaleza de las observaciones.

En la literatura comparada se ha documentado que la expansión de padrones y transferencias masivas incrementa la necesidad de mecanismos de integridad y control, donde la utilidad de la información depende de su articulación con capacidad de respuesta y sanción (*answerability* y *enforcement*). Esta evidencia, aunque heterogénea, subraya que los avances en auditoría, apertura de datos y estándares de integridad favorecen la corrección de desalineaciones administrativas (Fox, 2015; OECD, 2020). Se trata de criterios de referencia, no de hallazgos estimados en este estudio.

En materia de auditoría del sector público y gobernanza, los análisis comparados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para América Latina y el Caribe enfatizan la representatividad del universo auditado, la trazabilidad de los hallazgos y la comunicación de riesgos. Como referente normativo, estos criterios ayudan a interpretar resultados nacionales basados en registros y auditorías, sin extrapolar conclusiones más allá del alcance empírico del artículo (OECD, 2020).

En conjunto, los hallazgos confirman que la política social de la 4T se ha convertido

en un pilar central del gasto público, pero su legitimidad depende no sólo de la magnitud de los recursos ni de su cobertura, sino de la capacidad institucional para garantizar transparencia, legalidad y control democrático. Con ello se responde la pregunta planteada: la expansión del gasto y la cobertura requiere, para ser legítima y sostenible, capacidades efectivas de transparencia, legalidad y control democrático.

El reto hacia adelante es consolidar mecanismos de fiscalización más robustos, fortalecer la planeación de poblaciones objetivo, asegurar la trazabilidad de los padrones de beneficiarios y mantener la continuidad de las auditorías. Sólo de esta manera será posible que la expansión del gasto social se traduzca en efectividad redistributiva y en mayor confianza ciudadana en las instituciones.

### Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2016). *Informes del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2016*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2017). *Informes del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2018). *Informes del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2018*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2019). *Informes del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2019*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2022). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2020. Consolidado (primera, segunda y tercera entrega)*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2022). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2022*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2023). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2021. Matriz de datos básicos (primera, segunda y tercera entrega, consolidado)*. Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2025). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2023. Matriz de datos básicos (primera, segunda y tercera entrega, consolidado)*. Auditoría Superior de la Federación.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing public accountability: a conceptual frame-

- work. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CNAC) (2010, 27 de diciembre). Acuerdo por el que se emite la Clasificación funcional del gasto. *Diario Oficial de la Federación*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015). *Inventario Coneval de programas y acciones de desarrollo social 2014-2015: presentación y análisis*. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2024a). *Inventario Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social 2023-2024: presentación y análisis*. Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2024b). *Listado Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social 2024*. Coneval.
- Fox, J. A. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Fox, J. A. (2015). Social accountability: what does the evidence really say? *World Development*, 72, 346-361. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. En Hood, C. y Heald, D. (eds.), *Transparency: the key to better governance?* (pp. 25-43). Oxford University Press for the British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2025). *Pobreza multidimensional 2024*. INEGI.
- Jaramillo-Molina, M. E. (2024). *Análisis de resultados de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (2024) desde un enfoque de desigualdad y redistribución*. Instituto de Estudios sobre Desigualdad (INDESIG).
- López-Obrador, A. M. (2018, 1 de diciembre). *Discurso de toma de protesta como presidente de México*. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- López-Obrador, A. M. (2021). *A la mitad del camino*. Planeta.
- Martínez-Espinoza, M. I. (2024). *La política social de la 4T. Cambios, continuidades y contradicciones del combate a la pobreza y la procuración del bienestar social durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador*. UNICACH; Tirant lo Blanch.
- Merino, M. (2005). El desafío de la transparencia. En Instituto Electoral del Distrito Federal (ed.), *Democracia y transparencia*. Instituto Electoral del Distrito Federal.

- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- O'Donnell, G. (2004). The quality of democracy: why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2020*. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-en>
- Páramo, A. (2025, 29 de junio). Gracias a programas sociales, 11 millones de personas salieron de la pobreza. *Excélsior*.
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2020, 1 de septiembre). *2º Informe de gobierno 2019-2020*. Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2021, 1 de septiembre). *3º Informe de gobierno 2020-2021*. Presidencia de la República.
- Rose-Ackerman, S. (2005). *From elections to democracy: building accountable government in Hungary and Poland*. Cambridge University Press.
- Secretaría de Bienestar (2022). *4º Informe trimestral 2021. Programas de subsidio del ramo administrativo 20 - Bienestar*. Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Bienestar (2023). *4º Informe trimestral 2022. Programas de subsidio del ramo administrativo 20 - Bienestar*. Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Bienestar (2024). *4º Informe trimestral 2023. Programas de subsidio del ramo administrativo 20 - Bienestar*. Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Bienestar (2025). *4º Informe trimestral 2024. Programas de subsidio del ramo administrativo 20 - Bienestar*. Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s.f.). *Gasto programable del sector público presupuestario. Clasificación funcional. Porcentaje del PIB*. SHCP.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. F. (eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner.



# Sobre el problema y fenómeno de la corrupción: elementos para su conceptualización y definición

DAMIÁN IGNACIO LUGO GUTIÉRREZ

Recibido: 17 de septiembre de 2025. Aceptado: 10 de noviembre de 2025

*Resumen.* El objetivo de este artículo es analizar los elementos principales para la conceptualización y definición de la corrupción. Para ello, realiza una revisión de los marcos teóricos, analíticos y conceptuales sobre el fenómeno y contrasta sus alcances y limitaciones. Desde el mirador de la ciencia política, señala la relevancia de adoptar una noción moral o republicana en la definición del concepto, así como la validez y pertinencia de utilizar el Estado moderno como fuente del estándar para distinguir los actos o las prácticas corruptas. Finalmente, concluye que en el ámbito público la corrupción refiere a la captura de las instituciones del Estado o la apropiación ilegítima de lo público.

*Palabras clave:* corrupción, combate a la corrupción, captura del Estado, rendición de cuentas, políticas anticorrupción.

*About the problem and phenomenon of corruption:  
elements for its conceptualization and definition*

*Abstract:* The objective of this article is to analyze the main elements for the conceptualization and definition of corruption. It reviews the theoretical, analytical, and conceptual frameworks on the phenomenon and contrasts their scope and limitations. From the perspective of political science, it highlights the relevance of adopting a moral or republican notion in defining the concept, as well as

.....  
Damián Ignacio Lugo Gutiérrez Universidad de Guadalajara, México (correo electrónico: lugodamian@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0002-0174-2260>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi7.151> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

the validity and appropriateness of using the modern state as the source of the standard for distinguishing corrupt acts or practices. Finally, it concludes that in the public sphere, corruption refers to the capture of state institutions or the illegitimate appropriation of the public sphere.

*Keywords:* corruption, fight corruption, state capture, accountability, anti-corruption policies.

En los últimos treinta y cinco años, después de un largo periodo de escasa atención en el ámbito académico y de permanecer como un tema tabú en múltiples espacios, los estudios sobre corrupción han proliferado a nivel internacional (Heidenheimer, 1970b; Heidenheimer y Johnston, 2007; Johnston y Fritzen, 2021; Rothstein y Varraich, 2017). Sin embargo, las ciencias sociales contemporáneas —en particular la ciencia política— carecen de consenso sobre sus elementos básicos, como la manera de definirla, las causas que la provocan, la forma de medirla, los efectos que genera y las estrategias para combatirla (Heywood, 2015). Respecto a su definición, Heidenheimer (1970b) y Friedrich (2007) refieren que el concepto de corrupción ha tenido a lo largo de la historia diferentes significados y connotaciones, que van desde un uso indiscriminado, amplio y moral del término hasta enfoques y explicaciones con perspectivas más técnicas, escépticas, acotadas y precisas.

Actualmente, diversas organizaciones y organismos internacionales han visto la corrupción como un «cáncer» que debe ser erradicado de la sociedad y un problema que afecta el desarrollo económico y social de las naciones. A pesar de ello y de los múltiples esfuerzos realizados por erradicarla, los casos de éxito son la excepción y los resultados son poco alentadores (Heywood, 2015; Johnston y Fritzen, 2021; Mungiu-Pippidi, 2006). Una de las causas principales de este fracaso o de los insuficientes resultados de los esfuerzos anticorrupción es, de acuerdo con Johnston y Fritzen (2021), la visión equivocada que generalmente promueven agencias internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Transparencia Internacional o el Banco Mundial, pues consiste en aplicar ideas estandarizadas y remedios genéricos sin considerar las problemáticas particulares de cada región, las múltiples manifestaciones del fenómeno ni el anclaje político del problema. En otras palabras:

Johnston y Fritzen señalan que las reformas anticorrupción han tenido la tendencia a ser poco realistas, monocausales, simplistas, descontextualizadas y con teorías de cambio que dejan de lado

los aspectos políticos. La consecuencia de ese enfoque es, de acuerdo con los autores, que la corrupción puede volverse más perniciosa o simplemente que deja de poner atención en las preguntas o temas relevantes para su combate. Ejemplo de ello, refieren los autores, son las reformas y estrategias que contemplan la creación de agencias anticorrupción o la liberalización (por medio de la privatización y la descentralización) como vías inequívocas para combatir la corrupción. Así, los autores cuestionan la existencia de «narrativas mágicas» que no son completas ni reales, que carecen de una explicación clara de los mecanismos causales y que están basadas en supuestos erróneos del cambio, asumiéndolo desde una perspectiva lineal o mecánica o a partir de una visión singular, unidireccional y evolutiva (Lugo-Gutiérrez, 2023, pp. 209-210).

Con el propósito de comprender los marcos teóricos, analíticos y conceptuales sobre el fenómeno de la corrupción, este artículo muestra las diversas miradas que lo definen y explican, y contrasta sus principales alcances y limitaciones. A partir de la revisión de literatura, describe los usos y connotaciones del concepto de corrupción. Posteriormente, muestra una tipología de las definiciones contemporáneas más comunes. Enseguida, identifica las fuentes del estándar para distinguir los actos o las prácticas corruptas. A continuación, proporciona un panorama sobre las explicaciones del fenómeno. Y, finalmente, concluye con la definición de corrupción aquí utilizada, que la asocia con la captura de las instituciones del Estado.

#### *Los diferentes usos y connotaciones del término*

La corrupción tiene, como concepto y práctica, una larga historia que antecede a la formación misma del Estado nación moderno (Escalante, 2000). Desde finales de la prehistoria y comienzos de la edad antigua, la corrupción ya representaba, como lo menciona Scott (2022), un problema para los gobernantes de los Estados primitivos, pues la falsificación de registros era un tipo de conducta en la que incurrían algunos «funcionarios» con la finalidad de obtener beneficios o ganancias personales. Así, aunque actualmente existen diferentes concepciones y criterios para clasificar, identificar y definir la corrupción, el común denominador es que se le ve como enemiga de las buenas costumbres en la sociedad y como algo oscuro que implica complicidad, discreción y secreto (Lomnitz, 2000).

La palabra corrupción proviene del latín *corruptio*, que significa alteración, depravación, soborno; *corrumpo* o *conrumpo*, que alude a acepciones como destruir, consumir,

disipar, violar, arruinar, enturbiar, echar a perder, corromper, sobornar, falsificar, viciar o relajar, y *corruptela*, que refiere a depravación, todo lo que tiene fuerza de corromper o echar a perder (De Miguel y De Morante, 1867). En tal sentido, el significado del término implica un entendimiento —ciertamente moralista— que asocia la corrupción, independientemente de cualquier cultura, sociedad y tiempo, con algo malo o pernicioso: la pudrición, la corrosión y el deterioro de un objeto o una relación. En otras palabras, con la desviación del orden y las normas establecidas en un contexto determinado (Brooks, 1970; Friedrich, 2007; Heywood, 2015; Leys, 1970; Rothstein y Varraich, 2017).

Esta carga moral implícita en el concepto de corrupción hunde sus raíces, de acuerdo con Rothstein y Varraich (2017) —quienes recuperan los argumentos de Génaux (2004), quien a su vez traza la evolución histórica del concepto—, en el origen bíblico de la palabra; pero tal connotación religiosa y moral transitaría, como explica Génaux (2004), hacia una connotación política. Y la concepción político-moral de la corrupción, cuyo origen está en la religión y que establece un contraste entre el bien y el mal, es la que subyace también en el famoso *dictum* de Lord Acton —«Todo poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente»—, tan referido y utilizado como premisa en la construcción de las instituciones liberales modernas. En palabras de Friedrich (2007):

el significado de Lord Acton está centrado en la depravación moral que se cree que el poder causa en los hombres. Esa profunda sospecha hacia el poder tiene, al parecer, una raíz religiosa y es típicamente occidental y cristiana [...]. En ese sentido amplio e impreciso, la corrupción no puede ser, por definición «funcional». Porque tal corrupción, siendo de hecho una descomposición del cuerpo político a través de la decadencia moral, es una categoría general que incluye todo tipo de prácticas que se consideran disfuncionales y, por tanto, moralmente corruptas (p. 16).

Por su parte, Rothstein y Varraich (2017) señalan que esta connotación moral de la corrupción dista de ser exclusiva del mundo occidental y cristiano. De acuerdo con ellos, otras civilizaciones de la antigüedad, como las asentadas en Mesopotamia, Egipto, Roma y Grecia, desarrollaron un enfoque similar, aunque algunas de ellas bajo otros términos (Rothstein y Varraich, 2017). Refiriendo a la argumentación de Noonan (1984), Rothstein y Varraich (2017) ubican las raíces del concepto en el Medio Oriente, particularmente en Mesopotamia y Egipto, donde mencionan que en el siglo xv a.C. ya existían términos

similares al del soborno. De igual manera, advierten que en el mundo islámico las autoridades también incorporaron desde épocas tempranas nociones de corrupción en sus códigos legales (aportaron diversas categorías y tipos de soborno), a la que vincularon con la decadencia de la naturaleza o salud del Estado (Rothstein y Varraich, 2017).

En la escuela de pensamiento republicana clásica, Aristóteles también partió de una concepción político-moral de la corrupción (Friedrich, 2007; Rothstein y Varraich, 2017). Para él, la corrupción implicaba la decadencia sistemática de la constitución, a la cual era atribuida la función de establecer las bases del régimen político (Friedrich, 2007; Rothstein y Varraich, 2017). En este sentido, el enfoque de Aristóteles está sustentado en una noción dual sobre la corrupción, cuyos opuestos son el buen o mal gobierno y la buena o mala sociedad: «la corrupción es vista como destructiva de un orden político particular, sea la monarquía, aristocracia o la *polity*, esta última limitada constitucionalmente por regla popular» (Friedrich, 2007, p. 17); o como todo aquello que va en contra del bienestar moral de la sociedad (Rothstein y Varraich, 2017). Actualmente, como señala Friedrich (2007), estas nociones sobre la corrupción, que la definen y conciben como algo disfuncional o anómalo —«una enfermedad general del cuerpo político» (Friedrich, 2007, p. 17)—, continúan prevaleciendo en las definiciones y explicaciones de la corrupción de los tiempos modernos.

En contraste con tales visiones, otras perspectivas critican y cuestionan la connotación moral de la corrupción y buscan sustituirla por una aproximación fundada supuestamente en la neutralidad, la objetividad y la orientación empírica. Heidenheimer (1970a), refiriendo a Huntington (1970), Abueva (1970), Merton (1957) y Key (1970), entre otros autores, muestra que desde otros enfoques —como el funcionalista— la corrupción carece de esa connotación pues en ciertas circunstancias es benéfica, positiva o incluso necesaria, ya que promueve y fomenta el crecimiento económico, facilita la integración social y permite la regulación y el control de prácticas ilegales; o funciona, paradójicamente, como un medio de adaptación y de estabilidad —principalmente en los procesos de modernización— del sistema político.

De manera similar, la corriente liberal también pretende desarrollar una aproximación «neutral» al término, pues busca evitar un posicionamiento sobre lo que sustancialmente constituye la buena vida, la buena sociedad o el buen gobierno. El problema es que ese mirador pierde de vista que la corrupción es relacional, pues implica el deterioro o la

corrosión de un estándar (la justicia, la imparcialidad o la democracia, por ejemplo). Así, la visión liberal impide un entendimiento sólido y profundo del fenómeno de la corrupción. Como refieren Rothstein y Varraich (2017):

La inclusión de la filosofía y la política en un mismo plano es lo que hace falta en la discusión actual de la ciencia política en torno al concepto de corrupción, rechazado sobre la base de que el enfoque es «moralista y subjetivo» [...]. Nuestro argumento es que un retorno al entendimiento republicano del concepto de la corrupción es necesario sobre la base moral y subjetiva que el liberalismo rechaza [...]. Al rechazar el entendimiento republicano como «moralista y subjetivo», el enfoque liberalista no sólo revierte el foco para centrarse únicamente en el individuo, sino que también se distancia de los fundamentos morales de la idea republicana de corrupción. Una consecuencia problemática de esto es que el enfoque liberal se aleja de la idea de justicia como valor colectivo —uno que es decidido por la sociedad [...]. La razón por la que el entendimiento republicano del concepto de corrupción debe regresar al debate académico no es sólo para incorporar el «pensamiento previo». Más bien, la razón es lograr una comprensión de lo que, en un mundo cada vez más globalizado podría verse comúnmente como la «buena sociedad». Como argumenta Amartya Sen (2009), es sobre la base de esas normas compartidas del bienestar humano que el concepto de justicia debe ser fundado, y eso debe estar basado esencialmente en un conjunto de argumentos morales que es diferente de individuos atomizados persiguiendo su interés propio [...]. La principal contribución de la escuela de pensamiento republicana al debate sobre la corrupción es, por tanto, la comprensión de la complejidad que rodea al concepto de corrupción, donde es necesario mantener un equilibrio constante entre lo privado y lo público. De que es un concepto que ha estado constantemente arraigado en la política, cuya comprensión ha evolucionado de acuerdo con los valores que asociamos a nuestras ideas de moralidad y justicia actuales (pp. 43-44).

Así, a lo largo de la historia el concepto de corrupción ha tenido diversos usos y connotaciones. Por un lado, hay una concepción de la corrupción con tintes morales que desde el origen de la palabra la cataloga como perniciosa para la sociedad y el gobierno. Y, por otro lado, están aquellas miradas funcionalistas, técnicas o liberales que parten de una connotación que pretende neutralidad, objetividad o pragmatismo. Asimismo, el término puede ser usado indiscriminadamente de forma que implica el deterioro, el decaimiento o la corrosión de cualquier objeto o deber (como aquellos que provienen de la familia, la

religión y los clubes sociales, entre otros); o de manera acotada —delimitándola a la esfera de los asuntos públicos o del Estado— y precisa —refiriendo a prácticas específicas, como el soborno.

Al respecto, este artículo subraya, desde el mirador de la ciencia política, la importancia de evitar los usos indiscriminados de la palabra —para situarla dentro del ámbito público—, así como la relevancia o pertinencia de adoptar una noción moral o republicana —como lo proponen Rothstein y Varraich (2017)—, sin que ello implique no prestar atención a los dilemas que enfrentan los individuos a causa de las diferencias en las normas sociales y culturales que existen entre las diversas regiones del mundo. En tal sentido, la connotación moral de la corrupción dista de ser inapropiada, ya que las visiones «neutrales» y «objetivas» del fenómeno —como la liberal, por ejemplo— también parten de una visión subjetiva que es preciso reconocer (Philp, 2015); además de que los enfoques funcionalistas pierden de vista, como lo señala Escalante Gonzalbo (1989), que «la corrupción es un mecanismo de ajuste posibilitado por específicos desajustes sociales, y sólo es una solución mientras prevalezca el desajuste, pero una solución particular que no enfrenta el problema real» (p. 338).

La corrupción es un fenómeno que está presente en las múltiples esferas y en diversos espacios de la sociedad; las personas pueden corromper las relaciones de amistad, familiares, religiosas y de negocios, entre otras. Sin embargo, desde el mirador de la ciencia política es pertinente privilegiar el enfoque centrado en lo público, sin que ello implique negar ni desconocer la articulación ni el entrelazamiento que ocurre entre las esferas pública y privada, ya sea por el involucramiento de actores privados y públicos en actos de corrupción o por arreglos gubernamentales que involucran a ambos sectores, como aque- llos en los que la provisión de servicios públicos o la implementación de programas y pro- yectos involucra a los dos sectores (Heywood, 2015; Johnston y Fritzen, 2021; Rothstein y Varraich, 2017). Como señala Kurer (2015), lo público y lo privado tienen estructuras normativas propias, por lo que la naturaleza de la corrupción adquiere connotaciones diferentes, y confundirlas sólo contribuiría a dificultar la operacionalización y definición de atributos del concepto; además de que el control de la corrupción pública es, en cierta manera, un prerequisito para el control de la corrupción privada (Rothstein y Varraich, 2017).

### *Las definiciones contemporáneas*

Definir es «fijar con claridad, exactitud y precisión el significado de una palabra o la naturaleza de una persona» (Real Academia Española, 2014), y una definición refiere a la «proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de algo material o inmaterial» (Real Academia Española, 2014). De acuerdo con Philp (2015), las definiciones pueden desempeñar dos papeles principales: articular el significado y uso de las palabras o ser herramientas en la construcción de explicaciones mediante la identificación de criterios que permitan conocer las condiciones necesarias y suficientes de los fenómenos. El problema es que en las ciencias sociales contemporáneas las definiciones existentes de corrupción son producto de diversas corrientes teóricas y disciplinares, muchas de ellas sin canales de comunicación entre sí (Mungiu-Pippidi y Heywood, 2020). En tal sentido, la dificultad que han enfrentado las ciencias sociales es que el fenómeno de la corrupción está lejos de referir a objetos, eventos o actos discretos —fáciles de distinguir y clasificar—, pues involucra más bien un rango de comportamientos con fronteras difusas y motivados por cuestiones psicológicas y sociales difíciles de observar y entender (Philp, 2015).

Debido a la multiplicidad de definiciones sobre la corrupción, Heidenheimer (1970b) propuso una tipología que ha logrado prevalecer en la literatura de las ciencias sociales. Esta tipología incluye tres grupos principales de definiciones: las centradas en la oficina pública, las centradas en el mercado y las centradas en el interés público (Heidenheimer, 1970b). El problema con estas definiciones es, como se verá más adelante, la ausencia de un criterio o estándar claro y explícito a partir del cual un comportamiento o una acción se puede clasificar y distinguir como corrupto o corrupta (Gardiner, 2007; Philp, 2015; Rothstein y Varraich, 2017). En otras palabras, las definiciones de corrupción han privilegiado la articulación del significado y el uso de las palabras por encima de la identificación de criterios claros para clasificarla o reconocerla.

Las definiciones centradas en la oficina pública, utilizadas por la mayoría de las agencias internacionales y de uso más común en los estudios sobre corrupción, la relacionan con funcionarios cuyos comportamientos, prácticas y actos —como el soborno o los abusos de poder y de autoridad— constituyen desviaciones de los deberes de las oficinas públicas (Heidenheimer, 1970b). Al respecto, la definición más conocida es la de Nye (1967, citado en Heidenheimer, 1970b), que concibe la corrupción como:

el comportamiento que se desvía de los deberes formales de la función pública debido a consideraciones privadas (familiares o de grupo), ganancias pecuniarias o de estatus; o que viola las reglas contra el ejercicio de determinados tipos de influencia privada. Esto incluye comportamientos como el soborno (uso de recompensa para pervertir el juicio de una persona en una posición de confianza); el nepotismo (otorgamiento de patrocinio debido a una relación adscriptiva en lugar del mérito); y la apropiación indebida (apropiación ilegal de recursos públicos para usos privados) (pp. 566-567).

Por su parte, las definiciones centradas en el mercado buscan generar una aproximación «neutra» y «objetiva» al concepto de corrupción. Heidenheimer (1970b) señala, refiriendo a Van Klaveren (1970) y Tilman (1970), que tal perspectiva fue desarrollada para tratar casos en los cuales las normas que regulan las oficinas públicas y sus titulares no existen o carecen de claridad. Por ello, la corrupción comprende la utilización de la oficina pública por parte de un agente como un asunto de negocios, lo que la convierte en una unidad maximizadora de ingresos (Van Klaveren, 1970). Soto (2003) explica esa definición de la siguiente manera:

los ingresos del servidor público corrupto no dependen de una evaluación social de su contribución al bien común sino de las condiciones del mercado y sus habilidades para extraer la mayor cantidad de recursos de la demanda del público. En este caso el funcionario público opera como un monopolista que maximiza su renta (p. 27).

En cuanto a las definiciones centradas en el interés público, Heidenheimer (1970b) señala que provienen de autores que consideran las aportaciones del primer grupo (las relacionadas con la oficina pública) y del segundo (las asociadas con el mercado), pero que las consideran como estrechas o amplias. Al respecto, menciona que la principal contribución de este tercer grupo es concebir los actos de corrupción como desviaciones que afectan o dañan el interés público (Heidenheimer, 1970b). Desde esta perspectiva,

el patrón de corrupción existe siempre que un detentador del poder, que es el encargado de hacer ciertas cosas, es decir, un funcionario responsable o titular de un cargo, es inducido por recompensas monetarias o de otro tipo no previstas legalmente, a tomar acciones que favorecen a quien

proporciona las recompensas y, por tanto, perjudica al público y sus intereses (Friedrich, 1966, p. 64).

El problema es que cada uno de estos grupos de definiciones tiene sus propias limitaciones. Las centradas en la oficina pública son esencialmente administrativas, presuponen una alta capacidad del Estado (normas y reglamentaciones ya desarrolladas e interiorizadas), dejan de considerar la discrecionalidad que requieren los funcionarios y servidores públicos en sus actividades cotidianas y prestan poca atención a la dimensión y los procesos políticos (Warren, 2015). Las centradas en el mercado parten de una concepción racionalista e individualista y dejan de considerar otros factores que influyen en las decisiones y el comportamiento de las personas, como las normas sociales y culturales o el contexto organizacional en el que se desenvuelven. Y las centradas en el interés público enfrentan el problema de definir cuál es el interés público o qué punto de vista debe prevalecer. Heidenheimer (1970b) describe el problema general de la siguiente manera:

las definiciones empleadas en la primera y tercera de las categorías que acabamos de discutir plantean directamente la pregunta que surge en todo análisis normativo: ¿qué normas serán las que se utilizarán para distinguir los actos corruptos de los no corruptos? Si las definiciones se centran en los cargos públicos, ¿qué enunciado de las reglas y normas que rigen a los titulares de cargos públicos se debe emplear? Si las definiciones se centran en el interés público, ¿qué evaluación del interés público debe hacerse operativa? Las definiciones formuladas en términos de la teoría del mercado parecen evitar este problema, pero en realidad no es así. También implican que en algún lugar existe una autoridad que distingue entre las reglas aplicables a los funcionarios públicos y las aplicables a los empresarios que operan en el mercado libre, o que existen ciertas características que distinguen un «mercado negro» del mercado libre (p. 6).

En otros términos, la corrupción requiere de su opuesto: la enunciación concreta de los elementos y las características de lo que se corrompe —el deber ser—. Por ejemplo, si es la oficina pública o es el interés público, es preciso saber cuáles son las características, reglas y normas que las conforman. En palabras de Leys (1970): «es preciso establecer la existencia de un estándar de comportamiento desde el cual las acciones rompen una regla, escrita o no escrita, de una oficina o institución pública» (p. 35). La necesidad de establecer ese estándar implica, en consecuencia, un debate sobre sus alcances universales o sus

limitaciones particulares. El dilema es si la corrupción es definida de un modo que aplica para todos los casos, sin considerar los contextos concretos de cada sociedad o comunidad, o de diferentes maneras, atendiendo particularidades y características concretas, lo que impide llegar a un consenso sobre su significado y clasificación. Cómo advierte Philp (2015):

La gran mayoría de quienes escriben sobre corrupción abordan la definición de corrupción con bastante desdén, sugiriendo que, si bien hay cuestiones sobre la definición, éstas tienden a enturbiar el agua sin ningún propósito real, y toman esto como garantía suficiente para adoptar una definición de una sola línea, generalmente siguiendo el modelo de soborno [...]. Estipular de esta manera pasa por alto los significados sociales. Pero si sostenemos que la corrupción es un fenómeno enteramente local, enteramente definido por normas, costumbres y valores culturales locales, entonces abandonamos la idea de semejanzas familiares que nos permitirían verla como un ejemplo de categoría general transcultural. El problema definitorio de la corrupción política está entonces limitado por las opciones poco atractivas del relativismo (en el que las definiciones locales se tratan como intraducibles a otros contextos) o la estipulativa (en la que insistimos en una definición técnica) (p. 19).

#### *Fuentes del estándar para distinguir actos, comportamientos o prácticas corruptas*

Para avanzar en una definición que facilite la identificación de los actos o hechos de corrupción es preciso conocer y reconocer estándares de referencia. Indudablemente, existen tantos estándares como relaciones sociales, pues la corrupción es un fenómeno presente en múltiples esferas y ámbitos de la sociedad: en las relaciones personales, privadas y públicas. En otras palabras, toda relación de amistad, familiar, religiosa, de negocios o gubernamental puede «deteriorarse», «decaer» o «corroerse», por mencionar algunas de las acepciones de la corrupción (Brooks, 1970). Sin embargo, en la materia de interés de la ciencia política y de esta investigación, la literatura distingue dos fuentes principales para definir dicho estándar: la ley y la opinión pública.

La ley refiere, en su acepción normativo-jurídica, al conjunto de normas jurídicas que regulan las acciones externas de los individuos con el objeto de producir o provocar los comportamientos establecidos como debidos (IIJ, 1984). De acuerdo con este estándar, son corruptos todos los actos o comportamientos de los funcionarios que van en contra

de lo señalado por la ley y las normas jurídicas. En palabras de Gardiner (2007), el criterio es claro y directo: »«si los actos de un oficial están prohibidos por las leyes establecidas por el gobierno, el acto es corrupto; si no están prohibidos, no es corrupto, incluso si es abusivo o carente de ética» (p. 29). Pero, aunque la ley puede llegar a ser un estándar de fácil operacionalización y observación, presenta algunas problemáticas y dificultades (Kurer, 2015).

En primer lugar, las leyes pueden ser ambiguas, generales e incluso contradictorias entre sí, por lo que su papel es cuestionable en cuanto a claridad y «armonía» (Johnston y Fritzen, 2021). En segundo lugar, las normas jurídicas varían entre naciones y regiones —lo que es legal en la oficina pública de un país puede ser ilegal en la de otro—, lo cual obstaculiza la comparación y medición de la corrupción a mediana o gran escala (Gardiner, 2007; Kurer, 2015). En tercer lugar, la ley misma puede ser producto de un proceso ilegal o corrupto (Philp, 2015). En cuarto lugar, la ley define los actos corruptos desde una mirada específica y concreta, lo que descuida una concepción más abstracta de la corrupción que considere, por ejemplo, el sistema político en su conjunto (Gardiner, 2007). En quinto lugar, la ley es poco flexible con la discrecionalidad que en múltiples ocasiones requieren los funcionarios y servidores públicos para responder a eventos extraordinarios o, simplemente, para realizar algunas de sus funciones o actividades cotidianas (Maynard-Moody y Musheno, 2018; Philp, 2015). Y en sexto lugar, los actos corruptos pueden suceder al amparo mismo de las normas jurídicas, además de que no todo acto ilegal es corrupto (Kurer, 2015; Rothstein y Varraich, 2017).

Otra fuente para identificar el estándar de actos, comportamientos o prácticas corruptas proviene, de acuerdo con la literatura, del interés público o de la opinión pública. El problema con el primero es que representa un estándar en sí mismo y no es una fuente: el interés público puede ser definido en la ley o a partir de la opinión pública; por ello, este artículo descarta el interés público como origen de un estándar. Respecto a la opinión pública, tiene la ventaja de que supera lo acotado por la ley (actos o comportamientos específicos) y de considerar que múltiples prácticas o actos corruptos pueden ocurrir incluso sin contravenir el marco legal establecido. Sin embargo, enfrenta el problema de determinar la opinión o el punto de vista que debe prevalecer (Gardiner, 2007; Philp, 2015). Al respecto, Chartier (1991) y Habermas (1990) refieren que es desigual el acceso que tienen los miembros de la sociedad para influir y participar en el debate crítico, además

de que la opinión pública es también un reflejo o síntoma del sistema, por lo que puede avalar actos corruptos (Philp, 2015). Asimismo, la opinión pública presupone un entendimiento común (Philp, 2015), cuando puede no haberlo. Heidenheimer (1970b) señala, por ejemplo, varios grados o niveles de tolerancia de la corrupción incluso dentro de una misma cultura o país. Otra situación problemática es que la opinión pública es variable en tiempo y espacio (Friedrich, 2007), lo cual dificulta la definición, comparación y medición de la corrupción.

En atención a dichos factores que dificultan la definición de criterios para identificar la corrupción, Rothstein y Varrach (2017) argumentan que, a pesar de las múltiples concepciones y manifestaciones del fenómeno, diversos estudios e investigaciones demuestran que existe un significado central y común del concepto. Desde este punto de vista, el estándar que proviene de la opinión pública está asociado con la imparcialidad, en clara oposición al favoritismo, la parcialidad y el particularismo en el ejercicio del poder; en términos más amplios, la injusticia (Johnston y Fritzen, 2021; Kurer, 2015; Mungiu-Pippidi, 2006; Rothstein y Varrach, 2017). Por tanto, el estándar derivado de la opinión pública refiere a un principio procesual sobre la manera de gestionar, asignar y distribuir los bienes y servicios públicos: «esto se basa en la idea de que la no corrupción implica que un Estado debe tratar por igual a quienes lo merecen por igual» (Rothstein y Varrach, 2017, p. 98).

Sin contradecir ni oponerse a la imparcialidad como estándar derivado de la opinión pública, este artículo propone, a partir de una mirada centrada en la ciencia política, el Estado moderno como una fuente de origen válida y pertinente para identificar el opuesto de la corrupción; es decir, como referente, criterio o norma que es corroída, desviada o deteriorada. En palabras de Heller (1998), el Estado moderno —diferente del primitivo o el feudal— proporciona, desde una perspectiva contractual, la fundamentación del poder político que designa un nuevo *status político*. En tal sentido, las características y los elementos generales del Estado moderno dan forma a las premisas básicas que justifican y organizan el acceso y ejercicio del poder político actual.

En lo concerniente al ejercicio del poder, la «autoridad y administración, que eran posesión privada, se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del principio absoluto primero y luego del Estado» (Heller, 1998, p. 171). Además de que con el modo de organización burocrática —necesario para la permanencia del Estado moderno—, «los

gobernantes y miembros de la administración no tienen propiedad de los medios administrativos y están por completo excluidos de todo aprovechamiento privado de las fuentes de impuestos y de las regalías» (Heller, 1998, p. 174). Así, el poder político emanado del Estado moderno reclama un acceso y ejercicio del poder basado, a grandes rasgos, en la legitimidad legal-racional y la imparcialidad o el universalismo. De esta manera coinciden el estándar que produce el Estado moderno y el que se origina en la opinión pública. Sin embargo, a diferencia del Estado, esta última es un síntoma del sistema; de ahí que las características, los elementos y los valores del Estado moderno sean una fuente apropiada y válida para definir el estándar que oriente la identificación de los actos de corrupción, mismos que implican, como se verá más adelante, la captura de las instituciones del Estado o la apropiación ilegítima de lo público.

### *Las explicaciones del fenómeno*

Al igual que las definiciones, las explicaciones del fenómeno de la corrupción son múltiples y diversas. Cada disciplina o ciencia social ha desarrollado diferentes marcos teórico-analíticos sobre las razones y condiciones que la explican y reproducen (Jancsics, 2014; Johnston y Fritzen, 2021; Mungiu-Pippidi y Heywood, 2020; Prasad *et al.*, 2019; Rothstein y Varraich, 2017). Estos marcos o modelos, lejos de anularse entre sí, pueden tener un amplio potencial explicativo si quienes estudian la corrupción los utilizan considerando su pertinencia en el contexto o entorno de cada país, región u organización. En tal sentido, el propósito de las siguientes líneas es describir, de manera general, los postulados y las premisas básicas que dan origen a las múltiples explicaciones existentes del fenómeno de la corrupción.

La economía plantea algunos de los modelos y marcos analíticos más utilizados —pero también más cuestionados o problematizados— para comprender las causas y condiciones del fenómeno. Este mirador parte del supuesto de la racionalidad de los agentes, quienes buscan la maximización de sus preferencias y utilidades en los intercambios en que participan. De esta manera, los individuos valoran los costos y beneficios de incurrir en actos de corrupción y deciden realizarlos o no. De acuerdo con la escuela de la elección pública, la corrupción tiene lugar debido a que los agentes buscan la extracción de rentas por medios políticos y no con base en el mérito (compitiendo de manera justa y leal en el mercado), lo que distorsiona los procesos y las operaciones del mercado (Mungiu-Pippidi

y Heywood, 2020); por tanto, la solución que plantea este enfoque consiste en eliminar o evitar los monopolios y asegurar el funcionamiento adecuado del mercado. El problema con esta escuela es que proporciona una explicación superficial del fenómeno, esto es, sin profundizar en sus causas y condiciones; aunque su mérito consistió en haber contribuido a visibilizar la corrupción como un problema para el desarrollo y funcionamiento de la economía (Mungiu-Pippidi y Heywood, 2020).

La teoría del agente-principal es otro de los modelos que buscan explicar la corrupción a partir de la economía. Desde este mirador, la corrupción tiene su origen en las asimetrías de información que existen entre el principal (el público o los responsables del gobierno) y el agente (los funcionarios o miembros de la administración pública), lo cual permite o facilita que el agente sacrifique los intereses del principal para su propio beneficio. La teoría del agente-principal plantea dos soluciones principales al problema de la discrecionalidad (derivada de las asimetrías de información): por un lado, la utilización de mecanismos de monitoreo, supervisión y vigilancia, y por el otro, la implementación de incentivos (recompensas y castigos) que modifiquen la estructura decisional (de costos y beneficios) de los agentes. Sin embargo, algunos de los problemas relacionados con este modelo es que considera a una de las partes (el principal) como honesta, benévolas o íntegra, lo que no siempre ocurre, sobre todo en países, regiones o gobiernos en los cuales ambas partes están coludidas (Rothstein y Varraich, 2017) o existe corrupción sistémica (cuando la gobernanza misma, las reglas del juego, favorecen, promueven y facilitan la corrupción) (Meza y Pérez-Chiqués, 2024); supone que los individuos actúan únicamente debido a cálculos racionales entre costos y beneficios, lo que impide atender otros factores también presentes en las motivaciones de los individuos (como los contextuales, sociales, culturales y psicológicos); e ignora que la corrupción sucede en múltiples ocasiones bajo una lógica de redes y no de individuos aislados que transaccionan entre sí para cometer actos de corrupción.

El institucionalismo económico también plantea algunas ideas y premisas para explicar la corrupción. De acuerdo con este modelo, las reglas del juego (instituciones formales e informales) son, como lo plantea North (1990, citado en Rothstein y Varraich, 2017), fundamentales para comprender las conductas y los comportamientos de las personas: «la teoría institucional sostiene que diferentes configuraciones institucionales generan diferentes estructuras de incentivos que, en consecuencia, producen diferentes comportamientos y diferentes resultados» (Rothstein y Varraich, 2017, p. 21). Así, las soluciones

planteadas con base en este modelo pasan por desarrollar un adecuado sistema de derechos de propiedad y cuerpos normativos orientados a evitar el fraude, el comportamiento anticompetitivo y para promover la confianza y cooperación social. El principal problema con esta perspectiva es que el cambio de las reglas formales del juego no conduce siempre ni necesariamente a los resultados esperados (Grindle, 2012; véase, por ejemplo, Pérez-Chiqués y Bustos, 2021); además de que las reglas informales están ancladas usualmente en rutinas e inercias históricas difíciles de modificar en el corto y mediano plazo (March y Olsen, 1997; Merino, 2013).

La teoría de la acción colectiva representa otro modelo que busca explicar el origen de la corrupción con base en la economía. De acuerdo con este enfoque, la conducta de los individuos no está orientada bajo la premisa de la maximización de utilidades y preferencias, sino a partir de un comportamiento estratégico que considera las conductas probables que asumirá el resto de los agentes en la sociedad (Rothstein y Varraich, 2017). En tal sentido, combatir la corrupción requiere aumentar la confianza y certeza de que la totalidad de los actores tendrán comportamientos alejados de la corrupción. Si bien esta teoría permite entender el fenómeno de la corrupción en contextos donde es sistémica —pues el comportamiento corrupto sería la mejor estrategia—, son poco claros los mecanismos para generar esa confianza y certeza en la mayoría o totalidad de los agentes: «incluso si *todos* los agentes prefirieran un sistema libre de corrupción, estarían tentados a formar parte de actividades corruptas si perciben que es lo que la mayoría del resto de los agentes harían en su situación» (Rothstein y Varraich, 2017, p. 20).

Por su parte, la economía política proporciona una explicación estructural del fenómeno. Desde su perspectiva, la historia de la sociedad es la lucha de clases y, por tanto, el Estado es un mero instrumento de la burguesía para conservar su predominio en las relaciones de producción (Marx y Engels, 1848). Desde tal punto de vista, el sector público enfrenta debilidades institucionales que son producto del control político e ideológico que ejercen los sectores económicamente dominantes (Jované, 2018). El problema con esta perspectiva es que la solución a la corrupción pasa por un cambio estructural —revolucionario— de las relaciones de producción, además de que otorga un peso determinante a la esfera económica (o la posición de los individuos en las relaciones de producción) al explicar los comportamientos y las decisiones de las personas, a la vez que descuida otros factores, como los sociales, culturales y psicológicos, entre otros.

Desde otras perspectivas, ciencias como la sociología, la psicología y la antropología han puesto mayor énfasis en los factores contextuales, históricos, sociales, psicológicos y culturales. La sociología, con base en la teoría de las organizaciones, parte de la premisa de que el comportamiento incorpora, además de racionalidad, elementos como lo emocional y lo relacional (Arellano-Gault, 2017). Esto implica que los actos de corrupción son producto de la racionalidad de los individuos, pero también de sus emociones y sentimientos, así como de las interacciones, reglas y estructuras donde se mueven y construyen su imagen y voluntad (Arellano-Gault, 2017). Como refiere Arellano Gault (2017), «la persona está *incrustada* en espacios sociales como las organizaciones y en este sentido la lógica grupal impone una serie de posibilidades y condiciones a la manera en que las personas se manejan y presentan ante dichos espacios sociales» (p. 813).

La psicología también considera que el comportamiento de los individuos no está basado únicamente en aspectos racionales. La teoría psicoanalítica de Freud (1930) muestra que los seres humanos deben lidiar con las tensiones que les producen las exigencias pulsionales o impulsos primarios y las restricciones impuestas por la cultura, por lo que los comportamientos corruptos pueden tener su origen en la ausencia o inadecuada contención de esos instintos e impulsos primarios. A partir de la economía del comportamiento, la psicología del juicio y la toma de decisiones, Kahneman (2012) muestra que los individuos, lejos de ser racionales —como lo plantea la economía neoclásica—, actúan y toman decisiones con base en heurísticas y sesgos. Así, la corrupción puede tener lugar, por ejemplo, debido a la satisfacción que en el corto plazo les genera actuar de manera corrupta, aunque a largo plazo contribuya a empeorar su situación.

Por su parte, la antropología hace hincapié, desde un enfoque *emic* (basado en el entendimiento contextual, la subjetividad y la observación participante), en la pertinencia de considerar las lógicas culturales, las normas sociales o las racionalidades locales al momento de entender, explicar y observar la corrupción (Arellano-Gault y Trejo-Alonso, 2017). Desde este mirador, el comportamiento de las personas está anclado en contextos específicos, cada uno con diferentes normas o valores que orientan el orden establecido. Por ejemplo, contextos o culturas específicas pueden avalar, aceptar o dar mayor tolerancia a conductas corruptas debido a la existencia de normas sociales basadas en la reciprocidad y el intercambio de favores (Migdal, 2011), mientras que otras pueden rechazar o condenar esas mismas conductas debido a que contradicen sus valores y normas.

En general, este último conjunto de perspectivas tiene como punto de partida que los comportamientos corruptos escapan a una lógica de mercado y racional de personas (transacciones entre individuos aislados que deciden con base en cálculos racionales). En contraste, señalan la necesidad y relevancia de considerar otros aspectos, como los sentimientos, las normas sociales, la cultura, la psicología y las heurísticas y los sesgos de los individuos, así como las relaciones sociales y los procesos históricos y políticos en los que están inmersos. El problema general es que pueden caer en nociones subjetivas de corrupción que requieren un entendimiento particular, local y profundo de la corrupción que podría ir en detrimento de una mirada comparativa más amplia o abstracta. Desde el punto de vista de este artículo, cada enfoque representa una herramienta —con sus alcances y limitaciones— que puede ser utilizada y empleada, incluso de manera complementaria, en el análisis y estudio de la corrupción.

*La corrupción como captura de las instituciones del Estado:  
una definición y explicación desde las políticas públicas*

La corrupción es todo aquello que ha sido dañado, pervertido o echado a perder con respecto a su naturaleza original. En el ámbito público, la corrupción refiere a la captura de las instituciones del Estado o la apropiación ilegítima de lo público (Merino, 2013, 2021). Lo público entendido, de acuerdo con Rabotnikof (2005), como todo aquello que es de interés y utilidad para todos, frente a los intereses privados o las utilidades particulares; lo que es manifiesto y ostensible, en contraste con lo que permanece en secreto u oculto, y lo abierto y accesible, en oposición a lo cerrado o exclusivo. Y el Estado moderno entendido como el arreglo que busca garantizar el ejercicio del poder con base en lo legal-racional y la imparcialidad.

A diferencia de la propuesta de Hellman y Kaufmann (2001) sobre la captura del Estado, que refiere de manera acotada a la compra de decisiones de legisladores o agentes del Estado para favorecer intereses particulares, la propuesta aquí utilizada es más amplia, pues la define como «la apropiación y la distribución excluyente y restringida de los puestos, las decisiones y los recursos públicos, que desvían los fines del Estado» (PIRC, 2018, p. 7). Como señala Merino (2017), la corrupción sucede:

Cada vez que alguien hace suyo lo que nos pertenece a todos; cada vez que alguien esconde lo que

debe saberse; cada vez que alguien utiliza su dinero, sus atribuciones, para excluir y no para incluir, corrompe lo público y afecta la convivencia y la cohesión social (p. 17).

Desde esta perspectiva, la corrupción es un fenómeno y problema que no sólo es resultado de individuos que actúan de manera aislada y que transaccionan entre sí, sino que en múltiples ocasiones involucra la participación de redes (Pérez-Chiqués y Meza, 2021). Tampoco es la anomalía o excepción de un sistema que cotidianamente funciona «correctamente», sino que puede ser la normalidad y regularidad de uno que la facilita, promueve e incluso premia (Meza y Pérez-Chiqués, 2024); que puede ocurrir al amparo de las leyes o normas jurídicas y no sólo en oposición a ellas (IIRCCC, 2021), y que su combate requiere la atención de sus consecuencias y efectos, pero también de sus causas (Merino, 2013).

Vista la corrupción como problema, las condiciones que facilitan y posibilitan la ocurrencia y reproducción de esos hechos son la discrecionalidad, la opacidad y el abuso de la autoridad (Merino-Huerta, 2017). Por tanto, el combate requiere ampliar su ámbito de acción, y con ello considerar tanto el castigo como el cumplimiento de la legalidad, pero también la generación de contextos y condiciones que faciliten y promuevan que las decisiones y acciones de las personas servidoras públicas honren el sentido de lo público (PIRC, 2018, p. 7). Así, este enfoque permite solventar el error común de confundir la corrupción con la impunidad, pues la impunidad, que implica la ausencia de sanciones o castigos, es resultado de la corrupción. Al confundir estos fenómenos, el combate a la corrupción, centrado únicamente en lo punitivo y sancionatorio, tiende a descuidar la prevención y atención de las causas del fenómeno o cae en la «trampa de los procedimientos», que consiste en dar cumplimiento a procesos rutinarios y legales, pero sin corregir de fondo el problema, lo que facilita la simulación (Merino, 2008). Como refiere el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC, 2021):

El propósito consiste no sólo en castigar y sancionar a los «peces gordos» (individuos con amplios márgenes de discrecionalidad que violan la ley y cometen actos escandalosos de corrupción), sino en modificar las condiciones del agua turbia donde crecieron (para rescatar la naturaleza original de la función pública) (p. 7).

En tal sentido, el combate a la corrupción se debe materializar en mecanismos, elementos y procedimientos que sancionen faltas administrativas y actos de corrupción,

pero que también sean capaces de prevenirla, detectarla o corregirla. De ahí la relevancia de que existan y el adecuado funcionamiento de un conjunto de sistemas y procesos como los de control interno, transparencia, fiscalización y archivos, entre otros (Merino-Huerta, 2017). En otras palabras, los esfuerzos por combatir la corrupción deben asegurar o propiciar en la medida de lo posible que las acciones de las personas servidoras públicas tengan lugar en un marco que disminuya las probabilidades de discrecionalidad, opacidad y arbitrariedad; que cada movimiento financiero sea documentado y puesto al escrutinio público, y que toda falta administrativa o hecho de corrupción sea adecuadamente investigado, juzgado y sancionado (Merino-Huerta, 2017).

### *Referencias*

- Abueva, J. V. (1970). The contributions of nepotism, spoils, and graft to political development. En A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in comparative analysis* (pp. 534-539). Routledge Taylor; Francis Group.
- Arellano-Gault, D. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 62(3), 810-826. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>
- Arellano-Gault, D. y Trejo-Alonso, L. J. (2017). De la corrupción de los individuos a la corrupción sistémica: las aportaciones de la antropología y sus lecciones organizacionales. En J. C. Olvera-García y L. Contreras-Orozco (eds.), *Administración pública y sociedad. Una necesaria relación de proximidad* (pp. 73-113). Miguel Ángel Porrúa.
- Brooks, R. C. (1970). The nature of political corruption. En A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in comparative analysis* (pp. 56-61). Routledge Taylor; Francis Group.
- Chartier, R. (1991). *Espacio público, crítica y desacralización en el siglo XVIII. Los orígenes culturales de la Revolución Francesa*. Gedisa.
- Escalante, C. (2000). Piedra de escándalo. Apuntes sobre el significado político de la corrupción. En C. Lomnitz (ed.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México* (pp. 275-291). Miguel Ángel Porrúa; Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Escalante-Gonzalbo, F. (1989). La corrupción política: apuntes para un modelo teórico. *Foro Internacional*, xxx(2), 328-345.

- Freud, S. (1930). *El malestar en la cultura*. Titivillus.
- Friedrich, C. J. (1966). Political pathology. *The Political Quarterly*, 37, 70-85. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1966.tb00184.x>
- Friedrich, C. J. (2007). Corruption concepts in historical perspective. En A. J. Heidenheimer y M. Johnston (eds.), *Political corruption. Concepts and contexts* (pp. 15-23). Transaction Publishers.
- Gardiner, J. (2007). Defining corruption. En A. J. Heidenheimer y M. Johnston (eds.), *Political corruption. Concepts and contexts* (pp. 25-40). Transaction Publishers.
- Génaux, M. (2004). Social sciences and the evolving concept of corruption. *Crime, Law and Social Change*, 42, 13-24. <https://doi.org/10.1023/B:CRIS.0000041034.66031.02>
- Grindle, M. S. (2012). *Job for the boys. Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.
- Habermas, J. (1990). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Gustavo Gili.
- Heidenheimer, A. J. (1970a). Introduction. Corruption and modernization. En A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in comparative analysis* (pp. 479-486). Routledge Taylor; Francis Group.
- Heidenheimer, A. J. (1970b). Introduction. The context of analysis. En A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in comparative analysis* (pp. 4-28). Routledge Taylor; Francis Group.
- Heidenheimer, A. J. y Johnston, M. (2007). Preface. En A. J. Heidenheimer y M. Johnston (eds.), *Political corruption: concepts and contexts* (pp. xi-xvi). Transaction Publishers.
- Heller, H. (1998). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Hellman, J. y Kaufman, D. (2001, septiembre). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas y Desarrollo*, 31-45.
- Heywood, P. M. (2015). Introduction: Scale and focus in the study of corruption. En P. M. Heywood (ed.), *Routledge handbook of political corruption* (pp. 1-13). Routledge Handbooks.
- Huntington, S. P. (1970). Modernization and corruption. En A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in comparative analysis* (pp. 492-500). Routledge Taylor; Francis Group.
- Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC)

- (2021). *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe país, 2020*. Universidad de Guadalajara.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) (1984). *Diccionario jurídico mexicano* (t. IV). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Jancsics, D. (2014). Interdisciplinary perspectives on corruption. *Sociology Compass*, 8(4), 358-372. <https://doi.org/10.1111/soc4.12146>
- Johnston, M. y Fritzen, S. A. (2021). *The conundrum of corruption: reform for social justice*. Routledge.
- Jované, J. (2018). Corrupción, instituciones y economía política. *Tareas*, (160), 9-25.
- Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate.
- Key, V. O. (1970). Techniques of political graft. En A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in comparative analysis* (pp. 46-53). Routledge Taylor; Francis Group.
- Kurer, O. (2015). Definitions of corruption. En P. M. Heywood (ed.), *Routledge handbook of political corruption* (pp. 30-41). Routledge Handbooks.
- Leys, C. (1970). What is the problem about corruption? En A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in comparative analysis* (pp. 31-37). Routledge Taylor; Francis Group.
- Lomnitz, C. (2000). Introducción. En C. Lomnitz (ed.), *Vicios públicos, virtudes privadas. La corrupción en México* (pp. 13-30). Miguel Ángel Porrúa; CIESAS.
- Lugo-Gutiérrez, D. (2023). Reseña de libros: *The conundrum of corruption: reform for social justice*. *RC Rendición de Cuentas*, 1(2), 207-210. <https://doi.org/10.32870/rc.v1i2>
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K. y Engels, F. (1848). *El manifiesto comunista*.
- Maynard-Moody, S. y Musheno, M. (2018). Agente del Estado o agente de los ciudadanos: dos narrativas sobre la discrecionalidad. En M. I. Dussauge-Laguna, G. M. Cejudo y M. C. Pardo (eds.), *Las burocracias a nivel de calle: una antología* (pp. 85-125). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Merino-Huerta, M. (2017). Prólogo. El combate a la corrupción. En M. Merino-Huerta, J. Hernández-Colorado y E. Avilés-Ochoa (eds.), *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada* (pp. 15-21). Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); CIDE.

- Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Revisita del CLAD Reforma y Democracia*, (41), 5-32.
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 135-156.
- Merino, M. (2021). *En busca de una definición de corrupción* (Documento de Trabajo para el Instituto de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción). IIRCCC.
- Merton, R. K. (1957). Some functions of the political machine. En R. K. Merton, *Social theory and social structure* (pp. 72-82). Free Press.
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2024). The structure of systemic corruption: what can we learn from local government? En O. Meza y E. Pérez-Chiqués (eds.), *The structure of systemic corruption. How corruption consolidates in local governments* (pp. 1-32). Springer.
- Migdal, J. S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.
- Miguel, R. de y Morante, M. de (1867). *Nuevo diccionario latino-español etimológico*. Agustín Jubera.
- Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*, 17(3), 86-99. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2006.0050>
- Mungiu-Pippidi, A. y Heywood, P. M. (2020). Making sense of corruption studies: an introduction. En A. Mungiu-Pippidi y P. M. Heywood (eds.), *A research agenda for studies of corruption* (pp. 2-6). Elgar Research Agendas.
- Noonan, J. T. (1984). *Bribes*. Mcmillan.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: a cost-benefit analysis. En A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in comparative analysis* (pp. 564-578). Routledge.
- Pérez-Chiqués, E. y Bustos, E. O. (2021). Control político del servicio civil: el caso del gobierno de Puerto Rico. *Gestión y Política Pública*, 30(3), 179-207. <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v30i3.972>
- Pérez-Chiqués, E. y Meza, O. (2021). Trust-based corruption networks: a comparative analysis of two municipal governments. *Governance: An international journal of policy, administration, and institution*, 34(4), 1039-1056. <https://doi.org/10.1111/gove.12554>

- Philp, M. (2015). The definition of political corruption. En P. M. Heywood (ed.), *Routledge handbook of political corruption* (pp. 17-29). Routledge Handbooks.
- Prasad, M., Martins da Silva, M. y Nickow, A. (2019). Approaches to corruption: a synthesis of the scholarship. *Studies in Comparative International Development*, 54, 96-132. <https://doi.org/10.1007/s12116-018-9275-0>
- Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) (2018). *Libro blanco de la consulta sobre la política nacional anticorrupción*. Comunidad PIRC, CIDE.
- Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*. UNAM.
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.<sup>a</sup> ed.).
- Rothstein, B. y Varraich, A. (2017). *Making sense of corruption*. Cambridge University Press.
- Scott, J. C. (2022). *Contra el Estado. Una historia de las civilizaciones del Próximo Oriente antiguo*. Trotta.
- Soto, R. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica. *Estudios Políticos*, (89), 23-62.
- Tilman, R. O. (1970). Black-market bureaucracy. En A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in comparative analysis* (pp. 62-64). Routledge.
- Van Klaveren, J. (1970). The concept of corruption. En A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in comparative analysis* (pp. 38-40). Routledge.
- Warren, M. (2015). The meaning of corruption in democracies. En P. M. Heywood (ed.), *Routledge handbook of political corruption* (pp. 42-55). Routledge Handbooks.

# La corrupción y su combate simulado en Veracruz, 2019-2024

VÍCTOR MANUEL ANDRADE GUEVARA

Recibido: 15 de septiembre de 2025. Aceptado: 21 de noviembre de 2025.

*Resumen.* Este artículo revisa la situación de las prácticas de corrupción y el combate a ella en el estado de Veracruz, México, durante el primer periodo de gobierno del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), de 2019 a 2024, siguiendo la metodología del estudio de caso. Analizando la relación entre la calidad de la gobernanza, las prácticas de corrupción y de combate a ella, se expone que si bien en relación con el periodo anterior los niveles de corrupción disminuyeron, prevalecen elementos de una corrupción sistémica, una estructural, una ocasional y otra individual debido a la mala calidad de la gobernanza y la captura del Sistema Estatal Anticorrupción.

*Palabras clave:* corrupción, corrupción sistémica, gobernanza, captura del Sistema Estatal Anticorrupción.

## *Corruption and its simulated fight in Veracruz, 2019-2024*

*Abstract.* This article reviews the status of corruption practices and the fight against corruption in the state of Veracruz, México, during the first term of the National Regeneration Movement (Morena) government, 2019-2024, following a case study methodology. Analyzing the relationship between the quality of governance, corruption practices, and the fight against corruption, it shows that, although corruption levels decreased compared to the previous period, elements of systemic

.....  
Víctor Manuel Andrade Guevara. Universidad Veracruzana, México (correo electrónico: victorandrade89@yahoo.com | <https://orcid.org/0000-0002-2494-2540>).

corruption, structural corruption, occasional corruption, and individual corruption prevail due to the poor quality of governance and the capture of the State Anti-Corruption System.

*Keywords:* corruption, systemic corruption, governance, capture of the State Anti-Corruption System.

El objetivo del presente artículo es esbozar un panorama general de la corrupción y el combate a ella en el estado de Veracruz después de siete años de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA), particularmente en el primer periodo de gobierno del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), de 2019 a 2024. El problema de investigación que guió este trabajo está asociado a las siguientes preguntas: ¿cómo podemos dimensionar el nivel de corrupción existente en Veracruz en el periodo señalado en relación con las tendencias anteriores? y ¿de qué manera ha contribuido la instauración del SEA a prevenir y contener las prácticas de corrupción?

Para hacer este trabajo se han combinado elementos de una investigación cualitativa utilizando la metodología del estudio de caso (George y Bennett, 2005), con el uso de elementos cuantitativos como los índices de Estado de derecho y de desarrollo democrático, el análisis de la información presupuestal y las observaciones por posible daño patrimonial efectuadas por los órganos de fiscalización. Desde esta perspectiva, se describe y analiza un proceso a profundidad para identificar sus principales expresiones, así como algunos elementos causales, a la luz de los hallazgos que arroja una revisión holística de los antecedentes, el contexto y las relaciones existentes entre variables como buena o mala gobernanza, participación ciudadana, rendición de cuentas, calidad en la instauración del sistema estatal anticorrupción y los resultados del manejo de las finanzas públicas y los recursos públicos.

Para recabar la información, se hizo una revisión crítica de la legislación y un análisis documental de las principales fuentes de información sobre el tema: informes de gobierno, de resultados de las auditorías del Órgano Superior de Fiscalización (Orfis) y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre las auditorías practicadas al gasto federalizado, así como el informe país sobre la corrupción y su combate del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC), entre otras. Se hizo también una revisión hemerográfica para identificar información o denuncias sobre actos de corrupción, que se analizaron a partir del marco mediático en que fueron emitidas.

En el primer apartado de este artículo se hace una reflexión teórica general sobre la corrupción, hasta abordar las especificidades del tema relacionadas con la apropiación ilegítima de lo público y la captura del Estado. Se conciben las prácticas de corrupción como un conjunto de acciones que vinculan a diferentes redes de actores que instauran un orden complejo en el que se entrelazan la pequeña corrupción individual con la estructural y una sistémica, lo que favorece la apropiación privada de recursos público y socava la calidad de los bienes y servicios que debe brindar la administración pública. El segundo se refiere a la mala calidad de la gobernanza existente en Veracruz a partir de la revisión de indicadores como los que utiliza World Justice Project en su medición del índice de Estado de derecho. Se revisa también el Índice de Desarrollo Democrático (IDD) de México elaborado por la fundación Konrad Adenauer y se vinculan estos aspectos con un contexto de autoritarismo subnacional o de democracia iliberal que se ha mantenido a pesar de las alternancias en el gobierno que ha habido de 2016 en adelante. En el tercero se revisan los resultados en materia de corrupción a la luz de los informes de las auditorías practicadas a la administración pública estatal por el Orfis, y de la ASF en lo que respecta al gasto federalizado en Veracruz. En el cuarto se hace una revisión de las denuncias, los escándalos y los debates sobre hechos de corrupción que se dieron en la prensa, que contradicen en buena medida los informes presentados por los órganos auditores. En el quinto se describe brevemente la manera en que fue instaurado el SEA, el desempeño que ha tenido y el desmantelamiento que ha padecido en los últimos años. Finalmente, en el sexto apartado, relativo a las conclusiones, se aventuran algunas explicaciones de por qué persisten los cuatro tipos de corrupción: la pequeña, la individual, la corrupción estructural y la sistémica.

### *Explicaciones sobre la corrupción*

Se puede entender la corrupción o, más precisamente, las prácticas que involucran actos de corrupción como cierto «orden» que reproducen determinadas redes de actores, el cual varía en extensión y densidad, de tal manera que la corrupción puede ser ocasional, individual, estructural o sistémica (Della Porta y Vanucci, 2012). Con ello se trata de enfatizar que, más que ser una cultura, los actos de corrupción están ligados a órdenes institucionales específicos y a redes de actores y organizaciones que ponen en juego intereses y estrategias conforme a las reglas formales e informales prevalecientes. Si bien es posible

hablar de un *hábitus* corrupto, o de una disposición, para usar el concepto del sociólogo Pierre Bourdieu, la corrupción no se forma como resultado de una tendencia prevaleciente en determinada cultura en general. La corrupción ha existido a lo largo de la historia y en todo el planeta, como lo demuestran diversos trabajos historiográficos, antropológicos o sociológicos (Kroeze *et al.*, 2018), pero asume modalidades diferenciadas según el contexto institucional.

Arellano Gault y Trejo Alonso (2020) hacen una síntesis de las explicaciones del fenómeno de la corrupción que han prevalecido en los últimos cincuenta años, articuladas a lo que llaman regímenes internacionales anticorrupción, que implican la institucionalización de un imaginario respecto al tema. En su recuento de los enfoques y las definiciones del fenómeno, identifican cuatro enfoques básicos, a saber: el politológico-organizacional, el centrado en la economía política, el neoinstitucionalista y el socioantropológico. En el primer enfoque destacan autores como Joseph Nye y Samuel Huntington. Esta perspectiva, construida fundamentalmente en torno a las experiencias de Occidente, ve la corrupción como un comportamiento que se desvía de las normas para favorecer intereses privados. Más específicamente, Nye define la corrupción como:

El comportamiento que se desvía de los deberes formales de un papel público, debido a las ganancias pecuniarias o de compensaciones privadas (personales, familiares, cercanos, camarilla privada); o que viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada. En esencia, es el abuso de poder para beneficio personal (1967, p. 419).

En esta misma línea, Heidenheimer *et al.* (1989) conciben la corrupción como «una transacción de actores públicos y privados, a través de la cual, bienes públicos se convierten ilegítimamente en ganancias privadas». Huntington, por su parte, la concibe como “«n comportamiento de los funcionarios públicos que se desvía de las normas aceptadas para servir a fines privados» (2014, p. 59).

Desde la perspectiva de la economía política, este fenómeno se aborda a partir del estudio de los comportamientos individuales y bajo el supuesto de que la competencia en el mercado, en la medida en que sea equitativa y en condiciones de transparencia, permitiría disminuir las conductas de quienes tienden a beneficiarse de un cargo público. En esta orientación se puede ubicar el planteamiento de Klitgaard (1988), para quien la

corrupción es igual al monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad, menos rendición de cuentas.

Rose Ackerman (2001) observa que la corrupción es equiparable al soborno, y analiza su impacto en el desarrollo económico de los países tomando en consideración el papel de las empresas transnacionales y el entorno institucional, que puede favorecer o no la inversión privada tanto interna como externa. El estudio del impacto de la corrupción en el desarrollo económico deberá basarse en el análisis costo-beneficio de una mayor o menor regulación anticorrupción y la manera en que esto se refleja en las transacciones internacionales.

Por otro lado, entre los enfoques neoinstitucionalistas se encuentra el de Hodgson y Jian (2008), para quienes la corrupción tiene que ver con las reglas y los hábitos que posibilita un orden normativo. Este orden tiene lugar en un tipo especial de instituciones, como lo son las organizaciones, donde los individuos se someten a un conjunto de reglas, desarrollan un sentido de pertenencia y desempeñan un papel. Si las reglas formales e informales y los hábitos favorecen el desarrollo de prácticas de corrupción, la responsabilidad no se puede atribuir sólo a los individuos, ya que existen tendencias inherentes a la propia organización que propician tales prácticas, las cuales traicionan sus propios objetivos, sus códigos de ética específicos o las normas generales que prevalecen.

Otra manera de abordar la corrupción es el enfoque sociológico-antropológico, desde el cual autores como Yang (1994) y Ledeneva (1988) explican el fenómeno a partir de la combinación de relaciones de reciprocidad o intercambio de favores y relaciones de mercado en países como China y Rusia.

Una de las perspectivas más esclarecedoras del fenómeno de la corrupción es la antropológica. A partir de ella, Gupta (2005) desarrolla una etnografía de la corrupción en la India a la que concibe como producto de la existencia de un «Estado imaginado», en el que las relaciones de las instituciones y los agentes estatales con la población se dan a partir de fronteras borrosas. El orden político y social en los espacios locales, en el que prevalecen relaciones basadas en el parentesco, cacicazgos y redes de lealtad familiar o étnica, se combina con el orden político-formal y el imaginario que desarrollan las comunidades sobre la autoridad superior, que supone la existencia del Estado como garante de una regulación general. Como suponen Heidenheimer *et al.* (1989), estas imbricaciones pueden dar lugar a diferentes modalidades de corrupción; como la blanca, que consiste en

pequeñas violaciones que son toleradas a menudo más por ignorancia y costumbre que por un cálculo interesado; una corrupción negra que, por el contrario, utiliza tales ambigüedades para beneficio individual de manera calculada y sistemática, y una corrupción gris, que se mueve entre ambos niveles.

Por su parte, Hough (2013) observa que los movimientos contra la corrupción van necesariamente de la mano con la agenda para proveer al Estado de una gobernanza de calidad, pues para garantizar su eficacia en prevenir y contener la corrupción es necesario institucionalizar la rendición de cuentas, fortalecer la participación de la sociedad civil en políticas anticorrupción, promover la competencia mediante los mercados y el sector privado, establecer restricciones institucionales al poder y reformar la administración pública. En tal tesitura, toma como indicadores de una buena gobernanza la participación y rendición de cuentas, la estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, la efectividad y eficacia del gobierno en la provisión de los bienes básicos que le corresponden, la calidad regulatoria, la existencia del Estado de derecho y el control de la corrupción.

De acuerdo con este autor, las estrategias anticorrupción dependen de la calidad de la gobernanza y de los niveles de corrupción. Así, donde la calidad de la gobernanza sea baja y sean altos los índices de corrupción es necesario empezar por lo básico: sentar las bases de la instauración del Estado de derecho, fortalecer las instituciones de participación y rendición de cuentas, la independencia judicial y hacer reformas de política económica. Donde el nivel de la calidad de la gobernanza y los índices de corrupción sean intermedios se deberán tomar medidas como políticas de descentralización, reformas de política parlamentaria e incrementar la capacidad de supervisión del parlamento y la eficiencia y eficacia de la administración pública. Finalmente, donde exista una buena gobernanza y sean bajos los índices de corrupción se sugiere establecer agencias anticorrupción, fortalecer la rendición de cuentas en las finanzas públicas y la conciencia de los funcionarios, alentar las promesas antisobornos y perseguir a los altos funcionarios que incurran en corrupción (Hough, 2013, p. 44).

El planteamiento de Hough hace eco de la explicación que propone Collier (1999), quien utiliza un enfoque que combina el institucionalismo con la teoría de la elección racional para identificar cuatro posibles juegos que dan pie a diferentes tipos de corrupción. En la dimensión institucional ubica las reglas y el contexto externo, mientras que incluye en el ámbito de la elección las disposiciones y expectativas internas de los diferentes acto-

res que pueden participar en la corrupción, quienes hacen un análisis costo-beneficio de las posibles ganancias y pérdidas. Un actor clave es la élite dominante, que puede interactuar en cuatro posibles juegos con actores externos al gobierno: uno en que tanto el actor A como el B son partidarios de los comportamientos corruptos; otro en el que el actor A es cómplice y el B es contrario; un tercer juego a la inversa, donde el actor A es contrario y el B cómplice, y finalmente, un cuarto juego en el que ni el A ni el B son proclives a la corrupción. El primer juego, en el que ambos actores con que trata la élite dominante son proclives a la corrupción, se genera una corrupción sistémica, en la que las posibilidades de obtener ganancias son amplias y los riesgos mínimos porque todos son proclives a ella. El segundo juego y el tercero son clasificados como de corrupción extendida o penetrante, ya que se reducen las posibilidades de las ganancias y aumentan los riesgos. Finalmente, el cuarto juego, en que ni el actor A ni el B de la sociedad civil son proclives a la corrupción, Collier lo clasifica como el juego de la corrupción esporádica, porque las expectativas de obtener ganancias son bastante limitadas.

Los diferentes tipos de juegos se combinan con distintas modalidades en que se construyen las reglas y las relaciones políticas (hegemonía, jerarquía, heteronomía); que se asocian, a su vez, con diferentes tipos de régimen políticos (totalitarios, democracias o autoritarismos débiles, democracias liberales consolidadas). Collier (1999) establece una correlación entre niveles de autoritarismo y posibilidades de corrupción: en los regímenes totalitarios los niveles de corrupción son altos y están ligados a la corrupción sistémica; en los regímenes cuasiautoritarios o democracias débiles tienden a predominar los juegos de la corrupción extendida o penetrante, mientras que en los democráticos tiende a predominar la corrupción esporádica.

Della Porta y Vanucci (2012) enmarcan el estudio de la corrupción en la existencia de un orden oculto que opera a espaldas de las normas públicas reconocidas, por lo que genera una doble fuente de incertidumbre, pues cualquier acto de corrupción implica dos riesgos, a saber: 1) el riesgo de ser descubierto y denunciado, y 2) el riesgo de ser engañado. Esto se debe a que ninguna de las partes puede acudir ante una instancia judicial para reclamar el cumplimiento de un acuerdo que involucra actos de corrupción. Al hablar de un orden oculto, estos autores tratan de enfatizar que no se trata de una realidad anómica durkheimiana, sino de una forma de relación informalmente institucionalizada. Este orden implica la existencia de códigos y mecanismos que gobiernan y estabilizan los

vínculos entre corruptores y corrompidos e incrementan los recursos de autoridad, monetarios, de información y de relaciones. Se trata del lado oscuro del poder, a contrapelo de las relaciones constitutivas del poder público, que son visibles, conocibles, accesibles y, por lo tanto, controlables. En pocas palabras, la corrupción implica el uso del poder público para el beneficio privado.

Della Porta y Vanucci (2012) retoman el esquema de la relación de un principal (ciudadanos, instituciones que representan el bien público) con un agente (político, funcionario, empleado público) que actúa en forma delegada o es contratado para gestionar los intereses del principal. La corrupción se entendería como la actuación desviada del agente, que en lugar de buscar el beneficio del principal procura su propio beneficio. Las relaciones pueden darse entre el electorado y los funcionarios electos o burócratas, y los actos de corrupción pueden implicar la existencia de un mercado negro para los derechos de propiedad, la compra del voto u otros actos ilegales.

Los actos de corrupción pueden implicar la existencia de estructuras de gobernanza oculta, en las que interviene una extendida red de actores: burócratas, partidos políticos, empresarios privados, *brokers* y hasta el crimen organizado.

En este orden de ideas, de acuerdo con Della Porta y Vanucci (2012), existe un conjunto de acciones que obedece a patrones organizacionales relativamente estables de intercambios corruptos, que pueden ser analizados conforme a dos variables: 1) la frecuencia de los intercambios, y 2) los montos de recursos que involucran tales intercambios. La combinación de estas dos variables puede dar lugar a los siguientes tipos de corrupción: pequeña, individual, estructural y sistémica (pp. 38-39). El cuadro 1 refleja la manera en que se combinan las dos variables y los tipos de corrupción a que dan lugar.

Como se puede ver en el cuadro 1, la combinación de una baja frecuencia y duración en los intercambios corruptos con una pequeña cantidad de recursos da lugar a la pequeña corrupción, que ocurre ocasionalmente. Una baja frecuencia y duración, combinada con montos elevados, se traduce normalmente en una corrupción individual. Una alta frecuencia, combinada con una baja cantidad de recursos en juego, da lugar a una corrupción estructural, en la que todas o casi todas las actividades de una organización pública están dirigidas a obtener sobornos. Finalmente, una alta frecuencia y duración de los intercambios corruptos, que involucra fuertes cantidades de recursos, es señal de que existe una corrupción sistémica, en la cual hay normalmente un actor que supervisa y obliga al

**Cuadro 1. Variables que configuran los tipos de corrupción**

		Cantidad de recursos en juego	
		Pequeña	Elevada
Frecuencia y duración esperada de los intercambios corruptos	Baja	Pequeña corrupción	Corrupción individual
	Alta	Ocasional	Corrupción estructural
Fuente: Della Porta y Vanucci (2012, p. 39).		Corrupción sistémica	

cumplimiento de los contratos, e impone sanciones a los agentes libres.

La existencia de una corrupción sistémica se puede traducir en lo que Merino (2018, 2024) llama la captura del Estado. Para este autor «La corrupción ha sido concebida como un problema sistémico y estructural que reclama, a su vez, un complejo andamiaje institucional y normativo para modificar las prácticas y las conductas que hacen posible la apropiación privada —e impune— de los recursos públicos» (Merino, 2018, p. 14).

Al revisar las explicaciones dadas al fenómeno de la corrupción, se coincide con los autores que hablan de ella como producto de una red sistémica de relaciones. Merino considera que la explicación individualista, que remite a las cualidades morales de las personas e ignora las causas institucionales, es insuficiente y peligrosa, ya que se apoya en criterios morales subjetivos, pues ni siquiera existe una definición ni criterios acerca de quién, cómo y bajo qué reglas se establece lo que es moralmente correcto.

Tampoco le satisface a Merino la concepción burocrática de la corrupción, ya que su combate se basa únicamente en castigos y sanciones, mientras que se omiten la preventión y el abatimiento de las causas estructurales e institucionales. De esa manera:

Si la corrupción no es vista como un sistema de captura —de puestos, decisiones y presupuestos— sino como un problema de individuos que contradicen valores o quebrantan las reglas, resulta imposible modificar sus causas originales, crear pesos y contrapesos, imprimir inteligencia institucional y comprender que siempre sucede en redes y no de manera aislada (2018, p. 22).

Merino afina este enfoque en su libro de 2024: *El Estado capturado. Cómo erradicar la corrupción sistémica en México*. En él entiende la corrupción a partir de cinco principios: de excepción, de transacción, de colusión, de secrecía y de impunidad. Cuando hace refe-

rencia al principio de secrecía, alude a los sentidos de lo público de que hablaba Rabotnikof (2005), y también remite a la experiencia que ha vivido México en los últimos treinta años, en los que pasó por una transición votada, que sentó las bases de un régimen democrático e inició la construcción mínima de un Estado de derecho, hasta la experiencia más reciente, en la que, a partir de la construcción de un régimen político con bastantes rasgos autocráticos, dicha transición ha sido también capturada.

En efecto, el Estado puede ser objeto de una captura, o una reconfiguración cooptada, de acuerdo con Salamanca *et al.* (2008), cuando un grupo o una red de actores se apropiá de los diferentes cargos gubernamentales (legislativos, del aparato burocrático y judiciales) para operar en función de los intereses de ese grupo de manera sistemática a espaldas de los ciudadanos y sus intereses. Esta captura se diferencia de la corrupción individual u ocasional en el hecho de que es operada por redes complejas de actores que eventualmente, en la medida en que pueden establecer y modificar leyes, apropiarse de instituciones y funciones y administrar grandes cantidades de recursos, obtienen ganancias ilegítimas a nivel macro, pudiendo permanecer en el poder por largos períodos de tiempo.

Para efectos de esta investigación, se usará un concepto de corrupción que combina el enfoque de Della Porta y Vanucci con el de Merino, sobre todo al referirnos a la corrupción sistémica, que está asociada a la captura del Estado. No obstante, reconociendo que este tipo de corrupción es el más relevante, se insiste en que la pequeña corrupción, la individual y la estructural se entrelazan con la sistémica, y esta última sirve para reproducir y ampliar los otros tipos de corrupción.

### *La débil gobernanza en Veracruz*

El sistema de partido hegemónico que prevaleció en Veracruz hasta la década de 1990 dio lugar a una gobernanza de mala calidad que se prolonga hasta la actualidad, a pesar de la alternancia en el poder político que ha habido de 2016 a la fecha, que ha sucedido al prolongado predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), un gobierno de la coalición del Partido Acción Nacional (PAN) con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y ahora con el gobierno morenista. En el cuadro 2 se muestra la evolución que ha tenido el Índice de Estado de Derecho (IED), elaborado por World Justice Project (WJP) de 2019 a 2024.

Como se puede observar en el cuadro 2, el IED en Veracruz se mantuvo igual en

**Cuadro 2. Evolución del Índice de Estado de Derecho en Veracruz, 2019-2024**

Componentes	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Límites al poder gubernamental	0.36, <i>ranking 32</i>	0.34, <i>ranking 32</i>	0.36, <i>ranking 31</i>	0.36, <i>ranking 29</i>	0.35 <i>ranking 32</i>
Ausencia de corrupción	0.35, <i>ranking 19</i>	0.33, <i>ranking 24</i>	0.34, <i>ranking 20</i>	0.34, <i>ranking 20</i>	0.34 <i>ranking 24</i>
Gobierno abierto	0.41, <i>ranking 12</i>	0.41, <i>ranking 12</i>	0.46, <i>ranking 25</i>	0.46, <i>ranking 25</i>	0.44, <i>ranking 21</i>
Derechos fundamentales	0.44, <i>ranking 31</i>	0.41, <i>ranking 32</i>	0.39, <i>ranking 32</i>	0.40, <i>ranking 32</i>	0.40, <i>ranking 32</i>
Orden y seguridad	0.48, <i>ranking 8</i>	0.51, <i>ranking 9</i>	0.53, <i>ranking 8</i>	0.58, <i>ranking 9</i>	0.63, <i>ranking 6</i>
Cumplimiento regulatorio	0.38, <i>ranking 15</i>	0.40, <i>ranking 12</i>	0.38, <i>r</i> <i>anking 16</i>	0.37, <i>ranking 18</i>	0.36, <i>ranking 17</i>
Justicia civil	0.33, <i>ranking 29</i>	0.32, <i>ranking 30</i>	0.28, <i>ranking 32</i>	0.31, <i>ranking 32</i>	0.32, <i>ranking 28</i>
Justicia penal	0.30, <i>ranking 29</i>	0.27, <i>ranking 32</i>	0.29, <i>r</i> <i>anking 30</i>	0.29, <i>ranking 30</i>	0.30, <i>ranking 26</i>
Índice global	0.38, <i>ranking 22</i>	0.37, <i>ranking 26</i>	0.38, <i>ranking 23</i>	0.39, <i>ranking 23</i>	0.39, <i>ranking 23</i>

Fuente. WJP (2020, pp. 7-14; 2022, pp. 11-15; 2023, pp. 11-15; 2024, pp. 9-13).

términos generales, con una puntuación que fue de 0.38 en 2019 a 0.39 en 2024; pero con un ligero descenso en el *ranking* de los estados, pues pasó de la posición 22 en 2019 a la 23 en 2024. Es decir, Veracruz se mantiene como una de los diez peores entidades en cuanto a Estado de derecho se refiere.

Sin embargo, destaca el hecho de que en algunos componentes el IED de Veracruz desciende hasta el último lugar. La mala calidad de la gobernanza se refleja en el componente límites al poder gubernamental, en el que se mantuvo en el último lugar (32) y descendió una décima en la puntuación, pues pasó de 0.36 a 0.35.

La falta de autonomía del poder judicial y de la fiscalía ha dado lugar a uno de los peores sistemas de justicia estatales del país tanto en el ámbito civil como el penal, pues

**Cuadro 3. Evolución del Índice de Desarrollo Democrático de Veracruz, 2019-2024**

Año	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Puntuación	1.771	1.100	3.939	2.918	2.788	2.448
Ranking	31	30	31	24	29	26

Fuente: IDD (2025).

Veracruz se mantuvo como uno de los peores cuatro estados en ambos rubros. Finalmente, llama la atención que en la variable ausencia de corrupción la entidad descendió de una puntuación de 0.35 en 2019 a 0.34 en 2024, y que bajó cinco posiciones en el ranking, de 19 a 24. Es decir, Veracruz es el noveno estado más corrupto del país.

Estos datos coinciden con los que aporta el Índice de Desarrollo Democrático (IDD), que ubica a Veracruz en la posición 26 entre las 32 entidades federativas del país, con una puntuación de 2.448, que lo coloca como una entidad con un IDD bajo. Morena recibió el gobierno con una puntuación de 0.659, que lo posicionaba en el lugar 30 en 2018. Su evolución se observa en el cuadro 3.

Si se analiza el perfil de Veracruz en 2024 considerando sus dimensiones, se observa que únicamente en la dimensión 1, relativa a la democracia de los ciudadanos, alcanza una puntuación de 6.26, que lo posiciona en el lugar 7; mientras que en la dimensión 2, democracia de las instituciones, desciende hasta 1.91, que lo coloca en el lugar 31; en la dimensión 3, democracia social, tiene una puntuación de -1.38, y en la dimensión 4, democracia económica, su puntuación es de -0.85, que lo coloca en la posición 26 (IDD, 2025).

Estos puntajes reflejan la integración del Congreso tras la elección de 2018, en que la coalición Morena-Partido del Trabajo (PT)-Partido Encuentro Social (PES) obtuvo 29 de los 50 escaños, mientras que la coalición PAN-PRD-Movimiento Ciudadano (MC) obtuvo 17, y la alianza PRI-Partido Verde Ecologista de México (PVEM) ganó cuatro. Sin embargo, el partido en el poder cooptó a los diputados que le faltaban, pues convenció a los de la alianza PRI-Partido Nueva alianza (Panal) de que apoyara sus iniciativas para lograr la mayoría calificada de dos tercios (Organismo Público Local Electoral [OPLE] Veracruz, 2025).

En las elecciones intermedias de 2021, Morena y los diversos partidos que lo han apoyado (PT, PVEM, PES y Redes Sociales Progresistas [RSP]) obtuvieron 34 escaños,

mientras que la coalición PAN-PRI-PRD obtuvo 14 y MC 2. Sin embargo, de nuevo el partido en el gobierno cooptó a diputados de la oposición, en este caso uno del PRD, para asegurar la mayoría calificada. De esta manera, aunque en la votación Morena y sus aliados obtuvieron el 46% aproximadamente, la proporción de escaños asignados fue del 66%, para una clara sobrerrepresentación que no refleja la voluntad del electorado (OPLE Veracruz, 2021).

En suma, Veracruz ha tenido durante los años correspondientes al primer periodo de gobierno de Morena una baja calidad democrática y una mala gobernanza. Similar a la que existía en 2010, el primer año en que se registró el IDD, cuando su puntuación era de 3.998 y ocupaba la posición 27.

Indicadores como la falta de límites al poder gubernamental, la baja calidad de la democracia en las instituciones y una muy baja calidad en la democracia social y económica apuntalan la idea de una mala gobernanza, que no posibilita una adecuada prevención ni un combate eficaz a la corrupción.

#### *Corrupción y combate a la corrupción bajo el mandato de Morena*

Aunque el combate a la corrupción fue una de las principales promesas de campaña tanto de Andrés Manuel López Obrador como del exgobernador Cuitláhuac García Jiménez, no dejó de haber escándalos y señalamientos de casos de corrupción en Veracruz, que involucraron cantidades significativas de recursos. Sin embargo, los datos registrados tanto por el Orfis como por la ASF no revelan que haya habido una desviación considerable de recursos públicos. En el cuadro 4 se pueden observar las cifras que arrojaron las auditorías efectuadas por el Orfis a las cuentas públicas de 2019 a 2023, pues la de 2024 aún está en proceso.

Haciendo la suma del monto ejercido durante los cinco años auditados, se observa que se ejercieron aproximadamente 764 707 millones de pesos, y hubo observaciones con posible daño patrimonial por 1 269.7 millones, que representan el 0.17%. Si bien en términos relativos este porcentaje no es relevante, en términos absolutos más de 1 200 millones no son una cifra menor, aunque en efecto se encuentran muy por debajo de los 70 000 millones detectados por la ASF como desviación durante el gobierno de Javier Duarte, con la reserva, además, de que algunas de las observaciones se han venido solventando. Llama la atención en el cuadro 4 la diferencia entre los montos de los presupuestos aprobados y

Cuadro 4. Presupuesto estimado, ingresos, ejercido y monto de las observaciones con posible daño patrimonial, según informes de resultados de auditorías a cuentas públicas del ORFIS, 2019-2023 (pesos)

Año	Presupuesto estimado	Ingresos	Ejercido	Monto de observaciones con posible daño patrimonial
2019	128 361 911 179	132 140 158 808	148 633 800	471 824 443.00
2020	129 535 095 247	134 949 096 442	153 955 300 000	170 657 689.24
2021	128 420 684 290	145 256 892 418	149 192 364 316	189 899 820.84
2022	135 763 199 169	150 672 527 004	148 124 324 250	161 952 891.18
2023	148 474 622 171	172 541 909 786	164 802 129 344	275 349 350.41
2024	163 133 934 679*	185 265 243 444*	185 265 243 444**	Auditoría en proceso
Total			764 707 900 000	1 269 684 469.00
			(sin incluir 2024)	(0.17%)

\*Ley número 498 de ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz.

\*\*Sexto informe de gobierno (t. 1, p. 291).

Fuentes: Informes generales ejecutivos de los informes de resultados del ORFIS (2020, pp. 39-51; 2021, pp. 39-52; 2022, pp. 45-60; 2023, pp. 41-55; 2024, pp. 45-57).

las cantidades ejercidas, que en conjunto representan más de 116 000 millones. Es decir, que fueron gastados con un amplio margen de discrecionalidad.

En cuanto a la revisión del gasto federalizado hecha por la ASF, los resultados se observan en el cuadro 5.

En 2020, como resultado de las auditorías practicadas por la ASF al gasto federalizado, Veracruz tuvo que devolver 21.9 millones de pesos del Fondo para la Nómina Educativa (ASF, 2022, p. 94).

En el informe de resultados de las auditorías practicadas por la ASF a la cuenta pública de 2021 se hicieron observaciones al gobierno de Veracruz en el Programa de Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral (U013) por un monto de 77.2 millones. En total, el monto por aclarar del gasto federalizado programable para Veracruz fue de 212.2 millones de pesos (ASF, 2023, p. 152), y de 1 438.8 millones en las participaciones federales (ASF, 2023, p. 170).

De acuerdo con el Índice de Desempeño de Gestión del Gasto Federalizado, elabora-

Cuadro 5. Resultados de las auditorías practicadas por la ASF a fondos relacionados con programas de apoyo de la federación a los estados, 2019 (gasto federalizado)

Fondo	Monto auditado (millones de pesos)	Monto observado (millones de pesos)
Programa Escuelas de Tiempo Completo	181	6.7
Fondo de Infraestructura Social para las Entidades	777.4	6.8
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa	31 200	62.4
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Ciudad de México		0
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas		0
Acuerdo de Coordinación entre la Secretaría de Salud y el gobierno de Veracruz (Seguro Popular)	4 080. 3	1 963.2
Fondo de Aportaciones Sociales para la Salud	6 598. 5	27
Programa de Atención a la Salud y Medicamentos Gratis para la Población sin Seguridad Social Laboral	325. 4	325. 7
Total	43 162.6	2 391.8

Fuente: ASF, 2021, IGE, pp. 81-104). ASF, 2021b, ASF, 2021c y ASF, 2021c.

do por la ASF, Veracruz alcanzó un puntaje de 97.1 en 2021, superior a la media nacional, que fue de 94.0, mientras que en 2019 había sido de 92.5 y en 2020 de 96.6. Este desempeño supera con creces los resultados obtenidos en 2018 por el gobierno de la coalición PAN-PRD (92.7), y el de 2013, el más bajo alcanzado en el periodo de Javier Duarte (ASF, 2023, p. 175).

En 2022, el gobierno de Veracruz tuvo que devolver 16.9 millones de pesos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa, que se habían ejercido sin que hubiese evidencia de que correspondieran a personas que laboraban y devengaban su salario.

En cuanto al Fondo de Participaciones Federales a las Entidades Federativas, de una muestra de 36 283.3 millones de pesos, se le hicieron observaciones a Veracruz por un total de 206.4 millones, equivalentes al 0.57% del monto auditado (ASF, 2024, p. 132).

Respecto al Fondo de Aportaciones para las Entidades Federativas, de una muestra equivalente a 3 696.2 millones de pesos, se le hicieron observaciones a Veracruz por 29.5

millones, que corresponden al 0.80% del monto auditado. De nuevo, el resultado obtenido en el Índice de Desempeño de Gestión del Gasto Federalizado Veracruz alcanzó un puntaje de 96.9, superior a la media nacional, que fue de 95.1 (ASF, 2024, p. 143).

#### *Adjudicación de obra pública y contratos de adquisiciones o prestaciones*

Una característica distintiva del gobierno de Cuitláhuac García Jiménez fue el amplio margen de discrecionalidad con que se adjudicaron la obra pública y los contratos de compras y adquisiciones. Si bien tanto el Código Financiero del Estado como la Ley Estatal de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas, así como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenación y Administración de Bienes, prevén la adjudicación directa o la invitación a tres empresas por lo menos en diversas circunstancias que permiten exceptuar la licitación pública, sus disposiciones no son lo suficientemente precisas para justificar estas modalidades de contratación, ya que las unidades administrativas tienen la facultad de establecer las cantidades máximas del costo de una obra o adquisición que pueden exceptuarse del procedimiento de licitación sin que eso esté determinado por la ley.

Por ejemplo, en el informe presentado por la Contraloría General del Estado en diciembre de 2019 se consigna que de 19 591 contratos para obras y servicios que hizo el gobierno estatal sólo cuatro fueron a partir de una licitación pública estatal, 23 por licitación pública nacional, 164 por licitaciones públicas simplificadas y 19 400 fueron adjudicaciones directas. Estas últimas representan el 99.02% del total (Pérez-Cárdenas, 2020).

En el cuadro 6, que corresponde al *Segundo informe de gobierno* del Estado de Veracruz, del año 2020, se observa también que un número desproporcionadamente superior al de las licitaciones fueron contratos asignados por adjudicación directa.

En los datos ofrecidos por el *Tercer informe de gobierno* del Estado de Veracruz también predominó la adjudicación directa por «excepción de ley» o porque las obras fueron por un monto menor que el establecido por las unidades administrativas como mínimo para una licitación pública, como se observa en el cuadro 7.

Como se puede observar en dicho cuadro, si bien el monto de los contratos por adjudicación directa es inferior al de las licitaciones simplificadas o el de las licitaciones públicas nacionales, la cantidad de los primeros otorga un margen amplio de maniobra a los titulares de las dependencias para que asignen contratos a su conveniencia.

**Cuadro 6. Contratos por tipo de adjudicación, 2020**

Operación	Cantidad
Licitaciones públicas internacionales	0
Licitaciones públicas nacionales	21
Licitaciones públicas estatales	4
Licitaciones simplificadas	128
Adjudicación directa derivada de procesos licitatorios o partidas desiertas	0
Prórrogas y adenda	0
Adjudicación directa por excepción de ley	150
Adjudicación directa por monto	15 121
Total	15 327

Fuente: *Segundo informe de gobierno* (2020, p. 40).

**Cuadro 7. Contratos por tipo de adjudicación, 2021**

Operación	Cantidad	Monto en pesos
Licitaciones públicas internacionales	2	n.d.
Licitaciones públicas nacionales	47	2 397 307 780.65
Licitaciones públicas estatales	13	n.d.
Licitaciones simplificadas	405	1 429 598 345.51
Adjudicación directa derivada de procesos licitatorios o partidas desiertas	67	n.d.
Prórrogas y adenda	100	n.d.
Adjudicación directa por excepción de ley	405	453 997 917.68
Adjudicación directa por monto	0	0

n.d. No hay datos.

Fuente: *Tercer informe de gobierno* (2021, p. 34).

En el *Cuarto informe de gobierno* del Estado de Veracruz (2022) no se consignan los montos de los contratos; pero, de igual manera, los asignados por adjudicación directa superan con mucho el gasto ejercido mediante licitación pública (véase cuadro 8).

En 2023 es la misma situación. En el cuadro 9 se puede ver que esta vez sí se cuenta con la información correspondiente a la cantidad de contratos y a los montos que implicaron en su conjunto.

**Cuadro 8. Contratos por tipo de adjudicación, 2022**

<i>Operación</i>	<i>Cantidad</i>
Licitaciones públicas internacionales	2
Licitaciones públicas nacionales	39
Licitaciones públicas estatales	9
Licitaciones simplificadas	527
Adjudicación directa derivada de procesos licitatorios o partidas desiertas	86
Prórrogas y adenda	127
Adjudicación directa por excepción de ley	299
Adjudicación directa por monto	40 873
Total	41 962

Fuente: *Cuarto informe de gobierno* (2022, p. 29).

**Cuadro 9. Contratos por tipo de adjudicación, 2023**

<i>Operación</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Monto en pesos</i>
Licitaciones públicas internacionales	2	30 849 150.96
Licitaciones públicas nacionales	53	3 433 228 693.55
Licitaciones públicas estatales	21	182 864 886.86
Licitaciones simplificadas	482	1 137 113 528.50
Adjudicación directa derivada de procesos licitatorios o partidas desiertas	88	134 558 724.86
Prórrogas y adenda	163	164 333 353.92
Adjudicación directa por excepción de ley	289	2 769 422 811.14
Adjudicación directa por monto	42 686	324 179 626.89
Total	43 784	8 176 550 776.68

Fuente: *Quinto informe de gobierno* (2023, p. 25).

En dicho cuadro se observa que el número de contratos adjudicados directamente por excepción de ley es infinitamente superior a las demás formas de adjudicación, lo cual también incrementa la proporción del monto, ya que mediante licitación pública se asignó una cantidad equivalente a poco más de 3 650 millones de pesos, mientras por adjudicación directa la cifra es de poco más de 3 250 millones, y por licitaciones simplificadas se adjudicaron contratos por 1 137 millones.

**Cuadro 10. Contratos por tipo de adjudicación, 2024**

<i>Operación</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Monto en pesos</i>
Licitaciones públicas internacionales	1	32 794 800.00
Licitaciones públicas nacionales	54	4 019 060 790.49
Licitaciones públicas estatales	14	174 159.00
Licitaciones simplificadas	567	1 284 031.00
Adjudicación directa derivada de procesos licitatorios o partidas desiertas	89	125 259 689.00
Prórrogas y adenda	154	240 645 269.86
Adjudicación directa por excepción de ley	269	2 849 183 220.19
Adjudicación directa por monto	38 828	342 757 123.99
Total	39 976	9 067 892 041.66

Fuente: *Sexto informe de gobierno* (2024, p. 26).

Finalmente, en 2024, con datos que cubren hasta septiembre, se asignaron por licitación pública poco más de 4 210 millones, en tanto que por adjudicación directa se asignó un monto superior a 3 305 millones de pesos, como se observa en el cuadro 10.

En suma, en cuanto a la asignación de contratos, el gobierno de Cuitláhuac García Jiménez tuvo un amplio margen de discrecionalidad, de tal suerte que unos 18 000 millones de pesos fueron asignados por adjudicación directa durante sus seis años de gobierno. Este amplio margen quizás esté asociado a los escándalos de corrupción ocurridos en el sexenio, mismos que se revisan a continuación.

#### *Escándalos de corrupción del gobierno de Veracruz*

Apenas había transcurrido un año de ejercicio del primer gobierno de Morena en Veracruz cuando ya se hacían señalamientos en relación con la asignación de compras a personajes cercanos al partido en el gobierno, y más específicamente al presidente de la república, sin que mediara un concurso o una licitación. Fue el caso del contrato asignado al empresario farmacéutico Carlos Lomelí, en ese tiempo delegado del gobierno federal en Jalisco, exdiputado federal de 2015 a 2018 y actualmente senador por dicho estado, a quien la Secretaría de Salud de Veracruz (Sesver) le compró un lote de medicamentos por un valor de 36.578 millones de pesos (Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad,

2019). Tal asignación se le otorgó pese a que algunas empresas de este personaje habían sido señaladas por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) como productoras de medicamentos alterados o falsos.

En el mismo primer año, la Secretaría de Seguridad del estado adjudicó un contrato por 207 millones de pesos para la renta de patrullas sin mediar licitación y blindando la información relacionada con la operación, misma que se resguardó como confidencial por cinco años. La falta de información sobre esta operación causó suspicacia en la opinión pública porque el precio de venta de los vehículos adquiridos era bastante inferior en otros estados al costo reportado en Veracruz y hubiera resultado más barato comprarlos que rentarlos (*Ángel*, 2019).

En diciembre de 2022 se hizo pública la existencia de una red de corrupción en la Contraloría General del Estado, que operaba mediante la contratación de personas cuyo salario era de entre 30 000 y 40 000 pesos mensuales, sin que realmente lo devengaran, y tenían que devolver el 80%. Dicha red era encabezada por quienes habían sido hasta el momento las titulares de la contraloría (Jiménez, 2022).

En febrero de 2023 se dio a conocer que una profesora que cobraba un salario de 20 000 pesos en la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) aparecía registrada como contratista y se le habían asignado de 2019 a esa fecha contratos por un monto de aproximadamente cien millones de pesos por adjudicación directa y teniendo registrado un domicilio fiscal que resultó falso. Tanto el gobernador como el secretario de Educación y la titular del Orfis reconocieron los hechos, admitieron que se trataba de una «prestarnombre» y se comprometieron a investigar el caso, sin que hasta la fecha haya resultados (Periodistas Digitales, 2023).

En septiembre de 2023, el diputado Marlon Ramírez del PRI denunció, con pruebas documentales, la existencia de una red de 50 empresas fantasma a las que la Secretaría de Salud les había asignado contratos por más de 1 593 millones de pesos. Varias de ellas se habían creado recientemente y los titulares de algunas eran beneficiarios de programas de apoyos. Específicamente, 50 empresas creadas de 2019 a 2022 habían firmado 160 contratos, por un monto de 1 087 millones de pesos, de los cuales 315 millones se dieron por adjudicación directa y 77 por invitación, con un monto de 771 millones de pesos (Ávila-Pérez, 2023).

En febrero de 2024, el Poder Judicial del Estado de Veracruz presentó cuatro denun-

cias, contra quien resultara responsable, por un desvío de recursos de más de cincuenta millones de pesos y la contratación de empresas fantasma. La denuncia fue presentada por la presidenta del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), señalando que la administradora recién depuesta había asignado contratos a dichas empresas por un monto de 47.448 millones de pesos (Cortés-Romero, 2024).

En marzo de 2024, la ASF informaba que el Poder Judicial de Veracruz no había logrado solventar una observación a la cuenta pública de 2021 en la que se señalaba el mal uso del Fondo Auxiliar para la Impartición de Justicia, que indebidamente se utilizó para pagar nómina del personal por un monto de 82 millones de pesos, cuando dicha partida no estaba destinada a tal fin. La responsable en este caso era la misma persona que había sido denunciada por la presidenta del TSJ (León-Carmona, 2024).

Aunque todos estos desvíos detectados por la ASF en el Poder Judicial de Veracruz fueron adjudicados a la exadministradora denunciada, varios periodistas señalaron que en realidad estaban involucrados otros funcionarios de alto nivel, entre ellos el subsecretario de Finanzas, que había sido el jefe anterior de la funcionaria imputada e influido en su nombramiento como administradora del Poder Judicial. También se mencionaba al presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso (Rodríguez, 2024). Estos dos funcionarios también fueron señalados por utilizar los recursos desviados para financiar campañas políticas y obligar a grupos de trabajadores de sus dependencias a participar en eventos y en la promoción de candidatos del partido en el gobierno.

En marzo de 2025 se hicieron denuncias públicas en diferentes medios de comunicación respecto a una modalidad de corrupción consistente en la contratación de «analistas» en la Secretaría de Educación de Veracruz, con un salario mensual de 20 000 pesos, de los cuales se les obligaban a regresar la mayor parte (17 500 pesos), que se depositaba en varias cuentas destinadas a recolectar tales ingresos. En la denuncia pública aparecen los nombres de las personas contratadas, los encargados de recolectar las devoluciones y los números de las cuentas en que los trabajadores contratados debían depositar las devoluciones (Ortega, 2025).

El mismo mes y año, el gobierno del estado, que ya tenía como titular a Rocío Nahle, denunció a exfuncionarios de Servicios de Salud de Veracruz por un presunto daño patrimonial por aproximadamente 1 600 millones de pesos, derivado esto del informe de resultados de las auditorías practicadas por la ASF a la cuenta pública de 2023. Esta

denuncia se relaciona con la presentada por el dirigente y diputado local del PRI Marlon Ramírez debido a la adjudicación directa de contratos a empresas de reciente creación (Morales, 2025).

En mayo de 2025, trabajadores de la Secretaría de Salud se quejaron públicamente de haber sido despedidos injustamente. Atribuían su despido a que habían denunciado la existencia de un «mercado negro de plazas» en la dependencia, cuya responsabilidad recaía en el mismo personaje que fue denunciado por malversación de fondos por un monto de aproximadamente 1 600 millones de pesos. Los trabajadores despedidos señalaron que dicho mercado negro de plazas, que incluía la venta de ellas y la contratación de empleados «fantasma» o con salarios inferiores a los registrados oficialmente, podría llegar a 300 (Topete, 2025).

#### *Instauración y desmantelamiento del Sistema Estatal Anticorrupción*

Durante el breve periodo de gobierno de Miguel Ángel Yunes Linares, en noviembre de 2017, se emitió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para seguir, aunque con retraso, la pauta dictada a nivel nacional, pues la reforma constitucional federal que obligaba a crear los sistemas nacional y estatales anticorrupción se aprobó en mayo de 2015 y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se publicó en julio de 2016. El retraso obedeció a una política deliberada del exgobernador Javier Duarte, acusado y detenido por actos de corrupción. La instauración de los órganos que deberían encargarse de implementar la política anticorrupción se retrasó aún más y estuvo sujeta a varias situaciones adversas, incluyendo la designación ilegal de algunos funcionarios, como se describe a continuación.

En efecto, desde la designación del Comité de Participación Ciudadana (CPC), en mayo de 2018, por una comisión de selección designada a su vez por el Congreso del Estado, se desató una polémica porque la designación de los integrantes del CPC no se hizo con base en criterios relacionados con la trayectoria y capacidad en la lucha anticorrupción, sino que prevalecieron los criterios políticos (Galindo-Rodríguez *et al.*, 2019). Más adelante hubo problemas en su funcionamiento derivados de desencuentros entre el presidente, los demás integrantes del CPC y el primer secretario técnico, quien tuvo que renunciar en diciembre de 2018. Los desacuerdos giraron en torno a la contratación del personal (Castillo, 2019). Por otro lado, la designación del fiscal especializado en com-

bate a la corrupción se hizo al margen de la ley ya que no pudo reunir los votos de dos terceras partes de los integrantes del Congreso (Villa, 2018), mientras que los magistrados del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa eran claramente afines al gobernador en turno.

El presupuesto asignado no era suficiente para que el SEA desempeñara sus funciones adecuadamente, ya que desde un principio no se le vio como un órgano prioritario para el efímero gobierno de la coalición PAN-PRD ni para Morena. Al obtener la mayoría en el Congreso en 2018, Morena redujo drásticamente el presupuesto asignado al SEA, que pasó de 40 a 20 millones de pesos. Con el nombramiento del segundo secretario técnico, en 2019, ya en el gobierno de Morena, las disputas en torno a la contratación de personal continuaron y los integrantes del CPC estaban bastante restringidos tanto en salarios como en infraestructura y recursos para operar. No obstante, en diciembre de 2021 pudieron expedir sus Lineamientos de Política Estatal Anticorrupción con base en un diagnóstico aceptable, siguiendo la *Guía de diseño de políticas estatales anticorrupción* (SEA, 2021), elaborada por el SNA. Sin embargo, muy poco de lo planeado ahí se ha podido ejecutar. Los lineamientos giraron en torno a cuatro ejes estratégicos: 1) combatir la impunidad; 2) controlar la arbitrariedad; 3) promover la mejora de la gestión pública y los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, y 4) involucrar a la sociedad y el sector privado (SEA, 2021).

En diciembre de 2021, el órgano de gobierno designó como secretaria técnica de la Secretaría Ejecutiva del SEA a Adriana Linares Capitanachi, lo cual violaba la ley porque meses atrás había concluido su cargo como diputada local representante de Morena. La Ley Estatal del SEA señala en su artículo 34 fracciones VII, VIII y IX como requisitos para ocupar el puesto no haber ejercido un cargo de elección popular en los últimos cuatro años y no ser miembro de ningún partido político. Sin embargo, el Congreso del Estado otorgó una «dispensa de ley» para que una integrante del partido en el gobierno ejecutara la política estatal anticorrupción.

Esta secretaria técnica, lejos de colaborar con los integrantes del CPC, asumió una actitud persecutoria, pues redujo sus salarios y restringió al máximo las condiciones materiales para desempeñar su trabajo, incluso dejó de pagar los salarios de sus integrantes. Por estos hechos, uno de los miembros del CPC presentó una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos (Durán, 2022).

El análisis que realizó Nieto Morales (2021) de los comités de participación ciudadana en los estados, en el que midió variables como su legitimidad, eficacia, efectividad y desempeño, ratifica esta situación, y el autor enfatiza que carecen de legitimidad por tener escasos vínculos con la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación. Su eficacia y efectividad se reducen por falta de recursos y atribuciones que les permitan incidir en las políticas anticorrupción, y no hay unidad de propósitos. Todo lo anterior se traduce en un bajo desempeño.

En el análisis que aparece en Merino (2023) se hace un balance. En cuanto al primer criterio, relacionado con la integración de los órganos, todos estaban integrados, excepto la comisión de selección. En relación con la integración normativa, se publicaron todas las leyes y los ordenamientos normativos vinculados al combate a la corrupción. En cuanto a los aspectos relacionados con la implementación de la política estatal anticorrupción, se consigna que existe un documento que retoma los cuatro ejes estratégicos nacionales, se apoya en datos y evidencias que respaldan el diagnóstico, incorpora las 40 prioridades del SNA y es producto de la colaboración entre los distintos actores e instituciones que participan en el SEA. Sin embargo, en el documento no hay planes de implementación específicos para cada uno de los ejes, no hubo colaboración con las organizaciones locales para alimentar los datos para el diagnóstico ni para opinar sobre metas y estrategias del plan, y no se incorporó a los municipios en la estrategia anticorrupción ni incluyó prioridades o ejes no contemplados en la plataforma nacional anticorrupción. Por cuanto hace a la rendición de cuentas, se señala que no se encontró un informe del comité coordinador ni hay un programa de trabajo de dicho órgano. Tampoco existen informes de las reuniones de trabajo del comité coordinador, ni de avance y planeación presupuestal (Merino, 2023, pp. 264-270).

Tampoco la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Veracruz ha tenido resultados relevantes. En 2022, inició 1 113 investigaciones por corrupción, de las cuales sólo el 1% fueron judicializadas. En 2023, esta dependencia informó que inició 902 investigaciones, pero sólo se judicializó el 1.1%, es decir, diez denuncias, y obtuvo apenas 12 vinculaciones a proceso y cinco sentencias condenatorias (González, 24). El *Observatorio Ciudadano contra la Corrupción, 2023-2024*, de TOJIL, calificó el desempeño de la Fiscalía Anticorrupción en 2023 como regular en cuanto al marco jurídico y los recursos, y satisfactorio en lo que respecta a capital humano, procesos y resultados. En 2024, los cinco rubros fueron evaluados como satisfactorios a pesar de que esta fiscalía

se encuentra entre las que menos agentes del ministerio público tienen (seis, contra 47 de Puebla y 16 de Querétaro). El número de peritos también es muy bajo (dos, contra seis de Puebla y Durango). De esta manera, el promedio de investigaciones por agentes del ministerio público es de 65, 194 por perito y 65 por policía de investigación (TOJIL, 2025, pp. 14, 69 y 83). La tasa de judicialización por investigación iniciada es de apenas 1%, lo que la coloca en el lugar 26 del país (TOJIL, 2025, p. 88).

La percepción en la opinión pública es que el Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz ha padecido una política de desmantelamiento por parte del gobierno estatal que se ha traducido en una inoperancia *de facto*, aunque el fenómeno de la corrupción está lejos de ser acotado y controlado.

### *Conclusiones*

Si bien no con las dimensiones que alcanzó durante el mandato de Javier Duarte (2010-2016) en Veracruz, la corrupción en el estado siguió siendo un problema relevante en el primer gobierno de Morena (2018-2024). Hubo un manejo discrecional de un porcentaje significativo del presupuesto: un promedio del 13%, equivalente a 116 000 millones de pesos, cuyo ejercicio no fue aprobado por el Congreso y sobre el cual el gobierno no rindió cuentas. Por otro lado, un porcentaje significativo de los contratos de asignación de obra pública y compras o pagos de servicios para el gobierno se hicieron por asignación directa, sin que mediaran procesos de licitación pública, lo que permitió la desviación de recursos a través del ya conocido mecanismo de creación de empresas «fantasma». Ante estas irregularidades, no se hicieron las investigaciones necesarias ni se castigó a algún responsable y, por lo tanto, los órganos encargados de prevenir y combatir la corrupción, como la Contraloría General del Estado (CGE), el Orfis o el SEA en su conjunto, operaron de manera ineficaz en cuanto a garantizar la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción; antes bien, como en el caso de la CGE, implementó ella misma actos de corrupción organizacional o estructural que dañaron el patrimonio público y la credibilidad de ese órgano.

Por otra parte, el SEA fue sistemáticamente desmantelado mediante la disminución de su presupuesto, el acoso a los integrantes del CPC y las prácticas de corrupción, de tal manera que no ha servido para disminuir la desviación de recursos públicos debido a que se encuentra capturado por quien tiene la fuerza hegemónica.

La reconfiguración de un sistema de partido hegemónico, o una alianza hegemónica, ha servido para capturar también el poder judicial y los órganos autónomos encargados de promover la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, como el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y los consejeros del OPLE. Ello se debe a que en Veracruz la gobernanza es de mala calidad, como lo evidencian los escasos resultados obtenidos en el Índice de Estado de Derecho elaborado por World Justice Project y el Índice de Desarrollo Democrático.

Se puede afirmar que prevaleció la corrupción sistémica, ejecutada por redes de funcionarios que capturaron posiciones estratégicas para desviar recursos, muchos de ellos canalizados al financiamiento de campañas de Morena. Esta corrupción se mezcló con la estructural, la pequeña y la individual. Debido al antecedente de la corrupción sistémica instaurada en el periodo de Javier Duarte, en el que una camarilla capturó todos los órganos del Estado para hacer un saqueo sistemático y planeado, que incluyó mecanismos sofisticados como la creación de empresas fantasma, ingeniería financiera, colonización de los poderes y órganos encargados del combate a la corrupción, en Veracruz se ha puesto en los últimos años más atención a la corrupción en gran escala que a la individual o la estructural, que se han mantenido e incluso incrementado, pues cuando los altos mandos cometen actos de corrupción, hacen lo propio los mandos medios y hasta el personal de base. Con Morena se mantuvo una red que operaba desde la Secretaría de Finanzas y desviaba recursos para canalizarlos a campañas políticas de ese partido. La corrupción estructural se desarrolló en dependencias como la SEV, la Sesver y la CGE, así como la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, por ser las dependencias con más presupuesto. Los resultados obtenidos en la última elección para gobernador y diputados locales, caracterizada por una desigualdad abismal entre los contendientes políticos debido al uso clientelar de los programas de apoyo a las familias, así como a mecanismos de coerción del voto y la intervención del crimen organizado en los procesos electorales, permiten anticipar que esta situación continuará en el futuro inmediato.

### *Referencias*

- Ángel, A. (2019, 13 de julio). *Datos contradictorios y opacos tras renta de patrullas a 1.3 millones en Veracruz*. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/2019/07/datos-contradicторios-opacos-renta-patrullas-Veracruz/>

- Arellano-Gault, D. y Trejo-Alonso, L. J. (2020). ¿Uno o varios tipos de corrupción? El Sistema Nacional Anticorrupción ante un fenómeno sistémico y multifacético. En A. Valdez-Zepeda, M. L. Rujano-Silva y E. Hernández-Claro (coords.), *La gramática de la corrupción: análisis de políticas públicas y estrategias de solución* (pp. 13-50). Universidad de Guadalajara.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2021). *Informe general ejecutivo. Cuenta pública 2019*. [https://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/IGE\\_Cuenta\\_Publica2019.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IGE_Cuenta_Publica2019.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2021b). Auditoría de cumplimiento 2019-A-30000-19-1288-2020-1288-DS-GF. [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019\\_1288\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019_1288_a.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2021c). *Auditoría de cumplimiento: 2019-A-30000-19-1296-2020 1296-DS-GF*. [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019\\_1296\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019_1296_a.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2021d). *Auditoría de Cumplimiento: 2019-A-30000-19-1283-2020 1283-DS-GF*. [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019\\_1283\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019_1283_a.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2022). *Informe general ejecutivo. Cuenta pública 2020*. [https://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/IGE\\_2020\\_PROTEGIDO.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IGE_2020_PROTEGIDO.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2023). *Informe general ejecutivo. Cuenta pública 2021*. [https://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/2021\\_IGE\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/2021_IGE_a.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2024). *Informe general ejecutivo. Cuenta pública 2022*. [https://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/2022\\_IGE\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/2022_IGE_a.pdf)
- Ávila-Pérez, E. (2023, 26 de septiembre). PRI denuncia red de contratos millonarios en gobierno de Veracruz. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/pri-denuncia-red-de-contratos-millonarios-en-gobierno-de-veracruz/>
- Castillo, F. (2019, 11 de enero). *Ciudadanos desertan del Sistema Estatal Anticorrupción*. E-consulta.com Veracruz. <https://e-veracruz.mx/nota/2019-01-11/estado/ciudadanos-desertan-del-sistema-anticorrucion-en-veracruz>

- Collier, M. W. (1999, 16-20 de febrero). *Explaining political corruption: an institutional-choice approach.* 40<sup>th</sup> Annual Convention International Studies Association. Washington, D.C. <https://ciaotest.cc.columbia.edu/isa/como1/#:~:text=Therefore%2C%20to%20help%20conceptualize%20this,masses%20ambivalent%20to%20the%20behavior>
- Concha-Cantú, H. A. (2021). Capacidades institucionales y técnicas del sistema de justicia para el combate a la corrupción. En A. González Arreola, J. Hernández-Colorado, M. Merino-Huerta, L. Morales-Canales y L. Solís-Saravia (coords.), *Estado de derecho: clave para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción* (pp. 229-266). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); The World Justice Project (WJP); Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC); Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC); Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA).
- Cortés-Romero, A. (2024, 9 de febrero). *Poder Judicial presenta cuatro denuncias por desfalco y empresas fantasma.* E-consulta.com Veracruz. <https://e-veracruz.mx/nota/2024-02-09/estado/poder-judicial-presenta-4-denuncias-por-desvio-millonario-y-empresas-fantama>
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (2012). *The hidden order of corruption. An institutional approach.* Ashgate.
- Durán, E. (2022, 26 de marzo). *Denuncian irregularidades en Sistema Estatal Anticorrupción.* Meganoticias. <https://www.meganoticias.mx/s-luis-r-colorado/noticia/denuncian-irregularidades-en-sistema-estatal-anticorrupcion-de-veracruz/316741>
- Galindo-Rodríguez, J., Durán-Padilla, A. y Andrade-Guevara, V. M. (2019). Implementación del Sistema Estatal Anticorrupción: el caso Veracruz. En A. J. Olvera-Rivera y J. Galindo-Rodríguez (coords.), *Narrativas de los sistemas estatales anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local* (pp. 366-381). Universidad Veracruzana; CIDE.
- Garay-Salamanca, L. J., Saucedo-Alvarán, E., Beltrán, I. y Guerrero, B. (2013). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia.* Método; Avina; Corporación Transparencia por Colombia.
- George, A. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences.* Cambridge University Press.

- Gobierno del Estado de Veracruz (2020). *Segundo informe de gobierno*. <https://www.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/2020/11/Tomo1-Segundo-Informe.pdf>
- Gobierno del Estado de Veracruz (2021). *Tercer informe de gobierno*. [https://www.veracruz.gob.mx/tercerinformedegobierno/wp-content/uploads/sites/23/2021/11/3erInforme\\_T1\\_InformeDeGobierno.pdf](https://www.veracruz.gob.mx/tercerinformedegobierno/wp-content/uploads/sites/23/2021/11/3erInforme_T1_InformeDeGobierno.pdf)
- Gobierno del Estado de Veracruz (2022). *Cuarto informe de gobierno*. <https://www.veracruz.gob.mx/cuartoinformedegobierno/wp-content/uploads/sites/31/2022/11/TOMO-1.pdf>
- Gobierno del Estado de Veracruz (2023). *Quinto informe de gobierno*. [https://www.veracruz.gob.mx/quintoinformedegobierno/wp-content/uploads/sites/33/2023/11/5toInforme\\_TomoI.pdf](https://www.veracruz.gob.mx/quintoinformedegobierno/wp-content/uploads/sites/33/2023/11/5toInforme_TomoI.pdf)
- Gobierno del Estado de Veracruz (2024). *Sexto informe de gobierno*. [https://www.veracruz.gob.mx/177s2wx97yv7n6atbg659vxwsxgbmrbz4jd8e-bl5xxndnzr9esbm06d2gvbciuxobv7nyjomak3rza/wp-content/uploads/sites/38/2024/11/T1\\_6to\\_Informe.pdf](https://www.veracruz.gob.mx/177s2wx97yv7n6atbg659vxwsxgbmrbz4jd8e-bl5xxndnzr9esbm06d2gvbciuxobv7nyjomak3rza/wp-content/uploads/sites/38/2024/11/T1_6to_Informe.pdf)
- González, F. (2024, 30 de junio). Sigue la impunidad en la entidad. De 902 denuncias por corrupción, hay sólo 5 sentencias condenatorias. *Diario de Xalapa*. <https://oem.com.mx/diariodexalapa/local/denuncias-por-corrupcion-en-veracruz-cuantas-sentencias-condenatorias-hay-por-este-delito-13443685>
- Gupta, A. (2005). Narrating the state of corruption. En D. Haller y C. Shore (eds.), *Corruption: anthropological perspectives* (pp. 173-193). Pluto Press.
- Heidenheimer, A. J., Johnston, M. y LeVine, V. T. (1989). Terms, concepts and definitions. An introduction. En A. J. Heidenheimer, M. Johnston y V. T. LeVine (eds.). *Political corruption. A handbook* (pp. 13-24). Routledge.
- Hodgson, G. y Jiang, S. (2008). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional*, 10(18), 55-80.
- Hough, D. (2013). *Corruption, anti-corruption and governance*. Palgrave McMillan.
- Huntington, S. (2014). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós.
- Índice de Desarrollo Democrático (IDD) (2025). *Perfil Veracruz. IDD-Mex*. <https://idd-mex.org/veracruz-2024/>
- Jiménez, R. (2022, 22 de diciembre). *Contraloría: más de lo mismo*. Al Calor Político.

- <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/columnas-temp.php?idcolumna=20356>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Kroezer, R., Vitoria, A. y Geltner, G. (eds.) (2018). *Anticorruption in history. From Antiquity to Modern Era*. Oxford University Press.
- La Clave (2024, 11 de febrero). *Escupen para arriba: le cargan a Joana Marlen desfalco en el TSJEV*. <https://laclaveonline.com/2024/02/11/escupen-para-arriba-le-cargan-a-joana-marlen-desfalco-en-el-tsjev/>
- Ledeneva, A. (1988). *Russia's economy of favors. Blat, networking and informal exchange*. Cambridge University Press.
- León-Carmona, M. A. (2024, 1 de marzo). *Joana Bautista en problemas: PJV no solventó observaciones de ASF por 82 millones*. La Silla Rota Veracruz. <https://lasillarota.com/veracruz/estado/2024/3/1/joana-bautista-en-problemas-pjv-no-solvento-observacion-de-asf-por-82-millones-472224.html>
- Merino, M. (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Merino, M. (coord.) (2023). *Informe sobre el combate a la corrupción en México. El país y las entidades federativas*. Universidad de Guadalajara; CUCEA; IIRCCC.
- Merino, M. (2024). *El Estado capturado. Cómo erradicar la corrupción sistémica en México*. Editorial Terracota.
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) (2019). *El emporio farmacéutico a la sombra del superdelegado Lomelí*. <https://contralacorrucion.mx/emporio-farmaceutico/>
- Morales, F. (2025, 5 de mayo). Gobierno de Veracruz denuncia daño patrimonial en Salud, por más de mil 600 millones de pesos. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2025/5/5/gobierno-de-veracruz-denuncia-dano-patrimonial-en-salud-por-mas-de-mil-600-millones-de-pesos-350590.html>
- Nieto-Morales, F. (2021). ¿Coordinación *de jure*, coordinación *de facto*? El papel de los comités de participación ciudadana en los sistemas estatales anticorrupción de México. En A. González-Arreola, J. Hernández-Colorado, M. Merino-Huerta, L. Morales-Ca-

- nales y L. Solís-Saravia (coords.), *Estado de derecho: clave para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción* (pp. 52-82). CIDE; WJP; IIRCCC; PIRC; CUCEA.
- Nye, J. (1967). Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, 61(2), 417-427.
- Olvera-Rivera, A. y Galindo-Rodríguez, J. (2019). *Narrativas de los sistemas estatales anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local*. Universidad Veracruzana; CIDE.
- Organo de Fiscalización Superior de Veracruz (Orfis) (2021). *Informe general ejecutivo de la fiscalización superior. Cuenta pública 2019*. <https://www.orfis.gob.mx/Cuentas-Publicas/informe2019/archivos/TOMO%201/Volumen%20%C3%9Anico/001%20Informe%20General%20Ejecutivo.pdf>
- Organo de Fiscalización Superior de Veracruz (Orfis) (2022). *Informe general ejecutivo de la fiscalización superior. Cuenta pública 2020*. <https://www.orfis.gob.mx/Cuentas-Publicas/informe2020/archivos/TOMO%201/Volumen%20%C3%9Anico/001%20Informe%20General%20Ejecutivo.pdf>
- Organo de Fiscalización Superior de Veracruz (Orfis) (2023). *Informe general ejecutivo de la fiscalización superior. Cuenta pública 2021*. <https://www.orfis.gob.mx/CuentasPublicas/informe2021/archivos/Tomo%201/Volumen%20%C3%9Anico/001%20Informe%20General%20Ejecutivo.pdf>
- Organo de Fiscalización Superior de Veracruz (Orfis) (2024). *Informe general ejecutivo de la fiscalización superior. Cuenta pública 2022*. <https://www.orfis.gob.mx/CuentasPublicas/informe2022/archivos/Tomo%201/Volumen%20%C3%9Anico/001%20Informe%20General%20Ejecutivo.pdf>
- Organo de Fiscalización Superior de Veracruz (Orfis) (2025). *Informe general ejecutivo de la fiscalización superior. Cuenta pública 2023*. <https://www.orfis.gob.mx/CuentasPublicas/informe2023/archivos/Tomo%201/Volumen%20%C3%9Anico/001%20Informe%20General%20Ejecutivo%20CP%202023.pdf>
- Organismo Público Local Electoral (OPLE) Veracruz (2018). *Cómputos distritales*. <https://computos2018.oplever.org.mx/>
- Organismo Público Local Electoral (OPLE) Veracruz (2021). *Memoria del proceso electoral 2020-2021 y elección extraordinaria 2022*. [https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/editorial/revista/Memoria2020\\_2021/index.html#p=279](https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/editorial/revista/Memoria2020_2021/index.html#p=279)
- Ortega, I. (2025, 3 de mayo). Denuncian red de corrupción en plazas de la SEV. *El Demó-*

- crata. <https://www.eldemocrata.com/denuncian-red-de-corrupcion-en-plazas-de-la-sev/>
- Pérez-Cárdenas, R. (2020, 8 de diciembre). De razones y pasiones. Licitaciones, corrupción disfrazada de transparencia. *Formato 7*. <https://formato7.com/2020/12/08/de-razones-y-pasiones-licitaciones-corrupcion-disfrazada-de-transparencia/index.html>
- Periodistas Digitales (2023, 8 de febrero). *En cuatro años le dieron a Araly Rodríguez «prestanombres» de empresas fantasma 39 contratos por más de 100 millones, contraloría nunca se dio cuenta*. Plumas Libres <https://plumaslibres.com.mx/2023/02/08/en-4-anos-le-dieron-a-araly-rodriguez-prestanombres-de-empresa-fantasma-39-contratos-por-mas-de-100-millones-contraloria-nunca-se-dio-cuenta/>
- Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. Instituto de Investigaciones Filosóficas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rodríguez, C. de J. (2024, 10 de marzo). *Si Joana abre la boca muchos cuitlahuecos irían a prisión*. Claudia Guerrero. Portal de Noticias. <https://claudiaguererro.mx/si-joana-abre-la-boca-muchos-cuitlahuecos-irian-a-prision/>
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma. Siglo XXI*.
- Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz (SEA) (2021). Política estatal anticorrupción de Veracruz. *Gaceta Oficial*. <https://seseav.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/35/2021/12/Gac-2021-490-Jueves-9-TOMO-I-Ext.pdf>
- ToJIL (2024). *Observatorio Ciudadano contra la Corrupción, 2023-2024. Análisis sobre las fiscalías anticorrupción de todo México, sus resultados y retos*. <https://tojil.org/wp-content/uploads/2025/01/Observatorio-Ciudadano-2023-2024.pdf>
- Topete, J. (2025, 8 de mayo). *Gobierno de Cuitláhuac permitió «mercado negro de plazas» en Secretaría de Salud*. Al Calor Político. <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/gobierno-de-cuitlahuac-permitio-mercado-negro-de-plazas-en-secretaria-de-salud-424817.html>
- Versiones (2024, 29 de febrero). *Hunden a Joana Marlen: Auditoría Superior de la Federación detecta millonario desfalco en el Poder Judicial de Veracruz*. <https://versiones.com.mx/2024/02/29/hunden-a-joana-marlen-auditoria-superior-de-la-federacion-detecta-millonario-desfalco-en-el-poder-judicial-de-veracruz/>

- Villa, I. (2018, 25 de julio). Designan a Marcos Even Torres como fiscal anticorrupción en Veracruz. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pan-prd-designan-fiscal-carnal-anticorrucion-en-veracruz/>
- World Justice Project (2020). *Índice de Estado de Derecho en México: 2019-2020*. [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1\\_ReporteSpanish\\_MSI-2019-2020-VF2.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1_ReporteSpanish_MSI-2019-2020-VF2.pdf)
- World Justice Project (2021). *Índice de Estado de Derecho en México: 2020-2021*. [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/1\\_msi-2020-2021-ESP.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/1_msi-2020-2021-ESP.pdf)
- World Justice Project (2022). *Índice de Estado de Derecho en México: 2021-2022* [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/1\\_WJP\\_IEDMX\\_Digital.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/05/1_WJP_IEDMX_Digital.pdf)
- World Justice Project (2023). *Índice de Estado de Derecho en México: 2022-2023*. [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2023/06/IEDMX-2022-2023\\_Digital.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2023/06/IEDMX-2022-2023_Digital.pdf)
- World Justice Project (2024). *Índice de Estado de Derecho en México: 2023-2024*. [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2024/06/IEDMX-2024\\_WEB.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2024/06/IEDMX-2024_WEB.pdf)
- Yang, M. (1994). *Gifts, favors and banquets: the art of social relationship*. Cornell University Press.



# La auditoría forense en México: un análisis de su desempeño y los límites de su aplicación en la Auditoría Superior de la Federación, 2009-2023

JUAN CARLOS MORENO JIMÉNEZ

Recibido: 30 de abril de 2025. Aceptado: 21 de octubre de 2025.

*Resumen.* Aunque la auditoría forense tiene capacidad técnica anticorrupción, enfrenta críticas por su bajo desempeño. Este artículo emplea un método documental-descriptivo con revisión longitudinal (2009-2023) y sectorial para evaluar su efectividad. Los resultados revelan subutilización sistemática (0.9%) y una fractura trascendental: genera el 22.6% de denuncias, pero solo el 2% resulta en sentencia condenatoria, explicando el fracaso del modelo anticorrupción en México.

*Palabras clave:* auditoría forense, rendición de cuentas, fiscalización, corrupción, desempeño.

*Forensic auditing in Mexico: an analysis of its performance and the limits of its application in the Superior Audit Office of the Federation, 2009-2023*

*Abstract.* Although forensic auditing has technical anti-corruption capabilities, it faces criticism for its poor performance. This article uses a descriptive-documentary method with longitudinal (2009-2023) and sectoral review to evaluate its effectiveness. The results reveal systemic underutilization (0.9%) and a critical breakdown: it generates 22.6% of complaints, but only 2% result in a conviction, explaining the failure of the anti-corruption model in Mexico.

*Keywords:* forensic audit, accountability, auditing, corruption, performance.

.....  
Juan Carlos Moreno Jiménez. Investigador independiente, México (correo electrónico: jcm1785@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0003-4766-3605>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi7.154> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

## *Introducción*

La democracia en América Latina se encuentra en proceso de consolidación, pero enfrenta serios déficits institucionales que obstaculizan su fortalecimiento integral (Cansino, 2013, pp. 88-93). Este proceso se ve marcado por un deterioro estructural y una falta de maduración institucional, caracterizado por la persistencia de factores ominosos como la poca o nula transparencia y rendición de cuentas de partidos políticos y gobiernos hacia los ciudadanos, junto con prácticas clientelares arraigadas que perpetúan relaciones de poder asimétricas.

Estudios más recientes confirman esta tendencia regresiva particularmente en México, donde el V-Dem Institute (2025, p. 59) documenta un proceso sostenido de deterioro en la calidad democrática, evidenciado en la erosión de libertades civiles y el debilitamiento de contrapesos institucionales.

En todo caso, lo relevante en la discusión de la ciencia política contemporánea es la existencia de procesos de rendición de cuentas que operan incluso en régimes no democráticos (Fox, 2022, p. 24). Diversos aspectos de la vida política, social y económica se atribuyen intrínsecamente a la democracia (Przeworski, 2024, p. 7), entre ellos la rendición de cuentas como uno de sus pilares fundamentales que sostiene la legitimidad del sistema.

En este sentido, Schmitter (2004, p. 47) conceptualiza la rendición de cuentas como una relación dinámica entre dos conjuntos de actores claramente definidos: el primero, en posición de poder, acepta informar al segundo, explicar o justificar sus acciones de manera detallada y someterse a las sanciones preestablecidas de forma obligatoria. Banerjee *et al.* (2012, p. 6) complementan esta perspectiva al definir la corrupción como la ruptura deliberada de una regla por un burócrata o funcionario electo en beneficio privado, estableciendo así el núcleo normativo que la rendición de cuentas debe salvaguardar.

Schedler (2008, pp. 13-16) define la rendición de cuentas mediante tres elementos clave: 1) información, acceso oportuno y completo a datos del ejercicio del poder; 2) justificación, explicación transparente de decisiones; y 3) castigo, sanciones efectivas y proporcionales a irregularidades. Esta tríada es crucial para entender y medir la rendición de cuentas en contextos institucionales complejos.

En este marco teórico, las Entidades de Fiscalización Superior (en adelante EFS) adquieren una relevancia estructural, constituyendo componentes esenciales de todo siste-

ma democrático que impactan positivamente en la confianza social al actuar como custodios imparciales del buen uso de los recursos públicos (INTOSAI, 2019, p. 5).

La Auditoría Superior de la Federación (en adelante **ASF**) y las **EFS** se conciben precisamente como instituciones clave de rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1998, pp. 117-119), contribuyendo de manera decisiva tanto a combatir la corrupción como a mejorar la gestión pública a través de la profesionalización y estandarización de procesos.

México enfrenta un problema persistente y sistemático que motivó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante **SNA**), diseñado específicamente para coordinar de manera integral a autoridades federales, estatales y municipales en la prevención, detección y sanción efectiva de actos corruptos en todos los niveles de gobierno, según refiere Palifka *et al.* (2023, pp. 134-135).

Sin embargo, Uvalle (2018, p. 95) subraya que esta crisis anticorrupción deriva de una tensión fundamental y estructural entre la corrupción y la rendición de cuentas, donde la inobservancia deliberada y sistemática de esta última por parte de los actores del poder no solo fortalece prácticas corruptas arraigadas, sino que genera un círculo vicioso de impunidad estructural y descrédito institucional generalizado que erosiona la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

En este contexto de tensiones institucionales, las agencias de auditoría autónomas adquieren relevancia teórica clave. Santiso (2006, pp. 97-100) argumenta que detectan y disuaden corrupción, mejorando la gobernanza fiscal mediante profesionalización administrativa y estandarización de controles.

Así, Santiso (2006, p. 98) refiere que las **EFS** han ampliado su rol a funciones especializadas, incluyendo la supervisión rigurosa de las declaraciones patrimoniales, el control *ex ante* y preventivo de los procesos de contratación pública, y la vigilancia especializada de los procesos de privatización de activos estatales que históricamente motivaron desvíos millonarios.

En el contexto mexicano, la **ASF** opera bajo constante cuestionamiento tanto desde la academia como desde la sociedad civil organizada. Las críticas convergen en señalar un diseño institucional que la sujeta inevitablemente a influencias políticas externas (Uvalle, 2017), obligándola a incrementar permanentemente su legitimidad institucional (Carreón, 2018, p. 288) para contrarrestar percepciones de parcialidad y limitando así el despliegue efectivo y sistemático de herramientas especializadas de fiscalización, particu-

larmente la auditoría forense (México Evalúa, 2020, pp. 17-20) que requiere total independencia técnica.

La ASF inició formalmente las auditorías forenses bajo el Auditor Superior C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez, un hito institucional. En su mensaje oficial sobre la Cuenta Pública 2008, anunció la primera aplicación de este enfoque: investigación detallada de operaciones con presunción de ilícitos o fraude, sentando bases técnicas para futuras especializaciones (Portal, 2008, p. 4).

La funcionalidad de los auditores trasciende el mero examen rutinario de registros contables para verificar el cumplimiento procedural formal, extendiéndose de manera significativa a la detección proactiva y sistemática de conductas deshonestas que comprometen la integridad del sistema (Behn, 1998, p. 18).

En el contexto específico de casos emblemáticos de mega corrupción en México, las auditorías de la ASF integran el diseño e implementación de acciones basadas en criterios técnicos rigurosos; no obstante, se han caracterizado consistentemente por su carácter paliativo y reactivo, así como por la ausencia de una gestión integral y preventiva de riesgos (Arellano y Rojas, 2025, p. 327) que permita anticipar patrones corruptos.

La ASF se erige como institución clave del control externo fundamental dentro del SNA (Merino, 2015, p. 20). En este sentido, la evidencia empírica disponible corrobora de manera contundente que la supervisión externa y las auditorías (Jancsics y Costa, 2023, pp. 19-20) disuaden efectivamente prácticas corruptas al aumentar los costos percibidos de cometer irregularidades. Además, su aplicación específica en contextos anticorrupción configura políticas públicas efectivas no solo para mitigar la corrupción en curso, sino también para impulsar sanciones legales (Avis *et al.*, 2016, pp. 27-28) proporcionales y disuasorias.

La dimensión política de la auditoría se refleja en patrones operativos verificables. Bajo la gestión de David Colmenares Páramo (2018-2025), la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación (AESII) centralizó la discrecionalidad en el seguimiento y cierre de observaciones (Lozano, 2024). Esto generó vulnerabilidades, como documentó Ureste (2019), al revelarse que la AESII condonó un desvío millonario al ex gobernador de Chiapas, Manuel Velasco, destinado a programas sociales para mujeres pobres, pero redirigido a empresas fantasma sin capacidad operativa.

Este caso no constituye un hecho aislado o excepcional, sino que forma parte de un patrón estructural confirmado por investigaciones periodísticas recientes: Proceso (2025)

revela que en la ASF se utilizan estratégicamente las revisiones al gasto federalizado para negociar favores políticos con gobiernos estatales.

La literatura especializada evidencia un debate académico no resuelto sobre el alcance real y los límites inherentes de las herramientas de auditoría en contextos de alta corrupción e impunidad como México. Tal instrumentalización a las que son sujetas las EFS evidencia la necesidad de una aplicación efectiva de sanciones y continuidad sostenida en los esfuerzos para erradicar la corrupción sistémica (Brinkerhoff, 2000, pp. 245).

Por un lado, se reconoce ampliamente su capacidad probada para investigar irregularidades específicas y disuadir comportamientos corruptos a través de la visibilidad institucional (Gustavson y Sundström, 2018, p. 19; Bovens y Wille, 2021, pp. 857-859), un efecto disuasorio que se potencia exponencialmente con el enfoque proactivo e investigativo característico de la auditoría forense aplicada sistemáticamente (Urumsah *et al.*, 2023, p. 164).

Por otro lado, diversos autores advierten sobre sus límites estructurales (Arellano y Coronilla, 2012, pp. 45-46) y con ello, corregir la necesidad imperativa de promover y garantizar sanciones judiciales efectivas que transformen las observaciones técnicas en consecuencias reales.

Resulta fundamental entonces, identificar claramente los límites de la auditoría y evitar sobrecargar de expectativas esta herramienta como instrumento único para combatir la corrupción (Arellano y Coronilla, 2012, p. 44).

Klarskov-Jeppesen (2019, pp. 9-18) identifica una brecha crítica y persistente entre las expectativas sociales (que demandan que los auditores detecten y expongan corrupción de manera sistemática) y la práctica actual de la auditoría financiera tradicional, que históricamente ha evadido esta responsabilidad central; herramientas especializadas como la auditoría forense podrían cerrar efectivamente esta distancia si se implementan con la frecuencia y profundidad requeridas.

En particular, el mayor impedimento para la ASF como organismo anticorrupción efectivo radica en su falta de capacidad institucional para sancionar directamente delitos de corrupción (Albisu-Ardigo, 2019, p. 22).

La auditoría forense se considera específicamente una segunda etapa del proceso de auditoría, que aplica técnicas de investigación criminalística, hace uso de conocimientos jurídicos procesales y habilidades financieras avanzadas; sin embargo, resulta altamente

costosa, tremadamente focalizada y requiere un diseño organizacional robusto que evite abusos de discrecionalidad (Arellano y Coronilla, 2018, pp. 42-46).

Comprender plenamente esta discusión teórica requiere considerar la complejidad inherente al estudio de la corrupción, que oscila entre el desafío empírico de su medición precisa dado su carácter intrínsecamente oculto y opaco (Banerjee *et al.*, 2012, p. 1) y el reto teórico de analizar sus manifestaciones específicas en contextos institucionales particulares y heterogéneos.

Para operacionalizar esta fortaleza técnica en la práctica cotidiana, la auditoría forense se apoya en un conjunto integral de técnicas especializadas que combinan de manera sínergica métodos contables avanzados y análisis financiero profundo con enfoques jurídicos rigurosos y técnicas de investigación criminalística probadas (Henestrosa, 2022, p. 1).

Aunque el SNA busca coordinar de manera integral la fiscalización entre instituciones (Palifka *et al.*, 2023, p. 139), hasta la fecha no ha explorado plenamente ni evaluado la contribución específica y cuantificable de herramientas especializadas como la auditoría forense en la disruptión de redes corruptas.

Por lo anterior, se establece la siguiente pregunta de investigación: ¿En qué medida la auditoría forense practicada por la ASF (2009-2023) contribuyó a la detección y sanción efectiva de irregularidades, y cuáles son las barreras institucionales, políticas y técnicas que limitan de manera estructural su impacto transformador en el SNA?

Para responder a esta pregunta, el estudio desagrega el análisis en tres dimensiones: i) La escala y cobertura evalúa el grado de utilización; ii) Las fortalezas y potencial miden la contribución o la detección; y iii) Las limitaciones e impacto identifican las barreras para la sanción efectiva.

### *Método*

Para examinar de manera sistemática la paradoja entre la capacidad técnica y el desempeño real de la auditoría forense, este estudio adopta un diseño no experimental de alcance descriptivo con un análisis temporal y de contenido (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018, p. 452), correspondiente al periodo 2009-2023.

La selección deliberada del marco temporal 2009-2023 no representa una carencia metodológica, sino una adaptación estratégica al ciclo específico de fiscalización de la ASF, caracterizado por un desfase temporal estructural entre la ejecución del gasto y la

publicación de resultados, sumado a las atribuciones sobre la materia a fiscalizar (Moreno-Jiménez, 2025, p. 21).

Los datos disponibles hasta el primer semestre de 2025 cubren de manera robusta y completa hasta la Cuenta Pública 2023, asegurando así un análisis representativo, confiable y exhaustivo tanto de las tendencias históricas como de los patrones operativos actuales de la institución.

La literatura académica sobre corrupción en México carece de análisis integrales y basados en evidencia sobre la auditoría forense de la ASF y sus resultados en detección y sanción de irregularidades. Esta investigación, un estudio de caso instrumental, analiza la aplicación de la auditoría forense en la ASF para evaluar los desafíos de las herramientas de fiscalización en México. Se empleó un enfoque documental-descriptivo con análisis longitudinal y sectorial, recolectando datos de *asfdatos*<sup>1</sup> para realizar una revisión crítica de las auditorías forenses practicadas por la ASF.

El propósito de este análisis fue evaluar la utilidad y relevancia de los hallazgos y observaciones reportados, así como analizar su oportunidad e impacto. En última instancia, este proceso busca identificar el valor agregado de las auditorías forenses y explorar posibles sinergias entre los distintos actores del ecosistema de rendición de cuentas.<sup>2</sup>

#### Fuente de datos y criterios de selección.

Es importante referir que la fuente principal de información es un portal de datos abiertos disponible para ciudadanos. El universo de estudio fueron las auditorías forenses de la

.....  
<sup>1</sup> El Sistema Público de Consulta de Auditorías (*asfdatos*) es una herramienta digital, que la ASF pone al servicio de los interesados y presenta información para conocer el detalle de las revisiones realizadas desde la Cuenta Pública 2000 y se puede desagregar el cúmulo de información mediante diversos criterios, la importancia de señalar la fecha de consulta, radica en el hecho de que se va modificando con cierta periodicidad, lo que explicaría en parte la posible variación en algunas de las cifras que la institución presenta.

<sup>2</sup> Se establece como el conjunto interconectado de instituciones (ASF, FGR, Tribunales, OICs) y procesos cuyo fin es asegurar que los servidores públicos rindan cuentas y enfrenten sanciones. La investigación diagnostica una fractura donde el trabajo de la ASF se diluye por la inacción de otras instituciones, particularmente las encargadas de la procuración de justicia.

Cuenta Pública de 2009 a 2023, clasificadas bajo las modalidades «Forense» y «Cumplimiento Forense», practicadas y reportadas por la ASF. La recolección de datos se realizó entre marzo y abril de 2025, sistematizando los informes individuales de cada auditoría y los reportes agregados de resultados.

Para operacionalizar el análisis del desempeño y los límites de la auditoría forense, y así poder contrastar empíricamente el eje analítico central, se definieron tres dimensiones con sus respectivas métricas:

- a. *Dimensión 1.* Escala y cobertura (para medir el grado de utilización):
  - Número absoluto y porcentaje de auditorías forenses con relación al total de auditorías realizadas por la ASF en cada Cuenta Pública.
  - Distribución geográfica (entidades federativas) y sectorial (sectores fiscalizados) de las auditorías forenses.
  - Cobertura de entidades fiscalizadas (número de entidades auditadas vs universo de entidades fiscalizables).
- b. *Dimensión 2:* Fortalezas y potencial (para evaluar su efectividad técnica):
  - Número total de acciones determinadas (preventivas y correctivas) emitidas.
  - Número y porcentaje de denuncias de hechos generadas por la auditoría forense con relación al total histórico de denuncias presentadas por la ASF.
  - Porcentaje de auditorías forenses que recibieron un dictamen negativo, de incumplimiento o con salvedades.
- c. *Dimensión 3:* Limitaciones e impacto (para valorar sus resultados tangibles y omisiones):
  - Monto de recursos públicos recuperados como resultado directo de las auditorías forenses.
  - Análisis de costo-beneficio, comparando el costo promedio de una auditoría (Moreno-Jiménez, 2025) con el monto promedio recuperado por auditoría.
  - Identificación y análisis de casos emblemáticos de presunta corrupción o fraude de alto impacto que no fueron sujetos a una auditoría forense.

El análisis se realizó mediante estadística descriptiva (cálculo de frecuencias, promedios, porcentajes y representación gráfica) y análisis de contenido de los informes de auditoría y bases de datos, utilizando procesadores de texto y hojas de cálculo para la organización, procesamiento y cruce de la información.

### Consideraciones técnicas y limitaciones

Esta investigación usa solo información pública, asegurando transparencia y replicabilidad. Su limitación principal es la confiabilidad de datos auto reportados por la ASF en asfdatos.

Para evaluar la eficiencia económica, se realizó un análisis de costo-beneficio utilizando el monto de recuperaciones de las auditorías forenses y un costo unitario estimado. El costo promedio por auditoría (1.4 millones de pesos) se deriva del trabajo de Moreno (2025, pp. 33-34), quien calcula esta cifra con base en el Presupuesto Ejercido por la ASF y el número total de auditorías realizadas para cada Cuenta Pública. Es importante señalar que este es un costo promedio para todas las auditorías de la ASF.

Como las auditorías forenses son más complejas, su costo real es mayor, haciendo este supuesto conservador que subestima la pérdida neta y refuerza la conclusión sobre la ineficiencia económica de la herramienta en su aplicación actual.

### *Resultados*

El análisis de los datos revela un escenario contradictorio para la auditoría forense, caracterizado por una aplicación marginal que contrasta con una efectividad técnica significativa en la identificación de irregularidades, pero que culmina en un impacto económico y sancionador acotado. A continuación, se presentan los hallazgos organizados en las tres dimensiones definidas.

#### Escala y cobertura: Una herramienta de aplicación marginal

Los resultados confirman el uso estrictamente limitado de la auditoría forense dentro del arsenal de la ASF. Del total de 23,908 auditorías realizadas a la Cuenta Pública en este periodo referido, únicamente 211 (0.9%) correspondieron a la modalidad forense. Como se aprecia en el cuadro 1, esta baja relevancia relativa ha sido una constante, sin mostrar una tendencia clara de crecimiento y con picos máximos que no superan el 1.4% (como en Cuenta Pública 2012).

Esta aplicación marginal se ve agravada por una pronunciada concentración geográfica y sectorial. El 57.3% de las 211 auditorías forenses se concentró en únicamente dos entidades federativas: Ciudad de México (48.8%) y Estado de México (8.5%).

Desde una perspectiva sectorial, tres sectores absorbieron el 64.4% de las revisiones:

**Cuadro 1. Importancia relativa de la Auditoría Forense por Cuenta Pública 2009-2023**

Cuenta Pública	Total auditorías ASF	Auditorías forenses	%
2009	945	7	0.7
2010	1 031	11	1.1
2011	1 111	11	1.0
2012	1 174	17	1.4
2013	1 413	14	1.0
2014	1 665	11	0.7
2015	1 655	16	1.0
2016	1 873	19	1.0
2017	1 677	13	0.8
2018	1 814	17	0.9
2019	1 361	9	0.7
2020	1 617	6	0.4
2021	2 050	7	0.3
2022	2 153	24	1.1
2023	2 369	29	1.2
Total	23 908	211	0.9

Fuente: Elaboración propia con información de asfdatos (consultado el 09 de abril de 2025).

Instituciones Públicas de Educación Superior (23.7%), Ramos Generales 23, 33 y Otros (21.3%), y Agricultura y Desarrollo Rural (19.4%). El siguiente cuadro detalla las principales entidades a donde se han concentrado las auditorías forenses (2009-2023): Secretaría de Agricultura (29), Desarrollo Social (10), UAEIM (6), Conade (5), CFE (5), Diconsa (5), IMSS (4). Omite entes clave como Pemex.

#### Fortalezas: Alta capacidad para generar acciones sancionadoras

Pese a su limitado uso (0.9%), cuando la auditoría forense es empleada, muestra una efectividad desproporcionada para detectar y documentar irregularidades graves. Las 211 auditorías forenses dieron lugar a 4 043 acciones determinadas.<sup>3</sup> La gráfica 1 ilustra

<sup>3</sup> Acciones determinadas: medidas de la ASF para corregir irregularidades, divididas en preventivas

**Cuadro 2. Auditorías de tipo Forense en Cuenta Pública 2009-2023**

Aguascalientes	1	Morelos	5
Baja California	1	Nayarit	1
Baja California Sur	4	Nuevo León	3
Campeche	9	Oaxaca	1
Chiapas	7	Puebla	2
Chihuahua	3	Querétaro	1
Ciudad de México	103	Quintana Roo	4
Coahuila de Zaragoza	4	San Luis Potosí	1
Colima	1	Sinaloa	3
Durango	1	Sonora	4
Guanajuato	3	Tabasco	8
Hidalgo	5	Tamaulipas	1
Jalisco	3	Tlaxcala	1
México	18	Veracruz de Ignacio de la Llave	8
Michoacán de Ocampo	2	Zacatecas	3
Total			211

Fuente: asfdatos (consultado el 21 y 22 de marzo de 2025).

**Cuadro 3. Auditoría Forense por Entidad Fiscalizada**

Entidad Fiscalizada	No.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	29
Secretaría de Desarrollo Social	10
Universidad Autónoma del Estado de México	6
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	5
CFE Corporativo	5
Diconsa, s.A. de c.v.	5
Instituto Mexicano del Seguro Social	4

Fuente: asfdatos (consultado el 21 y 22 de marzo de 2025).

(22.5%) y correctivas (77.5%). Total de acciones de Cuenta Pública 2000-2023: 185,776, con 2.2% provenientes de auditorías forenses.

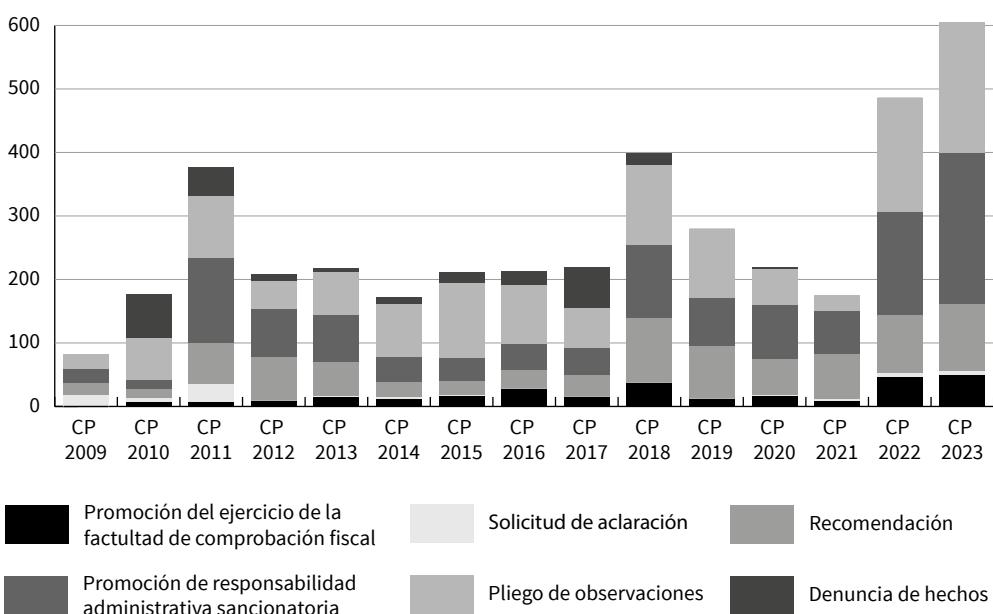
la distribución temporal de las acciones determinadas. Este dato es crucial por dos razones:

**Alta productividad por auditoría:** Con 211 auditorías que generaron 4 043 acciones, se obtiene un promedio de 19.2 acciones por auditoría forense. Esta cifra sustancialmente alta por unidad de análisis, refuerza la noción de que se trata de revisiones profundas que identifican múltiples irregularidades en cada intervención, distinguiéndose cualitativamente de otras modalidades de auditoría.

**Patrón de aplicación variable:** La gráfica muestra picos de productividad (ej. Cuentas Públicas 2011, 2018, 2022 y 2023) junto con bajas pronunciadas (ej. 2014, 2021). Esta variabilidad no se correlaciona directamente con el número de auditorías realizadas cada año, lo que sugiere diferencias significativas en la complejidad de los casos, el alcance de las revisiones o el rigor aplicado en distintos períodos.

En conjunto, la evidencia sobre la capacidad de la auditoría forense para generar un

Gráfica 1 | Acciones determinadas en auditoría forense en Cuenta Pública 2009 a 2023



Fuente: Elaboración propia, con información de asfdatos (Consultado el 22 de marzo de 2025).

volumen significativo de hallazgos estructurados (acciones), respaldando su perfil como una herramienta de fiscalización de alto rendimiento en la fase de detección.

Las 211 auditorías forenses (2009-2023) generaron 268 denuncias de hechos (22.6% del total histórico de la ASF), pese a representar solo el 0.9% de las auditorías. Aunque, no todas las auditorías (211) derivaron en denuncias, ya que fueron 151 auditorías forenses las que derivaron en denuncias de hechos, destacando su alta fortaleza en investigación.

Un indicador adicional de la severidad de los hallazgos en estas auditorías es el alto porcentaje de dictámenes negativos. Como muestra el cuadro 4, en la mayoría de los años fiscalizados, más del 90% de las auditorías forenses emitieron un dictamen negativo, de incumplimiento o con salvedades, llegando al 100% en varios ejercicios. Esta consistencia refuerza la idea de que la herramienta se aplica donde se anticipan o identifican irregularidades graves de forma previa.

#### Limitaciones e Impacto: Baja eficiencia económica y omisiones críticas

La capacidad sancionadora de la auditoría forense se ve drásticamente mermada al evaluar sus resultados económicos y la selectividad de su aplicación. El monto total recuperado por las 211 auditorías forenses asciende a apenas 149.8 millones de pesos, como se puede observar en la siguiente figura.

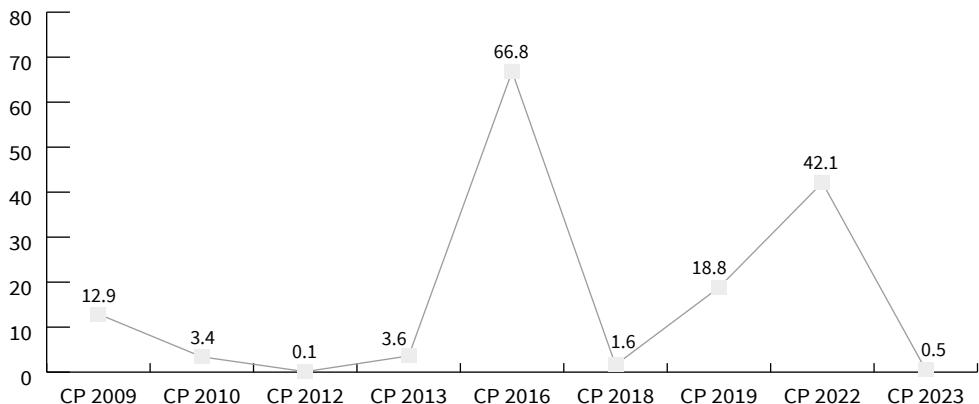
Un análisis de costo-beneficio revela la ineficiencia económica de la auditoría forense en su aplicación actual. Con un costo promedio de 1.4 millones de pesos por auditoría, cada una genera una pérdida neta de 690.1 mil pesos, ya que las recuperaciones promedio (709.9 mil pesos) no cubren su ejecución.

Cuadro 4. Porcentaje de auditorías forenses con dictamen negativo, incumplimiento o con salvedad por Cuenta Pública.

Cuenta Pública	%
2009	100.0
2010	90.9
2011	90.9
2012	100.0
2013	92.9
2014	100.0
2015	100.0
2016	100.0
2017	100.0
2018	76.5
2019	55.6
2020	100.0
2021	85.7
2022	62.5
2023	72.4

Fuente: asfdatos (consultado el 30 de abril de 2025).

Gráfica 2 | Monto de recuperaciones por Cuenta Pública en la Auditoría Forense  
(cifras en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información de asfdatos (consultado el 22 de marzo de 2025) y (ASF, 2024a; 2024b).

Para dimensionar esta eficiencia, se realizó un análisis de sensibilidad partiendo de ese costo, proyectando escenarios con valores inferiores y superiores, lo cual confirmó la estabilidad de los resultados negativos.

El ejercicio muestra que, aún ante variaciones amplias en los costos unitarios, las recuperaciones monetarias directas no alcanzan a compensar el gasto institucional asociado. Sin embargo, esta constatación no invalida el instrumento; por el contrario, pone de relieve que su propósito central no es la rentabilidad económica, sino la prevención, disuasión y judicialización de conductas irregulares que comprometen la integridad del gasto público.

En este sentido, la eficacia económica directa de la auditoría forense debe entenderse como solo una dimensión parcial de su valor público. Su relevancia radica en que actúa sobre los tramos más complejos del ciclo de rendición de cuentas, donde se configuran redes de colusión o desvío de recursos de difícil detección por vías tradicionales.

Desde una perspectiva institucional, el análisis de sensibilidad refuerza la necesidad de una estrategia de uso más intensivo y selectivo de la auditoría forense. En lugar de reducir su aplicación por consideraciones de costo, los resultados sugieren fortalecerla en sectores de alto riesgo fiscal, mejorar la vinculación con la Fiscalía General de la República

y desarrollar mecanismos de priorización basados en impacto potencial más que en volumen o recurrencia.

En suma, el análisis de sensibilidad no concluye que la auditoría forense sea ineficiente, sino que su eficiencia debe medirse en una lógica integral, donde los beneficios cuantitativos (mayor capacidad de disuasión, fortalecimiento institucional, visibilización de patrones de corrupción y creación de precedentes judiciales) trascienden la comparación directa entre costos y recuperaciones.

Una política pública orientada al uso más intensivo y estratégico de la auditoría forense podría transformar estos hallazgos en un argumento a favor de su expansión, consolidándose no como un gasto elevado, sino como una inversión en transparencia, integridad y justicia fiscal.

La limitación más severa, sin embargo, es de carácter político-estratégico. De 2 273 entidades fiscalizables, solo 126 (5.5%) fueron auditadas con modalidad forense (2009-2023). La omisión de Pemex y casos de alto perfil como Refinería Olmeca, Tren Maya y Odebrecht (entre otras, ver la sección Anexo) cuestiona la independencia y prioridades de la ASF, plantando serias dudas sobre su independencia y objetividad.

Las auditorías forenses con mayores montos de recursos fiscalizados evidencian el carácter estratégico de esta herramienta. En particular, destacan revisiones practicadas a programas y entes con alto impacto social y presupuestal, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Como se observa en la cuadro 5, los montos auditados en cada revisión superan los 20 mil millones de pesos, lo que demuestra que, cuando se aplica, la auditoría forense puede operar sobre ámbitos financieros de gran escala. Sin embargo, los resultados son heterogéneos: mientras algunas auditorías obtuvieron dictámenes de cumplimiento, otras revelaron incumplimientos sustantivos, especialmente en programas sociales, lo que refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de selección y priorización de este tipo de auditorías en función del riesgo y la magnitud de los recursos públicos involucrados.

La auditoría forense ha fiscalizado un monto aproximado de 409 mil 154.9 millones de pesos por medio de 211 auditorías. Revisar mediante una auditoría forense la Refinería Olmeca (544.0 mil millones de pesos), superaría con creces la capacidad de la ASF, reportada en 15 años, por ello, resulta fundamental que la auditoría, se vincule con otras

**Cuadro 5. Auditorías forenses con el mayor monto de recursos fiscalizados**

Cuenta Pública	Número auditoría	Ente fiscalizado	Título de la auditoría	Muestra auditada	Dictamen en términos generales
	2018 268-DS	Instituto Mexicano del Seguro Social	Adquisición Consolidada de Medicamentos	46 599.5	Cumplió
	2018 507-DE	CFE Corporativo	Procesos de Adjudicación de Contratos y Convenios Vigentes en 2018	42 318.3	No cumplió
	2014 229	Secretaría de desarrollo Social	Programa de Pensión para Adultos Mayores	36 477.9	No cumplió
	2010 816	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	Compra, Almacenamiento, Venta y Existencias de Combustible	27 830.0	Cumplió
	2013 1421	Secretaría de Desarrollo Social	Programa de Pensión para Adultos Mayores	24 228.4	No cumplió
	2019 374-DE	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Programa «Jóvenes Construyendo el Futuro»	23 915.2	Cumplió

Nota: para la auditoría 816 de Cuenta Pública 2010 el término «Limpio», se sustituyó por el de «Cumplió», a fin de homologar y mantener consistencia en los términos empleados por la ASF.

Fuente: Elaboración propia con información de asfdatos (consultado el 16 de abril 2025).

instancias y mecanismos del ecosistema de rendición de cuentas para poder lograr una revisión efectiva y exhaustiva, que vaya más allá de una muestra (no representativa) en proyectos y programas prioritarios que han demandado cantidades ingentes de recursos públicos y en los que subsiste una duda razonable sobre la aplicación efectiva y eficiente de los mismos.

### *Análisis*

La auditoría forense, aunque solo el 0.9% de las auditorías, genera el 22.6% de las denuncias históricas de la ASF. Sin embargo, su uso marginal, con baja recuperación monetaria

y omisión de casos de alto perfil, refleja una paradoja entre su potencial técnico y su aplicación limitada.

En escala y cobertura, las 211 auditorías forenses (0.9% de 23 908) reflejan un uso marginal. La concentración del 57.3% en Ciudad de México y Estado de México y del 64.4% en educación, gasto federalizado y agricultura/desarrollo rural, indica una aplicación selectiva que excluye sectores y regiones con alta corrupción, restringiendo el alcance

Cuadro 6. Auditoría forense por sector fiscalizado

Sectores fiscalizados	No.	%
Agricultura y Desarrollo Rural	41	19.4
Aportaciones A Seguridad Social	4	1.9
Bienestar	12	5.7
Ciencia y Tecnología	1	0.5
Cultura	3	1.4
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	5	2.4
Economía	3	1.4
Educación Pública	13	6.2
Empresas Productivas del Estado	5	2.4
Entidades No Coordinadas Sectorialmente	4	1.9
Función Pública	1	0.5
Gobernación	5	2.4
Hacienda y Crédito Público	6	2.8
Infraestructura, Comunicaciones y Transportes	5	2.4
Instituciones Públicas de Educación Superior	50	23.7
Marina	1	0.5
Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	0.5
Órganos Autónomos	2	0.9
Ramos Generales 23, 33 y Otros	45	21.3
Salud	1	0.5
Seguridad y Protección Ciudadana	2	0.9
Trabajo y Previsión Social	1	0.5

Fuente: asfdatos (consultado el 21 y 22 de marzo de 2025).

de la auditoría forense. Esta focalización sugiere una selectividad que evade, los núcleos de poder económico y político más sensibles.

La fiscalización profunda mediante auditoría forense es la excepción y no la norma. La ASF identificó el riesgo, pero se abstiene de desplegar consistentemente la herramienta para combatirlo, por ello, se plantean dos contra factuales, el alto costo económico de una auditoría forense y la falta de personal con expertise técnico también son analizados.

#### Conclusión sobre la validez de las justificaciones técnicas

La evaluación integral de las posibles justificaciones técnicas conduce a una conclusión central: si bien las limitaciones de costo y capacidad existen como factores reales en la operación de la ASF, su poder explicativo es secundario y están subordinados a una lógica política de aplicación. Estas restricciones operativas funcionan menos como una barrera absoluta y más como un andamiaje que provee una justificación técnicamente plausible para una estrategia de fiscalización de bajo riesgo político.

#### Justificación técnica para subutilización de auditoría forense

1. Alto costo y complejidad operativa - Análisis costo-beneficio negativo - Intensividad en recursos especializados válida pero insuficiente: Omite el valor estratégico y la efectividad desproporcionada de la herramienta.
2. Selección basada en análisis de riesgo objetivo - Concentración geográfica y sectorial (57.3% en 2 entidades, 64.4% en 3 sectores) - Omisión sistemática de Pemex y casos emblemáticos de alto impacto. Inconsistente: El patrón de selectividad no se correlaciona con el riesgo de corrupción, sino con el perfil político.
3. Baja rentabilidad económica directa - Capacidad desproporcionada para generar denuncias de hechos (22.6% del total con 0.9% de las auditorías). - Función disuasoria y de rendición de cuentas no cuantificada en el análisis financiero. Sesgada: Ignora el mandato de rendición de cuentas y el valor público intangible de la herramienta.
4. Naturaleza excepcional de la herramienta - 86.7% de dictámenes negativos o con salvedades indican acierto en la selección, pero sugieren un universo de aplicación más amplio. - Existencia de múltiples casos omisos con indicios graves y documentados. Débil: La alta tasa de hallazgos sugiere sub-aplicación, no sobre-especialización. En síntesis, el diagnóstico que emerge no es el de una institución técnica limitada por

restricciones operativas insuperables, sino el de una organización que, operando en un entorno político complejo, utiliza dichas restricciones como coartada funcional para una aplicación estratégicamente acotada de su herramienta más potente.

Este patrón de subutilización estratégica encuentra respaldo en testimonios de ex auditores de alto perfil. Agustín Caso Raphael (Desempeño) señaló manipulación de auditorías y ocultó anomalías para no incomodar al gobierno (Buendía y Núñez, 2024), Muna Dora Buchahin (Forense) consideró que la ASF atraviesa un periodo de degradación ética y profesional (Sánchez-Jiménez, 2021), y Gerardo Lozano Dubernard (Cumplimiento Financiero) refirió que el combate a la corrupción ha sido un fracaso en la actual administración, la ASF encargada de fiscalizar el uso de recursos públicos, no ha funcionado (Martínez, 2024).

Sus testimonios corroboran que la variable política tiene un rol trascendental y su aplicación marginal de la auditoría forense responde principalmente a una lógica de cálculo político, no a limitaciones técnicas.

El problema de fondo, por tanto, no es de capacidad técnica sino de incentivos institucionales y voluntad política. Mientras esta arquitectura de incentivos persista, la auditoría forense continuará siendo un instrumento de alto valor técnico pero de impacto restringido en el combate a la corrupción estructural.

En cuanto a sus fortalezas, las auditorías forenses generaron 270 denuncias de hechos (22.6% del total histórico) y el 86.7% de dictámenes negativos, mostrando un alto potencial para detectar irregularidades. Sin embargo, esto no se traduce en impacto significativo debido a la falta de seguimiento judicial.

Además, la omisión estratégica en entidades estratégicas, junto con la baja tasa de resolución de denuncias (2%), apunta a influencias políticas que socavan la articulación institucional y fomentan la impunidad. En conclusión, la auditoría forense tiene fortaleza técnica significativa, pero su uso limitado, ineficiencia económica y omisiones estratégicas reflejan un enfoque de fiscalización que no maximiza su impacto, restringiendo la rendición de cuentas.

#### Análisis de eficiencia en el ciclo de fiscalización mediante modelo de probabilidades secuenciales

La aplicación de un modelo de probabilidades secuenciales permite evaluar la eficiencia

del ciclo de fiscalización como un proceso en etapas consecutivas. Este enfoque metodológico cuantifica las transiciones críticas mediante probabilidades condicionales  $P(Y|X)$ , que miden la probabilidad de alcanzar la etapa Y dado que se completó la etapa X.

Los resultados del modelo secuencial (2009-2023) revelan:

Etapa 1: Efectividad en detección.  $P(\text{Denuncia}|\text{Auditoría Forense}) = 151/211 = 0.716$  [71.6% de las auditorías generan denuncias de hechos].

Etapa 2: Eficiencia en la judicialización.  $P(\text{Sentencia}|\text{Denuncia}) = 24/1,185 = 0.020$  [2.0% de las denuncias culminan en sentencia condenatoria].

Eficiencia global del ciclo.  $P(\text{Sentencia}|\text{Auditoría}) = 0.716 \times 0.020 = 0.0143$  [1.43% de las auditorías generan sentencias condenatorias].

El análisis de las probabilidades en cada fase del proceso de fiscalización revela un colapso sistémico localizado específicamente en la etapa de judicialización. Los datos muestran que la auditoría forense es efectiva en su función de detección: el 71.6% de estas auditorías (151 de 211) encuentran irregularidades suficientes para presentar una denuncia penal.

Sin embargo, al analizar el destino de las denuncias presentadas por la ASF en general, se observa que sólo el 2% (24 de 1,185) culminan en una sentencia condenatoria. Esto significa que el 98% de las denuncias no logran convertirse en una condena, ya sea porque se archivan, sobresean o permanecen en investigación indefinida.

### *Discusión*

La auditoría forense en México, aunque técnicamente sólida, tiene un impacto acotado en el combate a la corrupción. Esta limitación obedece a barreras estructurales y de voluntad política que impiden sanciones efectivas, reflejando una paradoja de potencial desaprovechado. Esta disociación no es aleatoria, sino el resultado de un entramado de incentivos disfuncionales que, en la práctica, neutralizan su eficacia y configuran un escenario técnico desaprovechado.

La evidencia empírica presentada resuelve el debate teórico inicial, demostrando que la robustez técnica de la auditoría forense (Urumsah *et al.*, 2023, pp. 163-167) y sus límites estructurales (Arellano y Coronilla, 2012, pp. 46-47) son caras de una misma moneda en el contexto mexicano.

La escala marginal de su aplicación (que no supera el 1.4% en ningún año del periodo

analizado) es el primer síntoma de esta limitación estructural. Este uso testimonial corrobora las advertencias de Arellano y Coronilla (2012, pp. 44-46) sobre la sobrecarga de expectativas en instrumentos de uso necesariamente focalizado.

La ASF posee una herramienta de precisión (como lo prueba la generación del 22.6% de las denuncias con solo el 0.9% de las auditorías), pero la opera dentro de un entramado institucional que, mediante su subutilización estratégica y la fractura del ecosistema sancionador, reproduce activamente los límites que neutralizan su eficacia. El diagnóstico es claro: el problema de fondo no es de capacidad técnica, sino de gobernanza y voluntad política.

### ¿Limitaciones operativas o inacción estratégica?

El diagnóstico de una subutilización estratégica plantea inevitablemente una objeción plausible: ¿es este patrón el resultado de una decisión política deliberada, o es simplemente la consecuencia inevitable de limitaciones operativas objetivas? Abordar esta cuestión es fundamental para comprender la raíz del problema. A continuación se examina críticamente el tema de las restricciones operativas de la ASF.

La auditoría forense es, por definición, una herramienta intensiva en recursos. El análisis costo-beneficio presentado en este estudio confirma un déficit neto promedio de 690.1 mil pesos por auditoría, considerando un costo de ejecución de 1.4 millones de pesos y una recuperación promedio de 709.9 mil pesos. No obstante, interpretar este dato de manera aislada conlleva un error contable.

La métrica financiera directa omite el valor estratégico y disuasorio de la herramienta, cuya efectividad para generar denuncias de hechos es 32 veces superior al promedio de otras modalidades de auditoría. Una institución guiada estrictamente por criterios de eficiencia técnica asignaría más, no menos, recursos a su herramienta más efectiva por unidad de inversión, incluso si esta presenta un balance económico negativo en el corto plazo, dado su valor para la integridad del gasto público.

La disponibilidad de personal especializado constituye otra restricción operativa frecuentemente citada. La ASF ha tenido la suficiencia presupuestal y el tiempo para especializar a auditores en materia forense, por lo que no podría excusarse a la falta de personal especializado como barrera que limita la práctica de auditoría forense.

La concentración geográfica y sectorial de la auditoría forense, mientras se omite sis-

temáticamente la fiscalización de núcleos de poder económico y político de primer orden como Pemex (donde se han perpetrado presuntos daños al erario en una diversidad de mega casos de corrupción documentados), es inconsistente con un modelo de asignación basado puramente en criterios de riesgo técnico o disponibilidad de recursos operativos.

Si la restricción fuera predominantemente técnica, la ASF exhibiría una lucha activa por incrementar su presupuesto y planta de personal forense, y transparentaría los criterios que la obligan a eludir los casos de corrupción de mayor magnitud. La ausencia de dicha presión institucional y la opacidad en la priorización (planeación/programación) refuerzan la interpretación de una neutralización estratégica de la herramienta.

Sin embargo, un análisis más detallado de la serie temporal de los dictámenes revela un patrón crítico que merece una interpretación política e institucional. Se observan dos fases claramente diferenciadas:

- Fase de Alto Rigor (2009-2017): En este periodo, el porcentaje de dictámenes negativos, con incumplimiento o con salvedades se mantuvo consistentemente por encima del 90%, alcanzando el 100% en cinco de los nueve años. Esta tendencia sugiere un ejercicio más robusto e independiente de la fiscalización, donde la emisión de un dictamen adverso no era contenida, reflejando ya sea altos niveles de irregularidad en las entidades auditadas o una menor contención política para reportarlas.
- Fase de Declive (2018-2023): A partir de 2018 se inicia una tendencia descendente y más volátil, con caídas significativas como el 55.6% en 2019 y el 62.5% en 2022. Este cambio coincide temporalmente con el inicio de la administración del ex presidente López Obrador y con las crecientes críticas sobre la subordinación de la ASF (Buen-día y Núñez, 2024; López, 2024).

El examen de casos emblemáticos como la Estafa Maestra y Segalmex (contrafactual) que si fueron auditados con forense no contradice, sino que confirma estructuralmente la tesis de la subutilización estratégica. El análisis revela que la mera aplicación técnica de la auditoría forense es insuficiente para activar un ciclo de rendición de cuentas efectivo.

Estos casos exhiben un patrón de fiscalización inefectiva: en la Estafa Maestra, las auditorías realizadas desde 2011 documentaron irregularidades, pero el esquema de desvíos persistió y se extendió durante años, evidenciando la incapacidad de la herramienta para contener la corrupción.

De manera similar, el caso Segalmex requirió de investigaciones periodísticas previas

—específicamente de Reforma en 2019— para detonar la acción fiscalizadora, demostrando una vez más la naturaleza reactiva antes que proactiva de la institución. En ambos casos existe un sinfín de referencias académicas y periodísticas que señalan impunidad administrativa y penal para los núcleos de poder real y ex servidores públicos del más alto nivel.

Los resultados finales confirman el diagnóstico: ausencia de sanciones a altos funcionarios, recuperaciones económicas marginales frente al daño patrimonial cuantificado y, sobre todo, la persistencia de la impunidad estructural. La evolución procesal de estos expedientes sigue el patrón general documentado: fiscalización técnica robusta que se diluye en la fase de judicialización.

Lejos de constituir excepciones, estos casos certifican el diagnóstico estructural: la auditoría forense en México está condenada a la irrelevancia práctica por una triple limitación —detección incontenida, dependencia de validación externa y neutralización final en la fase judicial— que explica la brecha definitiva entre su capacidad técnica y su impacto real en el combate a la corrupción.

#### Fractura sistémica: De la detección a la sanción

El análisis de los datos oficiales revela una doble fractura sistémica que afecta de manera decisiva el ciclo de rendición de cuentas en México. La primera fractura ocurre en la fase de detección: entre 2000 y 2023, la ASF realizó 28 999 auditorías, de las cuales únicamente derivaron 1 185 denuncias de hechos, lo que representa una tasa de judicialización mínima de 4.08%.

La auditoría forense exhibe una capacidad muy superior para generar denuncias. Produce 1.27 denuncias por auditoría (270 denuncias/211 auditorías), mientras que el resto de las modalidades apenas alcanza 0.04 denuncias por auditoría (917 denuncias/23 697 auditorías), lo que implica una eficiencia relativa 32.6 veces mayor. Sin embargo, al representar solo el 0.9% del total de auditorías (211/23 908), su potencial queda neutralizado por una subutilización estratégica que favorece modalidades menos confrontacionales.

La segunda fractura emerge en el análisis del procesamiento judicial. De las 1 185 denuncias registradas (ASF, 2024c, p. 44; 2024d, p. 31), la distribución del estado procesal es la siguiente:

- Fase de Investigación y Decisión Inicial: 1 076 casos (90.80%), la mayoría de los casos

se concentra en esta etapa, que funciona como el principal filtro del sistema. Incluye En Integración (695, 58.65%), No Ejercicio de la Acción Penal (NEAP) (320, 27.00%) y Reserva (61, 5.15%).

- Fase de Judicialización y Mecanismos Alternativos: 79 casos (6.66%), distribuyéndose en Judicializada (40, 3.38%), Consignada (13, 1.10%), Sobreseimiento (14, 1.18%), Suspendedido por solución alterna (3, 0.25%), Concluido por reparación del daño (7, 0.59%), Archivo Temporal (1, 0.08%) y Concluido por competencia (1, 0.08%).
- Fase de sentencia: 30 casos (2.54%), solo este mínimo porcentaje recibe una sentencia, la cual se divide en Sentencia (23, 1.94%) y Sentencia Impugnada (7, 0.59%).

La aplicación de un criterio riguroso de efectividad sancionatoria, que considera únicamente sentencias firmes y ejecutorias (23 casos), se concluye que el 98.06% de las denuncias no logra superar el proceso para obtener una condena definitiva. Este patrón confirma la debilidad estructural del sistema para convertir las denuncias en resultados sancionatorios efectivos.

La consecuencia es una anulación operativa completa de la efectividad técnica demostrada por la auditoría forense en la fase de detección. La singularidad del caso mexicano se resume así: el sistema cuenta con instrumentos de alta precisión para identificar irregularidades, pero opera en un ecosistema institucional que neutraliza sus efectos mediante una doble dilución (en la selección estratégica de herramientas de fiscalización y en el procesamiento inefectivo de sus hallazgos).

La ASF, sujeta a influencias políticas (Uvalle, 2017), parece operar bajo una lógica de riesgo calculado donde el despliegue agresivo de la auditoría forense se limita para evitar costos políticos elevados. Este comportamiento coincide con la percepción de impotencia o complicidad del *statu quo* institucional ante la corrupción sistémica, descrita por Brinkerhoff (2000, p. 245).

El patrón de aplicación (alta concentración geográfica y sectorial) junto con la omisión de casos emblemáticos (Pemex, grandes obras de infraestructura), sugiere una estrategia de fiscalización que evita los núcleos de poder, lo que la convierte en un instrumento de combate selectivo y de bajo riesgo. La omisión y falta de aplicación representa una oportunidad desaprovechada para activar la herramienta más robusta de investigación de la ASF.

Pese a lo anterior, cuando es empleada, la herramienta demuestra una efectividad

técnica incuestionable y valida empíricamente los postulados de Urumsah *et al.* (2023, pp. 163-167) sobre su poder investigativo y corrobora su valor para alcanzar un sistema de rendición de cuentas efectivo. No obstante, este éxito se ve inmediatamente cancelado en la siguiente fase del proceso. El dato más elocuente y devastador de esta investigación, 23 sentencias de 1 185 denuncias de hechos presentadas en su historia, expone la debilidad final del ciclo de rendición de cuentas.

Esta tasa de éxito del 2% no representa un simple bloqueo interno; es la evidencia de una fractura sistémica dentro del SNA. La auditoría forense cumple su parte, pero su trabajo se diluye en un ecosistema judicial y fiscal debilitado u estratégicamente omiso, haciendo de la cadena de rendición de cuentas, un círculo virtuoso interrumpido que culmina en impunidad estadísticamente comprobada.

El caso Birmex lo ilustra con claridad. Aunque una auditoría forense de Cuenta Pública 2023 alertó sobre irregularidades en la distribución de medicamentos, no obstante, a pesar de estas alertas, datos recientes de 2025 revelaron que servidores públicos de la entidad participaron en presuntas conductas ilícitas en una licitación de medicamentos, con un potencial y presunto sobreprecio de 13 mil millones de pesos. La ausencia de acción oportuna permitió que el mecanismo de corrupción escalara, agravando la crisis de desabasto. La herramienta detecta, pero el sistema no sanciona.

En consecuencia, el problema de fondo no es técnico, sino de gobernanza de incentivos. Su capacidad analítica no se desaprovecha por fallas en su diseño, sino porque opera en un entorno que limita estratégicamente su alcance y reduce la materialización sancionatoria de sus hallazgos más contundentes.

La evidencia empírica permite postular la operación de un mecanismo de neutralización institucional que trasciende las categorías analíticas convencionales: la captura por asimilación blanda. Este mecanismo describe un proceso de cooptación en el que la neutralización del órgano de control no ocurre mediante desmantelamiento formal ni confrontación directa, sino mediante su integración funcional a un ecosistema político que vacía de consecuencias sustantivas sus hallazgos.

Bajo este modelo, la entidad fiscalizadora conserva y en ocasiones fortalece sus capacidades técnicas formales, mientras el sistema político genera contrapesos estructurales que contienen su potencial de incidencia mediante:

- i) programación estratégica que limita su alcance,

- ii) orientación hacia objetivos de menor costo político, y
- iii) una fractura persistente entre detección y sanción (2% de efectividad penal).

El resultado es una institución formalmente autónoma pero funcionalmente neutralizada, en la que la excelencia técnica se convierte en el insumo central para producir la apariencia de rendición de cuentas sin alterar los equilibrios reales del poder. En síntesis, la auditoría forense funciona como un indicador sintomático de problemas más profundos: la brecha estructural entre el diseño institucional formal y la práctica real de la rendición de cuentas.

Superar esta dificultad requiere transitar de un enfoque en el diseño normativo hacia uno en la ingeniería de incentivos que alinee la operación cotidiana de las instituciones con el mandato constitucional. Mientras esto no ocurra, el SNA seguirá siendo una arquitectura institucional avanzada sostenida sobre cimientos operativos frágiles.

Este estudio deja abiertas varias líneas de investigación, entre ellas una particularmente relevante: el análisis profundo de un caso límite de megacorrupción donde la ASF despliega auditoría forense de forma intensiva y sostenida. Ello permitiría responder si, al reducir la variable de subutilización, la fractura sistémica en la fase de judicialización desaparece o persiste; es decir, si el problema es técnico o reside exclusivamente en el ecosistema sancionador. Esta línea permitiría aislar el efecto técnico del efecto político y evaluar el potencial real de la auditoría forense bajo condiciones óptimas.

### *Conclusión*

El análisis de la auditoría forense en la ASF durante el periodo 2009-2023 revela una paradoja fundamental: se confirma su alta efectividad técnica como herramienta de detección, pero esta se ve neutralizada por una aplicación marginal y una fractura sistémica en el ciclo de rendición de cuentas, lo que limita drásticamente su impacto real en el combate a la corrupción.

En respuesta a la pregunta de investigación, este estudio demuestra que la auditoría forense contribuye de manera significativa a la detección de irregularidades, pero su contribución a la sanción efectiva es casi nula. Esta desconexión se explica por las siguientes barreras principales:

1. Subutilización Estratégica: La herramienta se emplea de forma testimonial (sólo 0.9% del total de auditorías), con una distribución geográfica y sectorial concentrada que

sugiere una selectividad que evade deliberadamente los núcleos de poder económico y político de alto riesgo, como lo demuestra la omisión sistemática de casos emblemáticos (Pemex, grandes obras de infraestructura).

2. Fractura Sistémica en la Judicialización: Existe un colapso en la fase de sanción. Si bien la auditoría forense es excepcionalmente eficaz para generar denuncias (22.6% del total histórico con solo el 0.9% de las auditorías), el ecosistema de rendición de cuentas fracasa en traducir estos hallazgos en consecuencias. El dato más elocuente es que solo el 2% de las denuncias presentadas por la ASF culminan en una sentencia condenatoria, exponiendo una impunidad estructural del 98%.
3. Insuficiencia explicativa de las justificaciones técnico-operativas: Las posibles limitaciones operativas, como el costo o la capacidad técnica, son factores reales pero resultan insuficientes para explicar el patrón de aplicación. La evidencia sugiere que estas restricciones operativas proporcionan una justificación técnicamente plausible para un patrón de aplicación que se aplica con el bajo riesgo político.

#### Implicaciones Teóricas y Prácticas:

Estos hallazgos resuelven el debate teórico planteado, demostrando que las perspectivas de la capacidad técnica (Bovens y Wille, 2021, p. 861; Urumsah *et al.*, 2023, pp. 163-167) y los límites estructurales (Arellano y Coronilla, 2012, pp. 46-47) no son excluyentes, sino complementarios. La ASF posee una herramienta técnicamente robusta, pero opera dentro de un entramado institucional que activamente reproduce los límites que neutralizan su eficacia.

La principal implicación para la política pública es que el problema ya no reside en el diseño normativo, sino en la ingeniería de incentivos y la gobernanza operativa. El SNA requiere una segunda generación de reformas que prioricen:

- Criterios obligatorios y transparentes para la aplicación de auditorías forenses en casos de alto impacto.
- Mecanismos de vinculación coercitivos que obliguen a la Fiscalía a investigar los hallazgos de la ASF.
- Métricas de desempeño que evalúen al SNA como un ecosistema integral, penalizando la impunidad en la fase judicial.

En definitiva, la auditoría forense en México no es una herramienta disfuncional,

sino una herramienta cuya aplicación está significativamente acotada. Su trayectoria refleja la brecha profunda entre el diseño institucional formal y la práctica real de la rendición de cuentas. Superar esta desconexión exige transitar de la creación de instituciones a la transformación de los incentivos políticos que determinan su funcionamiento.

Además, esta investigación encuentra como dato relevante que los informes y diversidad de reportes, así como la base de datos institucional de la ASF, no tienen como fin a los ciudadanos, pues impera en ellos, un lenguaje técnico, poco accesible y disperso que dificulta su análisis, consulta y entendimiento, en palabras de Acosta (2019, p. 84) los informes de auditoría tienen una naturaleza técnica que los hace sumamente extensos, abstrusos, complejos y propios para auditores y no para el ciudadano común, y tienen la intencionalidad de confundir y desorientar a los interesados, lo que Fox y Haight (2007, p. 33) han denominado como «transparencia opaca».

La evidencia acumulada demuestra que el factor político no es una variable externa sino un elemento constitutivo de la operación de la ASF, lo que explica la subutilización estratégica de herramientas técnicas como la auditoría forense y la selectividad en los casos sometidos a escrutinio. La consistencia entre hallazgos periodísticos reportados y los resultados de esta investigación valida empíricamente que los criterios políticos determinan significativamente el desempeño de la institución.

Sujeto u objeto a fiscalizar
Refinería Olmeca en Dos Bocas
Paraíso Tabasco
Aeropuerto Internacional
Felipe Ángeles “AIFA”
Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec
Tren Maya
Odebrecht
Lakach
Oceanografía
Oro Negro
Sujeto u objeto a fiscalizar

## Anexo

### Cuadro 7. Casos emblemáticos y proyectos relevantes no sujetos a auditoría forense

Importancia de su revisión	Cuantificación monetaria estimada o relevancia del proyecto
Proyecto estratégico en el marco del rescate de la soberanía energética nacional.	Costo total a febrero de 2025, 544 mil millones de pesos, con un presupuesto original programado por 197 mil millones de pesos.
Proyecto que mejora la capacidad aeroportuaria y la conectividad de México.	El costo proyectado fue de 92.6 miles de millones de pesos, pero a 2024, alcanzó según el IMCO, 235 mil millones de pesos (considerando la cancelación del NAICM).
Proyecto de Infraestructura que busca competir con el canal de Panamá, y mejorar la conectividad y el comercio de la región.	En junio de 2022, se calculó una inversión de 120 mil millones de pesos, que incluirían la rehabilitación de los puertos Salina Cruz y Coatzacoalcos, un tren de carga y pasajeros, un gasoducto, una planta de licuefacción y una coquizadora.
Proyecto estratégico que conecta las principales localidades del sureste mexicano.	Costo inicial proyectado, 197.0 mil millones de pesos, costo acumulado a 2024 de 544.0 mil millones de pesos.
Sobornos a servidores públicos mexicanos y red de corrupción internacional.	Presunto soborno por 10.5 millones de dólares, además de la implicación de un contrato adjudicado en 2014, para la reconfiguración de la refinería de Tula.
Proyecto de desarrollo para extraer gas no asociado en aguas profundas del Golfo de México.	El proyecto ha enfrentado múltiples suspensiones y retos financieros, lo que ha generado especulaciones sobre mala gestión.
Oceanografía empresa especializada en servicios petroleros en alta mar, como mantenimiento de plataformas, construcción de ductos submarinos y transporte marítimo. Pemex fue señalada por la quiebra de la empresa Oro Negro y por el presunto incumplimiento de los contratos entre ambas corporaciones.	Para Julián Olivas, de 2006 a 2014 Oceanografía celebró 82 contratos y 94 convenios por un total de 44 mil 977.26 millones de pesos. Además, Olivas declaró que sí se causó daño patrimonial a Pemex, sin precisar un monto. Pemex Exploración y Producción rescindió cinco contratos de arrendamiento de plataformas marinas con la empresa, alegando que las tarifas eran excesivas y afectaban las finanzas de la petrolera.
Importancia de su revisión	Cuantificación monetaria estimada o relevancia del proyecto

Continúa...

## Referencias

- Acosta, A. (2019). Propuesta de un modelo de rendición de cuentas para combatir la corrupción en México. [Tesis Doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]. [https://ru.atheneadigital.filos.unam.mx/jspui/handle/FFYL\\_UNAM/472](https://ru.atheneadigital.filos.unam.mx/jspui/handle/FFYL_UNAM/472)
- Albisu-Ardigo, I. (2019, 21 de octubre). *Overview of corruption and anti-corruption efforts in Mexico* (U4 Helpdesk Answer No. 604). U4 Anti-Corruption Resource Centre. [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Country-profile-Mexico-2019\\_PR.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Country-profile-Mexico-2019_PR.pdf)
- Arellano, D. y Coronilla, R. (2012). La corrupción institucionalizada en México. En D. Arellano (ed.), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance* (2<sup>a</sup> ed., pp. 29-59). CIDE.
- Arellano, D., y Coronilla, R. (2018). La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías. En D. Arellano Gault, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance* (2<sup>a</sup> ed., pp. 29-59). CIDE.
- Arellano, D. y Rojas, G. (2025). La voluntad política en el discurso anticorrupción: ¿parteaguas o mecanismo de lucha selectiva? El caso de México (2018-2024). *Foro Internacional*, 65(2), 301-340. <https://doi.org/10.24201/fi.3123>
- Aristegui (2014, 4 de junio). *Vendimos acciones en Repsol por baja rentabilidad, diferencias y falta de beneficios: Pemex.* <https://aristeguinoticias.com/0406/mexico/vendimos-acciones-en-repsol-por-baja-rentabilidad-diferencias-y-falta-de-beneficios-pemex/>
- Auditoría Superior de la Federación, ASF (2024a). *Informe de las Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior*

Sujeto u objeto a fiscalizar  
Proceso de desinversión  
en Repsol

Marinsa

Astilleros Hijos de J. Barreras

Fertinal

Pidiregas

Agronitrogenados

Los Ramones

Importancia de su revisión	Cuantificación monetaria estimada o relevancia del proyecto
En la alianza entre Pemex y Repsol se auguraban grandes beneficios a Pemex, pero tuvo dificultades importantes para concretar con éxito e, incluso, derivó en un conflicto en las más altas esferas del gobierno español y mexicano.	Se estima que la venta de la participación accionaria de Pemex en Repsol, se traduce en pérdidas significativas para la empresa.
El caso Marinsa, está vinculado a señalamientos de corrupción, favoritismo y opacidad en la asignación de contratos.	En 2025, la Fiscalía General de la República anunció que investigará a la naviera Marinsa por presunto lavado de dinero y comercialización ilegal de combustible.
El caso de los Astilleros Hijos de J. Barreras y su relación con Pemex, es un episodio controvertido que mezcla inversión extranjera, promesas incumplidas y acusaciones de mala gestión.	La incursión de Pemex en Barreras dejó pérdidas significativas (al menos 50 millones de euros según Romero Oropeza), activos subutilizados y un astillero que, tras su paso, colapsó.
Se centra en la compra de Grupo Fertinal, una empresa de fertilizantes, por parte de Pemex en 2015.	El periodismo de investigación ha catalogado que en la operación se incurrió en sobreprecio e irregularidades financieras.
Pasivos reclasificados a deuda presupuestaria de Pemex.	Los proyectos incumplieron con su propósito de desarrollar obras de gran magnitud mediante las asociaciones público privadas.
Se trata de la compra de una planta de fertilizantes en Pajaritos, Veracruz, por parte de Pemex a un precio inflado, lo que generó acusaciones de sobreprecio y daño patrimonial.	De la misma forma que en el caso Fertinal, el periodismo de investigación ha catalogado que en la operación se incurrió en sobreprecio y en presuntas irregularidades financieras.
El Proyecto Los Ramones se justificó a partir de existir una limitada infraestructura para transportar Gas Natural desde el sur de Estados Unidos a la zona Centro Occidente del país.	El periodismo de investigación señaló que Pemex decidió desinvertir en los gasoductos sin licitación, vendió parte de sus acciones a una empresa que fue señalada por el presidente López Obrador por cobrar a la CFE sin transportar gas natural por los ductos.

Continúa...

- y de los Procedimientos de Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria por el periodo del 01 de abril 2023 al 31 de marzo 2024. [https://www.asf.gob.mx/Section/62\\_Recuperaciones](https://www.asf.gob.mx/Section/62_Recuperaciones) Sujeto u objeto a fiscalizar  
Vitol
- Auditoría Superior de la Federación, ASF (2024b). *Dictamen del Auditor Externo sobre Recuperaciones obtenidas por la ASF de las Cuentas Públicas 2001 a 2022, con cifras al 31 de marzo de 2024, con base a las Normas para Atestigar, emitidas por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.* [https://www.asf.gob.mx/uploads/67\\_Recuperaciones/informe\\_del\\_atestiguamiento\\_2024.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/67_Recuperaciones/informe_del_atestiguamiento_2024.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación, ASF (2024c). *Denuncias Penales presentadas por la ASF Cuentas Públicas 1998-2020, así como relacionadas con la Simulación de Reintegros.* [https://www.asf.gob.mx/uploads/70\\_Denuncias\\_penales/Denuncias\\_Penales\\_Presentadas\\_por\\_laASF\\_02-2024\\_1184.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/70_Denuncias_penales/Denuncias_Penales_Presentadas_por_laASF_02-2024_1184.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación, ASF (2024d). *Informe del estado que guarda la solvención de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas (Corte al 30 de septiembre de 2024).* Auditoría Superior de la Federación. [https://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/IS\\_30\\_09\\_2024.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/IS_30_09_2024.pdf)
- Avis, E., Ferraz, C. y Finan, F. (2016). Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*, 126(5), 1912-1964. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w22443/w22443.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w22443/w22443.pdf)
- Banerjee, A., Mullainathan, S. y Hanna, R. (2012). *Corruption* (Documento de trabajo No. w17968). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w17968>
- Behn, R. D. (1998). The new public management paradigm and the search for democratic accountability. *International Public Management Journal*, 1(2), 131-164. <http://www.rrojasdatabank.info/behn.pdf>
- Bovens, M. y Wille, A. (2021). Indexing watchdog accountability powers: A framework for assessing the accountability capacity of independent oversight institutions. *Regulation y Governance*, 15 (3), 856-876. <https://doi.org/10.1111/rego.12316>
- Brinkerhoff, D. W. (2000). Assessing political will for anti-corruption efforts: An analytic

Importancia de su revisión	Cuantificación monetaria estimada o relevancia del proyecto
Este caso salió a la luz en diciembre de 2020, cuando Vitol admitió ante el Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ) haber pagado sobornos a funcionarios de Pemex entre 2015 y 2020, para obtener contratos y ventajas comerciales.	La cifra del presunto daño depende de investigaciones pendientes.

Fuente: Elaboración propia con información de (Notimex, 5 marzo 2014; Aristegui, 4 junio 2014; Carrasco & Tourliere, 16 abril 2016; Flores, 10 abril 2019; Plataforma Nacional de Transparencia; Flores, 12 febrero 2020; Olivares, 12 junio 2022; Expansión, 21 febrero 2024; Industry y Energy Magazine, 19 septiembre 2024; México Evalúa, 20 febrero 2025).

framework. *Public Administration and Development*, 20(3), 239-252. [https://doi.org/10.1002/1099-162X\(200008\)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3](https://doi.org/10.1002/1099-162X(200008)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3)

Buendía, J. y Núñez, L. (2024, 19 de abril). *Por órdenes de Colmenares, la ASF manipuló auditorías y ocultó anomalías para no incomodar al gobierno de AMLO*. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/por-ordenes-de-colmenares-la-asf-manipulo-auditorias-y-oculto-anomalias-para-no-incomodar-al-gobierno-de-amlo/>

Cansino, C. (2013). Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía?. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(217), 79-98. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v58n217/v58n217a5.pdf>

Carrasco, J. y Tourliere, M. (2016, 16 de abril). *Laberinto de empresas fantasma para exprimir a Pemex*. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2016/4/16/laberinto-de-empresas-fantasma-para-exprimir-pemex-190131.html>

Carreón, I. A. (2018). *El Derecho Fundamental a recibir cuentas, a través de la Fiscalización Superior*. Cámara de Diputados. [http://www.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/042\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control/002\\_productos/004\\_estudios\\_y\\_publicaciones](http://www.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/002_productos/004_estudios_y_publicaciones)

Expansión (2024, 21 de febrero). *Caso Odebrecht: claves del escándalo de corrupción que salpicó a México*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2024/02/21/caso-odebrecht-mexico-que-es>

- Flores, N. (2019, 10 de abril). *Pemex vendió gasoductos Los Ramones y Chihuahua para no entregarlos al Cenagas*. Contralínea. <https://contralinea.com.mx/investigacion/pemex-vendio-gasoductos-los-ramones-y-chihuahua-para-no-entregarlos-al-cenagas/>
- Flores, N. (2020, 12 de febrero). *Buscan imputar a Lozoya Austin por pérdidas de 50 MDE de Pemex en astilleros Hijos de J Barreras*. Contralínea. <https://contralinea.com.mx/buscan-imputar-a-lozoya-austin-por-perdidas-de-50-mde-de-pemex-en-astillero-hijos-de-j-barreras/>
- Fox, J. y Haight, L. (2007). Las reformas a favor de la transparencia: Teoría y práctica. En *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas* (pp. 29-64). Fundar, Centro de Análisis e Investigación. <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/Jonathan%20Fox%20y%20Libby%20Haight%20.pdf>
- Fox, J. (2022). *Accountability keywords*. Accountability Research Center. <https://accountabilityresearch.org/publication/accountability-keywords/>
- Gustavson, M. y Sundström, A. (2018). Organizing the audit society: Does good auditing generate less public sector corruption? *Administration y Society*, 50(10), 1508-1532. <https://doi.org/10.1177/0095399716674306>
- Henestrosa, I. (2022). La Auditoría Forense y su importancia en el combate a la corrupción. *Boletín Informativo de la Vicepresidencia de Sector Gubernamental*, 14. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. [https://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2022/11/Boletin\\_sg\\_14.pdf](https://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2022/11/Boletin_sg_14.pdf)
- Hernández-Sampieri, R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Mc Graw Hill Education. <https://doi.org/10.22201/fesc.20072236e.2019.10.18.6>
- Industry y Energy Magazine (2024, 19 de septiembre). *Pemex gana disputa legal a Perforadora Oro Negro*. <https://energymagazine.mx/2024/09/pemex-gana-disputa-legal-a-perforadora-oro-negro/>
- INTOSAI (2019). *INTOSAI-P 12: The value and benefits of supreme audit institutions—making a difference to the lives of citizens*. <https://www.intosai.org/>
- Jancsics, D. y Costa, J. (2023). Organizational forms of corruption networks: The Odebrecht-Toledo case. *International Public Management Journal*. <https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2260368>

- Klarskov-Jeppesen, K. (2019). The role of auditing in the fight against corruption. *British Accounting Review*, 51(5), 100798. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2018.06.001>
- López, A. (2024, 9 de abril). *David Colmenares despide a Agustín Caso de ASF; auditor acusa secuestro del órgano por intereses políticos*. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/auditor-agustin-caso-acusa-de-despido-injustificado-al-titular-de-la-auditoria-superior/>
- Lozano, G. (2024, 19 de julio). *La supraauditoría especial de la ASF*. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/gerardo-lozano-dubernard/la-supraauditoria-especial-de-la-asf/>
- Martínez, M.A. (2024, 24 de julio). *Combate a la corrupción ha fracasado; la ASF no funciona: ex auditor especial*. La Silla Rota. <https://lasillarota.com/nacion/2024/7/24/combate-la-corrupcion-ha-fracasado-la-asf-no-funciona-ex-auditor-especial-493946.html>
- Merino, M. (2015). *México: La batalla contra la corrupción (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*. Wilson Center. [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/mexico\\_la\\_batalla\\_contra\\_la\\_corrupcion.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/mexico_la_batalla_contra_la_corrupcion.pdf)
- México Evalúa (2020). *La ASF y la fiscalización superior en tiempos de mayorías*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/10/2020-10-28-anticorruption-asfyfiscalizacion-1.pdf>
- México Evalúa (2025, 20 de febrero). *2018-2024 en infraestructura: menos inversión, más costos y oportunidades perdidas*. <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2025/02/20/amllo-y-la-infraestructura-menos-inversion-mas-costos-y-oportunidades-perdidas/>
- Moreno-Jiménez, J. C. (2025). *Fiscalización del Gasto Federalizado*. ResearchGate. <https://www.researchgate.net/publication/385000000>
- Notimex (2014, 5 de marzo). *No hay funcionarios sancionados por caso Oceanografía*. Milenio. <https://www.milenio.com/negocios/no-hay-funcionarios-sancionados-por-caso-oceanografia>
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126. <https://www.democraziapura.it/wp-content/uploads/2015/10/1998-O'Donnell.pdf>

- Olivares, E. (2022, 12 de junio). *Anuncia AMLO obras por 120 mil mdp para activar el desarrollo en Oaxaca*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/06/12/politica/anuncia-amlo-obras-por-120-mil-mdp-para-activar-el-desarrollo-en-oaxaca/>
- Palifka, B. J., Estrada, M.A y Galicia, I. (2023). Mexico's national anti-corruption system. In M. Johnston y S. Fritzen (eds.), *The politics of anti-corruption agencies in Latin America* (pp. 135-155). Routledge. 10.4324/9781003147886-9
- Portal, J. M. (2008). *Mensaje del C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación. Entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008 a la H. Cámara de Diputados*. [https://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/IR2008PRES.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/IR2008PRES.pdf)
- Proceso (2025, 20 octubre). *Usan en la ASF revisiones al gasto para negociar con gobiernos estatales*. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2025/10/20/usan-en-la-asf-revisiones-al-gasto-para-negociar-con-gobiernos-estatales-361034.html>
- Przeworski, A. (2024). Who decides what is democratic? *Journal of Democracy*, 35(3), 5-16. <https://doi.org/10.1353/jod.2024.a930423>
- Sánchez-Jiménez, A. (2021, 18 de noviembre). *ASF, en degradación ética y profesional: Muna Dora Buchahin*. Proceso. <https://www.jornada.com.mx/2021/11/18/politica/008n1pol>
- Santiso, C. (2006). Improving fiscal governance and curbing corruption: How relevant are autonomous audit agencies? *Financial Accountability and Management*, 22(4), 369-389. <https://www.researchgate.net/profile/Carlos-Santiso/publication/282161928>
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? (6ta ed.). Cuadernos de Transparencia del IFAI. [https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/que\\_es\\_la\\_rendicion\\_de\\_cuentas.pdf](https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/que_es_la_rendicion_de_cuentas.pdf)
- Schmitter, P. C. (2004). The ambiguous virtues of accountability. *Journal of Democracy*, 4, 47-60. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0073>
- Ureste, M. (2019, 2 de julio). *La ASF perdonó a Manuel Velasco desvío de 685 millones de pesos; recursos de mujeres pobres fueron a empresas fantasma*. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/politica/auditoria-velasco-empresas-fantasma-chiapas>
- Urumsah, D., Rahmida, M., Hamdani, R y Aji, S. S. B. (2023). The impact of whistle-blowing on the effectiveness of forensic audits and investigative audits in fraud

- detection: A multigroup analysis of gender and experience. *Journal of Contemporary Accounting*, 3, 163-179. <https://doi.org/10.20885/jca.vol5.iss3.art4>
- Uvalle, R. (2017). *La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Relevancia de su autonomía constitucional para mejorar su gestión en materia de rendición de cuentas*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Uvalle, R. (2018). La tensión entre la corrupción y la rendición de cuentas. Valoración del gobierno de tres entidades federativas en México. *Estudios políticos (México)*, (44), 93-128. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n44/0185-1616-ep-44-93.pdf>
- V-Dem Institute. (2025). *25 years of autocratization: Democracy Trumped?* University of Gothenburg. <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>



# Desafíos de gobernabilidad y gobernanza en el sistema administrativo de México 2024-2030

PETRA ARMENTA RAMÍREZ  
ARMANDO ADÁN MURILLO  
EMILIANO CEBALLOS ÁVILA

Recibido: 20 de mayo de 2025 Aceptado: 18 de diciembre de 2025.

*Resumen:* La administración pública enfrenta retos al acercar a los ciudadanos una multitud de procesos administrativos que permita evaluar la gestión de las autoridades. Algunos indicadores revelan que van por buen camino, aunque falta terminar de afianzar entre la población la cultura digital a la hora de exigir rendición de cuentas.

*Palabras claves:* Corrupción, transparencia, Sistema Nacional Anticorrupción, gobernanza, gobernabilidad.

## *Governability and governance challenges in Mexican administrative system 2024-2030*

*Abstract:* Public administration continues to face significant challenges in bringing citizens closer to a broad array of administrative processes that facilitate the evaluation of governmental performance. While certain indicators suggest that progress is underway, a key remaining

.....  
Petra Armenta Ramírez. Universidad Veracruzana, México (correo electrónico: pety60@hotmail.com | <https://orcid.org/0009-0004-9066-1220>).

Armando Adán Murillo. El Colegio de Veracruz, México (correo electrónico: armandoadañ98@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-4461-5942>).

Emiliano Ceballos Ávila. El Colegio de Veracruz, México (correo electrónico: emiliano.avila.25@hotmail.com | <https://orcid.org/0009-0002-3209-5983>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi7.167> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

task is to consolidate a digital culture among the population, particularly in the context of demanding transparency and accountability from public authorities.

*Keywords:* Corruption, transparency, National Anticorruption System, governance, governability.

### *Introducción*

En la década de 2020, el sistema administrativo de México empezó a enfrentar grandes retos estructurales y funcionales en el marco de una creciente demanda ciudadana por eficiencia, transparencia y participación. Resultado quizás del crecimiento de las redes sociales, con la llegada del internet a la población no solamente trajo consigo una mayor interacción entre individuos, sino que a su vez empezó a existir mayor y mejor información fluyendo entre individuos, la cual permitió a la ciudadanía empezar a cuestionar y ha requerir mejores servicios públicos, lo que se tradujo en la creación de herramientas digitales que empoderarán a los habitantes de algunas comunidades que habían permanecido alejadas de los beneficios de la tecnología. En el período 2024-2030, estos desafíos se ven intensificados por un contexto de globalización, crisis económicas recurrentes y la imperativa necesidad de transitar hacia una administración pública sustentada en principios éticos, de gobernabilidad, así como de gobernanza. Son muchos los ciudadanos que requieren a sus gobernantes mejores condiciones para sus habitantes, buscando cada día mejores condiciones de vida, a través de la sostenibilidad del crecimiento social, evitando que se dé un crecimiento desmedido. Esto se traduce en condiciones de vulnerabilidad social entre los ciudadanos. Mientras que la gobernabilidad se refiere a la capacidad del Estado para tomar decisiones y ejecutarlas eficazmente, la gobernanza enfatiza la colaboración entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil (Kooiman, 2003).

Hoy en una sociedad hiper globalizada —como lo menciona Marisol García Fuentes en «revistacomercioexterior.com»— podría resultar impensable el hecho de que gobierno y sociedad se encuentren «desconectados», ya que es una de las principales bonanzas y beneficios de la interconectividad digital, es entonces cuando resulta difícil comprender cómo es que esta sociedad ha venido avanzando de manera vertiginosa en muchas áreas de las tecnologías de la información y de la comunicación, pero sigue habiendo una gran deuda con la transparencia, la rendición de cuentas y la accesibilidad a datos cruciales de gobierno.

Este artículo intenta analizar los principales desafíos que enfrenta el gobierno federal de México, referente a los temas de gobernabilidad y gobernanza en el sistema administrativo mexicano, con la finalidad de brindar al lector y toda aquella persona que decida continuar explorando cuestiones de centralización, descentralización, tecnología, y participación ciudadana. Además, es resultado de una búsqueda metodológica que brinda herramientas técnicas y teóricas para una correcta evaluación de las condiciones actuales en las que gobierno y sociedad convergen a través de las tecnologías y herramientas informáticas. Aunado a lo anterior, el artículo ofrece recomendaciones fundamentadas para fortalecer la capacidad institucional del Estado en un horizonte temporal crítico para el desarrollo del país.

¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta el sistema administrativo mexicano en el periodo 2024-2030 para garantizar una gobernabilidad efectiva y una gobernanza incluyente frente a las exigencias de digitalización y combate a la corrupción?

En el presente trabajo se plantea como una hipótesis que el fortalecimiento del diseño institucional y la implementación estratégica de herramientas digitales tienen un efecto directo en la capacidad del Estado mexicano para mejorar la gobernabilidad y consolidar una gobernanza más colaborativa. Y en contraste, la ausencia de coordinación interinstitucional y la resistencia cultural dentro de la administración pública limitan los efectos positivos de la digitalización, perpetuando los problemas de corrupción y desigualdad en el acceso a la información.

#### *Gobernabilidad y gobernanza: Marco teórico*

La gobernabilidad está de alguna manera intrínsecamente ligada a la estabilidad política y la capacidad de las instituciones públicas para cumplir con sus principales objetivos. La gobernanza incorpora un enfoque más amplio, promoviendo la interacción y colaboración entre diversos actores sociales para resolver problemas públicos (Rhodes, 1996). En el contexto mexicano, ambos conceptos son esenciales para enfrentar los problemas administrativos estructurales y para generar políticas inclusivas y efectivas.

El periodo 2024-2030 plantea un panorama con desafíos tanto para el sistema político mexicano como para el sistema administrativo. En una era que está marcada definitivamente por una ciudadanía cada vez más exigente, conectada e informada, tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y locales enfrentan retos sustanciales para

consolidar la gobernabilidad de una manera eficaz y una gobernanza que sea inclusiva. Uno de los principales desafíos es la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. Esto no sólo son elementos indispensables para combatir la corrupción sino también para poder recuperar y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.

La era digital está impulsada por una transformación de tecnologías emergentes que han abierto nuevas posibilidades para abordar estos retos. El Estado tiene la oportunidad de renovar su pacto con las y los ciudadanos ofertando mecanismos eficientes y ágiles para el monitoreo del gasto público a través del uso eficiente y estratégico de las herramientas digitales y plataformas abiertas. Para ello, la evaluación de políticas y la participación activa en la toma de decisiones son un eje rector en todas estas innovaciones tecnológicas y de transparencia.

En estos últimos años la transparencia así como la rendición de cuentas se han convertido en los gobiernos democráticos en su columna vertebral en la que sus políticas descansan de manera sólida, convirtiéndose en sus principios rectores. Sin embargo el caso de México, estos principios continúan enfrentando obstáculos estructurales, es decir, burocracias opacas, discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, instituciones debilitadas y una limitada cultura de evaluación gubernamental (Aguilar, 2019).

La gobernabilidad efectiva no solamente requiere de la capacidad de un estado para implementar sus políticas, sino de su legitimidad social. Esto se logra no sólo con popularidad, sino cuando los ciudadanos tienen accesos claros y oportunos a la información de cómo es que se toman las decisiones y se utilizan todos y cada uno de los recursos públicos. Por lo tanto, la transparencia es tanto un derecho ciudadano como una obligación del Estado.

Los retos que el Estado mexicano o el sistema administrativo federal enfrentan específicamente en el sexenio 2024 -2030, en materia de gobernanza serán los siguientes:

- *La fragmentación en las plataformas de información:* Existen un gran número de sistemas federales y estatales aislados que dificultan la integración y un buen análisis ciudadano de los datos que se encuentran publicados.
- *Un limitado acceso a los datos abiertos de calidad:* Hay muchos portales gubernamentales que ofrecen información incompleta, desactualizada y en muchas ocasiones, en formatos poco útiles o compatibles que sirvan para el análisis ciudadano.

- *La falta de interoperabilidad entre las dependencias:* La poca o nula coordinación existente entre instituciones reduce la efectividad de los mecanismos públicos de control y seguimiento del gasto público.
- *La desigualdad que hay en el acceso digital:* A pesar de que existe un aumento en la conectividad, hay millones de mexicanos que aún enfrentan barreras tecnológicas y educativas para la utilización de las plataformas de transparencia.
- *La resistencia cultural que hay dentro del aparato gubernamental:* persiste una visión muy burocrática que percibe la transparencia como una inminente amenaza y no como una herramienta de mejora.

El Estado mexicano cuenta ya con herramientas digitales las cuales serán esa palanca que impulse la transformación para la digitalización de los sectores públicos, lo cual representa una valiosa oportunidad estratégica para desarrollar una gestión gubernamental más eficaz digitalmente. Algunas de las herramientas más relevantes son:

- *Las plataformas de gobierno abierto* como el portal nacional de transparencia, los sistemas de compranet que permiten consultar contratos, y las licitaciones así como el uso de los recursos en tiempo real.
- *Los sistemas de datos abiertos* como lo son la publicación de las bases de datos reutilizables, así como los presupuestos públicos por dependencia o municipio lo cual facilita el análisis tanto ciudadano como periodístico de los recursos públicos.
- *El uso de las aplicaciones móviles* para llevar a cabo denuncias ciudadanas; estas herramientas le permiten a los ciudadanos poder reportar irregularidades administrativas o los actos de corrupción con mayor anonimato y efectividad.
- *Usar inteligencias artificiales* para hacer auditorías automatizadas, la implementación de algoritmos capaces de detectar patrones atípicos o inusuales en el gasto público pueden ser de ayuda a las auditorías internas para la identificación de posibles actos indebidos o inapropiados.
- *Utilizar Blockchain para lograr una trazabilidad del gasto público.* Aunque aún está en sus primeros albores es una algo incipiente aún, pero esta tecnología podría garantizar el hecho de que cada peso asignado a una obra pública pudiera ser rastreado desde sus orígenes hasta la ejecución final de la obra o acción de gobierno.

El uso de cada una de estas herramientas antes mencionadas permitiría una sociedad más informada, con mayor interés pero también con mayores posibilidades de poder

preguntar, analizar y/o evaluar las acciones gubernamentales lo que traería mejores y mayores efectos para el empoderamiento social. Por ejemplo, habría un posible aumento de la participación electoral, dado que los ciudadanos estarían mejor informados para tomar decisiones con mayor racionalidad. Se fortalecería un control ciudadano: si existe una mayor vigilancia ciudadana que sea más efectiva al contar con datos enteramente verificables. Aumentarían los movimientos sociales: organizaciones civiles y ONGs pueden utilizar los datos disponibles para atender demandas en derechos humanos y proponer alternativas e incluso exigir mejores cuentas a los organismos públicos.

Con esto podemos entender que tanto la gobernanza como la gobernabilidad del país aumentarían ya que habría disposición de datos públicos y de gobierno abierto que permitan mayor interacción social entre gobierno federal, gobierno estatal y gobiernos municipales. Esto incentivaría a empresas a grupos sociales y ciudadanía en general a tener mayor confianza al momento de tomar decisiones basados en información pública, es decir tanto grandes empresas extranjeras y nacionales podrían verse atraídas a invertir en el país, como medianas y pequeñas empresas o hasta emprendedores, lo cual también beneficiaría la economía de algunas regiones concretas como en general habría un mayor flujo económico. No sólo en aspectos económicos sino que disponer de datos claros de parte del gobierno genera confianza en la población a la hora de elegir sus rutinas diarias.

Los retos que enfrenta México en gobernabilidad y gobernanza son persistentes y sólo podrán ser superados a través de una estrategia integral que involucre principalmente voluntad política, innovaciones tecnológicas y la participación ciudadana. Para ello, es indispensable, fortalecer los marcos normativos que garanticen una publicación proactiva de información y que establezcan sanciones claras ante la posible opacidad. Asimismo, impulsar la interoperabilidad digital entre las distintas plataformas gubernamentales llá-mense estatales o federales y municipales para conseguir la construcción de un ecosistema cohesivo de transparencia, ampliar la cultura digital de la ciudadanía promoviendo cursos, talleres gratuitos que permitan al ciudadano común entender el lenguaje básico de la digitalización, especialmente en comunidades tanto rurales como vulnerables. Se debe promover dentro de la administración pública una cultura de datos abiertos como una herramienta para la mejora continua y no únicamente como una obligación legal. De igual manera, incentivar y promover la creación de plataformas entre la sociedad civil, las academias y sectores privados y públicos.

El sistema administrativo Mexicano se caracteriza por una estructura jerárquica, que está normalmente dominada por la centralización del poder en el gobierno federal. Esta configuración ha limitado el desarrollo de capacidades locales y la participación ciudadana efectiva, generando tensiones en la implementación de políticas públicas. De acuerdo con Merino (2015), el modelo administrativo mexicano requiere una profunda reestructuración para adaptarse a las demandas de una sociedad cada vez más exigente.

### *Principales desafíos 2024-2030*

Una vez que hemos visto la problemática, resulta necesario encontrar las posibles alternativas y acciones para poder llevar a cabo soluciones prácticas y definitivas, que permitan tener la trazabilidad necesaria para hacer un diagnóstico eficaz. El resultado sería «un camino» que pueda seguirse para alcanzar la gobernabilidad que se busca.

Ahora la cuestión es ¿si es factible que a través de las herramientas electrónicas de transparencia y algunas otras acciones administrativas se pueda lograr ese objetivo? ¿es posible alcanzar una mayor gobernanza? A continuación, serán expuestos algunos de los principales desafíos a enfrentar en el periodo 2024-2030, en el cual también hay un cambio de paradigma debido a la llegada, por primera vez, de una mujer en el poder ejecutivo en México. Esto marca un precedente para la lucha por el reconocimiento de la mujer en el ámbito político. Aunado a la propia complejidad que representa un país multicultural como México, de tal forma que, será un verdadero reto lograrlo.

#### 1. Descentralización efectiva

La descentralización es un tema recurrente en el debate político-administrativo de México. Aunque se han implementado reformas para transferir competencias a los estados y municipios, éstas han sido insuficientes debido a la falta de recursos financieros y técnicos adecuados (Oszlak, 2001). La desigualdad entre entidades federativas perpetúa un sistema desequilibrado que impide una gobernanza efectiva.

En México la descentralización del poder público equivale de manera esencial a un proceso que permita democratizar la administración pública, llevar hacia la población los servicios gubernamentales promoviendo un desarrollo territorial más equitativo, equilibrado y sostenible. Desde antes de finalizar el siglo XX, en México se han emprendido diversas reformas con la intención de lograr transferir competencias, recursos y personal

del gobierno federal hacia las entidades federativas o las sedes regionales del gobierno federal. Bajo el encomienda primordial de mejorar tanto la eficiencia como la eficacia como la participación ciudadana e incentivar la gobernanza local. Sin embargo, este proceso no ha estado libre de desafíos estructurales y políticos. Por eso resulta necesario el análisis de la relevancia en la descentralización en el contexto mexicano, así como los avances recientes y los retos que se configuran para enfrentar su implementación efectiva (Rojas, 2015).

La descentralización se define como el proceso por el cual un gobierno central transfiere responsabilidades administrativas, fiscales o políticas a niveles subnacionales (Shah, 2006). Mediante órdenes ejecutivas, en este caso México ha adoptado diversas maneras de llevar a cabo este proceso. La descentralización administrativa se da cuando son trasladadas algunas funciones a oficinas regionales; y la descentralización política sucede cuando son las decisiones las que se delegan a los gobiernos estatales o municipales.

El principal objetivo es acercar a los ciudadanos el poder y los servicios públicos para promover una gestión pública más eficaz y sensible a las particularidades locales. Asimismo, lo es fomentar una mayor participación en la toma de las decisiones públicas. Además de esto, se busca descongestionar las oficinas de la administración federal y redistribuir de manera eficiente el desarrollo económico hacia las demás regiones históricamente marginadas (Aguilar, 2019).

El gobierno mexicano ha llevado a lo largo de mucho tiempo planes para lograr la descentralización tanto en la creación de organismos públicos descentralizados así como en los esfuerzos recientes por reubicar dependencias federales a las afueras de la Ciudad de México incluso en algunos otros estados alejados. Un ejemplo es la descentralización del sector educativo en la década de los noventa con la transferencia de competencias hacia los estados (Orozco, 2017). Y en años recientes, con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se propuso un proyecto ambicioso para relocate las secretarías federales para fortalecer el desarrollo en distintas regiones (Gobierno de México, 2019).

Sin embargo, este plan no tuvo mayores efectos, sólo algunas dependencias se cambiaron de estado, y otras cuantas de manera parcial mantienen oficinas tanto en la Ciudad de México como en otros estados.

De las 32 secretarías y dependencias de la administración pública federal, sólo cuatro instituciones fueron totalmente reubicadas según lo que informó la oficina de la presidencia de la república, en tanto que otras cuatro lo hicieron de manera parcial (Notiver, 2024).

En el 2023 el gobierno federal decía que se preveía llevar a cabo esta transición hacia las entidades federativas, lo cual quedó solo como un intento por descentralizar gran parte del gobierno federal tan sólo fueron reubicadas la Secretaría de Energía a Villahermosa, Tabasco, la Secretaría de Salud a Acapulco, Guerrero, la Secretaría de Cultura a Tlaxcala, Tlaxcala y Conapesca a Mazatlán, Sinaloa. Las otras dependencias que según información oficial se reubicaron parcialmente son la secretaría del bienestar en Oaxaca, Oaxaca, la Secretaría de Ganadería a Guadalajara, Jalisco, Secretaría de Minería a Chihuahua y la Conagua a la ciudad de Xalapa, Veracruz. Quedando de la siguiente manera:

La Secretaría de Energía que se trasladó a Tabasco fue con la intención de llevar a cabo las supervisiones y verificaciones de la construcción de la refinería de Dos Bocas, y ya que Tabasco es un estado emblemático en la extracción de petróleo el crudo, fue más común como un acto simbólico.

La descentralización no solamente es el acto de cambiar la ubicación de las dependencias como un hecho de trasladar oficinas del centro del país a otras ciudades, sino que tiene por objetivo —según el gobierno— corregir algunos desequilibrios que históricamente se han dado en el desarrollo regional del país. Cuando existe una excesiva concentración de los recursos y de decisiones en el centro del país entiéndase la Ciudad de México se ha contribuido a la disparidad económica, social y política entre las entidades federativas (Arellano-Gault, 2022). Al llevar a cabo la relocalización de instituciones públicas se busca estimular a las economías locales y la generación de empleos, promoviendo a su vez una mayor participación social.

Administrativamente, la descentralización permite una mayor adaptabilidad a los contextos locales, ya que permite tener una perspectiva regional sobre las acciones gubernamentales. Es entonces que las oficinas regionales pueden implementar mejores políticas, más cercanas a las necesidades locales de la población, de alguna manera mejorando la eficiencia del gasto público y el acceso a servicios básicos (World Bank, 2022). A su vez, en términos políticos el descentralizar las decisiones fortalece la democracia al empoderar a los gobiernos supranacionales y reduce el presidencialismo centralizado que ha caracterizado históricamente a México (Rojas, 2015).

No obstante, todo proceso tiene sus pros y contras en el tema de la descentralización de las instituciones. Algunos desafíos importantes a tomar en cuenta es la capacidad institucional desigual que algunas entidades tienen ya sean en los municipios o los propios

**Cuadro 1: Plan de reubicación administrativa federal**

Secretaría o dependencia	Se trasladó sí o no	A dónde se iba a reubicar	De manera
			parcial o total
Sener	Sí	Villahermosa Tabasco	Total
Cultura	Sí	Tlaxcala, Tlaxcala	Total
Salud	Sí	Acapulco de Juárez, Guerrero	Total
Conapesca	Sí	Mazatlán, Sinaloa	Total
Bienestar	Sí	Oaxaca, Oaxaca	Parcial
Ganadería	Sí	Guadalajara, Jalisco	Parcial
Minería	Sí	Chihuahua, Chihuahua	Parcial
Conagua	Sí	Xalapa, Veracruz	Parcial
Secretaría de Medioambiente y Recursos Naturales	No	Mérida, Yucatán	No
Secretaría de Economía	No	Monterrey, Nuevo León	No
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	No	Ciudad Obregón, Sonora	No
Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes	No	San Luis Potosí, San Luis Potosí	No
Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno	No	Querétaro, Querétaro	No
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	No	León, Guanajuato	No
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	No	Pachuca, Hidalgo	No
Secretaría de Turismo	No	Chetumal, Quintana Roo	No
Aduanas	No	Nuevo Laredo, Tamaulipas	No
Banobras	No	Cuernavaca, Morelos	No
Comisión Federal de Electricidad	No	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	No
Conafor	No	Durango, Durango	No
Conahcyt	No	La Paz, Baja California Sur	No
Conade	No	Aguascalientes, Aguascalientes	No

Secretaría o dependencia	Se trasladó sí o no	A dónde se iba a reubicar	De manera
			parcial o total
Fonatur	No	Bahía de Banderas, Nayarit	No
Imss	No	Morelia, Michoacán	No
Instituto Nacional de Migración	No	Tijuana, Baja California	No
Inapesca	No	Mazatlán, Sinaloa	No
Infonavit	No	Toluca, Estado de México	No
Issste	No	Colima, Colima	No
Pemex	No	Ciudad del Carmen, Campeche	No
Sat	No	Mexicali, Baja California	No

Fuente: Notiver, 2024.

estados en los que carece el personal o la infraestructura para asumir dichas funciones complejas (Orozco, 2017). Asimismo, se encuentran con resistencia burocrática dado que empleados y sindicatos de las distintas administraciones o dependencias federales manifiestan oposición al trasladar sus domicilios y oficinas. No menos importante, se deben de considerar los costos logísticos y de operación ya que el traslado de estas dependencias implica gastos considerables y a su vez requiere una planeación estratégica que en cada ocasión ha sido deficiente. Por último, la falta de continuidad sexenal que muchas veces es la razón por la que algunas de las políticas públicas terminan no teniendo un verdadero impacto, dado que con los cambios de administración se suelen frenar o revertir aquellos procesos de descentralización por la inexistencia de un marco legal sólido. Por esta razón se requiere de un diseño institucional robusto y de mecanismos de evaluación certeros, así como voluntad política para consolidar todos estos procesos administrativos.

La estrategia de descentralización del poder público federal en México es crucial para fomentar una equidad territorial, que fortalezca la democracia y mejore la eficacia del aparato estatal, si bien ha habido pasos importantes que se han dado en las relocalización de algunas secretarías y funciones administrativas la descentralización plena aún tiene que enfrentar desafíos importantes en el camino, para avanzar es necesario diseñar políticas a largo plazo, con criterios técnicos y diagnósticos territoriales con una visión integral del desarrollo nacional. Sólo de esta manera será posible la construcción de un estado más cercano y sensible a la ciudadanía y sus realidades locales.

## 2. Digitalización y transformación tecnológica

El gobierno digital es una herramienta clave para la mejora en la eficiencia administrativa y así promover la transparencia. Sin embargo, su implementación se enfrenta con barreras como la desigualdad en el acceso tecnológico, la resistencia al cambio cultural dentro de las instituciones públicas y la ciberseguridad. Estudios recientes nos muestran que sólo el 45% de las instituciones públicas en México han adoptado estrategias digitales completas (INEGI, 2023).

## 3. Participación ciudadana

Aunque existan mecanismos de participación como los presupuestos participativos y las consultas públicas ciudadanas, el impacto que tienen sigue siendo limitado. Esto se debe a la gran falta de información, capacitación y a la inexistencia de una cultura participativa que empodere a la sociedad civil. La inclusión de muchos de los grupos sociales, particularmente aquellos en situación de vulnerabilidad, es esencial para fortalecer la gobernanza.

## 4. Gestión de la corrupción

La corrupción hasta ahora sigue siendo uno de los mayores obstáculos para la gobernabilidad en México. A pesar de los diferentes avances del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), persisten algunas brechas en la implementación y en la coordinación entre órganos locales, estatales y federales (Transparencia Internacional, 2023).

*Recomendaciones.* Para poder abordar estos desafíos, es necesario implementar estrategias integrales que promuevan la colaboración interinstitucional y entre los diversos actores del sistema administrativo. Algunas de las recomendaciones incluyen:

1. Fortalecer las capacidades locales: Incrementar la asignación de los recursos y brindar mejor capacitación a los gobiernos estatales y municipales para garantizar una descentralización efectiva.
2. Impulsar la transformación digital: Diseñar de manera integral una estrategia nacional de gobierno digital, que considere las necesidades regionales y promueva la inclusión digital más equitativa.
3. Fomentar la participación ciudadana: Crear unas plataformas accesibles y así fomentar la educación cívica para poder aumentar la participación activa de la sociedad civil.

4. Fortalecer el SNA: Garantizar la independencia de los órganos de control interno y promover la transparencia en la designación de sus integrantes.

*La transparencia en la práctica: estudio sobre el uso de tecnologías de la información y la comunicación en la Administración Pública Federal*

La transparencia digital no es en sí misma el fin, sino un medio que permite lograr una democracia participativa y un estado más eficiente con una ciudadanía más empoderada. En el contexto actual, la digitalización de procesos administrativos ha permitido la creación de las herramientas como la auditoría digital y los sistemas de análisis de big data que llegan a facilitar la identificación de patrones anómalos en los contratos públicos, uno de los principales focos de corrupción en México. En la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), el uso de tecnologías en combate a la corrupción se ha enfocado en precisamente fortalecer estas plataformas digitales y en estrategias como la vigilancia en tiempo real de los recursos asignados en programas sociales. Las cifras de la SFP indican que, en ese sexenio, las denuncias aumentaron significativamente, con más de 20 000 registros en los primeros tres años, (Gobierno de México, 2024). Lo que revela un incremento significativo en la disposición que tiene la ciudadanía para reportar los casos que consideran de corrupción, impulsado todo esto por una mayor confianza en los mecanismos digitales de denuncia y transparencia. A pesar de estos avances, Merino (2015) señala que la sostenibilidad del SNA y sus recursos digitales dependen de un marco legal más robusto que garantice la autonomía y el financiamiento continuo de las plataformas y herramientas anticorrupción, así como de una supervisión ciudadana más activa.

La disposición de información eleva la probabilidad de que la corrupción sea detectada y sancionada, por lo que debe combinarse el uso adecuado de la información con otras medidas tales como recompensas y sanciones; de esta forma, la corrupción se hace más costosa y se genera un efecto disuasorio si el costo de llevarla a cabo es mayor a la ganancia que podría generar (Becker y Stigler, 1974).

A más de 50 años del artículo de Becker y Stigler, aún vemos deficiencias al momento de transparentar y rendir cuentas por parte de algunas dependencias, gobiernos y entidades de los tres órdenes de gobierno, siendo esto una de las mayores deudas con los ciudadanos y la sociedad en general.

### *Perspectivas para combatir la corrupción a través de medios electrónicos que promuevan la transparencia gubernamental*

Según encuestas realizadas por el INEGI, más del 50% de la población considera que la corrupción es uno de los problemas más críticos que afecta a los tres órdenes de gobierno. No obstante, muchas personas también la perciben como un «mal necesario», una realidad inherente a la cultura burocrática (INEGI, Catálogo Nacional de Indicadores, 2023).

Desde tiempos antiguos, las sociedades políticamente organizadas han reconocido la necesidad de principios éticos en el servicio público. Aristóteles afirmó que la falta de ética abre la puerta a la envidia y a la desvergüenza (Aristóteles y Bonet, 1985). En este sentido, los principios éticos en la función pública no deben quedarse en buenas intenciones, requieren acciones concretas enfocadas en el bien común y en el fortalecimiento de la confianza ciudadana. Como lo dice el autor a continuación, la corrupción va más allá de solamente desviar recursos o debilitar financieramente a las instituciones públicas, ya que sus estragos van mucho más allá y quizás podrán ser cuantificados aún al paso de los años, porque sus implicaciones van mucho más allá de lo financiero causando disparidades sociales. Sin embargo pocas veces esto se toma en cuenta al momento de tomar en cuenta los daños y perjuicios causados.

La corrupción destruye vidas y comunidades y socava los países e instituciones, es por ello que es imprescindible combatirla. Si contamos con personal con sanos principios tendremos buenos gobiernos, lo que a su vez se traducirá en una eficiente Administración Pública (Reyes, 2017).

No obstante, es evidente que la corrupción está profundamente vinculada con los bajos niveles de desarrollo humano y la persistencia de la pobreza. Por esta razón, es tan necesario mejorar la calidad de vida de los ciudadanos porque se vuelve indispensable, ya que esto podría reducir significativamente los altos niveles de corrupción e impunidad en esta sociedad. Este vínculo está respaldado por el coeficiente de correlación entre el índice de percepción de corrupción y el Índice de Desarrollo Humano, según el Informe sobre Desarrollo Humano de 2020.

Además, el acceso a la información a través de medios digitales puede contribuir a un entorno de mayor transparencia donde las normas y transacciones gubernamentales se realizan con mayor claridad. Esto genera un clima de mayor responsabilidad y, al mismo

tiempo, empodera a las personas mediante el acceso a datos que antes podían resultar inaccesibles (DiRienzo, Das, Cort y Burbridge, 2007).

La transparencia es una de las herramientas más eficaces para poder reducir la corrupción, ya que permite a los ciudadanos mantenerse mejor informados sobre la creación de políticas públicas, así como sobre la formulación de las estrategias y objetivos gubernamentales. De este modo, los ciudadanos tienen la capacidad de evaluar el desempeño de sus gobiernos en los tres ordenes administrativos de gobierno. Cuando se garantiza el acceso a una amplia cantidad de datos y se transparenta la información pública, la población adquiere herramientas para solicitar o incluso poder exigir información tanto a las instituciones públicas como privadas, lo que contribuye a que las personas conozcan mejor los asuntos de interés público o privado (Ruiz *et al.*, 2023).

La corrupción, a diferencia de otros problemas sociales, posee una naturaleza compleja y adaptable. Suele manifestarse de forma sutil e ingeniosa, desarrollándose en un ámbito de clandestinidad y revestida de anonimato que facilita su adaptación al contexto social, haciéndola casi invisible. Sin embargo, aunque es difícil de erradicar, no es invencible. Uno de los factores que dificulta su detección y eliminación es el acuerdo de total hermetismo entre quienes participan en los actos corruptos, lo cual asegura su impunidad y obstaculiza la posibilidad de intervención en las estructuras de gobierno para combatirla (Zapata y Céspedes, 2015).

El periodo 2024-2030 representa una oportunidad crucial para transformar el sistema administrativo de México mediante una gobernabilidad eficaz y una gobernanza colaborativa. Superar los desafíos actuales requiere no sólo de las reformas estructurales, sino también de un compromiso colectivo social que integre a todos los actores del sistema. Solo así será posible construir a un modelo administrativo capaz de responder a las complejidades de un entorno globalizado y de satisfacer las demandas de una sociedad que exige mayor transparencia, participación y justicia social.

En resumen, la lucha contra la corrupción en México ha evolucionado en los últimos tres sexenios hacia un enfoque cada vez más digital, permitiendo mayor transparencia y facilitando la participación ciudadana mediante herramientas digitales y tecnológicas. No obstante, según Merino (2015), el éxito a largo plazo de estos esfuerzos dependerá no sólo de los avances tecnológicos, sino también del compromiso político para asegurar la independencia y efectividad de las plataformas digitales. La comparación con los sexenios an-

teriores evidencia un crecimiento significativo en la infraestructura anticorrupción digital; sin embargo, la persistencia de la corrupción refleja que la tecnología, aunque necesaria, no es suficiente sin una estructura interinstitucional sólida y libre de influencias políticas.

*Avances y desafíos en la implementación de herramientas digitales anticorrupción en México*

La implementación de herramientas digitales dentro del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) ha transformado la forma en que se detecta, denuncia y combate la corrupción en México. Sin embargo, también ha revelado importantes desafíos en su operatividad y alcance. El enfoque digital del SNA comenzó a consolidarse en el sexenio de Enrique Peña Nieto con la creación de la Plataforma Digital Nacional (PDN), un sistema compuesto por seis módulos destinados a centralizar y analizar datos relacionados con la contratación pública, el patrimonio de los servidores públicos, las sanciones administrativas, y las denuncias ciudadanas. Sin embargo, como apunta el doctor Mauricio Merino, esta plataforma ha enfrentado obstáculos críticos debido a la falta de interoperabilidad entre sistemas de distintas entidades y la limitada autonomía técnica y presupuestaria del SNA. Estas dificultades han obstaculizado de alguna manera la eficacia del sistema, limitando su impacto en la reducción real de actos de corrupción (Merino, 2015).

A pesar de estas limitaciones, los avances en tecnología digital han mejorado el acceso a la información pública y han incentivado la participación ciudadana. Herramientas como el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia y la Auditoría Digital han permitido que los ciudadanos y organismos de vigilancia monitorean los recursos públicos y detecten irregularidades en el gasto, con especial énfasis en áreas vulnerables como lo son los contratos de obra pública y la entrega de apoyos sociales. Estudios recientes de Merino (2021) demuestran que, si bien la PNT y otras plataformas han registrado un crecimiento en el volumen de denuncias, la tasa de resolución efectiva sigue siendo baja, reflejando una desconexión entre los sistemas de denuncia y los procesos judiciales. Esto es sin duda uno de los mayores retos para el nuevo sexenio, que al aumento de denuncias se le responda de manera equiparable con un aumento en la tasa de resoluciones efectivas, que lleven incluso a la judicialización de los procesos administrativos denunciados.

Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, las plataformas digitales anticorrupción fueron objeto de una revisión exhaustiva y fortalecimiento con un enfoque

especial en el combate a la corrupción en el sector público. Iniciativas como la supervisión en tiempo real de los recursos asignados a programas sociales se han sumado a los esfuerzos de digitalización. Asimismo, mientras que la colaboración con herramientas de inteligencia artificial y el análisis de *big data* ha comenzado a explorarse como un recurso prometedor para detectar patrones de comportamiento sospechosos en los registros financieros y contractuales del Estado. Este tipo de innovaciones representa un avance importante, ya que automatiza el proceso de revisión de grandes volúmenes de datos, permitiendo detectar anomalías sin necesidad de intervención humana de manera inicial. No obstante, Merino subraya que el éxito de estos sistemas dependerá de su integración con los mecanismos de justicia eficientes que aseguren el procesamiento de las denuncias y la sanción de los responsables (Merino, 2018).

Uno de los mayores retos en la implementación de herramientas digitales anticorrupción en México es la falta de recursos asignados adecuados y la dependencia administrativa de las entidades que integran el SNA. La efectividad de estas herramientas se ve afectada cuando no se dispone de un presupuesto autónomo y suficiente para actualizar y mantener las plataformas tecnológicas disponibles. Además, como argumenta Merino (2021), la politización del combate a la corrupción puede influir negativamente en el SNA, limitando su capacidad de operar sin interferencias para aplicar sanciones contra servidores públicos de alto nivel. Para resolver estos problemas, el doctor Merino y otros especialistas proponen el fortalecimiento del marco normativo del SNA y crear un esquema de financiamiento independiente y autónomo que permita la sostenibilidad de sus plataformas tecnológicas y garantice su uso continuo y efectivo en el largo plazo.

En conclusión, el SNA ha progresado en su objetivo de crear un sistema digitalizado y accesible para combatir la corrupción en México, pero enfrenta además desafíos significativos en su implementación efectiva. La falta de interoperabilidad, la insuficiencia presupuestaria de recursos y la necesidad de una autonomía son obstáculos que limitan su impacto. Mientras que, las herramientas digitales han logrado incrementar la transparencia y la denuncia ciudadana, aún queda un camino importante por recorrer para asegurar que estas denuncias resulten en sanciones efectivas y contundentes.

La colaboración efectiva y las asociaciones entre las partes interesadas, incluidos el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, son cruciales para garantizar el éxito de las herramientas digitales en la lucha contra la corrupción.

### *Los recursos digitales en el sistema nacional anticorrupción en la gestión pública*

La corrupción es uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico y social en un país como lo es México. En respuesta a esta problemática, el país ha implementado diversas estrategias, como el SNA, que busca prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción. En los últimos años, los recursos digitales han desempeñado un papel crucial en este esfuerzo, permitiendo una mayor transparencia, el acceso a la información pública y participación ciudadana en la supervisión del uso de los recursos públicos.

En este apartado, se analizan los avances en la implementación de herramientas digitales en la gestión pública, destacando su impacto en la lucha contra la corrupción. También se realiza un análisis comparativo de los niveles de transparencia y percepción de corrupción en los últimos tres sexenios (2006-2012, 2012-2018, y 2018-2024) a través de datos estadísticos y gráficas.

#### **1. Evolución de los recursos digitales en la gestión pública**

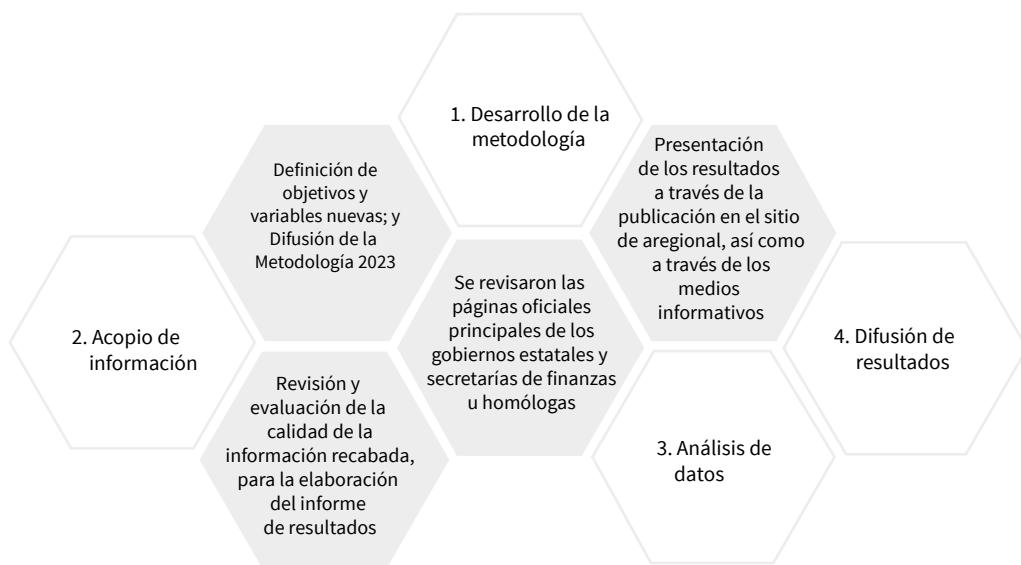
El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la gestión pública ha evolucionado significativamente. Iniciativas como el Portal de Transparencia Presupuestaria, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y los sistemas de datos abiertos han facilitado el acceso a la información clave sobre los presupuestos y los gastos gubernamentales. Estos avances han permitido que los ciudadanos y organismos auditores puedan analizar de manera más efectiva el uso de recursos públicos.

- **2006-2012:** Introducción de plataformas básicas de transparencia, como los sitios web gubernamentales con información limitada y poco interactiva.
- **2012-2018:** Avances significativos con la digitalización de datos en áreas como adquisiciones públicas (CompraNet) y el acceso a bases de datos públicas.
- **2018-2024:** Consolidación de herramientas como los datos abiertos y la interoperabilidad entre sistemas digitales, fomentando mayor supervisión ciudadana y auditorías más efectivas.

#### *Indicadores clave: transparencia y percepción de corrupción*

Para analizar los avances se presentan dos indicadores principales: el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional y el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF).

Figura 1 | Proceso de integración del ITDIF, 2023



Fuente: Aregional, 2023.

El ITDIF es un instrumento que busca fomentar la práctica de la transparencia en los gobiernos estatales, a través de la revisión de la información fiscal relativa a las gestiones financieras que realizan éstos y que deben publicar en sus portales electrónicos oficiales. (Aregional, 2023) la citada revista indica que el índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal de las entidades federativas, es sin duda una excelente herramienta estadística que nos ayuda a cuantificar tanto la calidad así como la disponibilidad de la información fiscal y financiera generada por las entidades federativas, lo cual permite al lector entender de manera multifactorial los distintos aspectos de la transparencia. Además, ayuda para contar con los indicadores suficientes para llevar a cabo una evaluación que no sólo sea del desempeño o la manera en la que se ejercen y administran los recursos, sino para conocer cuáles son las acciones que cada gobierno estatal realiza para transparentar su gestión y desempeño.

Este es el esquema con el que se realiza el índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal de las entidades federativas. De manera integral, se puede recopilar

la información que cada una de las distintas entidades federativas tienen disponibles en sus distintos portales de transparencia o institucionales, lo cual permite a todos los ciudadanos una correcta evaluación de manera complementaria a cualquier otro metodología que requieran tanto académicos como sociedad civil.

El objetivo de este informe, precisamente se basa en evidencias tanto la actualización de archivos como en el seguimiento al cumplimiento de la Ley General de Transparencia, la Ley de Disciplina Financiera, y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, privilegiando los temas de transparencia proactiva acciones que requieren de la decisión política para hacer llevadas a cabo ya que no son parte textual de las leyes antes mencionadas.

La gráfica 1 muestra la evolución del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (**ITDIF**) y el Índice de Percepción de la Corrupción (**IPC**) durante los últimos tres sexenios. Se observa lo siguiente:

- **ITDIF (barras):**
  - Incremento constante reflejando una mejora en la disponibilidad y calidad de la información fiscal proporcionada por los gobiernos.
  - Este crecimiento está vinculado al desarrollo de plataformas digitales y la adopción de estándares internacionales de transparencia.
- **IPC (línea):**

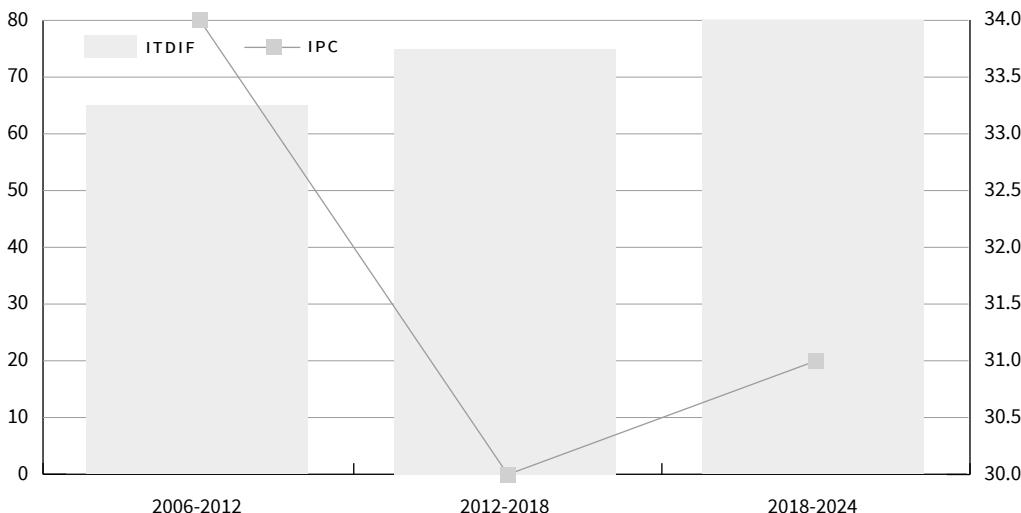
Se perciben fluctuaciones, con una ligera mejora en el sexenio 2018-2024, posiblemente debido a mayores esfuerzos en fiscalización y participación ciudadana. Sin embargo, los avances son más limitados en comparación con el **ITDIF**, destacando la complejidad de reducir la percepción de corrupción solo con medidas de transparencia.

#### *El impacto de las herramientas digitales en el acceso ciudadano a la información*

Las herramientas digitales han transformado la interacción entre los ciudadanos y los organismos gubernamentales. Antes de la digitalización, obtener información sobre los recursos públicos implicaba procesos largos, burocráticos y, en muchos casos, inaccesibles para gran parte de la población. Hoy en día, sitios como la Plataforma Nacional de Transparencia (**PNT**) y portales especializados permiten a los ciudadanos:

1. *Simplificar procesos de acceso a la información:* Los ciudadanos pueden enviar solicitudes de acceso desde cualquier dispositivo con conexión a internet, eliminando la

Gráfica 1 | Evolución de Indicadores de transparencia y corrupción



Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de Transparencia Presupuestaria.

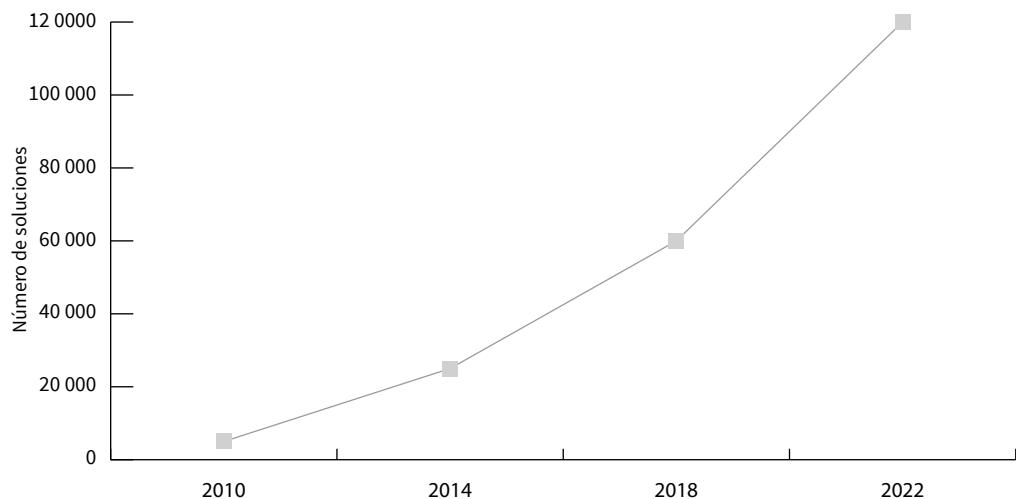
necesidad de trámites presenciales.

2. *Promover la transparencia proactiva:* Los datos abiertos y bases de datos públicas permiten a los ciudadanos consultar información previamente sistematizada. Por ejemplo: presupuestos, contrataciones y auditorías.
3. *Fortalecer la rendición de cuentas:* Las plataformas digitales registran y publican estadísticas sobre solicitudes de información, fomentando la supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.
4. *Alcance masivo y democratización de la información:* La digitalización ha reducido las barreras geográficas y socioeconómicas, aumentando la participación ciudadana en la supervisión del gasto público.

La gráfica 2 muestra el notable incremento en el número de solicitudes de información pública realizadas a través de plataformas digitales en los últimos años. Se puede observar lo siguiente:

1. *Crecimiento constante:* Desde 2010 hasta el 2022, el uso de estas herramientas digitales ha facilitado que más ciudadanos accedan a la información gubernamental, duplicando e incluso triplicando el número de solicitudes en períodos de pocos años.

Gráfica 2 | Incremento de solicitudes de información pública a través de plataformas digitales



Fuente: Elaboración propia con datos de la PNT, 2023.

2. *Impacto de la tecnología:* La implementación de plataformas como la Plataforma Nacional de Transparencia ha simplificado mucho el proceso permitiendo a más personas ejercer su derecho a la información.
3. *Mayor participación ciudadana:* Este incremento refleja no solo la facilidad de uso de estas plataformas, sino también una creciente conciencia ciudadana sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas.

Este ejemplo subraya cómo las herramientas digitales si pueden fortalecer la relación entre el gobierno y los ciudadanos, impulsando una cultura de mayor transparencia y supervisión activa. Asimismo, muestra la manera en la que la sociedad ha tenido un creciente interés en conocer la manera en la que el gobierno implementa y ejecuta los presupuestos públicos y planes de gobierno, la manera en la que las políticas públicas son no solamente evaluadas por organismos o instituciones, sino por los ciudadanos que es la finalidad de dar mayor accesibilidad a todo este tipo de información.

El incremento en las solicitudes deja ver cómo es que ciudadanos cada vez más informados y con mejores herramientas de evaluación son quienes están tomando de alguna

manera decisiones por el bien de sus propias comunidades, entiéndase en el área de presupuestos participativos en las que son los ciudadanos quienes proponen las obras, acciones y formas en las que el presupuesto asignado será utilizado para mejorar sus entornos. Es así como a través del paso de los años todas estas herramientas tecnológicas han permitido una sociedad más informada y con más capacidades de toma de decisiones en rubros en los que antes solamente los gobiernos y organismos públicos tomaban decisiones.

### *Conclusiones*

El uso de recursos digitales en el SNA ha sido un catalizador importante para la transparencia y la participación ciudadana en México. A través de herramientas como la Plataforma Nacional de Transparencia, el acceso a datos abiertos y la digitalización de procesos gubernamentales, se han logrado dar pasos significativos hacia una gestión pública más abierta, eficiente y responsable. Sin embargo, los desafíos persisten día a día, cerrar la brecha digital, fortalecer la rendición de cuentas y combatir la corrupción de manera integral son tareas que requieren no solo avances tecnológicos, sino también compromisos éticos y normativos.

En este contexto, es imprescindible reconocer las aportaciones que ha dado el doctor Mauricio Merino, un destacado académico cuya obra ha sido fundamental para comprender y estructurar el Sistema Nacional Anticorrupción. Sus investigaciones han sentado las bases teóricas para la integración de la transparencia, la fiscalización y la participación ciudadana como pilares de un modelo efectivo en la lucha contra la corrupción. Además, su labor ha promovido la reflexión crítica sobre el diseño institucional y la implementación de políticas públicas orientadas al bien común.

Invitamos a los lectores a explorar las obras, así como otras investigaciones relacionadas con la gestión pública y los sistemas anticorrupción. Una comprensión profunda de estas perspectivas no solo ampliará el conocimiento, sino que también les empodera como ciudadanos para participar activamente en la vigilancia de los recursos públicos, y en la construcción de un México más justo y transparente.

El camino hacia la erradicación de la corrupción no es fácil, pero con herramientas digitales, y un marco teórico sólido, el compromiso colectivo, es posible transformar las instituciones y fomentar una verdadera cultura de legalidad.

Esto sin duda daría a México la posibilidad de generar la gobernabilidad necesaria

para poder despolarizar a la ciudadanía, y generar niveles más altos de confianza, entre la sociedad, una mayor aprobación social, pero sobre todo de integración entre los ciudadanos y el Estado, lo cual se traduciría en un mayor margen de gobernanza en este país que se encuentra con una gran necesidad de generar entre los distintos sectores de la población este sentido de pertenencia hacia sus instituciones y hacia sus representantes.

Esta investigación permitió identificar que el sistema administrativo mexicano enfrentara un doble reto durante el periodo 2024-2030: garantizar la gobernabilidad a través de decisiones eficaces y legítimas, y al mismo tiempo, buscar construir una gobernanza que articule al Estado con la sociedad civil y el sector privado en un marco de transparencia e innovación tecnológica.

En primer lugar, los desafíos de la digitalización resultan decisivos para el desarrollo institucional de la administración pública. Aunque existen avances en plataformas de transparencia y en datos abiertos, persisten limitaciones relacionadas con la interoperabilidad, la desigualdad en el acceso digital y la resistencia burocrática. Estos problemas afectan no sólo la eficiencia administrativa, sino también la capacidad de las instituciones encargadas de combatir la corrupción que requieren de sistemas digitales confiables para prevenir, detectar y sancionar las irregularidades.

Así, la importancia del diseño institucional se vuelve evidente. Las capacidades de respuesta del Estado dependerán de estructuras sólidas con autonomía presupuestaria y técnica que sean capaces de sostener las plataformas digitales y también garantizar su independencia frente a los intereses políticos. Para lograr potenciar dichas capacidades, se recomienda avanzar hacia una reforma integral del SNA que asegure interoperabilidad tecnológica, financiamiento estable y promover una mayor participación ciudadana en la supervisión de recursos.

Hay una necesidad de articular de manera más clara los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Ya que mientras la primera se refiere a la estabilidad y eficacia en la toma de las decisiones estatales, la segunda alude a la cooperación entre distintos actores para atender los problemas colectivos. En el caso mexicano, el nexo que hay entre ambas se manifiesta en la digitalización: sin gobernabilidad (la capacidad de decisión y de ejecución), las plataformas carecen de legitimidad y de sostenibilidad; sin gobernanza (colaboración social y privada), el impacto de estas herramientas se diluye en un uso que sería meramente administrativo.

Es decir, el futuro del sistema administrativo mexicano podrá depender de asumir la digitalización, no sólo como un recurso tecnológico, sino como un instrumento estratégico de transformación institucional y social. Para esto, será necesario lograr consolidar marcos normativos más exigentes, y profesionalizar al personal público en la cultura digital, lograr garantizar la inclusión de las comunidades vulnerables y fomentar así una visión de largo plazo en las políticas para la descentralización y transparencia.

En conclusión, la investigación confirma la hipótesis que fue planteada: el fortalecimiento del diseño institucional y la implementación de las herramientas digitales inciden causalmente en la calidad de la gobernabilidad y la gobernanza. De no llegar a atenderse estos factores, el Estado mexicano corre el riesgo de perpetuar unas prácticas opacas y las desigualdades estructurales. En cambio, al potenciarlos, se podrá avanzar hacia un modelo administrativo moderno que sea eficaz y legítimo, capaz de responder a las exigencias, dentro de un entorno globalizado y de una ciudadanía que es cada vez más informada y exigente.

### *Referencias*

- Aguilar, L. F. (2019). *La hechura de las políticas públicas*. McGraw-Hill.
- Aregional (2023). Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas. Disponible en [https://aregionalmx.com/wp-content/uploads/2023/12/Resumen\\_Ejecutivo-ITDIF\\_2023.pdf](https://aregionalmx.com/wp-content/uploads/2023/12/Resumen_Ejecutivo-ITDIF_2023.pdf)
- Arellano-Gault, D. (2022). Gobernanza y administración pública: desafíos actuales en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (84), 1-25.
- Aristóteles y Bonet, J. P. (1985). *Ética nicomáquea: Ética Eudemia*. Gredos Editorial s.a.
- Becker, G. S. y Stigler, G. J. (1974). Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal Of Legal Studies*, 3(1), 1-18. <https://doi.org/10.1086/467507>
- Calderon, A. (2017). *Diseño de las Políticas Públicas de Combate a la Corrupción. El Caso del Sistema Nacional Anticorrupción en México*. <https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/342>
- Colorado, J. H. (2023). *Responsabilidad de los servidores públicos y Opacidad y corrupción: Las huellas de la captura*. Cuadernos de Transparencia, 1(1), 195-200. <https://doi.org/10.32870/rc.v1i1.33>
- Conde, R. C. Z. (s). El gobierno abierto y el gobierno electrónico como factores que inci-

- den favorablemente en el combate a la corrupción en México. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7843379>
- DiRienzo, C. E., Das, J., Cort, K. T. y Burbridge, J. (2007). Corruption and the role of information. *Journal Of International Business Studies*, 38(2), 320-332. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8400262>
- Gobierno de México (2024). En el primer semestre de 2024, la SFP ha impuesto más de mil sanciones a personas servidoras públicas <https://www.gob.mx/buengobierno/prensa/en-el-primer-semestre-de-2024-la-sfp-ha-impuesto-mas-de-mil-sanciones-a-personas-servidoras-publicas?idiom=es>
- Gobierno de México (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. <https://www.gob.mx/pnd>
- INEGI (2023a). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/889463916345.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463916345.pdf)
- INEGI (2023b). Catálogo Nacional de Indicadores, <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/>
- Informe sobre Desarrollo Humano 2019 (2020). En *Informe sobre desarrollo humano*. <https://doi.org/10.18356/3308412d-es>
- Merino, M. (2015a). *Diseño Institucional del Sistema Nacional Anticorrupción en México*. Editorial Porrúa.
- Merino, M. (2015b). *México: la Batalla Contra la Corrupción (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*. México Institute, Woodrow Wilson center.
- Merino, M. (2021). Estado de Derecho: Clave Para la Rendición de Cuentas y el Control de la Corrupción. [https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/WJP\\_13abril21\\_FINAL-DIGITAL.pdf](https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/WJP_13abril21_FINAL-DIGITAL.pdf)
- Merino, M. (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*. Cuadernos de transparencia, 26.
- Notiver (2024). Gobierno olvida plan para descentralizar secretarías. <https://www.notiver.com/nacionales/gobierno-olvida-plan-para-descentralizar-las-secretarias/>
- Orozco, M. (2017). Descentralización educativa en México: avances y desafíos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 22(73), 123-148.

- Oszlak, O. (2001). *El estado transversal*. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/2836>
- Pérez, E. D. V. (2023). Sistema Nacional Anticorrupción: la paradoja entre el combate a la corrupción gubernamental y la violación de los derechos humanos en México. *Revista Oficial del Poder Judicial Órgano de Investigación de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú*, 15(20), 127-161. <https://doi.org/10.35292/ropj.v15i20.806>
- Plataforma nacional de transparencia (2023) <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/Inicio>
- Ramírez, L. E. y Moreno, V. (2023). *Transparencia y combate a la corrupción: binomio estratégico para la administración pública*. <https://libros.uat.edu.mx/index.php/libro-suat/catalog/view/273/244/891>
- Reyes, M. o. S. (2017). La Ética Pública como herramienta de combate a la corrupción. Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios En Administración Pública, 15. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2013.15.58396>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rojas, C. (2015). Centralismo y descentralización en México: una mirada crítica. *Política y Gobierno*, 22(1), 45-68.
- Romero, M. Á. M. y Alvarado, R. A. R. (2022). El gobierno abierto como opción de política pública para el desarrollo en los gobiernos locales en México. *South Florida Journal Of Development*, 3(1), 644-658. <https://doi.org/10.46932/sfjdv3n1-047>
- Ruiz, R. A. P., y Pérez, E. D. V. (2021). Epistemologías y sociología jurídica del poder. *Hechos y Derechos*, 1(62). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15762/16655>
- Shah, A. (2006). *Fiscal decentralization and macroeconomic management*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wpo6187.pdf>
- Transparencia Internacional. (2023). Índice de Percepción de la Corrupción 2023. Transparencia Internacional. <https://www.transparency.org/es/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked>
- World Bank (2022). *GovTech Maturity Index 2022: The State of Public Sector Digital Transformation*. The World Bank Group. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/publication/govtech-maturity-index-2022>



CONFERENCIA

# Gobernar al gobierno: los desafíos de la rendición de cuentas en una democracia en reparación

ROBERTO SALCEDO AQUINO

Recibido: 15 de octubre de 2025. Aceptado: 30 de octubre de 2025.

*Governing the government: the challenges of accountability in a democracy in repair*

## *Introducción*

Se ha convocado por décima cuarta vez a reflexionar y debatir sobre la rendición de cuentas y la transparencia, en esta ocasión con énfasis en el debilitamiento de los mecanismos de control político y administrativo, y el consiguiente efecto que sobre la democracia podría implicar. Y se nos pregunta: ¿qué se puede hacer desde fuera del gobierno para corregir esa endeblez?

La interrogante me lleva a la siguiente reflexión: hay una inquietud en ustedes, que yo comparto, sobre lo que se puede y debe hacer dada la situación. Inquietud es una palabra mágica: *in*, que significa «no», y «quietud», que se describe como inmovilidad. Ustedes se han reunido con la consigna de «No a la inmovilidad». Están prestos para actuar, pero quieren saber cuál es el rumbo y cuál es la hoja de ruta. Así entiendo la convocatoria que nos tiene aquí reunidos. Respondo, en primer lugar, con un relato de Wangari Maathai, una activista keniana:

.....

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

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi7.163> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

### *El colibrí y el fuego*

Se desató un incendio terrible en el bosque. Los animales huían despavoridos: unos buscando refugio; otros, protegiendo sus crías.

En medio de ese caos, un pequeño colibrí voló hacia el arroyo cercano, sumergió su pico en el agua, y con la gota recogida volvió al fuego, soltándola sobre las llamas. Volvió una y otra vez. Cada vez que soltaba su carga, sabía que estaba haciendo lo correcto.

Un jaguar miró la tarea del colibrí y le preguntó:

¿Qué esperas lograr con esas gotas ínfimas?

El colibrí, exhausto, volvía por enésima vez, y sin titubear contestó:

«Sé que no apagaré el incendio yo solo. Sé que mis gotas son pocas y frágiles. Pero no huyo de mi responsabilidad, es lo que me toca hacer y lo hago».

El jaguar empezó a llamar a todos los animales para que cooperarán con el colibrí.

La intranquilidad frente al incendio de la situación social nace de las evidencias de que nuestro sistema político ha entrado en un proceso contrario a los caminos de la democracia y queremos detener ese movimiento y retomar el rumbo del fortalecimiento de un gobierno gobernado por los gobernados. El ejemplo del colibrí es aplicable: habrá que actuar, aunque seamos pocos y nuestra acción no sea proporcional al incendio, el ejemplo cundirá e invitará a muchos a actuar. No huir es lo correcto.

La consulta es sugerente y nos lleva, entonces, a considerar los siguientes aspectos: ¿cuál es el diagnóstico?, ¿cuál es el plan terapéutico?

### *Pequeño diagnóstico: una democracia en crisis*

En primer lugar, unas palabras sobre el debilitamiento de la democracia. Los académicos disertan sobre la existencia de una zona en tensión entre un verdadero sistema democrático y un sistema autocrático. Ese territorio entre los opuestos se denomina *anocracia*; del prefijo *an*, que significa «ausencia», y de *cratos*, «poder», lo que se traduciría como democracia en deterioro.<sup>1</sup>

La anocracia se caracteriza por ciertos elementos formales de la democracia: el derecho al voto, garantías constitucionales en constituciones de papel, libertad de asociación y

.....  
<sup>1</sup> Ted Robert Gurr, catedrático en la Northwestern University, acuñó el término en 1974.

de libre expresión con presión y vigilancia autoritaria, desequilibrio de poderes, gobierno de líderes con un amplio poder autoritario que funciona con endebles controles administrativos y con opacidad en la rendición de cuentas. El movimiento social y político, en esas circunstancias de tensión entre los extremos, puede llevar a la dictadura o restaurar la verdadera democracia. La anocracia manifiesta el deterioro de la política democrática y anuncia, como sirena de peligro, la necesidad de actuar en su defensa.

El ejemplo típico es Turquía, que se convirtió en una anocracia en 2017, cuando la ciudadanía votó por el cambio de constitución que otorgó a la presidencia del ejecutivo un poder ilimitado.

Algunos países están mirando hacia la anocracia porque los dirigentes electos rompen los controles gubernamentales que propician el buen gobierno; entre ellos las limitaciones al ejecutivo, una presión a la prensa y desequilibrio de las fuerzas electorales en contienda. Consiguen consolidar el poder mediante ardides jurídicos a los cuales las oposiciones son incapaces de poner freno.<sup>2</sup>

Esta es la situación, ¿cómo transformamos la inquietud que padecemos en actividad racional y prudente encaminada a reponer los controles, exigir cuentas y responsabilidades, y gobernar al gobierno?

### *Una democracia en reparación*

Quisiera que borráramos las mojoneras que nos indican si estamos fuera o dentro del gobierno. En una democracia todos somos gobierno; es una estructura de poder construida de abajo hacia arriba, y se rige por la soberanía del pueblo. Tanto dentro del gobierno como fuera de él existen unos seres llamados humanos, que tienen la misma naturaleza para el bien y para el mal; tanto buenos como malos están dentro y fuera del gobierno.

El poder en sí no es bueno ni malo, es sencillamente neutral; es lo que el hombre haga de él. En manos de un hombre bueno, el poder será bueno; en manos de uno malo, será malo. Por tanto, tenemos que estudiar la naturaleza humana, pues con ella nos vamos a topar en todos nuestros trabajos.

La filósofa Juliana González, en su libro *Ética y libertad*, dedica un capítulo a descri-

.....  
<sup>2</sup> Hay tres bases de datos de uso generalizado que miden la gobernanza y la anocracia: Polity V, Freedom House y V-Dem.

bir la naturaleza humana basándose en *Los hermanos Karamasov* de Dostoyevski (véase González, 1997, cap. x).

«En el hombre se da la lucha entre las energías más opuestas y conflictivas del bien y del mal, que constituye el tema básico: el diablo lucha contra Dios y el campo de batalla es el corazón del hombre» (González, 1997, p. 237). Somos capaces de amalgamar todas las contradicciones posibles y contemplar al mismo tiempo dos abismos: el que está sobre nosotros, el abismo de los ideales sublimes, y ese otro abismo que se halla a nuestros pies, el abismo de la más vil y torpe abyección. Dos abismos, dos abismos... en el mismo momento (González, 1997, p. 237).

Concluye la filósofa que no existe un animal tan fiero y malo como el hombre. Verdaderamente suele hablarse de la bestial maldad del hombre; pero esto es horriblemente injusto para las fieras: la fiera nunca puede ser tan cruel como el hombre, tan artísticamente cruel (González, 1997, p. 240).

Nosotros podemos concluir de ese axioma que los seres humanos que están dentro del gobierno son tan buenos-malos como los que están fuera.

En una democracia el gobierno es de todos; debe ser abierto, donde los ciudadanos puedan entrar y salir, escudriñar y solicitar cuentas.

Recordemos la Revolución de Terciopelo en Checoslovaquia de 1989. El pueblo la llamó la «revolución de las llaves». El gesto simbólico con el que los ciudadanos protestaban contra el régimen autoritario era agitar lo más alto posible manojo de llaves como una forma de decir abramos un nuevo gobierno, abramos todas las entradas al gobierno, queremos un gobierno que sea nuestro. Es una imagen muy inspiradora que abrió el periodo de transición democrática. Las primeras llaves que sonaron en la plaza pública, como la acción del colibrí, atrajo a los estudiantes, los artistas, y luego a los intelectuales, los trabajadores y casi todos los sectores de la sociedad.

### *Las tres tareas que se proponen*

El desafío de la reconstrucción de nuestro sistema democrático tiene tres caminos complementarios entre sí: uno, la concepción de que el gobierno es de todos, de que debe ser un territorio abierto a los ciudadanos en el que éstos puedan exigir cuentas y responsabilidades; dos, saber elegir a los hombres con vocación de servicio público, dotados de la capacidad de enfrentar los desafíos del ejercicio del poder y con el único interés de cuidar

la esfera pública; tres, la estructuración de un sistema de controles del poder, de pesos y contrapesos, de transparencia y rendición de cuentas, cuyo objetivo no sea la disminución de los efectos del poder sino su potenciación; evitar los excesos de poder, pero hacer posible el funcionamiento de la maquinaria gubernamental con eficacia y honestidad.

### Abrir el gobierno y entrar en él

Los gobiernos cerrados, autocráticos, se construyen suprimiendo cualquier iniciativa de las organizaciones sociales y de los ciudadanos; actúan para que los ciudadanos sean masa, un número y una generalidad, para que pierdan el sentido de la soberanía del pueblo y se conviertan en súbditos.

La conclusión de Arendt, en su libro *La condición humana*, es que el totalitarismo busca estructurar un sistema en el que los hombres sean superfluos, y la historia demuestra que en cualquier momento podemos regresar a la barbarie. Y en *Crisis de la república*, ella misma nos da el mensaje de que no nos espantemos ante la insaciable voracidad del mal, ni nos invada la tristeza ante la incapacidad de controlarlo; ni nos desesperemos por la pequeñez de nuestros resultados. Nos propone el ejercicio de dos virtudes: la perseverancia y la generación de poder, que se logra mediante la organización de las personas que se juntan para dialogar y después actuar concertadamente.

### Idoneidad de los hombres que ejercen el poder

Una tarea fundamental de los ciudadanos y la sociedad organizada es coadyuvar al establecimiento de la idoneidad de los servidores públicos y desterrar el sistema de botín. Mientras éste permanezca, los funcionarios pensarán que sus méritos en la política militante les dan derecho a actuar en el ejercicio de sus cargos con una concepción patrimonialista; que el cargo es recompensa, no asunción de responsabilidades; y, por tanto, están en su derecho de ejercerlo con arbitrariedad. En la prevalencia de este sistema de botín se hace más difícil el combate a la corrupción y se dificulta la construcción de un gobierno eficaz.

Los primeros pasos que hay que dar se refieren a dar a la luz pública la idoneidad en el cargo de los servidores públicos nombrados. Todo puesto público tiene un perfil, que debe ser acorde a las funciones que establecen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los reglamentos respectivos. Quien emite el nombramiento debe tener la certeza de que la persona propuesta para ocupar un cargo tiene el perfil correspondiente. Los ti-

tulares de las áreas sustantivas y de recursos humanos son los responsables de estructurar y perfeccionar los perfiles de los puestos con base en las funciones que debe realizar el ejecutor para cumplir con los mandatos de su área; esta labor se realiza en coordinación con las direcciones de recursos humanos, que son las encargadas de verificar que se cumpla con la norma antes de que se emitan los nombramientos.

La corrupción empieza cuando se nombra a una persona incompetente, y se confirma cuando un incompetente acepta el cargo.

La tarea que les propongo es sencilla: tomar una muestra de los servidores públicos nombrados en una institución, analizar el perfil del puesto para el que fueron contratados y contrastarlos con el currículo de cada servidor público nombrado para el puesto; si tiene el perfil, habrá que ponerle una calificación positiva; de lo contrario, habrá que ponderar qué tan alejado está el currículo del perfil y dar una calificación que sancione la disparidad. Con esas calificaciones, establecer un índice de idoneidad en el cargo, publicarlo en los sitios que ustedes tienen establecidos y enviar copia de su estudio al titular de la institución y al de la Unidad de Control Administrativo y Contrataciones Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La visibilidad obligará a que sean más cuidadosos en los nombramientos. Ganaremos todos.

### Los controles del ejercicio del poder público

En respuesta a la pregunta ¿qué hacer desde los márgenes para fortalecer la democracia, reconstruir los mecanismos de control, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en un contexto adverso?, me permito proponerles cuatro líneas de acción: la ciudadanización de la vida pública; una alianza con los medios de comunicación social para visibilizar la operación gubernamental; analizar la toma de decisiones desde los órganos colegiados que deben evitar la discrecionalidad y ajustarse a las normas, y potenciar la rendición de cuentas revalorando la cuenta pública.

### *Ciudadanización*

La democracia se instituye con ciudadanos interesados en los asuntos públicos que la transforman de electoral en democracia deliberativa, para luego pasar a la participativa.

Cuando los ciudadanos no están interesados en lo público ni atentos al devenir de los asuntos que incumben a todos, dejan un espacio que ocupan los gobernantes hasta el

extremo de hacer que el país sea de un solo hombre. Un país sin ciudadanos es un país de una sola persona. Una tarea de todos nosotros es ayudar a formar ciudadanos; ésta es una tarea al margen del gobierno.

La Fundación Pueblo Hacia Arriba, A.C., elaboró una *Cartilla ciudadana*, que fue coordinada por el doctor Enrique Florescano. Esta obra sostiene que el cambio sólo es posible con ciudadanos críticos y participativos. Se requiere la participación de los ciudadanos como contrapeso del poder; es indispensable que estén informados de lo que hace su gobierno, y que cuando las cosas estén mal hechas, se indignen y pasen a la acción como fuerza social capaz de imponer límites y condiciones a los gobernantes.

Decididamente, no podemos poner las cosas públicas en manos de personas ajenas al interés general. La política es tan importante para el bien común que no la podemos dejar en manos de los políticos. Los ciudadanos deben ser el primer poder.

Necesitamos una sociedad civil con sueños y utopías de que sí se puede construir un gobierno con controles y sin arbitrariedad; se requiere imaginación política que nos conduzca a nuevos horizontes: poner un clavel en el cañón del fusil de un soldado que fue enviado a reprimir tuvo un gran efecto; Rosa Park no quiso dejar su lugar del autobús a un blanco; un ciudadano se puso frente a los tanques que iban a reprimir la manifestación que tenía lugar en la plaza de Tiananmén; la Dama de Blanco en Leipzig entregaba flores a los soldados que se aprestaban a reprimir cerca de la fecha de la caída del muro de Berlín; las Madres de la Plaza de Mayo, que exigían noticias de sus hijos.

Según el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, el 82% de los mexicanos nunca han pertenecido a una organización civil. Por tanto, la tarea de emocionar a los ciudadanos a que salgan de la pasividad y entren en el mundo de la participación es una tarea heracliana. Además, dos terceras partes de la población no cree que su actuación influya en los actos y las decisiones del gobierno. Este precario sentido de eficacia puede aumentar si hay tareas concretas con resultados medibles.

El trabajo consiste en persuadir a los ciudadanos de que dejen de ser espectadores o clientes de una democracia procedural o meros consumidores de bienes gubernamentales. El ciudadano debe ser educado en las posiciones críticas y transformadoras; debe convertirse en un agente de influencia política que contribuya a la construcción de su comunidad política.

Considero que las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a combatir la

corrupción realizando dos labores. Una es generando la conciencia en los ciudadanos de que no se queden callados, el silencio es complicidad; cada institución gubernamental tiene un órgano de control, que los ciudadanos deben utilizar. En esos órganos pueden dejar su queja, su denuncia o su alerta. La segunda labor es que las organizaciones sociales pueden solicitar la información de cómo se atendieron esas voces ciudadanas, para que puedan calificar la actuación gubernamental. Es muy importante hacerlo para movilizar al órgano competente para que inicie las investigaciones preliminares para constatar, en primer lugar, la realización de un hecho ilícito y, en segundo lugar, su presunto autor.

Ya existe una estructura administrativa para recibir las denuncias ciudadanas. La Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno cuenta con la herramienta tecnológica para promover la presentación de denuncias por presuntas faltas administrativas; el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (Sidec) está disponible las 24 horas del día los 365 días del año para registrar, captar, administrar, atender e investigar denuncias que los ciudadanos promuevan en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### *Los medios de comunicación social*

Los medios de comunicación se mueven en un rango amplio entre lo veraz y sustentado contra lo llamativo y exagerado. Cuando se combate la corrupción es necesario actuar profesando la ética de preferir la verdad sobre la posibilidad de ganar los titulares de los periódicos. Habrá que recordar que la ética profesional se sustenta en «buenos fines mediante buenos medios».

En el combate a la corrupción los periodistas son poderosos aliados, pero es necesario estar seguros de que lo que desean es servir al interés de la comunidad denunciando conductas inaceptables. Los periodistas son seres humanos que pueden moverse desde una ética profesional rigurosa, con una sólida ética de la convicción; pero también pueden vender sus espacios a buenos postores, sin importar la veracidad ni las afectaciones al honor y la dignidad de personas inocentes.

Propongo a ustedes la alianza con los profesionales del reportaje de fondo, pues es el que enriquece el debate y pone en la agenda los temas de interés sobre los asuntos del Estado. Al indagar acerca de las consecuencias de la corrupción en lo relativo a la calidad de los servicios del gobierno o de la magnitud de los proyectos que no tienen resultados

positivos, los periodistas ayudan a sus lectores a comprender el problema de la gobernanza y los incitan a actuar, y ese es un gran resultado. El conocimiento de los hechos y la indignación con lo que pasa hace posible el cambio.

Idealmente, la conjunción de la investigación académica con los reportajes de fondo contribuye a elevar el nivel del diálogo entre el gobierno y los ciudadanos al poner en su justa dimensión los hechos de corrupción y obligar a las autoridades correspondientes a exigir responsabilidades y establecer los controles para evitar la reincidencia.

Las ciencias sociales utilizan los estudios de caso para captar la complejidad de un fenómeno social en su contexto real; estos estudios funcionan como ejemplos vivientes que muestran la realidad en toda su crudeza. Sacan a la luz pública fenómenos que no se verían en estudios estadísticos y generan una conciencia social sobre lo que sucede en la concreción de la vida.

#### *Estudio de caso: adquisición de materiales escolares*

La Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene un órgano descentrado cuyo objetivo es llevar educación a las localidades más pobres, donde no llegan las escuelas públicas regulares debido a sus condiciones de aislamiento y marginación. Esta institución administra a 32 000 pequeñas escuelas rurales en todo el país, con una población de 700 000 niños. Son atendidas por 50 000 jóvenes voluntarios.

Cada año la SEP adquiere cerca de cuatro millones de paquetes de útiles escolares para repartir a sus escuelas y a escuelas aledañas pauperizadas. El presupuesto para las adquisiciones oscila entre los 600 y 800 millones de pesos. Normalmente estos contratos se adjudicaban a un solo consorcio de empresas. Los sistemas de control detectaron que las bases de licitación estaban amañadas para que sólo un grupo empresarial pudiera cumplir con las especificaciones, lo que permitía inflar los precios de cada paquete escolar entre un 35% y un 50%.

Se quitaron todos los candados que impedían la libre competencia; los representantes de la empresa que surtía habitualmente los paquetes escolares con sobreprecio buscaron a los que estaban tomando las decisiones; al decir de estos últimos, para ofrecerles dinero a cambio de que no modificaran las bases de licitación. Se lanzó la convocatoria pública con toda la imparcialidad para los concursantes.

El proceso se llevó a cabo con la presencia de las secretarías de Hacienda y de la

Función Pública. El mismo grupo que tradicionalmente surtía los materiales educativos ganó la licitación castigando sus propios precios en cerca de 40% con respecto a los del año anterior.

El ganador de la licitación buscó la forma de que la administración le permitiera reducir la calidad de sus productos y le ampliara el tiempo de entrega; se desechó la solicitud, y al no cumplir, se le aplicó la multa estipulada en el contrato. A partir de entonces comenzó una campaña en los medios de comunicación para desprestigiar a los directivos; principalmente al titular, al que acusaron de acoso laboral; luego, de violencia física contra una mujer. Despues lo amenazaron de muerte mediante recados anónimos. La Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía General de la República y la Comisión de Derechos Humanos recibieron las denuncias. Ninguna de las tres instituciones encontró evidencias para actuar en consecuencia. Las autoridades de la SEP sostuvieron al funcionario al no encontrar indicios de irregularidades.

Meses después, con un amplio despliegue en los medios, el titular fue acusado de corrupción y se pedía su destitución; ni la Fiscalía ni la Función Pública encontraron que tuvieran sustento las nuevas acusaciones. Ante el desgaste y lo desigual del combate, el titular del organismo se separó del cargo.

Este pudiera ser un caso ilustrativo de que aun cuando se actúe correctamente y en observancia de las normas y los reglamentos, existen factores reales de poder que actúan fuera de la ética y de la ley para defender sus propios intereses y dañan el interés público y a los funcionarios que realizan su trabajo de acuerdo con los códigos de ética del sector público.

#### *Los órganos colegiados como controles gubernamentales*

Los órganos colegiados se crean para garantizar deliberación, legitimidad y control para la razonabilidad de las decisiones. Representan una ventaja sobre las decisiones unipersonales.

Al 31 de octubre de 2024 había 1 366 comités que tomaban las decisiones en la marcha del poder ejecutivo; 179 eran órganos de gobierno del sector paraestatal, 234 comités de control y desempeño institucional (Cocodi) encargados de impulsar la implementación del sistema de control en cada institución gubernamental, 123 comités de obra pública, 227 comités de adquisiciones, 252 comités de transparencia y acceso a la información

pública gubernamental, 305 comités de ética, 46 comités técnicos de profesionalización. En estos comités participaban 10 127 personas servidoras públicas.

Además, la SEP operaba con 240 órganos internos de control —uno en cada institución gubernamental—, con una fuerza de trabajo de 5 234 servidores públicos y 149 105 comités de contraloría social, con un total de 497 312 beneficiarios participantes.

Como académicos y como ciudadanos organizados, tienen ustedes una gran fuente de datos para analizar, deliberar y dictaminar sobre la forma en que está funcionando la maquinaria gubernamental y el fondo. Basta seleccionar una institución e investigar cómo sus órganos colegiados están tomando las decisiones para la marcha institucional, o bien tomar una muestra de los comités de obras o de adquisiciones y analizar si la operación se ajusta a las mejores prácticas gubernamentales o qué tan alejadas están del «deber ser». Las actas de las sesiones de esos comités son una fuente de información importantísima, y constituyen la evidencia competente y relevante de la actuación de los servidores públicos y de las consecuencias de esas decisiones en la operación gubernamental. También encontrarán en ellas las razones aducidas para tomar un camino en vez de otro, y las sinrazones que llevaron por un camino incorrecto la decisión. Ahí encontrará el gobierno en acción con todas las evidencias para sacar conclusiones.

### *El presupuesto y la Cuenta Pública*

El mandato popular llamado presupuesto debe cumplirse en los tres órdenes de gobierno. Nadie puede gastar lo que no está presupuestado. Todos los ejecutores del gasto tienen que informar sobre su actuación mediante los siguientes documentos:

*Informes periódicos.* El ejecutivo está obligado a informar mensualmente sobre el estado de la deuda pública; bimensualmente, de la recaudación y el avance de los programas presupuestarios; trimestralmente, sobre la situación económica, las finanzas y la deuda; semestralmente, del avance del Presupuesto de Egresos de la Federación; anualmente, sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los informes de labores de las instituciones del poder ejecutivo, y el informe presidencial, que debe abordar el estado que guarda la administración pública. Un buen ejercicio de las organizaciones de la sociedad civil es estar atentos a esos informes y emitir sus puntos de vista, eso obligaría a los ejecutores del gasto a mejorar la calidad de la rendición de cuentas y asumir sus responsabilidades.

*La Cuenta Pública.* Todos los que ejercen recursos públicos están obligados a rendir cuentas y consolidan su información en la Cuenta Pública. Toda persona que requiera conocer la situación de las finanzas públicas y los resultados de la gestión gubernamental debe saber que en la Cuenta Pública está la información, bajo protesta de decir verdad, de quienes la integraron. La Cuenta Pública debiera ser un texto llano que todo ciudadano pudiera entender, puesto que es el documento donde se informa de la situación del país en todos sus aspectos: lo que se logró, lo que no se pudo hacer y los riesgos y la vulnerabilidad que el país enfrenta. De tal manera de que este documento incite a los ciudadanos a exigir mayores resultados a sus gobernantes y a exigirse a sí mismos una mayor participación en los asuntos públicos.

El análisis y la crítica de todos esos documentos por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación sería de beneficio para un sistema de pesos y contrapesos. Las organizaciones profesionales, universidades y organizaciones de la sociedad civil podrían traducir al lenguaje ciudadano el conjunto de esos documentos, y así todos sabríamos el estado real de la administración pública y tomaríamos las acciones idóneas para dar nuestro parecer sobre la actuación del gobierno.

### *Conclusión*

Nuestra primera tarea es borrar las mojoneras que nos indican estar fuera o estar dentro del gobierno. En la democracia ni se manda como soberano ni se obedece como súbdito. Por tanto, restaurar nuestra democracia consiste en borrar cualquier frontera entre los gobernados y los gobernantes; exigir un gobierno abierto, con puertas abiertas y paredes de cristal que permitan ver toda la operación de la maquinaria gubernamental, y comprobar la eficacia y honestidad de los operadores.

La misión de la sociedad organizada es coadyuvar al establecimiento de la idoneidad de los servidores públicos y desterrar el sistema de botín. La incommensurable tarea por instaurar un verdadero servicio civil, que será una gran revolución en la administración pública. El esfuerzo valdrá la pena. Esta es la segunda tarea.

Una tercera es ayudar a formar ciudadanos e interesarlos por las cosas públicas. Requerimos una ciudadanía mejor informada, más interesada en los asuntos públicos, dispuesta a exigir cuentas a los gobernantes, y al mismo tiempo vigilante, corresponsable y propositiva, decidida a no poner las cosas públicas en manos de personas ajenas al interés

general. Reitero, la política es tan importante para el bien común que no la podemos dejar en manos de los políticos.

La cuarta es la alianza con los profesionales del reportaje de fondo, que es el que enriquece el debate y pone en la agenda los temas de interés sobre los asuntos del Estado. Al indagar acerca de las consecuencias de la corrupción, periodistas y académicos ayudan a sus lectores a comprender el problema de la gobernación y los incitan a actuar. Ese es un gran resultado. El conocimiento de los hechos y la indignación con lo que pasa hace posible el cambio.

La tarea quinta ataña a las organizaciones de la sociedad civil, las cuales pueden vigilar la actuación de los cuerpos colegiados verificando las actas de sus sesiones para constatar que la decisión tomada se fundó en los argumentos correctos y no hubo sesgo alguno. Es una gran fuente para el análisis de la legalidad y verticalidad con que se toman las decisiones. Al 31 de octubre de 2024 había 1 366 comités que decidían el qué y el cómo del funcionamiento de la maquinaria gubernamental

Finalmente, una tarea para la Red por la Rendición de Cuentas es traducir la Cuenta Pública a lenguaje llano para que los ciudadanos estén conscientes de la situación del país y decidan actuar en consecuencia.

En resumen, la democracia es un sistema donde los gobernantes son los gobernados, los gobernados son los gobernantes y el gobernador siempre es gobernado.

### *Referencias*

- Arendt, H. (1973). *Crisis de la república*. Taurus.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Paidós.
- Florescano, E. (coord.) (2008). *Cartilla ciudadana*. Fondo de Cultura Económica.
- González, J. (1997). *Ética y libertad*. Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Nacional Electoral y El Colegio de México (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe\\_Pais\\_actualizacion\\_15102014.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_Pais_actualizacion_15102014.pdf)



.....  
RESEÑAS DE LIBROS

## Libertad de expresión. La visión jurídica

EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ

Recibido: 29 de noviembre de 2025. Aceptado: 10 de diciembre de 2025.

En México, las luchas colectivas impulsaron uno de los cambios políticos y sociales más trascendentales de su historia: la conquista de la democracia. El anhelo de un régimen político que garantizara derechos para sus habitantes y ofreciera la posibilidad fehaciente de incidir sobre los asuntos públicos no nació del capricho o la vanidad, fue la respuesta a décadas de represión, hostigamiento y vulneración de derechos por parte de los mecanismos autoritarios instaurados para ejercer el poder político.

Este sistema autoritario se caracterizó

.....  
Emilio Del Carmen López. Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), México (correo electrónico: edelcarmen7@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-6882-5549>.

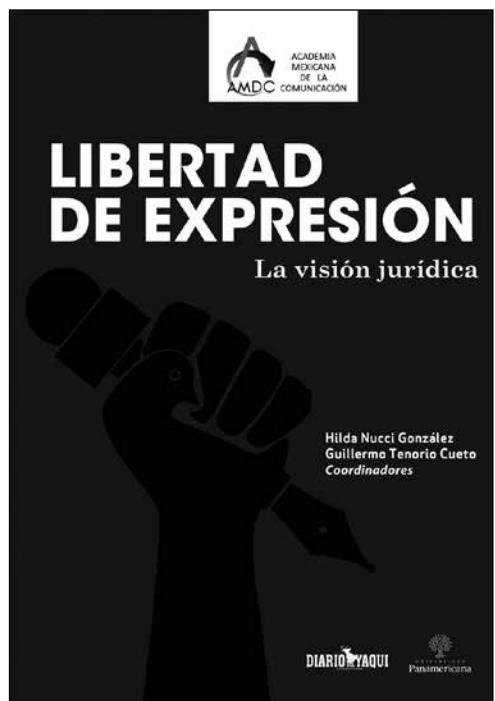
por la concentración del poder en pocas manos, la violación a derechos humanos y la ausencia de una esfera pública que fuera abierta y plural. Esta fue una lápida que asfixió a la sociedad mexicana durante décadas.

Hoy en día se corre el riesgo de que las nuevas generaciones den por sentado que un régimen de libertades, legalidad y respeto a los derechos humanos sea visto como una condición «natural» de la que siempre gozaremos. Sin embargo, la democracia es una conquista que puede desvanecerse con facilidad si no se le aprecia, cuida y valora de generación en generación. Así como las relaciones de amor y amistad requieren compromiso, tiempo, reflexión y soporte emocional, también la democracia necesita de nuestro cuidado.

En tiempos en que el credo democrático parece anticuado y los valores liberales atraviesan por una crisis —justificada por olvidar la búsqueda de justicia social en su más profundo sentido redistributivo y la renuencia al desarrollo de la soberanía popular—, nos encontramos frente al espejismo populista. Éste nos ofrece la ilusión del vacío simbólico en que cualquier deseo puede hallar cobijo; aunque tarde o temprano encontrará la desilusión, pues esa multiplicidad de anhelos sólo es utilizada para acceder a las esferas del poder. En pocas ocasiones tales deseos residen verdaderamente en la voluntad del líder, quien se contempla a sí mismo como la «persona-pueblo».

Nos encontramos ante un panorama complejo en que la conquista democrática nunca ha sido plena, y su mejoramiento exige una acción cívica constante. La democracia necesita verdaderos demócratas, personas con un compromiso profundo y sostenido de construir un régimen político de derechos, libertades, inclusión, paz y justicia social.

Frente a ello, resulta urgente recuperar en la discusión pública un aspecto imprescindible de toda democracia: el desarrollo de la libertad de expresión. El libro que aquí se reseña es de carácter colectivo y tiene ese objetivo. Nos ofrece claves para



Hilda Nucci González y Guillermo Tenorio Cueto (coords.) (2025). *Libertad de expresión. La visión jurídica*. México: Academia Mexicana de la Comunicación; Diario del Yaqui; Universidad Panamericana.

.....

construir una vida pública más plural e incluyente al adoptar una perspectiva de derechos humanos, los cuales hacen de este régimen político un auténtico factor de transformación en la vida de las personas. Tal y como en él se menciona, «no se

puede proteger la democracia si antes no se privilegia la libertad de expresión en lo general, y la libertad de prensa en lo específico» (p. 21).

La obra se organiza en dos grandes apartados analíticos dedicados a una dupla de derechos humanos que están estrechamente vinculados y pueden relacionarse tanto de forma armónica como de manera tensa: la libertad de expresión (el derecho a emitir información) y el derecho a la información (el derecho a recibirla). Ambas dimensiones se examinan a la luz de los desafíos que plantea la sociedad contemporánea, particularmente situada en la digitalización, los procesos electorales y la búsqueda de calidad democrática.

Además, el libro enfatiza la relevancia de los derechos de la personalidad —el honor, la intimidad y la protección de datos personales—, el derecho de réplica y el derecho al olvido. En torno a estos temas, los capítulos presentan un sólido análisis empírico de tipo comparado respecto de naciones que son referentes a nivel mundial, el cual se contrasta con la situación que guarda México en su normatividad y desarrollo institucional.

La primera discusión presentada aborda el panorama actual del derecho a la información en el país. Nuestra Constitución establece en su artículo 6º que

«toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión».

No obstante, surgen diversas preguntas en torno a este derecho: ¿qué información tiene impacto en la vida de las personas?, ¿qué tan accesibles son los mecanismos de acceso a la información para toda la población?, ¿de qué manera se garantiza el principio de gratuidad?, ¿la información es oportuna, pertinente y de calidad? Muchas interrogantes que no tienen respuestas simples, pues se requiere un enfoque transdisciplinario para analizar, más allá del diseño institucional, los déficits acumulados y los logros obtenidos durante más de dos décadas de su reconocimiento en el andamiaje normativo del Estado mexicano.

En suma, el modelo de regulación y garantía pasó de contar con un organismo con autonomía constitucional, integrado por un cuerpo colegiado designado por mayoría calificada en el Senado, a otro en que el organismo regulador pertenece a la administración pública centralizada dirigida por el Poder Ejecutivo. ¿Qué andamiaje es mejor? Hasta el día de hoy no queda claro; «el derecho a la información es un derecho que está naciendo. Su regu-

lación, en todo el mundo, sigue discutiéndose» (p. 33). No obstante, persiste la duda razonable de si es posible que el nuevo organismo, que depende del Ejecutivo, pue-  
de vigilar y limitar a su propio gobierno.

En lo concerniente al derecho hu-  
mano a la libertad de expresión, se plantea que no es posible la existencia de una democracia sin la posibilidad tangible de emitir opiniones y difundir información de forma abierta y sin censura, tanto en el espacio físico como en el digital, este últi-  
mo cada vez más importante.

A pesar de ello, este derecho enfrenta dos desafíos (p. 105). Primero, el popu-  
lismo, cuyo impulso por monopolizar el espacio público convierte la libertad de expresión en una amenaza para su pro-  
pia subsistencia, pues este derecho busca construir un espacio plural, abierto y sus-  
tentado en la veracidad a partir de diversas fuentes de información. Segundo, el sector privado, con mayor énfasis en sus pla-  
formas, pues se resiste a reservar informa-  
ción, incluso cuando su difusión pudiera afectar la privacidad de las personas.

Si bien la digitalización y, en particu-  
lar, las redes sociales generaron un efecto democratizador al arrebatarles a los me-  
dios de comunicación tradicionales (te-  
levisión, radio, prensa) el monopolio de la difusión de noticias y de información,

igualmente es cierto que las plataformas usurpan funciones de los gobiernos, cuya legitimidad proviene de procesos demo-  
cráticos. Las empresas deciden qué puede publicarse y qué no, rebasando así los lí-  
mites establecidos por el Estado de dere-  
cho en cada país. Esto se refleja en la alta discrecionalidad y opacidad con la que operan sus mecanismos de moderación sobre los contenidos.

La moderación ha planteado «preocu-  
paciones sobre los efectos de censura y sobre todo la arbitrariedad en la aplicación de las normas que dichas plataformas han creado para evitar» la infodemia, discursos de odio y noticias falsas, pues tienen «falta de transparencia en los algoritmos de moderación», lo que incluso ha llevado a la eliminación injusta de informaciones (p. 108). No hay duda, los algoritmos tie-  
nen sesgos, y por ello las plataformas son renuentes a transparentar su funciona-  
miento.

Por tal motivo, hay una paradoja. La falta de regulación de las plataformas pone en riesgo el derecho a la protección de da-  
tos personales. Sin embargo, una legisla-  
ción muy restrictiva afecta la libertad de expresión y genera incentivos para la cen-  
sura y la autocensura. De esta manera, la supervivencia de la libertad de expresión «dependerá de nuestra capacidad para

equilibrar la innovación tecnológica con la protección de los derechos humanos» (p. 118).

En esta tesisura, para su consolidación, la libertad de expresión enfrenta otro desafío crucial: el fortalecimiento de la libertad de prensa. Hoy en día, México manifiesta un entorno profundamente adverso para quienes ejercen el periodismo. La violencia contra periodistas se ha extendido por todo el país en múltiples formas —hostigamiento, acoso judicial, secuestro, agresiones físicas—, hasta llegar a su expresión más letal: el asesinato.

La libertad de prensa es un contrapeso a los poderes económicos y políticos, pues promueve la transparencia y rendición de cuentas (p. 122). Una prensa libre tiene un carácter esencialmente democrático, que incomoda al poder cuando expone la impunidad, el abuso de autoridad, la corrupción y las violaciones a derechos humanos. El periodismo incentiva la vigilancia pública sobre estos asuntos.

Lo anterior activa una tentación autoritaria: los mecanismos de censura (leyes antiprensa, violencia focalizada), destinados a inhibir la labor informativa. Dichos instrumentos son practicados por agentes tanto públicos (Estado) como privados (crimen organizado), que se ven afectados por la divulgación de sus actividades.

Por consiguiente, resulta «esencial promover y difundir la importancia de implementar herramientas preventivas para erradicar la violencia contra periodistas» (p. 130). Si bien existen organismos nacionales y locales, así como leyes que los protegen, esta violencia persiste en nuestro país.

En un entorno de riesgo para la prensa, los mecanismos de acceso a la información y transparencia pueden fortalecer la confianza ciudadana en los medios de comunicación (p. 131), además de permitir que los periodistas ejerzan su labor en un contexto de inseguridad y violencia, lo que reduce la probabilidad de que reciban agresiones al recabar datos en su práctica periodística tradicional.

Por otro lado, un desafío adicional que enfrenta la libertad de expresión se encuentra en los procesos electorales. Si bien las elecciones son un instrumento necesario, aunque por sí solas no son suficientes para hablar de calidad democrática, el desarrollo de comicios transparentes, legales y plurales es fundamental para fortalecer y preservar la democracia.

A pesar de ello, la salida autoritaria siempre está latente y en constante adaptación para alcanzar su éxito. El discurso de odio, la polarización y, sobre todo, la infodemia con su propagación de noticias

falsas, plantean un reto severo al anhelo democrático.

Dicho antagonismo afecta el espacio público con juicios de valor sin sustento y el uso sesgado de datos, que se han vuelto prácticas comunes que erosionan el derecho a la información (p. 89). Este tipo de interacción ya no busca sustentarse en condiciones de paridad, verdad y responsabilidad, lo cual afecta la libertad de expresión (p. 90).

Mientras que la libertad de expresión fortalece el debate público al visibilizar problemas que requieren la deliberación entre actores sociales que pertenecen a una comunidad política (p. 75), por el contrario, el autoritarismo, en sus diversas manifestaciones (dictadura, autocracias electorales, totalitarismos, gobiernos militares, regímenes de partido único, iliberales y delegativos), busca hacer prevalecer un sistema de creencias en el que quienes no están con el proyecto político oficialista son «tratados como enemigos públicos, y no necesariamente como adversarios políticos» (p. 76).

En el dogma autoritario un enemigo merece ser eliminado por considerarlo ilegítimo para pensar, hablar y participar. En cambio, en una democracia, el disenso se canaliza por vías institucionales de forma pacífica, incluyendo y respetando la

divergencia para encontrar un acuerdo, y se parte de que todas las personas tienen derecho a involucrarse en los asuntos públicos.

Además, en una democracia las decisiones públicas se guían por el principio de mayoría limitada; es decir, cuando la soberanía popular se expresa atendiendo a las mayorías, pero respetando los derechos de las minorías a procurar su inclusión en la medida de lo posible. Se parte del reconocimiento de que las sociedades son contingentes y cambian con el paso del tiempo, de modo que una minoría en el presente podría convertirse en una nueva mayoría en el futuro.

Es precisamente en este punto donde las autocracias generan afectaciones y distorsiones a los regímenes democráticos. Por ello, surge la necesidad de acompañar el derecho a la información y la libertad de expresión con otras prerrogativas, entre las que destacan los derechos de réplica, al honor y el olvido, así como el acceso y la rectificación, cancelación, oposición y portabilidad de los datos personales.

En este conjunto de derechos, el de réplica ocupa un lugar central, ya que es entendido como «la potestad que cualquier persona (física o jurídica) tiene, de solicitar la corrección de los hechos que le aludan y perjudiquen por considerarlos

inexactos o incompletos» (p. 35). Esto garantiza que las personas puedan corregir información falsa o imprecisa difundida sobre ellas. En suma, protege la posibilidad de externar públicamente ideas y opiniones sin impedimentos, lo cual fortalece el debate público y permite que la ciudadanía se forme criterios diversos sobre asuntos de interés social.

En una democracia nadie es dueño de la verdad. Por tal motivo, existe la responsabilidad de garantizar la veracidad cuando se divulga información. En la actualidad, la difusión inmediata y masiva propia de la digitalización añade tres retos a este derecho: 1) el compromiso con la verdad; 2) la velocidad de propagación de los contenidos, y 3) la protección de datos personales (p. 58).

Por consiguiente, hay una doble naturaleza en el derecho de réplica. En primer lugar, constituye un derecho individual que le permite a la persona aludida resarcir el posible daño a sus derechos de personalidad (honor, identidad, datos personales); en segundo, cumple la función social de permitir que la sociedad reciba una versión distinta de los hechos para enriquecer el debate en la esfera pública (p. 64).

El derecho de réplica, tal y como se señala (p. 37), favorece la veracidad y un estándar mínimo de certidumbre que

debe buscar el emisor del mensaje. En caso de no hacerlo, brinda la posibilidad de responder en el mismo espacio donde fue emitida la información. Esto evita el pensamiento único y favorece la posibilidad de defender el honor y la dignidad de las personas al impedir prejuicios y datos difamatorios.

Lo anterior da paso a incorporar el derecho al honor como protección a la dignidad de las personas y para prevenir que sean objeto de injerencias arbitrarias o abusivas, lo cual incentiva la búsqueda del equilibrio entre la libertad de expresión y los derechos de personalidad (p. 80). En México, desafortunadamente, no existe una política robusta de protección del honor, lo que favorece la infodemia y los discursos polarizantes, que estigmatizan y segregan a las personas, lo cual afecta su dignidad y reputación de manera temporal o permanente.

Lo anterior nos obliga a incorporar el derecho al olvido como la potestad «de las personas físicas a hacer que se borre la información sobre ellas después de un período de tiempo determinado» (p. 158). En la actualidad el mayor reto a este derecho se encuentra en el espacio digital, pues «al subir determinada información a internet perdemos el control de su destino y de su uso» (p. 157). Aquí el proble-

ma es construir los mecanismos jurídicos e institucionales para que se pueda ejercer tanto el derecho al honor como el derecho al olvido.

Finalmente, la obra que se reseña aquí ofrece un marco de referencia para fortalecer la democracia mexicana frente a las múltiples tentaciones autoritarias. Para ello, nos comparte rutas claras que permiten profundizar en el desarrollo de la libertad de expresión y el derecho a la

información como piezas fundamentales de una sociedad abierta, plural y que pretenda la justicia social.

#### *Referencia*

González, H., y Tenorio-Cueto, G. (coords.) (2025). *Libertad de expresión. La visión jurídica*. México: Academia Mexicana de la Comunicación; Diario del Yaqui; Universidad Panamericana.

## Texcoco. La decisión del presidente. La historia contada por sus protagonistas

FROYLÁN ÁNGEL HERNÁNDEZ OCHOA

Recibido: 27 de noviembre de 2025. Aceptado: 10 de diciembre de 2025

Desde hace tres décadas existe un consenso generalizado respecto a que la capacidad instalada del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) llegaría a su límite, afirma Cárdenas Sánchez en esta obra. Por su parte, Yuriria Mascott Pérez afirma, también en ella, que este punto de inflexión sucedió en 2013, cuando se «alcanzó un punto crítico de 70 operaciones por hora, superando significativamente el límite establecido de 61 operaciones por hora» (p. 173), mientras que Federico Patiño Márquez lo observa en 2014, cuando no fue posible operar sus pistas en forma

simultánea ante una saturación por el llamado «lado aire» (p. 326).

A pesar de esta urgencia consensuada, el gobierno federal mexicano y diversos actores involucrados no pudieron concretar el proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM).<sup>1</sup> El NAICM, que se planteó como solución a dicha problemática, fue cancelado formalmente el 27 de diciembre de 2018, después de 17 años de haberse tomado la primera decisión de construirlo a nivel presidencial, como afirma Jorge Casañeda Gutman (p. 255).

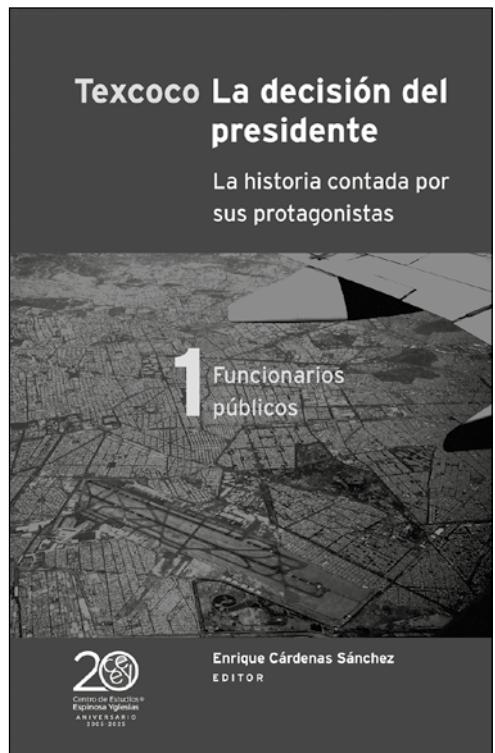
.....  
Froylán Ángel Hernández Ochoa. Universidad de Guadalajara (correo electrónico: froylan.hernandez@academicos.udg.mx | <https://orcid.org/0000-0001-9743-4005>).

.....  
<sup>1</sup> En este libro, los distintos autores se refieren a este aeropuerto como NAIM, NAICM o el aeropuerto de Texcoco.

En perspectiva, en esta obra diversos autores ponen de contexto el caso de la construcción en China del Aeropuerto Internacional de Pekín-Daxing, que se inició en 2014 y se terminó en 2019 y cuyas características de infraestructura son semejantes a las planteadas para el NAICM. Mientras que el tiempo de construcción del aeropuerto chino fue de cinco años, en el momento de ser cancelado, el NAICM llevaba un 30% de avance tras haber sido retomado el proyecto en 2014.

Respecto a lo anterior, cabe preguntarse ¿por qué el aeropuerto chino sí se pudo concretar en el mismo tiempo en que se retomó la construcción del mexicano, que terminó siendo cancelado? Si bien esta no es la pregunta explícita que se busca responder en el volumen 1 de esta compilación, ayuda a responder esta y otras interrogantes que pudiera formularse el lector respecto al caso mexicano en concreto.

Esta obra forma parte de una iniciativa del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) cuyo objetivo es analizar «decisiones presidenciales que han representado un parteaguas en la historia de México» —acota Cárdenas Sánchez (p. 8)— y aborda el caso de la cancelación del NAICM en Texcoco. La intención de este libro es generar evidencia mediante un registro histórico basado en los testimonios



Enrique Cárdenas Sánchez (Editor) (2025). *Texcoco. La decisión del presidente. La historia contada por sus protagonistas*. México: CEEY.

de actores clave —tanto defensores como detractores—, buscando una perspectiva plural de la cuestión.

La narrativa de este volumen es guiada por la exposición de argumentos técnicos e ideológicos de ambas posturas. Aquí vale la pena decir que los posicionamientos no

están proporcionadamente representados<sup>2</sup> en cuanto a la cantidad de autores que se manifiestan explícitamente a favor o en contra de la cancelación del aeropuerto, pues de 21 de ellos distintos del editor, 16 manifiestan estar en contra de ella, cuatro a favor y de uno más puede inferirse que es neutral. Por ello el lector de este libro no debe esperar posiciones tibias o neutrales de los autores de los capítulos.

Quizá una de las declaraciones más categóricas que se exponen en sus páginas es que la cancelación del aeropuerto marca el fin de una época, lo cual bien podría interpretarse como un cambio de régimen. Mientras que para Enrique Cárdenas Sánchez (p. 11) esta decisión recayó en una sola persona, para otros, como Javier Jiménez Espriú (pp. 200, 204), la elección fue producto de un consenso amplio que involucró a distintos actores y no fue por capricho de una sola persona.

Aunque, como ya se comentó, la obra concentra más opiniones y argumentos en

.....  
<sup>2</sup> El editor de esta obra aclara que «la mayoría de los ausentes fueron invitados, pero decidieron no participar por diversas razones» (p. 14), de lo cual se infiere que la desproporción, en términos del número de autores, a favor de la cancelación del NAICM se explica por estas razones.

contra de su cancelación que a favor, tanto en una como en la otra vertiente es posible encontrar lo que en la revisión de literatura se conoce como «saturación», en este caso argumental; es decir, hay una fuerte coincidencia y se repiten los comentarios técnicos e ideológicos de ambas posiciones, entre las que destacan menciones respecto a «lo que pudo ser», donde se subraya constantemente el valor perdido por la cancelación.

Por un lado, testimonios de los expresidentes Vicente Fox (2025), Felipe Calderón (2025) y Enrique Peña Nieto (2025) configuran un argumento monolítico a favor de la idoneidad y viabilidad del aeropuerto de Texcoco, con fundamento en una valoración favorable —de la pertinencia técnica y financiera, y del potencial de desarrollo económico para el país— llevada a cabo por especialistas nacionales e internacionales, que en sus análisis destacan cuestiones técnicas como una ubicación territorial que favorecía como premisa fundamental la planeación correcta de un aeropuerto en cuanto a su diseño de «arriba abajo» y que prioriza la capacidad del espacio aéreo para operar en su punto más eficiente.

Respecto a los argumentos técnicos, Calderón afirma que se desmintió la falacia de que el proyecto destruiría el

lago de Texcoco; éste, según su testimonio, había dejado de existir como tal hace mucho tiempo. Sin embargo, en un orden de ideas contrario, Carlos Morán Moguel expone, con base en argumentos técnicos, que una de las razones más poderosas para la cancelación del NAICM es el aspecto medioambiental; considera que es lo más relevante porque la construcción del aeropuerto en la zona agravaría los problemas de toxicidad del aire y la ya limitada capacidad de filtración de agua.

Los defensores del NAICM destacan que éste contó desde su concepción con un mecanismo de financiamiento muy sofisticado y bien elaborado, que estaría respaldado principalmente por la Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA). Se creó con altos estándares de transparencia en todo el proceso, y quedó como evidencia de ello que fue auditado constantemente por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Además, se firmó un convenio con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para adoptar las mejores prácticas internacionales.

Un argumento más, respaldado por diversos autores de esta obra, es que se veía el NAICM como un catalizador económico que iría más allá de lo aeroportuario, pues se crearía además un polo de

desarrollo socioeconómico en una región con importantes rezagos sociales. Para Gerardo Ferrando Bravo este aspecto era radicalmente lo contrario; él argumenta que la solución a la saturación del AICM debía privilegiar «el bienestar general y no ciertos intereses económicos» (p. 357). Esto coincidió ligeramente con la evidencia que expone Salomón Chertorivski, quien considera respecto a la infraestructura aeroportuaria que esto «no [significa] una derrama económica para desarrollar el entorno, sino que [es] un factor de empobrecimiento» (p. 98).<sup>3</sup>

Aunque los argumentos de carácter técnico estaban a favor de la construcción del NAICM, el proyecto enfrentó diversos obstáculos. Uno de ellos se presentó durante la administración de Vicente Fox en forma de movimiento social —el de San Salvador Atenco—, que se tornó violento y cuya atención terminó causando violaciones a los derechos humanos, como escriben Carlos Morán Moguel (p. 219) y Rosario Robles Berlanga (p. 291), y obligó a la primera cancelación del proyecto. Por .....

<sup>3</sup> Salomón Chertorivski expone esta evidencia para respaldar la cancelación del AICM y rebatir los argumentos respecto a que esto afectaría los empleos que dicho aeropuerto generaría en la zona.

su parte, Jorge Castañeda Gutman critica que la oferta de compra de tierras a los ejidatarios fue «tan baja, tan ridícula», que se perdió la «batalla ante la opinión pública» (p. 256), lo cual pone de manifiesto que se subestimó el factor político y de gobernanza, y esto dio como resultado un menor apoyo del que pudo haber tenido. Por su parte, Calderón reanudó el proyecto con mucha discreción y bajo perfil para minimizar obstáculos políticos (p. 33), lo que autores como Fernando Bravo perciben como un acto en contra de la transparencia (p. 356).

Del otro lado de la cuestión, se argumenta que la decisión de cancelar el proyecto se basó en una lógica que priorizó argumentos políticos y sociales, acusaciones de corrupción y una alternativa de desarrollo económico en la materia; aunque los testimonios a favor de la cancelación son los menos, amplifican los puntos de fricción del proyecto de Texcoco. Sin duda alguna, el principal fue el relativo a lo expuesto públicamente por el expresidente Andrés Manuel López Obrador, quien argumentó que existía corrupción, lo cual niegan los exfuncionarios del NAICM de manera categórica, pues sugirieron que su no comprobación es suficiente para descartarla. Aunque, desde otro punto de vista, la no comprobación podría significar

impunidad; por ejemplo, Tatiana Clouthier confirmó haber recibido datos graves de corrupción (p. 314); sin embargo, aclaró que la persona que se los entregó no quiso dar un testimonio, por lo que esto es visto como una estrategia para denostar el proyecto del NAICM.

Los autores de esta obra que defienden la cancelación del aeropuerto de Texcoco sostienen que el problema de la saturación del AICM no se dejó de atender y, a su vez, secundan el llamado plan alternativo, consistente en la creación del Sistema Aeroportuario Metropolitano (SAM) propuesto por José María Riobóo y Sergio Samaniego —dice Jiménez Espriú (p. 193)—, quienes vieron la posibilidad de operar la Base Aérea Militar de Santa Lucía —luego de construir en ella el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA)— en forma simultánea con el AICM y el aeropuerto de Toluca. Esto era respaldado con estudios técnicos de empresas especializadas en la materia, que aseguraban que existe compatibilidad si se usan nuevas tecnologías y un sistema sofisticado de coordinación. Sin embargo, autores de esta obra contrarios al plan alternativo en cuestión argumentan que una de sus principales limitaciones es la interferencia en el espacio aéreo, que complica la sincronización y operación eficiente de

ambos aeropuertos al mismo tiempo y limita su capacidad conjunta, como afirma Federico Patiño Márquez (p. 336).

Como se observa hasta este punto, el debate sobre la cancelación del NAICM es una compleja batalla de narrativas. Por ello es importante reiterar que el lector no debe esperar sólo posiciones técnicas, sino también la reafirmación de valores y juicios ideológicos para refrendar una u otra postura. Entre ambas, vale la pena analizar una posible subestimación de las acusaciones de corrupción ya que, por un lado, los promotores del NAICM insisten en la falta de evidencias que la acrediten; en este sentido, la insistencia en que la corrupción no ameritaba la cancelación sino la sanción de los responsables pasa por alto que la ausencia de castigo bien podría indicar impunidad.

En otro orden de ideas, la mayoría de los autores, tanto a favor como en contra de la cancelación, coinciden en que los militares no deberían administrar aeropuertos. Si bien se reconoce que el AIFA se construyó en «tiempo récord» con el liderazgo de ingenieros militares, y esto abrió la puerta a la consideración de usar al Ejército y la Marina en otros proyectos de obra civil, la vocación militar, que se basa en una línea de mando estrictamente jerárquica, se contrapone a la de administración civil,

que requiere diálogo y consensos horizontales. De ahí el temor de los críticos de esta nueva manera de hacer las cosas de que caiga en un proceso de militarización.

Respecto a la consulta popular utilizada para fortalecer la decisión de cancelar el NAICM, se argumenta que la empleó el presidente electo principalmente como una herramienta política para zanjar un debate técnico que parecía atascado. En esta obra, Jiménez Espriú afirma que la decisión de cancelar finalmente el AICM se basó en el resultado de la consulta, a la que ve como un acto político con una «dimensión ética significativa» (p. 204). No obstante, califica la crítica generalizada de los defensores del aeropuerto de Texcoco como maniobra populista y no representativa. Para Calderón fue «un ejercicio de política entre las bases electorales de Morena» (p. 42)<sup>4</sup> que no cumplía con los requisitos constitucionales, y cuya promoción ante la opinión pública tenía como objetivo estigmatizar al NAICM como el «aeropuerto de los ricos», como afirma Patiño Márquez (p. 340).

El desenlace de este conflicto de visiones opuestas fue la implementación del .....

<sup>4</sup> Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) es el partido político fundado por López Obrador.

sAM, que según argumentan los detractores de la cancelación del NAICM opera en condiciones deficientes y con operaciones reducidas, mientras que el AIFA muestra señales de un aumento lento pero sostenido de su tráfico, lo cual indica que el problema original de la saturación no ha sido resuelto. Por su parte, los defensores del sAM coinciden en que su uso ha tenido un incremento de pasajeros lento, lo que justifican como un efecto secundario de la pandemia de covid-19.

Cada lector le dará a este libro un valor personal acorde a sus inquietudes por conocer las causas y consecuencias de haber cancelado el proyecto del NAICM. Sin embargo, no es posible ignorar su utilidad como documento histórico que registra el desenlace de un proyecto que nunca terminó de gestarse y marca un punto claro de cambio de régimen que deja una fuerte nostalgia o esperanza en varios autores de que el proyecto de Texcoco pudiera retomarse en el futuro, como dice Miguel Ángel Gurría (p. 109).

Queda claro que el editor de esta obra intentó equilibrar las voces al ofrecerles un espacio a autores de ambas posturas para que expusieran sus argumentos respecto al tema en cuestión, por lo que no se debe perder de vista que el desequilibrio de las argumentaciones incluidas en ella no es

producto de un sesgo de selección, sino del desinterés de los representantes de la visión «triunfante» en participar. La lección que ofrecen los testimonios de este volumen es que decisiones de infraestructura de esta magnitud no pueden basarse únicamente en su viabilidad técnica o financiera, sino que deben integrar el consenso social, la transparencia total y la viabilidad política de largo plazo, para evitar que la confrontación ideológica y la politización triunfen sobre el desarrollo estratégico del país. La pregunta subyacente que plantea el volumen es si esa «grandeza» propuesta era realmente adecuada o si, como afirmaban sus críticos, se trataba de un lujo innecesario en un país con altos índices de pobreza, en el que finalmente se optó por establecer el Sistema Aeroportuario Metropolitano, que es visto como una solución «austera, funcional y bella», mientras que sus detractores la catalogan como una solución «chata» —afirmación de Aurelio Nuño Mayer (p. 273)—, lo cual refleja una fuerte polarización respecto la toma de esta decisión.

#### *Referencia*

Cárdenas-Sánchez, E. (editor) (2025). *Texcoco. La decisión del presidente. La historia contada por sus protagonistas.* Vol. I. México: CEEY.



## ..... LINEAMIENTOS EDITORIALES

### *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 sujeta a cambios presupuestales que se puedan presentar en versiones subsiguientes.

### *Pautas de publicación para autores*

*Redacción.* La extensión máxima de los trabajos —incluyendo notas al pie y bibliografía— 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 50-100 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 5 líneas o hasta 40 pa-

labras, 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 antecedidos 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 bibliográficas.* La bibliografía debe ser presentada al final del trabajo, ordenada alfabéticamente y ajustarse al siguiente esquema:

- a. Libros: apellidos, nombre, año (entre paréntesis), título (en cursivas), ciudad, editorial.
- b. Artículo compilado en libro: apellidos, nombre, año (entre paréntesis), título (entre comillas), la palabra en, nombre del compilador, título del libro (en cursivas), ciudad, 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 lo posible en un plazo no mayor a los 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, nacional o extranjera y de preferencia miembros del Sistema Nacional de Investigadores.
3. El nombre de los evaluadores permanecerá en el anonimato para el autor/a, 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/as dictaminadores/as 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 anti-plagio

Los autores de los manuscritos son enteramente responsables del contenido de sus colaboraciones, así como de garantizar que estas sean originales e inéditas. Como política para la prevención del plagio, la revista se reserva el derecho de revisar, mediante el uso de software anti-plagio *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 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](mailto:rc.rendiciondecuentas@gmail.com)

