

A 10 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

Buenas Prácticas en Anticorrupción, Derechos Humanos y Bienestar Social

Coordinadores de la obra

Dra. Miryam Georgina Alcalá Casillas	Mtra. Marisol Sánchez Zamudio
Mtra. Elizabeth Del Carmen Juárez Cordero	Lic. Francisco Ramírez Flores
Mtra. Eréndira Sarahí Pérez Ponce	Mtro. Hugo Gama Coria
C.p. Marco Antonio Bravo Pantoja	Dra. Lizett Puebla Solórzano
	Mtra. Azucena Marín Correa



SEA
SISTEMA ESTATAL
ANTICORRUPCIÓN
MICHOACÁN



A 10 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

**Buenas Prácticas en Anticorrupción,
Derechos Humanos y Bienestar Social**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia

ANA CAÑIZARES LASO

Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga

JORGE A. CERDIO HERRÁN

Catedrático de Teoría y Filosofía del Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional

MARÍA LUISA CUERDA ARNAU

Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón

MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Procesal de la UNED

CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO

Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

OWEN FISS

Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC

Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia

LUIS LÓPEZ GUERRA

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla

MARTA LORENTE SARIÑENA

Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia

VÍCTOR MORENO CATENA

Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

ANGELIKA NUSSBERGER

Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania) Miembro de la Comisión de Venecia

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)
y Presidente del Instituto Ibero-American
de La Haya (Holanda)

LUCIANO PAREJO ALFONSO

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid

CONSUELO RAMÓN CHORNET

Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia

TOMÁS SALA FRANCO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia

IGNACIO SANCHO GARGALLO

Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España

ELISA SPECKMAN GUERRA

Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM

RUTH ZIMMERLING

Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

A 10 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

Buenas Prácticas en Anticorrupción, Derechos Humanos y Bienestar Social

Coordinadores de la obra:

DRA. MIRYAM GEORGINA ALCALÁ CASILLAS
MTRA. ELIZABETH DEL CARMEN JUÁREZ CORDERO
MTRA. ERÉNDIRA SARAHÍ PÉREZ PONCE
C.P. MARCO ANTONIO BRAVO PANTOJA
MTRA. MARISOL SÁNCHEZ ZAMUDIO
LIC. FRANCISCO RAMÍREZ FLORES
MTRO. HUGO GAMA CORIA
DRA. LIZETT PUEBLA SOLÓRZANO
MTRA. AZUCENA MARÍN CORREA



tirant lo blanch
Ciudad de México, 2025

Copyright ® 2025

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede de reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

Este libro será publicado y distribuido internacionalmente en todos los países donde la Editorial Tirant lo Blanch esté presente.

Esta obra cuenta con Licencia Creative Commons vía: CC BY-NC-ND 4.0

© AA.VV.

© EDITA: TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Av. Tamaulipas 150, Oficina 502
Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100, Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 979-13-7021-636-8

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Lic. Carlos Alberto Gamiño García

*Presidente del Comité de Participación Ciudadana y en esa calidad,
Presidente del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción
y del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva.*

C.P. Marco Antonio Bravo Pantoja
Auditor Superior de Michoacán

Mtra. Marisol Sánchez Zamudio
Fiscal Especializada en Combate a la Corrupción

Lic. Francisco Ramírez Flores
*Encargado de Despacho de la Secretaría de Contraloría
del Gobierno del Estado de Michoacán*

Dra. Lizett Puebla Solórzano
*Magistrada Presidenta del Tribunal en Materia Anticorrupción
y Administrativa del Estado de Michoacán*

Mtro. Hugo Gama Coria
*Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia
y del Consejo del Poder Judicial del Estado*

L.A. Óscar Chávez Arriaga
Titular del Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Epitacio Huerta

L.C. Rubén Alejandro García Alcántar
Titular del Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Tangamandapio

Mtra. María Monserrat Farías Aguirre
Titular del Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Ziracuaretiro

Dra. Miryam Georgina Alcalá Casillas
Secretaria Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción



**Secretaría
de Contraloría**
GOBIERNO DE MICHOACÁN



PODER JUDICIAL
MICHOACÁN |

ASM
AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN

 **SEA**
SECRETARÍA EJECUTIVA
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
MICHOACÁN®

Comité Editorial de la Obra

Agradecimientos especiales y reconocimiento a su labor académica y profesional, por el apoyo en el proceso de revisión por pares y cuidado en el contenido de la obra a:

INTEGRANTES

Dr. Alejandro Vega Camarena

Dra. América Ivonne Zamora Torres

Dra. Claudia A. Verduzco Zamora

Dr. Demián Arévalo Orozco

Dr. Francisco Ramos Quiroz

Dr. Héctor Pérez Pintor

Dr. Jason A. Camacho Pérez

Mtro. José Octavio Cisneros Ruiz

Dr. Luis Alberto Téllez Pulido

Dra. María Teresa Vizcaíno López

Mtro. Víctor Alejandro Villegas Corona

Coordinadora del Comité Editorial

Mtra. Eréndira Sarahí Pérez Ponce

ÍNDICE

<i>Presentación. Una década de la Reforma Constitucional Anticorrupción en México: balance y aprendizajes.....</i>	13
SECCIÓN I	
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN	
<i>Capítulo 1. Estrategias Integrales Preventivas (Implementación ISO y Capacitación) para el Combate a la Corrupción y la Promoción de Derechos Humanos, en la Auditoría Superior de Michoacán</i>	21
C.P. MARCO ANTONIO BRAVO PANTOJA	
<i>Capítulo 2. Innovación Institucional con Enfoque Estratégico en la SESEA Michoacán.....</i>	41
DR. VÍCTOR HUGO VIEYRA	
DRA. MIRYAM GEORGINA ALCALÁ CASILLAS	
<i>Capítulo 3. La Importancia de la Investigación Financiera dentro de las Fiscalías Anticorrupción.....</i>	63
MTRA. MARISOL SÁNCHEZ ZAMUDIO	
DR. MARCO ANTONIO TORTAJADA ZAMORA	
<i>Capítulo 4. Más Allá del Diseño de la Política Estatal Anticorrupción y su Programa de Implementación en Michoacán: Los Retos de la Alineación Institucional</i>	85
DRA. AUREA IRERI CUPA TOVAR	
<i>Capítulo 5. Gobernar mediante decisiones: capacidades institucionales y fallas de política pública en la arquitectura anticorrupción mexicana.....</i>	105
MTRO. GILBERTO TINAJERO DÍAZ	
<i>Capítulo 6. Relevancia del Sistema Nacional de Fiscalización en la lucha anticorrupción en México y los retos para su óptima implementación</i>	137
MTRO. JESÚS ABDALA ABBUD YEPIZ	
<i>Capítulo 7. Desconfianza ciudadana y persistencia de la corrupción en México: un análisis desde la ENCIG 2023.....</i>	159
MTRA. MARÍA MONSERRAT FARÍAS AGUIRRE	

<i>Capítulo 8. Participación Ciudadana: Causas de la falta de denuncias en el Combate a la Corrupción.....</i>	179
--	-----

DR. RUBÉN DÍAZ LÓPEZ

DRA. MARCELA LETICIA LÓPEZ SERNA

SECCIÓN II

ANTICORRUPCIÓN EN Y DESDE: DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y MEDIO AMBIENTE

<i>Capítulo 9. El Nuevo Sistema Judicial en México. Estado de Derecho, Transparencia y Propuesta de Nuevos Indicadores de Gestión.....</i>	207
--	-----

DR. CLAUDIO ANTONIO GRANADOS MACÍAS

LIC. VÍCTOR HUGO GRANADOS ZAPATA

<i>Capítulo 10. El Acuerdo de Escazú como mecanismo promotor de justicia ambiental y como alternativa a la corrupción</i>	227
---	-----

DR. HÉCTOR CHÁVEZ GUTIÉRREZ

MTRO. CÉSAR AUGUSTO GUTIÉRREZ GARCÍA

<i>Capítulo 11. Corrupción y vejez: inclusión de las personas adultas mayores en las políticas públicas con enfoque de derechos humanos</i>	247
---	-----

MTRA. ELIZABETH OLIVARES GUEVARA

DR. LEOPOLDO ZÁRATE GARCÍA

SECCIÓN III

ESTRATEGIAS PREVENTIVAS: EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DE CULTURA DE INTEGRIDAD

<i>Capítulo 12. Fomento a la Cultura Anticorrupción en México: Una Mirada Desde la Educación Básica.....</i>	267
--	-----

DRA. LAURA ERANDI CÁZARES ROSALES

DR. JUAN MANUEL TELLO CONTRERAS

<i>Capítulo 13. Del diagnóstico general de la implementación del SNA en las UPES: caso de la Universidad de Guanajuato</i>	295
--	-----

DR. JOSÉ JAFET NORIEGA ZAMUDIO

MTRO. CÉSAR GILBERTO GUERRERO RIZO

LIC. KATHIA TAMARA SANTIBÁÑEZ VÉNEGAS

<i>Capítulo 14. SESLAN EDUCA: Un modelo replicable de capacitación anticorrupción desde Nayarit.....</i>	319
--	-----

MTRO. JUAN CARLOS ALVARADO VÁZQUEZ

DRA. MYRNA MÉNDEZ MARTÍNEZ

Presentación

Una década de la Reforma Constitucional Anticorrupción en México: balance y aprendizajes

El combate a la corrupción en nuestro país ha transitado en las últimas dos décadas de una serie de esfuerzos gubernamentales aislados hacia un modelo de coordinación institucional articulado a través del SNA. Este nació en 2015 mediante la reforma al artículo 113 constitucional, en un contexto de escándalos de corrupción política y crisis de legitimidad en el gobierno federal. El nuevo andamiaje institucional reconoció la naturaleza sistémica del fenómeno de la corrupción y promovió políticas integrales orientadas no sólo a la sanción, sino también a la prevención y el control, así como la rendición de cuentas; incorporando la fiscalización, la transparencia y la participación ciudadana como ejes fundamentales (Merino, 2018; Sandoval, 2024).

En el marco del décimo aniversario de la Reforma Constitucional en materia de anticorrupción en México, que ofrece un escenario pertinente para reflexionar sobre sus alcances, límites y aprendizajes derivados de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y de las instancias locales, ha significado un cambio paradigmático en la arquitectura institucional del país: se han construido mecanismos de coordinación, se han generado políticas públicas innovadoras, y se han abierto espacios de diálogo con la sociedad civil y la academia. Sin embargo, la corrupción persiste como uno de los problemas públicos más complejos y transversales, afectando no solo la eficacia gubernamental, sino también el goce de los derechos humanos y el bienestar social. Por ello, la presente obra nace de esta doble condición: el reconocimiento de avances y buenas prácticas, y la conciencia de que los retos estructurales exigen un enfoque multidisciplinario, plural y comprometido con la construcción de valor público.

A diferencia de estudios que se concentran en visiones estrictamente normativas o en diagnósticos de reformas institucionales, este libro apuesta por visibilizar las buenas prácticas desde diferentes

dimensiones, materias y espacios; las innovaciones y los aprendizajes que distintos actores: universidades, fiscalías, órganos de fiscalización, poderes judiciales, organizaciones ciudadanas y organismos internacionales, han construido para enfrentar la corrupción.

En su conjunto, este libro surge entonces como un balance crítico y propositivo que explora dimensiones diversas: desde la fiscalización y la investigación financiera, hasta la educación básica y la capacitación ciudadana; desde el fortalecimiento institucional y el diseño estratégico, hasta los vínculos entre corrupción, derechos humanos, justicia y medio ambiente.

La obra se estructura en tres ejes temáticos:

Sección I. Fortalecimiento institucional anticorrupción

La primera parte de la obra examina la arquitectura y las capacidades institucionales y organizacionales que sostienen al SNA y SEA; al respecto Marco Antonio Bravo Pantoja documenta la experiencia de la Auditoría Superior de Michoacán, al implementar normas internacionales ISO 9001 e ISO 37001, vinculando la certificación de procesos con la capacitación continua y la protección de derechos humanos.

Por su parte, Víctor Hugo Veyra Avilés y Miryam Georgina Alcalá Casillas presentan un estudio de caso de la SESEA Michoacán, destacando cómo la innovación institucional y la adopción de metodologías de gestión estratégica potencian la efectividad, los trabajos en equipo y la transparencia en el uso de recursos públicos.

A su vez, Marisol Sánchez Zamudio y Marco Antonio Tortajada Zamora abren el debate sobre la importancia de crear Unidades de Inteligencia Patrimonial y Financiera en las Fiscalías Anticorrupción, para robustecer la investigación penal mediante evidencia financiera y análisis patrimonial.

Igual, desde Michoacán, con el caso de estudio de la Política Estatal Anticorrupción, Áurea Ireri Cupa Tovar analiza los retos de estos instrumentos de planeación general teniendo como eje la alineación interinstitucional, recordando que la coherencia organizacional es tan importante como el diseño normativo.

Gilberto Tinajero Díaz abre el debate analítico con una apuesta desde las llamadas “Ciencias de Políticas” y sus autores clásicos, a través del análisis de la decisión pública como núcleo de la política anticorrupción, señalando que la eficacia institucional depende de procesos de decisión transparentes, deliberativos y organizacionales, más allá de la mera enunciación de fases del ciclo de políticas.

En esta misma línea discursiva, Jesús Abdala Abbud Yepiz explora la relevancia del Sistema Nacional de Fiscalización, poniendo énfasis en su eficacia y las condiciones de autonomía, coordinación y profesionalización del servicio público. La hipótesis central es clara: sin un piso institucional sólido, el SNF difícilmente podrá cumplir con su misión.

María Monserrat Farías Aguirre aborda un estudio sobre la persistente desconfianza ciudadana frente a la corrupción, apoyándose en datos de la ENCIG 2023, que reflejan cómo las percepciones sociales constituyen un reto político y cultural para el sistema anticorrupción.

En términos de la denuncia ciudadana, Rubén Díaz López y Marcela Leticia López Serna estudian las causas de la falta de ellas, identificando barreras estructurales y socioculturales, así como el potencial de nuevas herramientas digitales para revertir esta situación.

Sección II. Anticorrupción en y desde: derechos humanos, justicia y medio ambiente

Que buscar ampliar los enfoques de estudio, al reconocer que la corrupción vulnera derechos fundamentales, debilita la justicia y afecta la sostenibilidad ambiental.

Claudio Antonio Granados Macías y Víctor Hugo Granados Zapatá analizan el nuevo sistema judicial en México, planteando indicadores de gestión que vinculan transparencia, eficiencia y acceso efectivo a la justicia como Derecho Humano.

Por su parte, Héctor Chávez Gutiérrez y César Augusto Gutiérrez García, abordan el Acuerdo de Escazú como un instrumento innovador que fortalece la justicia ambiental y ofrece mecanismos para prevenir la captura institucional por intereses privados en un área tan importante y poco estudiada como lo es la relación entre Corrupción y problemáticas de carácter medioambiental.

En un terreno novedoso, Elizabeth Olivares Guevara y Leopoldo Zárate García examinan desde un estudio de caso en suma interesante: la relación entre corrupción y vejez, visibilizando cómo las personas adultas mayores son particularmente vulnerables a prácticas discriminatorias y clientelares, y proponiendo medidas inclusivas con enfoque de derechos humanos.

Sección III. Estrategias preventivas: educación, capacitación y cultura de integridad

Reúne estudios y experiencias preventivas y pedagógicas que consolidan la cultura de integridad. En primer lugar, la educación básica aparece como pilar en el capítulo de Laura Erandi Cázares Rosales y Juan Manuel Tello Contreras, quienes proponen y analizan la incorporación de la cultura anticorrupción en la educación básica, destacando la relevancia de formar valores y actitudes cívicas desde la infancia, vinculando reformas legales y contenidos curriculares.

Por lo que corresponde a Educación Superior, José Jafet Noriega Zamudio, César Gilberto Guerrero Rizo y Katia Tamara Santibáñez Venegas, examinan las adecuaciones estructurales, pero en las Universidades Públicas Estatales, mostrando cómo estas instituciones han avanzado en armonización normativa y procesos de integridad vinculados al SNA.

Finalmente, el proyecto SESLAN EDUCA, presentado por Juan Carlos Alvarado Vázquez y Myrna Méndez Martínez, muestra un ejemplo de innovación ciudadana y educativa, como una plataforma replicable de capacitación anticorrupción desde Nayarit, que aprovecha tecnologías abiertas para socializar la formación en integridad pública.

Desde la coordinación de esta obra se insta a que la corrupción, como problema público complejo, exige respuestas igualmente integrales, sistémicas y multidisciplinarias: instituciones fuertes, procesos de decisión legítimos, ciudadanía participativa, justicia con indicadores claros, inclusión de grupos vulnerables y cultura de integridad desde la infancia. Por ello, este libro busca contribuir a un balance multidimensional y desde una pluralidad de voces en un momento como lo es una década de la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), documentando buenas prácticas, estableciendo

desafíos y, sobre todo, proponiendo caminos posibles hacia una segunda década del Sistema más sólida, íntegra y efectiva.

Cada sección aporta piezas relevantes y novedosas para las personas que laboran en las instituciones que conforman el SNA, pero también para personas que toman decisiones en la agenda pública, así como para quienes se dedican al análisis de políticas públicas en México; con la premisa de que el Sistema Nacional Anticorrupción y las Políticas Anticorrupción en el país no se entienden como un simple listado de normas, acciones e indicadores, sino como un proceso vivo de toma de decisiones, aprendizajes institucionales (y profesionales) y de un permanente objetivo de creación de valor público en coparticipación ciudadana.

Desde la coordinación editorial, agradecemos a las y los autores por su compromiso, a las instituciones que respaldaron este esfuerzo, al cuerpo académico-editorial por sus puntuales observaciones y a quienes, desde distintos espacios, mantienen la convicción de que la integridad y el Estado de Derecho son pilares del bienestar social en los que debemos seguir trabajando hasta su concreción plena.

Eréndira Sarahí Pérez Ponce

Co-coordinadora del libro

Sección I

**FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL
ANTICORRUPCIÓN**

Capítulo 1

Estrategias Integrales Preventivas (Implementación ISO y Capacitación) para el Combate a la Corrupción y la Promoción de Derechos Humanos, en la Auditoría Superior de Michoacán

C.P. MARCO ANTONIO BRAVO PANTOJA

Auditor Superior de Michoacán

Resumen. Este artículo analiza la implementación estratégica de las normas ISO 9001:2015 (Sistema de Gestión de Calidad - SGC) e ISO 37001:2016 (Sistema de Gestión Antisoborno - SGAS) en la Auditoría Superior de Michoacán (ASM) como una buena práctica institucional en la lucha contra la corrupción y la garantía de los derechos humanos. Iniciada en 2021, esta iniciativa busca certificar procesos clave como "Planeación y Fiscalización, Investigación y Substanciación de Procedimientos de Responsabilidad Administrativa", fortaleciendo la rendición de cuentas.

Se exploran las fases de implementación, desde el diseño documental y la capacitación del personal hasta las auditorías internas y el proceso de certificación con Det Norske Veritas (DNV). La implementación de estos estándares internacionales, especialmente ISO 37001, se vincula directamente con la prevención del soborno, la mejora de la transparencia, la eficiencia operativa y el fomento de una cultura de integridad, elementos cruciales para una fiscalización efectiva y la salvaguarda de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Asimismo, se destaca la visión preventiva, orientadora y con vocación de servicio del Órgano Fiscalizador, orientada a coadyuvar mediante el acompañamiento a los entes públicos en la mejora de sus procesos, contribuyendo de manera frontal al combate a la corrupción. La experiencia de la ASM se presenta como un modelo replicable para otras entidades en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

Palabras clave: ISO 9001, ISO 37001, Capacitación, Combate a la Corrupción, Derechos Humanos.

Abstract. This article analyzes the strategic implementation of ISO 9001:2015 Quality Management System (QMS) and ISO 37001:2016 Anti-Bribery Management System (ABMS) standards at the Auditoria Superior de Michoacán (ASM) as a good

institutional practice in the fight against corruption and the guarantee of human rights. Launched in 2021, this initiative aims to certify key processes such as “Planning and Auditing, Investigation and Substantiation of Administrative Proceedings,” thereby strengthening accountability.

The article explores the implementation phases, from documentation design and staff training to internal audits and the certification process with Det Norske Veritas (DNV). The adoption of these international standards, particularly ISO 37001, is directly linked to bribery prevention, enhanced transparency, operational efficiency, and the fostering of an integrity culture, all crucial for effective public oversight and the safeguarding of citizens' fundamental rights. ASM's experience is presented as a replicable model for other entities within Mexico's National Anticorruption System.

Keywords: ISO 9001, ISO 37001, Training, Anti-Corruption, Human Rights.

INTRODUCCIÓN

La corrupción ha sido un fenómeno desde los orígenes de las ciudades-estado que se encuentra documentado en las normas éticas y religiosas más antiguas, incluso en la Sagrada Escritura. La Ley de las XII Tablas y la Lex Aclilia Repetundarum son consideradas predecesoras de las normas anticorrupción (Myers Gallardo & Rouzaud Anaya, 2016).

En la Grecia de Platón y Aristóteles, se ponderó el interés general como el bien supremo, ya que de lo contrario el espíritu y la ciudad se corromperían. En el Renacimiento, Maquiavelo no solo observó la corrupción, sino que la integró en su análisis del poder. Para él, la corrupción era la “falta de virtud”, pero también una realidad ineludible de la política. Su preocupación recurrente era la búsqueda de remedios institucionales políticos y morales para prevenir y erradicar la corrupción política, mediante respuestas sistémicas, no solo individuales. (Brioschi, 2004).

Es decir, ante el “desprecio por la legalidad y en consecuencia el triunfo de la ilegalidad y la inmoralidad” (*13o Seminario Internacional Combate a la corrupción: Panel 5*, 2024). Se requiere empotrar leyes e instituciones para controlarla. Es así que, para el caso de México, Mérino (2018) sostiene que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) surgió de la idea de la corrupción como un problema estructural y

sistémico, diverso en sus consecuencias y mucho mayor que la comisión de faltas o delitos individuales o errores burocráticos.

No obstante, de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya se establecían los principios¹ de “eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas” para los sectores productivos del Estado. Prevalecía la fugas de reos,² el Caso de Monex y el financiamiento de campañas,³ acusaciones de corrupción de ex gobernadores, la casa blanca, escándalos transnacionales y bancarios,⁴ que fueron escándalos que sacudieron al país durante el sexenio del ex Presidente Enrique Peña Nieto (Navarro & Vázquez, 2017).

Ante este escenario político, mediante un proceso de múltiples iniciativas y un amplio debate en el Congreso de la Unión, con una significativa participación de la sociedad civil y los partidos políticos representados en el Senado y la Cámara de Diputados, dieron forma y cause a la reforma constitucional de 2015 en México marcando un precedente fundamental en el diseño institucional para el combate a la corrupción, al establecer el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y sus réplicas a nivel estatal, los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA).

Estos sistemas fueron concebidos para enfrentar la corrupción como un fenómeno estructural, más allá de meras conductas subjetivas, que generaban la privatización de bienes públicos. A los años y la experiencia generada en la implementación de estos mecanismos, se

¹ Artículo 25 de la CPEUM.

² Las Fugas de Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera (2014-2015).

³ Aunque los hechos iniciales ocurrieron durante la campaña presidencial de 2012, las denuncias y la investigación periodística de Carmen Aristegui sobre el caso Monex continuaron siendo un tema central durante el sexenio de Peña Nieto (Buscaglia, 2015).

⁴ Una investigación del Senado de Estados Unidos en 2012 reveló que el banco HSBC pudo haber sido utilizado por narcotraficantes mexicanos para introducir ganancias ilegales al sistema financiero formal. Las sucursales de HSBC en Sinaloa, México, habrían canalizado unos 1,100 millones de dólares en efectivo a Estados Unidos solo en 2008, utilizando métodos sofisticados como cajas especiales para ocultar el dinero. La institución financiera pagó una multa de 1,920 millones de dólares. En febrero de 2015, el gobierno suizo abrió otra investigación contra HSBC por presunto lavado de dinero. (Buscaglia, 2015)

inscriben esfuerzos y desafíos como la opacidad y la resistencia burocrática (Mexicana, 2016).

Es en este contexto en que la toma de conciencia sobre la corrupción en nuestro sistema político se ha vuelto un fenómeno presente y omnímodo, lo que nos obliga e impulsa a estudiarlo y abordarlo desde la función pública.

La Auditoría Superior de Michoacán (ASM), como parte del Sistema Estatal Anticorrupción, emprendió una iniciativa estratégica para fortalecer sus procesos y la cultura de integridad a través de la implementación de dos normas internacionales clave: ISO 9001:2015 para la gestión de calidad e ISO 37001:2016 para la gestión antisoborno. Complementándose con un vigoroso refuerzo en la capacitación preventiva. Esfuerzo que se alinea directamente con el objetivo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA) Michoacán de documentar buenas prácticas institucionales y ciudadanas que vinculen el combate a la corrupción y su contribución en la garantía y promoción de los derechos humanos.

EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

La corrupción en México, como en muchas otras naciones, es un fenómeno complejo con profundas raíces históricas y consecuencias devastadoras para el desarrollo social, político y económico (Myers Gallardo & Rouzaud Anaya, 2016). No es reduce a un problema de comportamiento individual, sino una falla sistémica que socava la confianza en las instituciones y afecta directamente el ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales de la ciudadanía (Merino, 2018). Merino (2024) sostiene que “la apropiación ilegítima de lo público, definida como corrupción”, impide la asignación eficiente de recursos y el acceso equitativo a servicios esenciales, comprometiendo así derechos como la educación, la salud, la vivienda y la justicia (Merino, 2024; Tablante, 2018). La impunidad, en particular, fomenta y perpetúa los actos de corrupción, haciendo urgente la necesidad de mecanismos efectivos para erradicarla y garantizar una justicia independiente e imparcial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un marco fundamental para la transparencia y la rendición de cuentas, consagrando el derecho a la información como un derecho humano (arts. 6, 7, 8, 119). Toda información en posesión de autoridades y entidades que manejen recursos públicos es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, siempre prevaleciendo el principio de máxima publicidad. Además, la Constitución mandata la publicación de información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y el cumplimiento de objetivos. La inobservancia de estas disposiciones debe ser sancionada.

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) surgió como una respuesta a la “poca rendición de cuentas” y al “fallo de las instituciones” ante la ciudadanía (*13o Seminario Internacional Combate a la corrupción: Panel 5*, 2024). Previo a su creación, la corrupción era un tema “tabú” que rara vez se mencionaba públicamente. Un “punto de inflexión” para el estado mexicano y la lucha anticorrupción fue la reforma constitucional de 2014, que dio paso al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y posteriormente, a la reforma constitucional que culminó en 2017 con la entrada del primer Comité de Participación Ciudadana (CPC). La reforma constitucional que instituyó el Sistema Nacional Anticorrupción fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 2015 (Moraga & Félix, 2019).

El SNA fue diseñado para operar como un sistema integral con el objetivo de prevenir, investigar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, así como fiscalizar y controlar los recursos públicos (Merino, 2018). Se integra principalmente por un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana (CPC), con el apoyo de una Secretaría Ejecutiva (SESNA) y la coordinación con los Sistemas Locales Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

Como un dato significante es la Plataforma Digital Nacional (PDN), componente clave del Sistema Nacional Anticorrupción, que

ha tenido un avance de manera gradual, pero con logros significativos. Si bien su Sistema de Evolución Patrimonial (S1) inició operaciones en 2024 y no se completará hasta 2026, ya se han conectado más de 900 municipios y operan algoritmos de inteligencia. Estos cruzan datos de declaraciones patrimoniales (S1), servidores públicos sancionados (S3) y Sistema de Información Pública de contrataciones (S6) para identificar posibles contrataciones indebidas y abuso de autoridad. Además, el desarrollo de software libre mediante un “mercado digital anticorrupción” ha sido fundamental para democratizar el acceso a esta tecnología en municipios con capacidades limitadas. (*13o Seminario Internacional Combate a la corrupción: Panel 5, 2024*).

Por lo que creemos que el Sistema Nacional Anticorrupción representa un gran esfuerzo en la modernización institucional de México, demostrando que es posible transformar un tema que antes era tabú en una política pública integral y transparente.

En lo referente al Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán, en el ámbito digital, el Sistema 5, de Denuncia Ciudadana (SIDESEA) ha logrado la adhesión de 60 ayuntamientos. La plataforma “Alerta SEA”, lanzada por la SESEA en septiembre de 2024, había registrado 2 alertas al 31 de octubre de 2024. (*Informes y Recomendaciones No Vinculantes, s. f.*).

Con estas mejoras en herramientas digitales, es evidente el inédito e inusitado progreso de la humanidad que se manifiesta en el Siglo XXI. Cuestión que sólo tenderá a crecer con la inteligencia artificial (IA), ya que como afirma Harari (2018) se puede analizar el sistema financiero y monetario de una forma que pocos humanos pueden entender, haciendo que las finanzas sean tan complejas que ningún humano pueda comprenderlas por completo a medida que la IA mejora. “Esta misma capacidad podría utilizarse para identificar fraudes o desvíos de fondos que se ocultan en la complejidad del sistema” (Harari, 2018).

EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE MICHOACÁN

La creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Michoacán se materializó el 6 de junio de 2017 con la aprobación mayoritaria de su

ley por 38 de los 40 diputados integrantes de la 73 Legislatura. (Quadratín Michoacán, 2017). Dicha ley, el 18 de julio de ese mismo año, fue publicada en el Periódico Oficial.

Entre sus facultades se encuentran elaborar su programa de trabajo anual, establecer bases de coordinación, diseñar y promover políticas públicas, requerir información a los Órganos del Estado, emitir recomendaciones públicas no vinculantes, y publicar un informe anual de avances. Se reúne al menos cada tres meses en sesión ordinaria, las cuales son públicas, y las determinaciones se toman por mayoría de votos.⁵⁶

En el análisis de sus informes publicados en la página web⁷ del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán se destacan en cuanto a las investigaciones y sanciones, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) inició 103 carpetas de investigación por presuntos delitos relacionados con corrupción entre octubre de 2020 y agosto de 2021, y 98 casos entre noviembre de 2019 y septiembre de 2020. Del total de casos de la FECC en el período 2020-2021, 22 concluyeron, con 8 por incompetencia y 8 por no ejercicio de la acción penal.

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA) recibió 83 denuncias entre noviembre de 2021 y noviembre de 2022. Un total de 966 denuncias fueron recibidas por la Secretaría de Contraloría del Estado de Michoacán (SECOEM) entre diciembre de 2022 y octubre de 2023, de las cuales 474 fueron directas y 144 a través de plataformas digitales. A septiembre de 2024, la SESEA mantenía 184 expedientes de denuncias en trámite, con 94 originadas en 2023 y 64 en 2024. Se emitieron sentencias sancionatorias contra 4 servidores públicos y 1 particular en 2022-2023, con sanciones que incluyeron destitución, inhabilitación (desde 3 meses hasta 10 años) y sanciones económicas. El Instituto Michoacano de Acceso a la Infor-

⁵ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Artículos 8 y 9.

⁶ Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, Artículos 5, 6, 7.

⁷ Disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx/index.php/comite-coordinador/informes-y-recomendaciones>

mación Pública (IMAIP) también impuso multas a 19 ayuntamientos por incumplimientos (*Informes y Recomendaciones No Vinculantes*, s. f.).

Las actividades de capacitación y difusión del SEA en Michoacán son notables. Entre diciembre de 2022 y octubre de 2023, se llevaron a cabo 11 foros y capacitaciones con un estimado de 1,600 asistentes, y 300 asistentes más a través de modalidades web o híbridas. En el período 2023-2024, 1,326 personas se beneficiaron de foros y talleres, incluyendo 21 talleres, 1 encuentro nacional y 1 diplomado. El IMAIP ofreció 50 capacitaciones entre octubre de 2020 y agosto de 2021, y 42 talleres y cursos en materia de protección de datos personales en 2021-2022. Se realizaron 5 talleres sobre gestión de riesgos de corrupción en 2022-2023, beneficiando a un total de 78 servidores públicos (*Informes y Recomendaciones No Vinculantes*, s. f.).

Por lo anterior, es evidente el gran esfuerzo que se ha realizado en Michoacán para combatir la corrupción, promoviendo una cultura de honestidad y transparencia, a través de amplios esfuerzos de capacitación y sensibilización que reconocen el daño que la corrupción y la opacidad representan.

BREVE HISTORIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN

A dos años de haberse instalado el Congreso Constituyente del Estado Michoacán, el 23 de noviembre de 1827, la Segunda Legislatura Constitucional, crea la Contaduría General de Hacienda. En 1830 se adiciona dicha Ley.⁸ Y para el mes de agosto de 1832, en la Cuarta Legislatura, se estableció la Contaduría General de Glosa.⁹ En noviembre de 1832, se nombrará al personal a ésta¹⁰ y en julio de 1872 surge la nueva institución¹¹ (Coromina, 1886).

⁸ Coromina, Amador. *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidas en el Estado de Michoacán*. Morelia, Imprenta de los hijos de I. Arango, t. IV, p. 76

⁹ Idem, t. V, p. 51.

¹⁰ *Idem*, t. V, p. 82.

¹¹ *Idem*, t. XXI, p. 55.

En 1878 se suprime la Contaduría de Glosa,¹² en razón de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo en Hacienda y Gobernación.¹³ Dicha Institución de fiscalización será restablecida en el año 1879.¹⁴ Y desde 1884 la Contaduría de Glosa quedará como una sección de la Secretaría del Congreso.¹⁵ No será hasta el 27 de marzo de 2003 en que la LIX Legislatura aprobó la Ley de Fiscalización Superior, dando nueva denominación quedando como la Auditoría Superior de Michoacán, dotándosele de su primer Reglamento Interior el 1º de junio de 2004.

DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN

En lo local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo establece un marco fundamental para la transparencia y la rendición de cuentas, estableciendo que todas las personas gozarán de los derechos humanos y sus garantías, interpretados de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo siempre la protección más amplia.¹⁶

La Auditoría Superior de Michoacán (ASM), como entidad de fiscalización dependiente del Congreso del Estado, tiene autonomía técnica, de gestión y capacidad para que en el ejercicio de sus atribuciones decida sobre su organización interna, ejercicio de su presupuesto, funcionamiento y resoluciones,¹⁷ en los términos que disponga la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo. Su función consiste en revisar, fiscalizar y evaluar la gestión de los poderes del Estado, los ayuntamientos, los gobiernos comunales y todas las demás entidades públicas estatales y municipales que manejan fondos públicos, incluyendo

¹² Idem, t. XXIV, 1888, p. 182.

¹³ Idem, t. XXIV, 1888, p. 182.

¹⁴ Idem, t. XXIV, 1888, p. 227.

¹⁵ Idem, t. XXVII, p 53.

¹⁶ Artículo 1º.

¹⁷ Artículo 133.

organismos autónomos y cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los recursos transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica.¹⁸ La fiscalización se realiza bajo los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, de forma simultánea, anual, posterior, externa, independiente y autónoma.¹⁹

La ASM tiene la facultad de fiscalizar los ingresos, egresos, patrimonio, deuda, y el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de las entidades fiscalizadas, además de realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.²⁰ También puede investigar actos u omisiones que pudieran implicar irregularidades o conductas ilícitas en el manejo de fondos públicos y efectuar visitas domiciliarias para exigir la exhibición de documentos indispensables para sus investigaciones. La ASM puede solicitar y revisar información de ejercicios anteriores a la Cuenta Pública en revisión en casos específicos, como programas o proyectos multianuales, o derivado de denuncias de presuntos daños al patrimonio público.²¹

La Auditoría Superior de Michoacán puede imponer los medios de apremio que establezca la ley, y aplicar multas por obstrucción en la atención a sus requerimientos o por la presentación de información notoriamente impertinente. Derivado de sus investigaciones, la ASM promueve las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal en Materia Anticorrupción y Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.²² Además, la ASM puede presentar denuncias penales ante el Ministerio Público si se detecta la probable comisión de algún delito.²³

¹⁸ Artículo 2º de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo.

¹⁹ Artículo 1º

²⁰ Artículo 134 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo

²¹ Artículos 1 y 16 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo.

²² Artículo 134, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

²³ Artículo 16 del Manual de Organización de la Auditoría Superior de Michoacán.

La ASM formula y entrega al Congreso el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas, el cual es de carácter público y debe incluir el dictamen de su revisión, observaciones, y justificaciones de las entidades fiscalizadas. También debe entregar al Congreso, los días uno de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, incluyendo los montos resarcidos y los procedimientos iniciados ante el Tribunal en materia Anticorrupción y Administrativa. Los servidores públicos de la ASM están obligados a mantener estricta reserva y confidencialidad sobre la información de la que tengan conocimiento, salvo cuando sean requeridos por autoridad competente.²⁴

La ASM participa en el Sistema Estatal Anticorrupción y en su Comité Coordinador,²⁵ y sus servidores públicos deben observar los principios constitucionales y legales que rigen el servicio público, como legalidad, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, transparencia,²⁶ y rendición de cuentas.²⁷

LAS BUENAS PRÁCTICAS DE LA ASM: CERTIFICACIÓN ISO 9001 Y ISO 37001

En el contexto del marco legal que establece la importancia de la ASM en el combate a la corrupción, algo que resulta fundamental destacar, son las atribuciones que confiere la Ley a la Unidad de Evaluación y Control²⁸ de la Auditoría Superior de Michoacán (ASM) para que sean revisados todos los actos de ésta en aras de la transparencia y rendición de cuentas, sumado a que ahora somos una de las

²⁴ Artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo.

²⁵ Artículo 10 fracción XXI de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo.

²⁶ Capítulo II, Principios Rectores del Servicio Público del Código de Ética de la Auditoría Superior de Michoacán.

²⁷ Artículo 1° y 2° del Código de Conducta de la Auditoría Superior de Michoacán.

²⁸ Artículo 26 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo.

primeras Auditorías Superiores en el país que estamos certificados por las normas ISO 9001:2015 (Sistema de Gestión de Calidad) e ISO 37001:2016 (Sistema de Gestión Antisoborno).

Sus atribuciones son amplias y abarcan tanto la fiscalización interna como la gestión de responsabilidades administrativas. La Unidad tiene la facultad de practicar auditorías sobre el desempeño de la ASM, el cumplimiento de sus metas e indicadores, y la adecuada aplicación de sus recursos. Además, es la instancia encargada de recibir y procesar denuncias por faltas administrativas atribuibles a cualquier servidor público de la ASM, incluyendo al Auditor Superior y a los auditores especiales, iniciando las investigaciones correspondientes.²⁹

Por ello, no obstante, de que la Unidad de Evaluación y Control se constituye como un órgano de apoyo clave para la Comisión Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán del Congreso del Estado, y tiene como principal responsabilidad vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de Michoacán. A inicios del 2021 incursionamos en el proyecto para obtener las certificaciones ISO 9001:2015 (Sistema de Gestión de Calidad) y ISO 37001:2016 (Sistema de Gestión Antisoborno). El objetivo principal era lograr la certificación para los procesos de “Planeación y Fiscalización, Investigación y Subsanación de Procedimientos de Responsabilidad Administrativa”, buscando fomentar una cultura de rendición de cuentas en los entes fiscalizables.

- **ISO 9001:2015 (Sistema de Gestión de Calidad - SGC):** Esta norma internacional se centra en la capacidad de una organización para proporcionar consistentemente productos y servicios que satisfagan los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables, buscando aumentar la satisfacción del cliente a través de la mejora continua. En el contexto de la ASM, esto se traduce en procesos más eficientes, estandarizados y orientados a resultados en la fiscalización de recursos públicos. El enfoque basado en riesgos, intrínseco a ISO 9001, permite identificar y abordar incertidumbres que puedan afec-

²⁹ Ibidem, fracción IV.

tar los objetivos de la organización, optimizando la planificación y la toma de decisiones.

- **ISO 37001:2016 (Sistema de Gestión Antisoborno - SGAS):** Esta norma es crucial para el combate a la corrupción, ya que especifica requisitos y proporciona orientación para establecer, implementar, mantener, revisar y mejorar un sistema de gestión diseñado para ayudar a una organización a prevenir, detectar y abordar el soborno. La norma aborda el soborno directo e indirecto en los sectores público, privado y sin fines de lucro. Su implementación en la ASM es una medida proactiva para gestionar el riesgo de soborno, alineándose con las mejores prácticas internacionales. Aunque no garantiza la eliminación total del riesgo de soborno, sí ayuda a implementar medidas razonables y proporcionales para enfrentarlo.

FASES Y ELEMENTOS CLAVE DE LA IMPLEMENTACIÓN EN LA ASM

El proyecto de implementación de ISO en la ASM se ha estructurado en varias fases, iniciándose en 2021.

- **Diseño y Documentación:** La ASM, ha trabajado en la elaboración de 97 documentos para cumplir con los requisitos de ambas normas ISO. Estos documentos abarcan áreas fundamentales como el Contexto de la Organización, Liderazgo y Compromiso, Planificación, Apoyo, y Operación. La documentación es clave para establecer políticas, objetivos y procesos, asegurando que estén disponibles y sean idóneos para su uso, además de estar protegidos adecuadamente. La ASM ha elaborado manifiestos de no aplicabilidad, manuales de organización, y procedimientos para control de información documentada, entre otros.
- **Capacitación y Sensibilización:** Se han impartido cursos obligatorios y normativos al personal, incluyendo Introducción a ISO 9001:2015, Introducción a ISO 37001:2016, Gestión de Riesgos (basada en ISO 31000:2018), y Formación de Auditores Internos (ISO 19011:2018). La capacitación busca que el personal comprenda los riesgos de soborno, la política antisoborno, có-

mo evitar y tratar solicitudes de pago, y la política de no representar salias, fomentando una cultura ética institucional y conciencia. La formalidad y el grado de formación varían según el tamaño de la organización y los riesgos de soborno, recomendándose formación presencial para el órgano de gobierno y el personal con riesgo significativo.

- **Implementación del Sistema:** Esta fase se llevó a cabo de julio a octubre de 2022, con la puesta en práctica de las acciones definidas en los sistemas de gestión de calidad y control antisoborno. Se requiere un mínimo de tres meses de evidencia de uso del sistema para demostrar la disciplina inicial y el apego a los controles.
- **Auditorías Internas y Certificación:** Las auditorías internas son un componente crítico para verificar la adecuación a la norma y la efectividad en el logro de objetivos. Proveen una seguridad razonable de que el sistema se ha implementado y funciona eficazmente para prevenir y detectar el soborno, sirviendo como disuasión para personal potencialmente corrupto.

Varias áreas de la ASM, incluyendo las de Planeación y Fiscalización, Investigación, Substanciación, y la Dirección Administrativa, así como el personal de apoyo, están involucradas activamente, con el Auditor Superior como la Alta Dirección.

LA CAPACITACIÓN: UN TEMA CENTRAL

Más allá de la formación interna para la certificación ISO, la Auditoría Superior de Michoacán (ASM) ha desarrollado un modelo de intervención institucional que asume la capacitación como una herramienta central de prevención y control. Esta premisa fundamental, “formar, acompañar y profesionalizar es combatir la corrupción desde su origen”, guía el enfoque de la ASM. Este enfoque de fiscalización preventiva incide antes de que ocurran faltas administrativas, irregularidades o actos de corrupción, adoptando una lógica pedagógica en lugar de punitiva. La capacitación, en este contexto, fortalece la rendición de cuentas, reduce las “zonas grises” y mejora la ejecución del gasto público.

La estrategia metodológica de la ASM para esta capacitación preventiva se compone de cinco etapas:

- o Diagnóstico institucional: identificación de fallas recurrentes, rezagos normativos y áreas críticas por sector. Este paso es crucial para asegurar que los contenidos de la capacitación sean pertinentes y aborden las necesidades específicas de los sujetos obligados.
- o Articulación interinstitucional: coordinación con entidades como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y dependencias estatales, para homologar contenidos y enfoques. Esta colaboración asegura coherencia y complementariedad en los esfuerzos de capacitación.
- o Diseño curricular: desarrollo de contenidos adaptados a perfiles técnicos y funciones específicas de los sujetos obligados. Esto garantiza que la capacitación sea relevante y directamente aplicable a las responsabilidades de los participantes.
- o Implementación: ejecución de jornadas, talleres y módulos virtuales con un enfoque práctico. La metodología didáctica se enfoca en la resolución de casos y la aplicación directa de los conocimientos.
- o Evaluación continua: revisión del impacto en términos de cumplimiento y reducción de observaciones técnicas. Esta etapa permite ajustar la estrategia y medir su efectividad a lo largo del tiempo.

La ASM ha focalizado sus acciones de capacitación en aspectos prioritarios:

- o Ayuntamientos: con énfasis en control interno, procesos de adjudicación, transparencia y rendición de cuentas.
- o Dependencias estatales: particularmente en temas de gasto federalizado, control interno y responsabilidades administrativas.

Como parte de esta estrategia integral, la ASM ha coordinado capacitaciones específicas con la Secretaría de Finanzas y Administración y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, entre otras. Algunos ejemplos de temas y públicos objetivo incluyen:

- o Contralorías: capacitaciones sobre “Transferencias del Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de Servicios Públicos (FAEISPUM)” y “Transferencia de Participaciones en Ingresos Federales” (impartidas el 25 de febrero de 2025). También se les ha capacitado sobre “Órganos Internos de Control en la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”.
- o Secretarías o Direcciones de Obra Pública: en temas como “Proceso de Planeación, Programación y Presupuestación de Obra Pública”, “Proceso de Licitación y Contratación de la Obra Pública” y “Acciones preventivas de observaciones recurrentes en obras públicas” (impartidas el 4 de marzo de 2025).
- o Tesorerías: acerca de “FAEISPUM” y la “Guía Consultiva para el Desarrollo Municipal” (impartidas el 11 de marzo de 2025).

La implementación de estas capacitaciones ha evidenciado que los entes auditados muestran una mayor disposición al cumplimiento cuando son formados técnica y normativamente. Se ha logrado generar un cambio de cultura institucional en torno al papel de la ASM como aliada técnica, lo que reduce la reincidencia de observaciones y habilita soluciones estructurales. La apertura institucional de acompañamiento a personas servidoras públicas, estatales y municipales, de los entes fiscalizables refleja una transformación en virtud de que el órgano técnico no solo audita, sino que también orienta, capacita y acompaña, promoviendo la corresponsabilidad como principio rector del ejercicio público. La capacitación, en este sentido, también se convierte en un mecanismo anticorrupción. La experiencia de Michoacán demuestra que “formar es transformar”, elevando el estándar institucional cuando el servidor público comprende su marco de actuación. El desafío ahora es institucionalizar este modelo, consolidar la trazabilidad de su impacto y replicar la metodología a nivel regional.

VÍNCULO CON EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LA PROMOCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

La aplicación de las normas ISO por parte de la ASM representa una buena práctica institucional que contribuye significativamente al combate a la corrupción y a la promoción de los derechos humanos:

- **Prevención del Soborno y la Corrupción:** La ISO 37001 ataca directamente la gestión del riesgo de soborno mediante controles financieros y no financieros, debida diligencia sobre personal y socios de negocios, y procedimientos para denunciar e investigar el soborno de manera más efectiva. Esto es fundamental para cumplir con la obligación estatal de contar con mecanismos administrativos eficientes y eficaces para combatir y sancionar la corrupción. La norma promueve una cultura de integridad, esencial para prevenir el fenómeno.
- **Transparencia y Acceso a la Información:** La implementación del SGC y SGAS fomenta la documentación y el control de los procesos, lo que incrementa la transparencia en las operaciones de fiscalización. La exigencia de documentación y disponibilidad de información en ISO 9001 y los procedimientos de reporte confidencial en ISO 37001 refuerzan el derecho de acceso a la información pública, un derecho fundamental en México (arts. 6º, 7, 8). La ASM, al hacer sus procesos más claros y trazables, facilita la supervisión ciudadana y la rendición de cuentas.
- **Eficiencia y Calidad en la Gestión Pública:** La ISO 9001, con su enfoque en la mejora continua y la gestión por procesos, impulsa la eficiencia y la calidad en la fiscalización de recursos. Esto asegura que los recursos públicos se utilicen de manera óptima, contribuyendo indirectamente a la garantía de derechos sociales y económicos al liberar fondos para servicios esenciales. La Auditoría, por ejemplo, rinde informes individuales y generales, incluyendo las justificaciones y aclaraciones de las entidades fiscalizadas, y debe pronunciarse sobre las respuestas en un plazo determinado, demostrando un compromiso con la mejora continua.
- **Fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA):** La ASM, al adoptar estos estándares ISO y al implementar su modelo de fiscalización preventiva a través de la capacitación, contribuye a la homologación de buenas prácticas a nivel subnacional. La integración de información y la mejora de procesos son vitales para la “inteligencia anticorrupción” del SNA, que busca la cooperación y coordinación entre sus integrantes. A pesar de los desafíos y las posibles “modas” en la creación de

órganos autónomos, la necesidad de sistemas robustos es innegable. El Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) Michoacán del cual la ASM es parte, busca precisamente esa estandarización y eficiencia en la revisión de la Cuenta Pública. Este enfoque fortalece el entramado institucional en su conjunto, ofreciendo un modelo replicable para otras entidades.

- **Protección de Datos Personales y Denunciantes:** La implementación de sistemas de gestión, especialmente ISO 37001, considera la protección de la identidad de los informantes y la prohibición de represalias. Esto se alinea con el derecho a la protección de datos personales y la necesidad de mecanismos de seguridad para los denunciantes, elementos fundamentales para fomentar la denuncia y la participación ciudadana en el combate a la corrupción.

RESULTADOS Y EXPECTATIVAS

A la fecha, la ASM ha avanzado significativamente en la fase de diseño y documentación, habiendo elaborado 97 documentos clave para los sistemas de gestión. La capacitación de las personas ha sido una prioridad, asegurando que los equipos comprendan los nuevos procedimientos y la relevancia de su rol en la prevención de la corrupción, por lo cual continúa manteniendo la certificación.

Se espera que la certificación ISO genere como resultados directos un fortalecimiento de los controles internos de la ASM, una mayor transparencia en sus operaciones y una cultura organizacional con mayor énfasis en la integridad. Estos logros no solo optimizarán el desempeño de la Auditoría en su misión de fiscalización, sino que también contribuirán a restaurar la confianza pública en las instituciones, un elemento indispensable para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y el bienestar social en Michoacán. La experiencia de la ASM se perfila como un caso de estudio valioso, demostrando que la adopción de estándares internacionales puede ser una herramienta efectiva para transformar la gestión pública y fortalecer la lucha anticorrupción; así como para consolidar la capacitación como acción preventiva que coadyuva al fortalecimiento institucional.

CONCLUSIONES

La iniciativa de la Auditoría Superior de Michoacán de implementar y buscar la certificación de las normas ISO 9001 y ISO 37001, en conjunto con su estrategia de capacitación como instrumento de fiscalización preventiva, es un claro ejemplo de una buena práctica institucional que aborda la corrupción desde una perspectiva sistémica y preventiva. Al estandarizar procesos, mejorar la calidad de la gestión, y establecer mecanismos robustos para la prevención y detección del soborno y la mala gestión, la ASM no solo eleva su propia eficiencia operativa, sino que también contribuye de manera proactiva a la garantía y promoción de los derechos humanos. Una administración pública íntegra y transparente es la base para asegurar que los recursos se destinen al bienestar social, reforzando la confianza ciudadana y la legitimidad democrática.

Esta experiencia se alinea con los ejes preventivos del Sistema Nacional Anticorrupción y con las prioridades de la Política Estatal Anticorrupción de Michoacán. A la par, ofrece lecciones valiosas para otras entidades federativas y organismos públicos en México, demostrando que la mejora de la gestión bajo estándares internacionales y el enfoque en la capacitación son un camino efectivo para fortalecer la capacidad del Estado en la lucha contra la corrupción. La documentación y difusión de este tipo de prácticas, como se propone en esta convocatoria, son esenciales para fomentar el aprendizaje. El desafío ahora es mantener el compromiso y asegurar la mejora continua para que estas certificaciones y estrategias formativas se traduzcan en un impacto duradero y observable para los michoacanos, consolidando así un modelo de fiscalización que sea verdaderamente transformador y que erradique la corrupción desde la raíz.

Referencias

- 13o Seminario Internacional Combate a la Corrupción: Panel 5. (2024, septiembre 24). En *PANEL 5. Política de combate a la corrupción en el gobierno federal. RRC Red por la Rendición de Cuentas.* <https://www.youtube.com/watch?v=8WvdweCUZhU>
- Brioschi, C. A. (2004). *Breve historia de la corrupción: De la antigüedad a nuestros días.* Taurus.

- Buscaglia, E. (2015). *Lavado de dinero y corrupción política: El arte de la delincuencia organizada internacional*. Debate.
- Coromina, A. (1886). *Recopilación de Leyes, Decretos, Reglamentos y Circulares expedidas en el Estado de Michoacán. Morelia: Vol. II. Imprenta de los hijos de I. Arango*.
- Harari, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI* (J. Ros, Trad.). Debate.
- Informes y Recomendaciones No Vinculantes*. (s. f.). Recuperado 29 de julio de 2025, de <https://sistemaanticorrucion.michoacan.gob.mx/index.php/comite-coordinador/informes-y-recomendaciones>
- Merino, M. (2018). *Opacidad y corrupción: Las huellas de la captura*.
- Merino, M. (2024). *El Estado capturado cómo erradicar la corrupción sistémica en México* (Primera edición). Editorial Terracota.
- Mexicana, T. (2016, junio 15). Historia de una reforma: SNA, #3de3 y #Ley3de3. *Transparencia Mexicana*. <https://www.tm.org.mx/reformasna/>
- Moraga, R. E. G., & Félix, R. A. L. (2019). Análisis y evolución de la reforma constitucional en materia de anticorrupción como política pública en México.
- Myers Gallardo, A., & Rouzaud Anaya, D. L. (2016). El Sistema Nacional Anticorrupción. *Estudios: filosofía, historia, letras*, 14(119), 135. <https://doi.org/10.5347/01856383.0119.000272105>
- Navarro, F. M., & Vázquez, N. H. (2017). Desafíos y oportunidades institucionales del sistema nacional anticorrupción en México.
- Quadratín Michoacán (Director). (2017, junio 6). *Aprobada, Ley del Sistema Estatal Anticorrupción*.
<https://www.youtube.com/watch?v=T1xM2pUknzY>
- Tablante, C. (Ed.). (2018). *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Capítulo 2

Innovación Institucional con Enfoque Estratégico en la SESEA Michoacán

DR. VÍCTOR HUGO VIEYRA

Ex Presidente del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) de Michoacán. Profesor de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH)

DRA. MIRYAM GEORGINA ALCALÁ CASILLAS

Secretaria Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA) de Michoacán. Profesora de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII)

Resumen. La corrupción, entendida como el abuso que se hace de un poder otorgado con el fin de obtener un beneficio individual o de unos cuantos; requiere para su control, de innovación institucional y decisiones estratégicas que impulsen no solo a crear nuevos productos o servicios, sino a imaginar nuevas posibilidades de adaptación a un entorno en constante evolución. Adicionalmente, requiere de un componente esencial: la participación ciudadana de distintos actores sociales, para cocrear soluciones a problemas actuales o futuros, relacionados con la corrupción.

Este capítulo tiene tres objetivos: 1. Evidenciar que cuando una institución pública tiene la apertura de adoptar herramientas que comúnmente se utilizan en el sector privado, resulta una gestión innovadora y estratégica de recursos públicos (humanos, financieros y materiales); 2. Ser referente para otras dependencias o Secretarías que busquen innovar en sus instituciones; y 3. Reconocer a todas las personas que han aportado valor desde la creación en 2018 del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) de Michoacán, así como quienes han integrado al Comité Coordinador (CC) y al Comité de Participación Ciudadana (CPC), hasta el equipo actual de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA), quienes siguen impulsando su desarrollo organizacional.

Para ello, se aborda la innovación institucional de la SESEA con un diseño basado en la metodología del *Balanced Scorecard* (BSC) y considerando los tipos de innovación definidos por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2005): 1. *De producto*; 2. *De proceso*; 3. *De organización*; y 4. *De mercadotecnia*; ésta última, al tratarse de una institución pública, se considerará como “*De comunicación y difusión*”.

Palabras clave: Innovación Institucional, Estrategia en sector público, Cuadro de Mando Integral, SESEA Michoacán.

Abstract. Corruption, understood as the abuse of a bestowed power for the purpose of obtaining a benefit for an individual or only a few, requires for its control, institutional innovation and strategic decisions that drive not only the creation of new products or services but also the imagination of new possibilities of adaptation to a constantly evolving environment. Additionally, it requires an essential component: citizen participation of diverse social actors, to co-create solutions to current or future problems, related to corruption.

This document has three objectives: 1. Demonstrate that when a public institution is open to adopting tools commonly used in the private sector, it results in innovative and strategic management of public resources (human, financial, and material); 2. To serve as a benchmark for other Public Agencies or Ministries seeking to innovate within their institutions; and 3. To recognize all the people who have contributed value since the creation in 2018 of the Michoacán State Anti-Corruption System (SEA) —such as those who have integrated the Coordinating Committee (CC) and the Citizen Participation Committee (CPC)— up to the current Executive Secretariat of the Michoacán State Anti-Corruption System (SESEA) team, who continue to propel its organizational development.

To do so, the institutional innovation of the SESEA was approached with a design based on the Balanced Scorecard (BSC) methodology (and considering the types of innovation defined by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD, 2005): 1. Product; 2. Process; 3. Organization; and 4. Marketing, the latter, being a public institution, will be considered “Communication and Diffusion.”

Keywords: Institutional Innovation, Strategy in the public sector, Balanced Scorecard, SESEA Michoacán.

INTRODUCCIÓN

En 2023, a cinco años de creación del SEA y de la SESEA y con los aprendizajes obtenidos, fue necesario hacer una pausa y realizar un diagnóstico que permitiera actualizar o redefinir su rumbo, con un enfoque estratégico y una metodología rigurosa. Para ello, se diseñó e implementó un nuevo modelo de gestión, cocreando una estrategia institucional, basada en una cultura organizacional renovada que asegurara la vivencia de su credo organizacional (Misión, Visión y Valores) y orientada al logro de los principales objetivos estratégicos:

ser la nueva cara en el servicio público, ser una institución confiable y útil, e involucrar a la sociedad en el control de la corrupción.

Así, se buscó una nueva forma de gestión y administración estratégica, basada en la metodología del *Balanced Scorecard* (BSC), lo que impactó su oferta de productos y servicios, comunicación interna y externa, y sus resultados. Este documento explora algunas de las acciones realizadas y resultados obtenidos por la SESEA en su determinación organizacional de llevar a cabo esfuerzos de “*mejoramiento continuo e innovación radical*”¹ (OCDE, 2005), con una aproximación de cocreación y enfoque estratégico. De esta forma, el capítulo aborda las innovaciones de la SESEA Michoacán en tres partes. En la primera se presenta un breve pero pertinente desarrollo teórico-metodológico que se generó para la adopción de esfuerzos de innovación y de la metodología del BSC. En la segunda, se describen ejemplos vigentes de mejora continua e innovación disruptiva, agrupados en los cuatro tipos de innovación propuestos por la OCDE (2005): De productos, De procesos, De organización, y De comunicación y difusión. Finalmente, se comparten las conclusiones y recomendaciones emanadas de este proyecto.

DESARROLLO TEÓRICO-METODOLÓGICO: INNOVACIÓN, INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y BSC

El Manual de Oslo define a la “innovación” como: “*la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), proceso, método de comercialización o método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores*” (OCDE, 2005); es decir, son operaciones tecnológicas, organizativas o financieras que conducen a nuevas técnicas, nuevas formas de organización y, con ello, a nuevos resultados (Lundvall, 1992). De acuerdo con el Manual, la suma de los enfoques de “*Innovación radical o disruptiva*” y “*Mejoramiento continuo*”, constituye un “*Cambio significativo*”, de lo que se puede deducir que no es que un

¹ El Manual de Oslo distingue a la “*Innovación radical o disruptiva*” como aquella que se presenta en un solo y único cambio trascendente o relevante; y el “*Mejoramiento continuo*”, la serie de pequeños cambios progresivos.

enfoque sea mejor que el otro, sino que lo ideal es la combinación de ambos; y esta complementariedad en esfuerzos de innovación es, precisamente, la que adoptó conscientemente la SESEA, pero con la mejora de que se han realizado, desde su diseño y planeación, con un enfoque estratégico y considerando que el control de la corrupción requiere de colaboración y decisiones de múltiples actores para que sea efectiva su implementación (Monsiváis, 2019). De esta forma, se abordan los cuatro tipos de innovación, agrupados en dos categorías, propuestas en el Manual de Oslo, como se aprecia en la siguiente figura.

Figura 1. Categorías y Tipos de Innovación



Fuente: Elaboración propia con base en Manual de Oslo (OCDE, 2005) y Evalue Consultores (2025)

¿QUÉ ES INNOVACIÓN INSTITUCIONAL?

La *innovación institucional* implica desarrollar nuevas arquitecturas de relaciones dentro y entre las organizaciones y adoptar o redefinir una nueva lógica de “aprendizaje escalable” que les permita prosperar en un entorno en el que la corrupción está en continua evolución (Hagel & Brown, 2013). Esta innovación implica la reingeniería en estructura y funcionamiento de las instituciones para hacer más efectivos sus procesos, la adaptación a nuevas tecnologías para adecuar

la gestión del conocimiento, a través del registro y documentación de proyectos y resultados; así como la colaboración interna e interinstitucional. Es decir, en una verdadera innovación institucional, es axiomático el enfoque en la mejora continua de la calidad de los trámites internos y servicios públicos, por lo que toda innovación debe, inherentemente, buscar formas, métodos y procesos para optimizar su toma de decisiones y proporcionar servicios más eficientes y expeditos. Además, se debe analizar la diversidad de intereses y culturas de actores, públicos y privados, involucrados en el proceso; como a la academia, investigación, agentes económicos, órganos formuladores de política pública, entre otros (Rovira, 2009). Ejemplo de ello es el diseño y construcción en 2022 y 2023 respectivamente, de la Política Estatal Anticorrupción de Michoacán (PEA) y de su Programa de Implementación (PI-PEA), siendo ambos esfuerzos el resultado de cocreación entre actores públicos, como las instituciones del Comité Coordinador del SEA, la Coordinación de Planeación y la Secretaría de Finanzas, por mencionar algunas; y de actores privados, como cámaras empresariales, colegios de profesionistas y sociedad civil.

INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Con lo expuesto, se asegura el cumplimiento del artículo 134 de la Constitución Mexicana, sobre los recursos públicos, que “*deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez*”; se garantiza “*que los fondos públicos se utilicen de manera responsable y para los fines para los que fueron destinados*” (2025); y se reforzaría la confianza de la ciudadanía en su relación con las instituciones públicas, independientemente del poder y orden de gobierno al que pertenezcan. Porque todo esfuerzo o acción de innovación debe estar orientado a la generación de valor público; a la mejora continua de sus servicios, de su desempeño, de sus procesos y de su eficiencia, y de su cultura organizacional; así como a la adaptación a las nuevas realidades y demandas de una ciudadanía con más acceso a medios de información y comunicación digitales.

En función de ello, es importante reconocer que las decisiones estratégicas desempeñan un rol determinante en el éxito de las re-

formas dirigidas a erradicar la corrupción (Monsiváis, 2019); justo por eso, la SESEA decidió embarcarse en un proyecto ambicioso de diseñar e implementar un modelo de gestión basado, orientado, centrado, en UNA estrategia cocreada y validada por sus integrantes, con la cual cada uno tenga claridad en cuanto a su aportación a la realización de UNA Visión articulada y compartida. Porque “*si existe una red de soporte estratégica para [cualquier] reforma, es probable que su aplicación sea efectiva y su cumplimiento se refuerce por sí mismo con el paso del tiempo*” (Monsiváis, 2019); de esta forma, la visión y acciones estratégicas de la SESEA están alineadas a la construcción de redes interdisciplinarias, que aseguren un foro para voces de actores públicos y privados.

De hecho, los 3 más elevados objetivos estratégicos definidos y validados por la organización están en la dimensión de Impacto Social de su Mapa Estratégico (Norton&Kaplan, 2004), y son: Ser la nueva cara del servicio público en Michoacán, Ser una institución confiable y útil, e Involucrar a la sociedad en la prevención y control de la corrupción.

Por tanto, el diseño e implementación de reformas anticorrupción deben ser producto del intercambio entre múltiples actores y dependen en gran medida, de coyunturas propicias o cambios graduales; por ello las instituciones y políticas anticorrupción deben ser el resultado de la innovación constante (Monsivais, 2019); precisamente, lo que ha perseguido la SESEA con fundamento en lo definido en su estrategia diseñada y en implementación vigente.

CATEGORÍAS Y TIPOS DE INNOVACIÓN

Para abordar las acciones de innovación llevadas a cabo por la SESEA Michoacán desde 2023, se tomaron como referencia las 2 categorías y los 4 tipos de innovación del Manual de Oslo presentados en la Figura 1. En la categoría de *innovación tecnológica* se consideran: *las innovaciones “de producto”* —bienes y servicios— que implican la introducción y adopción mejoras significativas, *i.e.*, un bien o servicio nuevo y totalmente mejorado, y la manera en que estos servicios se prestan (en términos de eficiencia, calidez y rapidez, por ejemplo); y *las innovaciones “de proceso”* que constituyen cambios significativos en las técnicas, materiales y/o programas informáticos utilizados, con

el fin de disminuir costos de producción o distribución, mejorar la calidad, o producir o distribuir nuevos productos o sensiblemente mejorados (OCDE, 2005).

En atención a esto, en los resultados se describirán algunos de los productos de la SESEA, que se consideró cumplen con estas características; se abordan ejemplos de productos y servicios (o la manera en que se brindan a la ciudadanía) considerados como radicales (al menos para las circunstancias y realidades de la SESEA, del SNA y de los SEA), los cambios significativos, mejoras en equipos y programas informáticos y tecnologías de la información y la comunicación.

En la categoría de *innovación no tecnológica*, están las *innovaciones “de organización”*, que buscan mejorar los resultados de la organización, reduciendo costos operativos y administrativos, al mismo tiempo que se mejora el nivel de satisfacción en el trabajo, la motivación organizacional y, por consiguiente, la productividad; facilitando la gestión del conocimiento y el aprendizaje individual y organizacional. Es decir, todo lo referente a la introducción de un método organizativo de los recursos y talento disponibles, que genere una novedosa reconfiguración de estos, y que resulta de decisiones estratégicas tomadas por la dirección.

Ejemplos de esto se abordan como resultados en la SESEA en cuanto a la redefinición UNIFICADA y PARTICIPATIVA de su credo organizacional (Misión, Visión y Valores); la implementación de la metodología BSC para diseñar, implementar y comunicar su estrategia, esto es, la adopción de una nueva manera de gestionar estratégicamente una organización del sector público; la administración de iniciativas estratégicas y acciones operativas con un enfoque de proyectos, con recursos, responsables, una ruta y resultados claros y medibles, para ser analizados, aprobados, evaluados y replicados.

En cuanto a las *innovaciones “de marketing”*, se hace una ligera adaptación teórica-nominativa. Considerando que la innovación “de marketing” está dirigida primordialmente al sector privado y el presente estudio se basa en una institución pública, se abordan como *innovaciones “de comunicación y difusión”*, para incluir los cambios significativos en las maneras en que la SESEA Michoacán: 1) hace llegar sus productos y servicios a sus públicos objetivo, 2) impulsa su posicionamiento y 3) mejora la satisfacción y percepción de servi-

cio, por parte de sus usuarios; bajo una estrategia que representó un cambio fundamental con relación a los medios utilizados; y que se ha desarrollado de manera colaborativa con el Comité Coordinador del SEA.

Lo plasmado en párrafos anteriores indica que los cambios introducidos en la SESEA, han sido respuesta a una visión estratégica compartida; originando nuevos métodos para organizar sus procedimientos de gestión, sus relaciones interinstitucionales y su colaboración con la sociedad; así como nuevas prácticas para mejorar el aprendizaje y el conocimiento en la organización, para asignar responsabilidades, poder de decisión y división de actividades más allá de unidad organizativa (dirección, departamento) a células de trabajo colaborativas por proyecto.

ENFOQUE ESTRATÉGICO EN LA SESEA MICHOACÁN

La sección previa se orientó hacia el primero de los elementos del título del estudio, es decir, lo referente a la innovación institucional. A continuación, se desarrolla brevemente, el segundo elemento: enfoque estratégico en la SESEA Michoacán, en este caso, con base y fundamento metodológico en el *Balanced Scorecard* (Kaplan&Norton, 2000).

La planeación estratégica es una herramienta de gestión o administración que, sistemática y racionalmente, define y comunica las principales directrices de largo plazo para una organización, esto es, su misión, visión, objetivos, metas y cómo lograrlas; constituyéndose como una sólida plataforma para cualquier organización (pública o privada), en sus esfuerzos de alinear y ejercer eficientemente sus recursos hacia el logro de objetivos y metas definidas, al mismo tiempo que fomenta la comunicación abierta y el sentido de aportación y pertenencia entre sus integrantes. Fred David (2003) propuso un Modelo de Dirección Estratégica, para orientar este tipo de esfuerzos en las organizaciones, mismo que consta de tres elementos: Formulación, Implementación y Evaluación de la Estrategia; que son iterativos y permanentes. En palabras del propio David (2003): “*El proceso de dirección estratégica en realidad nunca termina*”.

Una de las herramientas para llevar a la práctica, eficazmente, las tres fases o componentes propuestos por David (2003), es el Cuadro de Mando Integral o *Balanced Scorecard* (BSC) propuesto por Kaplan&Norton (2000), sin embargo, esta metodología adiciona una poderosa aportación: el factor comunicacional, para lograr que todo integrante de una organización comprenda cuál es su contribución a la estrategia. Para su correcta implementación contiene dos componentes básicos; el primero es un Mapa Estratégico: elemento gráfico mediante el cual se asegura la clarificación y comunicación de los objetivos, metas e indicadores; y el segundo, un Tablero Integral de Indicadores Estratégicos, en el cual se plasma y da seguimiento periódico a los componentes de la hipótesis que constituye la estrategia de la organización.

Ambos componentes formales, se organizan con base en las cuatro dimensiones organizacionales consideradas por el BSC, utilizado como “*un Sistema de Gestión del Desempeño Estratégico*” (De Melo y De Alencar, 2016), de manera balanceada, a saber: Financiera o de Resultados (esta última, en organizaciones del sector privado); Clientes u Oferta de Valor que, en el presente por tratarse de una institución pública, se denominó Impacto Social; Procesos Internos, y, Aprendizaje, Innovación y Crecimiento.

Así, tanto la definición como la comunicación, seguimiento y evaluación de la estrategia y desempeño organizacionales se realizan desde las cuatro perspectivas, facilitando la identificación de áreas de oportunidad y desviaciones de la estrategia, para hacer los ajustes correspondientes en la organización.

En el caso de la SESEA Michoacán, a través de dinámicas de colaboración se construyó su Mapa Estratégico (Norton&Kaplan, 2004), herramienta de gestión que de manera gráfica y de fácil lectura, permite a quienes integran la organización, entender su aportación a la estrategia de la institución y cómo ésta pretende traducir su visión en un conjunto lógico y congruente de objetivos, indicadores y acciones, bajo las cuatro perspectivas del BSC que, para la realidad de la SESEA se ordenan en el diseño de su mapa de manera descendente, como sigue: Impacto Social, Procesos Internos, Financiera, y Aprendizaje, Innovación y Crecimiento.

Además, el BSC facilita la traducción de activos intangibles (como el talento, la cultura organizacional o el liderazgo) en resultados tangibles (como productos y servicios innovadores, herramientas y sistemas tecnológicos desarrollados o la eficiencia presupuestal).

IMPLEMENTACIÓN DE BALANCED SCORECARD EN LA SESEA MICHOACÁN

La metodología diseñada y aplicada para construir el proyecto de BSC en la SESEA Michoacán, se inició con un análisis sobre su cultura organizacional y estilos de liderazgo predominantes y, con base en los hallazgos respectivos, se realizaron capacitaciones y acompañamiento para diseñar e implementar la cultura organizacional enfocada a la estrategia, a los valores, a los resultados y al desarrollo organizacional; generando conciencia de la importancia de identificar e integrar de manera armónica y sinérgica los diferentes tipos de liderazgo; y los supuestos con los que sus integrantes asocian a la SESEA, como la vocación de servicio y la colaboración.

A partir de este diagnóstico, los integrantes participaron en la construcción de una Visión, una Misión y cinco Valores (SEAmos Íntegros, SEAmos Más, SEAmos Uno, SEAmos Innovadores, y Te Entiendo, Te Atiendo) que se muestran en la Imagen 1. Estos 7 elementos fueron la piedra angular con la que se definió el rumbo estratégico 2023-2027.

Imagen 1. Diseño gráfico de Valores Institucionales de la SESEA Michoacán



Fuente: SESEA Michoacán, 2025

Esta revisión del rumbo estratégico aseguró, en primer lugar, la integración y la consolidación de la identidad institucional, fundamental para la construcción de la cultura organizacional; y, en segun-

do término; el ajuste hacia el exterior, es decir, definir y clarificar los “cómo” en los procesos, productos y servicios, así como la comunicación hacia otras instituciones y sociedad.

Al igual que se hizo con los valores, todas las personas de la organización aportaron para la cocreación de la mascota denominada: “SESEito”, un ser orgánico animado de forma neutra, que puede transformarse y adquirir las características de cualquier elemento o figura que sea requerido, y que es utilizado para dar identidad y ayudar con los procesos de comunicación dentro y fuera de la SESEA. Estos distintivos institucionales se usan en uniformes, pegatinas, pines, entre otros.

Imagen 2. Diseño gráfico de “SESEito”, mascota de la SESEA Michoacán



Fuente: SESEA Michoacán, 2025

Adicionalmente, se llevaron a cabo acciones correspondientes a cada etapa del ciclo de gestión: Análisis Estratégico, Formulación Estratégica, Implementación Estratégica, Control Estratégico y Retroalimentación Estratégica, las dos últimas diseñadas para llevarse permanentemente en el ciclo de su estrategia. Las dos primeras etapas se realizaron para cocrear el Mapa Estratégico, aplicando cuatro herramientas de diagnóstico: FODA, 7 S's de McKinsey, Cadena de Valor, y Océano Rojo-Océano Azul; se realizaron entrevistas a profundidad con líderes en la organización; y, finalmente, se consolidó el diseño del *Balanced Scorecard*, mediante el cual se co-creó EL modelo de gestión de la SESEA, definiendo objetivos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas; incluyendo la Administración del Conocimiento y Desarrollo Organizacional.

Es importante resaltar que, de acuerdo con una exploración realizada por Vieyra y Alcalá (2025), con el objetivo de identificar si la metodología de BSC se implementa en algún organismo público de México, se encontró que la Comisión Federal de Electricidad tuvo capacitaciones sobre cómo implementar el BSC, pero no se encontraron elementos relacionados con su mapa estratégico. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación utilizó el modelo BSC para la formulación de su Plan Estratégico 2018-2026, como elemento central para desarrollar su estrategia. Finalmente, se encontraron un par de publicaciones en las que se destaca la importancia del BSC como una herramienta de planeación estratégica; la primera del Instituto Politécnico Nacional (Peinado et. al. 2016) y la segunda, para fortalecer la gestión pública de Victoria, Tamaulipas (Cepeda et. al. 2014); no obstante, estas investigaciones se quedan a nivel de recomendación teórica, mientras que el presente documento refleja un proyecto en implementación.

Con investigación documental y electrónica para determinar si las Secretarías Estatales Anticorrupción implementan alguna metodología en el diseño de su estrategia, se encontró que ninguna aplica el BSC, lo que se pudo corroborar con una encuesta realizada a las personas Titulares de las SESEAs, obteniendo que: 3 cuentan con una estrategia, pero solo 1 respondió que está basada en alguna metodología (sin especificar cuál); 3 de las 30 en operación respondieron que conocían el BSC y escucharon hablar de él, sin especificar dónde se estuviese implementando (Vieyra y Alcalá, 2025). Por ello, se considera que el diseño e implementación de la estrategia de la SESEA, con base en la metodología del BSC, es una innovación no-tecnológica organizativa.

RESULTADOS

La implementación del proyecto de innovación y gestión estratégica en la SESEA, que incluye cultura organizacional, liderazgo, comunicación, trabajo en equipo, orientación a resultados, etc., ha sido un paso significativo hacia la mejora del desempeño, la formación continua y la adaptación dinámica. Se hizo evidente el potencial y pertinencia del BSC para definir el rumbo de una organización,

diseñar e implementar su estrategia, conocer y comunicar el avance hacia los objetivos estratégicos, así como para integrar y sinergizar los aprendizajes, productos, triunfos y áreas de oportunidad; y, con todo ello, consolidarse como herramienta útil y efectiva para transformar a la organización y alinearla con sus objetivos estratégicos,

A. *Innovaciones Tecnológicas*

1. Innovación de productos

Gracias al esfuerzo y talento de quienes conformaron el SEA y la SESEA desde 2018; se establecieron las bases y el marco jurídico para su funcionamiento, dando paso a que la innovación no se limitara al uso y desarrollo de plataformas digitales; sino en la manera de gestionarse, de diseñar y ejecutar política pública, así como en la forma de ofrecer sus productos y servicios.

En este sentido, la formulación de la Política Estatal Anticorrupción² (PEA) y su Programa de Implementación³ (PI-PEA), son productos construidos mediante procesos colaborativos entre las instituciones del Comité Coordinador, otras instituciones y diversos sectores de la ciudadanía, aplicando 14 mesas de trabajo, 2 consultas web, un estudio desde la perspectiva universitaria, 3 foros regionales y encuestas; que arrojan la participación de más de 2,800 respuestas y opiniones de personas de la entidad para la PEA y, en la construcción del PI-PEA: 77 personas servidoras públicas y 68 de colegios de profesionistas, sector empresarial, academia y periodistas. Esta pluralidad de enfoques permitió diseñar un documento estratégico, orientado a la acción y concebido más allá del plano administrativo.

Con el objetivo de unificar, organizar y dar visibilidad a los recursos generados por la institución, para que las personas usuarias conozcan y accedan a ellos de manera sencilla, la SESEA diseñó de

² Disponible en: https://sistemaanticorrucion.michoacan.gob.mx/documentos/politica-estatal-anticorrucion/Pol%C3%ADtica_Estatal_Anticorrupci%C3%B3n_2022.pdf

³ Disponible en: <https://sistemaanticorrucion.michoacan.gob.mx/documentos/politica-estatal-anticorrucion/PI%20PEA%206-07-2023.pdf>

forma colaborativa, un Catálogo de Servicios y Productos,⁴ una herramienta interactiva que incluye un listado y clasificación, junto con una descripción de la utilidad de sus productos, señalando el procedimiento para obtenerlos y para establecer una vinculación. Entre los servicios se encuentran: 1. Sensibilización (foros y sesiones informativas sobre el funcionamiento y objetivo del SEA, causas e implicaciones de la corrupción, estrategias para su atención, prevención, denuncia y sanción); 2. Capacitación (talleres y cursos específicos en Sistemas de la PDE,⁵ gestión de riesgos de corrupción, control interno); 3. Asesorías, acompañamientos y orientación jurídica, tecnológica o de política pública. Entre sus productos están: informes, guías ciudadanas, modelos didácticos, publicaciones editoriales, desarrollos tecnológicos y datos abiertos.

Esta actitud y compromiso permanentes con la innovación se refleja en la gestión operativa y en el desarrollo de soluciones tecnológicas propias; herramientas que han sido compartidas y facilitadas o puestas a disposición de más de 16 autoridades locales y nacionales. Tal es el caso del SIDESEA,⁶ operando desde 2023, y la AlertaSEA⁷ (desde 2024); sistemas electrónicos que permiten la presentación de denuncias por faltas administrativas y hechos de corrupción y de alertas ciudadanas con fines preventivos, respectivamente; estos sistemas son únicos en su tipo a nivel nacional, pues ninguna de las Secretarías Locales ni la Nacional, a la fecha del presente documento, cuenta con un sistema similar. Otros desarrollos tecnológicos para la vinculación interinstitucional son el Banco de Buenas Prácticas⁸ y el Sitio para el Concurso de Dibujo del Programa “*Creciendo con Valores*”.

La SESEA ha intensificado el valor de la innovación convirtiéndose en un motor de propuestas técnicas dirigidas al Comité Coordinador y a la sociedad: en sensibilización y capacitación, amplió su alcance con eventos en distintos municipios de la entidad, con la

⁴ Disponible en: <https://publuu.com/flip-book/905881/1982903>

⁵ Disponible en: <https://pdeanticorruption.michoacan.gob.mx>

⁶ Disponible en: <https://sistemaanticorruption.michoacan.gob.mx/index.php/denuncia>

⁷ Disponible en: <https://seseamichoacan.mx/alertasea/>

⁸ Disponible en: <https://pdeanticorruption.michoacan.gob.mx/buenaspracticas/>

participación de 1,600 personas en 2023, y más de 1,638 personas en 2024. Otra práctica innovadora es la aplicación de encuestas de satisfacción al concluir cada una de estas actividades, información que es analizada y procesada con el fin de realizar ajustes para mejorar el servicio.

Entre sus innovaciones más destacadas está el Programa Socio-educativo “*Creciendo con Valores*”, que en 2024 logró impactar a 81 escuelas en 15 municipios del estado, sensibilizando a más de 16,262 estudiantes, docentes, padres de familia y personal directivo de educación básica y media superior. Igualmente, como una forma innovadora de socializar la razón de ser del SEA, la conmemoración del Día Internacional contra la Corrupción celebrada anualmente con un Congreso de corte académico hasta 2023, en 2024 se sustituyó por un Rally en el Centro Histórico de Morelia con la participación de más de 550 personas. Lo anterior refleja cómo una organización pública, y su pilar fundamental que son las personas que la componen, puede reinventarse significativamente para atender las demandas más apremiantes de la sociedad, teniendo como resultado acciones de mejora continua, orientadas por una visión estratégica.

2. Innovación de procesos

El proyecto BSC es en si mismo, una innovación de procesos pues se conforma en una nueva manera de administrar lo público, mediante un modelo de gestión cocreado que permitió definir los objetivos e indicadores estratégicos; facilitando que todas las personas de la organización comprendan, compartan y enfoquen sus acciones para alcanzar dichos objetivos. Otra de sus innovaciones es el desarrollo de plataformas que permiten visualizar de manera gráfica el avance en la implementación tanto de la Plataforma Digital Estatal⁹ como de la Política Estatal Anticorrupción.¹⁰ Para optimizar la vinculación interinstitucional con los Órganos del Estado, especialmente con el Comité Coordinador, y los gobiernos municipales, se sustituyó el servicio postal por la comunicación digital, dando prioridad al uso

⁹ Disponible en: <https://pdeanticorrucion.michoacan.gob.mx/tablero/avance/>

¹⁰ Disponible en: <https://pdeanticorrucion.michoacan.gob.mx/tablero/pea/>

del correo electrónico institucional para la recepción y emisión de documentos con certeza legal a través de la Firma Electrónica Avanzada; y para la comunicación más directa e inmediata, se usan grupos institucionales de *WhatsApp*.

En procesos internos, los documentos impresos se sustituyeron por la *Google Suite*, utilizando correo institucional para la correspondencia; el calendario compartido para la administración de la agenda de eventos y reuniones, por área o por proyecto; además se usa el almacenamiento de *Drive* para la colaboración en documentos de trabajo y la gestión documental.

B. Innovaciones No Tecnológicas

3. Innovación en comunicación y difusión

En 2020 se aprobó el organigrama de la SESEA, que integraba a la Unidad de Vinculación y Comunicación (UVCI), Unidad con la cual, en este año, se generaron las cuentas de *Facebook* y X (antes Twitter), en las que se publicaba primordialmente información del Comité Coordinador, y se tenía una mínima interacción con el público objetivo.

Sin embargo, en 2023 se le asignó un carácter estratégico a la función de comunicación y de posicionamiento, considerándola como una herramienta esencial para la gobernanza, legitimidad y eficacia de la institución, es por ello que se invirtieron más recursos financieros, humanos y materiales, con la finalidad de fortalecer tanto a la UVCI como a la estrategia comunicacional. Además, en ese año se firmó un convenio de colaboración con la Coordinación General de Comunicación del Estado, que permitió la difusión de mensajes institucionales en diversos medios de la entidad.

Desde entonces, se ha incrementado la creación de contenidos y se han ampliado los canales de difusión, integrando además las redes de TikTok, Instagram, YouTube y Spotify, buscando de forma permanente facilitar el diálogo con la sociedad, tener cada vez más alcance e interacción, y aumentar su credibilidad al informar a la ciudadanía sobre sus acciones, decisiones y uso de recursos públicos.

A la fecha, la SESEA ha logrado establecer una voz propia gracias a la comunicación estratégica, ha construido una imagen sólida

y coherente a través de sus campañas de comunicación en espacios físicos y digitales, en pantallas gigantes, espectaculares y murales en distintos puntos de la entidad, así como en instituciones públicas y privadas a manera de carteles, posters y trípticos para promover los valores, la denuncia y el combate a la corrupción.

Con lo anterior, en 2023 se tuvo presencia en: 16 medios de comunicación se produjeron y difundieron 30 comunicados de prensa, 60 audiovisuales, 81 entrevistas, 22 podcast y 84 infografías; un alcance de 252,217 personas en Facebook; y en 2024: en 20 medios; con 72 audiovisuales, 7 transmisiones en vivo, 12 podcast, 5 murales, vinilos en 3 rutas del transporte público, 64 infografías, 192 materiales informativos, 17 comunicados, 73 spots, 25 entrevistas y 4 giras de medios.

En 2025 la estrategia comunicacional está alineada a los programas de sensibilización y capacitación; por lo cual, ahora los productos se elaboran y difunden con base en calendarizaciones mensuales. Por ejemplo, en temáticas relacionadas con el impacto diferenciado de la corrupción en las mujeres, infancias y adolescencias, comunidades indígenas, poblaciones de la diversidad sexual, personas con discapacidad, empresas y otros sectores.

4. Innovación organizativa

Para fortalecer a la institución se llevó a cabo un Proyecto de Cultura Organizacional, Liderazgo Consciente y BSC, con el objetivo de fomentar un ambiente de trabajo basado en valores y resultados, y formular un credo organizacional entre todas las personas de la institución. Algunos de los elementos ejecutados en las primeras fases fueron: la evaluación de la situación actual de la cultura organizacional, la identificación de tipos de organizaciones y de liderazgos, así como las áreas de mejora. De esta forma, se establecieron los supuestos con los que se asocia a la dependencia, destacando: la integridad, la vocación de servicio, el compromiso y la colaboración.

A partir de este análisis, quienes integran la SESEA definieron una visión y una misión acorde a lo que hoy la representa, no sólo desde la parte legal sino también a partir de los resultados que busca obtener a corto, mediano y largo plazo. De esta forma se revisó y definió el rumbo estratégico para 2024-2027, de manera conjunta y

consensuada, reconociendo la importancia de vivir su Credo Organizacional (misión, visión y valores) hacia el interior para consolidar la identidad institucional, y hacia el exterior, para fortalecer su posicionamiento ante la sociedad.

Los alcances de esta reingeniería institucional son palpables en la gestión interna, en la mejora del ambiente laboral, en el cumplimiento porcentual de metas ante distintas instancias supervisoras, al tiempo de contar con un incremento sustancial del conocimiento de la organización y de su labor, ante la ciudadanía y de otras instituciones. De tal manera, la SESEA se ha consolidado como un referente en cultura organizacional, respaldada por el liderazgo, la ética, el talento y la profesionalización de su equipo, pues conscientes de la importancia de la mejora continua, se impulsan de forma permanente capacitaciones dirigidas al fortalecimiento de competencias y habilidades clave para el servicio público, en temas como: cultura organizacional, gestión estratégica, inclusión y diversidad, comunicación asertiva, inteligencia emocional, lengua de señas mexicanas, administración, ciberseguridad, entre otros.

Para abordar la innovación organizacional de la SESEA, se realizó un análisis estratégico bajo el Modelo 7 S's de *McKinsey*,¹¹ revisando la alineación de elementos organizacionales para realizar propuestas de mejora. Se aplicó este modelo porque en comparación con otros instrumentos, categoriza elementos "duros" y "blandos" o materiales e inmateriales, lo que pone sobre relieve una comprensión amplia al momento de realizar gestión del cambio cultural organizacional. En tal sentido, la Estrategia (*Strategy*) se construyó de manera colectiva, atendiendo a la visión de largo plazo y con base en los valores compartidos. La Estructura (*Structure*) se encuentra definida a través de un organigrama jerárquico y departamental: una Coordinación, una Delegación Administrativa, cuatro Direcciones, nueve Departamentos y tres Unidades. En los Sistemas (*Systems*), se documentaron ma-

¹¹ Las 7 s, significan (por sus siglas en inglés): 1) Estructura, 2) Estrategia, 3) Sistemas, 4) Habilidades, 5) Estilo, 6) Personal, y 7) Valores compartidos. Los primeros tres identificados como elementos duros, los otros tres siguientes blandos y el numeral 7, como centro y motor del cambio. En cada uno de estos elementos, se plantearon preguntas base de identificación, una matriz relacional y la graficación hexagonal para determinar alguna resolución.

nuales y lineamientos de organización y procedimientos actualizados a 2022. Lo anterior refleja un avance importante en la institucionalización de la SESEA, aunque en medición, persisten áreas y procesos susceptibles de mejora, en términos de eficiencia operativa.

Por lo que corresponde a las habilidades blandas: el Estilo de Liderazgo, (*Style*), que fue el paso uno para abordar el análisis del resto de los elementos; se identificó que el estilo predominante de la organización es integrador (35%), seguido de los enfoques emprendedor (25%), productivo y administrativo (20% c/u), lo que sugiere un ambiente organizacional equilibrado entre innovación, resultados y control. Respecto al Personal (*Staff*), la SESEA cuenta con un equipo joven (media de edad de 35 años), altamente motivado y con un perfil académico sólido, ya que al menos la mitad posee estudios de posgrado. La plantilla formal está integrada por 16 personas de estructura, además de 11 personas con contratos eventuales y 6 personas bajo el régimen de Servicios Profesionales; siendo con 26 mujeres y 7 hombres. Las habilidades organizacionales (*Skills*) identificadas incluyen: visión estratégica, liderazgo, orientación a resultados, flexibilidad, negociación y trabajo en equipo. Los valores compartidos (*Shared Values*), abordados en páginas anteriores, son el corazón de la organización y comienzan a consolidarse como el eje articulador entre habilidades, sistemas y estructura, lo que fortalece la alineación interna y se vislumbra un alto potencial de mejora continua, en particular, bajo el estilo de liderazgo vigente y con la consolidación de un real equipo de trabajo.

CONCLUSIONES

En el caso de la SESEA Michoacán, se pudo evidenciar que la innovación institucional se facilita cuando se cuenta con una visión estratégica claramente articulada y compartida, cuando dicha visión se traduce en términos operativos a través de una metodología rigurosa y efectiva mediante la cual, cada integrante es consciente de su participación y aportación a la estrategia, en cada una de sus cuatro dimensiones: aprendizaje, innovación y crecimiento; financiera; procesos internos, e impacto social. Lo cual tiene un efecto directo en los resultados organizacionales, al aportar un elemento de me-

jora continua e innovación radical en sus proyectos y sus acciones cotidianas.

El diseño e implementación del BSC en la SESEA ha demostrado ser, en sí misma, una iniciativa disruptiva e innovadora de la gestión estratégica en el sector público en Michoacán y en México, pues no se encontraron casos de su aplicación vigente en este tipo de instituciones y, definitivamente, en ninguna de las SESEAs que están operando actualmente en nuestro país (Vieyra&Alcalá, 2025). En términos de cultura organizacional, la gestión eficiente de la resistencia al cambio se pudo atender desde la participación de las personas integrantes del equipo de la SESEA Michoacán. Ello promovió una apropiación del credo organizacional y una reconceptualización del trabajo en equipo, fundamentados en principios del servicio público, tales como: la actitud de servicio, la atención a la ciudadanía, la unidad, la solidaridad y la visión innovadora en el quehacer institucional.

Los efectos previstos de una implementación metodológica como la descrita en las páginas de este capítulo, genera en las y los integrantes de la organización pública un mayor y más profundo sentido de pertenencia, una mayor motivación, un mayor compromiso —lo que ayuda a maximizar el aprovechamiento de sus talentos— y, finalmente, un mejor desempeño de la institución pública, reflejado en la consolidación de una cultura organizacional orientada a los valores, al desarrollo y resultados estratégicos, mejoras en la eficiencia, y el servicio adecuado a las necesidades de la sociedad, redefiniendo “el rostro” típico y estereotipado del “servicio público”; con lo cual se fortalece la imagen de la propia institución y la confianza de sus usuarios, impulsando la construcción de redes de integridad para el mejor control de la corrupción en Michoacán.

Se espera que el precedente aquí registrado, que demostró que la participación y cocreación de todas las personas que conforman una institución pública, la confluencia de distintos tipos de liderazgo y una estrategia clara; tiene la capacidad de ser replicable, medible y de sentar bases para una nueva manera de gestionar lo público, en otras organizaciones públicas similares.

Finalmente, la invitación o llamado a la acción, más que recomendación, es para las personas en puestos de liderazgo en las instituciones públicas en nuestro país para que retomen una visión de

innovación institucional, que se abran a la posibilidad de adoptar herramientas y metodologías que, si bien es cierto su utilización es más popular en el sector privado, han probado ser de utilidad práctica en instituciones del sector público, pues facilitan la generación y ejecución de ideas y procesos innovadores que, eventualmente, se reflejarán en un desempeño sobresaliente hacia el interior, como: una cultura orientada al desarrollo individual y organizacional, procesos ágiles, el ejercicio del gasto con un enfoque estratégico y hacia la rendición de cuentas, por ejemplo; y hacia el exterior, a través de un servicio adaptable, abierto, cercano, expedito y eficiente hacia la ciudadanía, configurándose como un “nuevo rostro” del servicio público.

Referencias

- Cepeda, G. J. (2014). El Cuadro de Mando Integral como herramienta. *XIV Asamblea General de ALAFEC*. Recuperado de <https://repositorios.fca.unam.mx/alafec/docs/asambleas/xiv/ponencias/1.04.pdf>
- De Melo, Á. (2016). Theoretical framework of performance indicators with BSC for the private higher education institution. *IFIP Advances in Information and Communication Technology*, 488, 452-458.
- Hagel III, J., & Brown, J. (2013). *Innovación institucional. Parte de una serie de Deloitte sobre innovación*. deloitte-com: https://www2-deloitte-com.translate.goog/us/en/insights/topics/innovation/institutional-innovation.html?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sge&_x_tr_hist=true
- IRADE, c. s. (8 de 06 de 2025). *¿Qué es realmente innovar?* <https://irade.cl/%C2%BFque-es-realmente-innovar/>,
- Kaplan, R. y. (2000). *Cuadro de Mando Integral (2^a Edición)*. Gestión 2000.
- Kaplan, R. y. (2001). *La Organización Focalizada en la Estrategia: Cómo implementar el Balanced Scorecard*. Ediciones Gestión 2000.
- Kaplan, R. y. (2004). *Mapas estratégicos: Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Ediciones Gestión 2000.
- Lundvall, B. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter Publishers, London.
- Monsivais-Carrillo, A. (2019). Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México. *ICONOS Revista de Ciencias Sociales*, XXIII (3º cuatrimestre (65)). <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/3793>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2006). *Manual de Oslo: guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. Grupo Tragsa.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, O. (8 de junio de 2025). *Tipos de innovación (Manual de Oslo)*. <https://evalueconsultores.com/tipos-innovacion-manual-oslo/>
- Peinado, C. J. (2016). El balanced scorecard, una herramienta de planeación estratégica en el Centro de Investigación e Innovación Tecnológica del Instituto Politécnico Nacional. *UPIICSA. Investigación Interdisciplinaria*, 2(1). <https://doi.org/https://www.ruui.ipn.mx/index.php/RUII/article/view/19/18>
- Rovira, S. (2009). Institucionalidad de la Innovación: Un panorama regional. *Seminario sobre Instituciones de Innovación*. Monterrey.
- Unión, H. C. (2025). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. <https://doi.org/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Vieyra, V. y. (2025). Gestión estratégica en una institución pública a través del Balanced Scorecard, con perspectiva ciudadana, caso SESEA Michoacán. *XIX Conferencia Anual: "Redefiniendo la administración pública desde México y América Latina"*. Guanajuato: Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE).

Capítulo 3

La Importancia de la Investigación Financiera dentro de las Fiscalías Anticorrupción

MTRA. MARISOL SÁNCHEZ ZAMUDIO

Fiscal Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción (FECC) en Michoacán

DR. MARCO ANTONIO TORTAJADA ZAMORA

Titular de la Unidad Jurídica Normativa y Enlace de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC)

Resumen. La investigación y el enjuiciamiento de delitos relacionados con la corrupción pueden disminuir significativamente, si se auxilia a las Fiscalías Anticorrupción en sus investigaciones con el uso de la creación de Unidades de Inteligencia Patrimonial y Financiera, como un enfoque moderno para combatir el crimen, localizando los recursos económicos ilícitos desde su origen hasta su destino o detectando cualquier actividad patrimonial fuera de lo normal.

Este trabajo tiene como objetivo demostrar la viabilidad de crear, al interior de las Fiscalías Anticorrupción, una Unidad de Inteligencia Patrimonial y Financiera, con el fin de que esta unidad técnica y especializada pueda asistir a la triada investigadora en la indagación de delitos por hechos de corrupción, a través de la recopilación de indicios y datos de prueba técnicos, para así contribuir a mejorar el desempeño técnico y administrativo de estas instituciones.

Con estas nuevas metodologías y estilos de investigación en las estructuras orgánicas de las Fiscalías Anticorrupción, se podría orientar las investigaciones de los delitos de hechos de corrupción que sean concluyentes, basadas en evidencia, especialmente en el seguimiento de flujos financieros, investigación de enriquecimiento ilícito y análisis de la evolución patrimonial de las partes investigadas.

Palabras clave: Investigación Financiera, Patrimonial, Fiscalía, Corrupción, Estado de Derecho.

Abstract. *The investigation and prosecution of corruption-related crimes can be significantly reduced if Anti-Corruption Prosecutors' Offices are assisted in their investigations by creating Asset and Financial Intelligence Units. This is a modern*

approach to combating crime by tracing illicit economic resources from their origin to their destination or detecting any unusual asset activity.

This work aims to demonstrate the feasibility of creating an Asset and Financial Intelligence Unit within Anti-Corruption Prosecutors' Offices. This specialized technical unit can assist the investigative triad in investigating corruption-related crimes by gathering evidence and technical evidence, thereby contributing to improving the technical and administrative performance of these institutions.

With these new methodologies and investigative styles within the organizational structures of the Anti-Corruption Prosecutor's Offices, investigations into corruption offenses could be guided toward conclusive, evidence-based investigations, especially in the tracking of financial flows, the investigation of illicit enrichment, and the analysis of the assets of the parties under investigation.

Keywords: *Financial Investigation, Asset Tracing, Prosecutor's Office, Corruption, Rule of Law.*

ANTECEDENTES

Se puede afirmar que todo comportamiento indebido en el que una persona abusa de su poder o posición para obtener beneficios personales o favorecer a terceros contraviniendo principios éticos y normas legales son actos de corrupción, la doctrina así como la práctica nos ha enseñado que los actos de corrupción se pueden dar en muchos sentidos, por ejemplo, en la política, en el gobierno, en la administración de justicia, en la procuración de justicia, en las empresas y de manera general en instituciones públicas o privadas, lo que nos deja ver en primera instancia que los actos de corrupción no son exclusivos de las personas servidoras públicas, sino también pueden cometerlos todas aquellas personas que se desvían de la ética personal y de las hipótesis normativa que regula la sociedad y, que a través de esas conductas no apropiadas, buscan obtener un lucro o un beneficio personal o para un tercero.

El análisis jurídico de fenómenos sociales se debe hacer desde tres enfoques diferentes.

- 1) El enfoque doctrinal.
- 2) El enfoque legal.
- 3) El enfoque jurisprudencial.

Dentro del enfoque doctrinal, se adentra en reflexiones teóricas que se encuentran plasmadas en los libros, que intentan comprender y explicar la problemática de la corrupción como un fenómeno social, político y ético, donde se privilegiará la construcción del saber y la compresión, desde la doctrina jurídica, sociológica, filosófica y política.

Dentro de este enfoque los teóricos analizan el fenómeno de la corrupción más allá de lo que establecen las leyes, los códigos punitivos, los códigos de ética, las leyes administrativas de responsabilidad administrativa o el derecho disciplinario, y será a partir el pensamiento doctrinario desde donde se discuten conceptos como la legitimidad, la virtud pública, la transparencia, la integridad, el poder y el bien común social.

De la llamada teoría del conocimiento o la doctrina, es de donde se podrán realizar aportaciones para el nacimiento de nuevas propuestas, para efectuar reformas institucionales estructurales, mecanismos de control, prácticas de controles sociales, marcos normativos, así como buenas prácticas.

Por otra parte, cuando se analiza la problemática de la corrupción desde el punto de vista legal, se va a referir a estudiar esta problemática social en base en los ordenamientos jurídicos tanto sustantivos como procesales y en el marco normativo de las instituciones encargadas de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción.

Ahora bien, desde la óptica de la jurisprudencia, el fenómeno de la corrupción se analizará desde la interpretación de los tribunales, es decir, se atenderá a esta problemática de acuerdo con la postura o interpretación que han fijado los Jueces o Magistrados o incluso los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre casos concretos que les fueron planteados y que ya fueron resueltos por ellos. De aquí es de donde nacen los criterios, precedentes o estándares interpretativos.

Lo frustrante es, que cuando queremos analizar el fenómeno de la corrupción para combatirlo o hacerle frente, desde las tres ópticas descritas con anterioridad, se puede dar cuenta que se choca de frente contra esta problemática social y que a la fecha a pesar de que la corrupción no es una problemática social nueva en la conducta del ser humano aún no se cuenta con las medidas legales y jurispru-

denciales adecuadas para controlarla y erradicarla, ya que se cuenta con legislaciones muy laxas y escasas jurisprudencias que abonen a resolver y hacer frente a este flagelo social.

Uno de los instrumentos más importantes para hacer consulta literaria o doctrinaria sobre cualquier temática o conceptos es el Diccionario de la Real Academia Española, el cual tampoco cuenta con una conceptualización o definición de lo que es la corrupción, sin embargo, lo que se encontró dentro de este instrumento de consulta es el concepto de anticorrupción el cual es descrito como aquel “Que tiene como objetivo la lucha contra la corrupción económica, política, administrativa, etc. Fiscalía Anticorrupción. Comisiones Anticorrupción”. (RAE, 2024).

De los tres enfoques señalados para el análisis del estudio de la corrupción, donde se encuentra mayor apoyo o soporte es en la doctrina y en los conceptos que han ido puliendo los doctrinarios que atienden a este mal endémico; la doctrina tiene muy bien conceptualizada que es la corrupción, es por ello que se define a la corrupción de acuerdo con Transparencia Internacional como “...El abuso del poder confiado para obtener beneficios privados. La Corrupción erosiona la confianza, debilita la democracia, obstaculiza el desarrollo económico y exacerbaba aún más la desigualdad, la pobreza, la división social y la crisis ambiental” (International, 2025).

Por otro lado, se tiene registro de acuerdo con lo analizado y estudiado en la historia de México, que la corrupción existe desde la época de la colonia, momento en el que los conquistadores españoles impusieron una forma de gobierno autoritaria y corrupta, quienes saquearon y se apoderaron del país (Economía, 2023).

ORÍGENES DE LAS FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO

En el año 2014 se publicó una reforma constitucional que dotaría de autonomía constitucional a la extinta Procuraduría General de la República. Lo anterior implicaba, entre otras cosas, el cambio que se le dio al texto constitucional en su artículo 102 apartado A, donde la denominación cambió de Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República. Con esta reforma constitucional,

por primera vez en la historia del Estado mexicano, el ente encargado de procurar justicia se deslindaba administrativa y jerárquicamente del titular del Poder Ejecutivo en turno.

Cuando nace constitucionalmente la Fiscalía General de la República, se diseñó de tal manera que ésta dentro de su estructura orgánica, tuviera dos fiscalías especializadas:

1. Fiscalía en materia de delitos en combate a la corrupción; y
2. Fiscalía en materia de delitos electorales.

Sin embargo, estas fiscalías no empezaron a funcionar de manera inmediata, ya que el artículo décimo sexto transitorio estableció que la reforma entraría en vigor hasta que se hicieran las normas secundarias.

Dos años después, en el marco de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el 18 de julio de 2016, se publicaron las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para establecer dentro de su estructura orgánica a la Fiscalía Especializada Anticorrupción. Posteriormente, en diciembre de 2018, se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Desde ese momento la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y/o Anticorrupción perteneciente a la Fiscalía General de la República, se integró al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con el Comité de Participación Ciudadana y las demás instituciones que en conjunto conformaron el Sistema Nacional Anticorrupción, instituciones entre las que destacan, la Auditoría Superior de la Federación, la entonces existente Secretaría de la Función Pública, el inanimado Consejo de la Judicatura Federal y el extinto Organismo Constitucional Autónomo Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Resulta indispensable puntualizar y recordar que en ese momento histórico La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción estableció el plazo de un año para que las entidades federativas hicieran los cambios normativos respectivos y sus leyes reflejos para establecer sus Sistemas Estatales Anticorrupción, los cuáles deberían tener una estructura similar al organismo nacional, es decir también en sus Comités Coordinadores de Sistema Estatal Anticorrupción, deberían

contar con las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y las otras instituciones que conforman el Comité Coordinador.

A nivel federal, el nombramiento y remoción de los titulares de las fiscalías especializadas está a cargo de la persona titular de la Fiscalía General, pero tales decisiones pueden ser refutadas por el Senado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Si el Senado no se manifiesta o pronuncia, se entenderá que no tiene objeción. El Congreso de la Unión juega un papel preponderante y de contrapeso en el proceso de selección del Fiscal Anticorrupción y de Delitos Electorales. Los integrantes de la sociedad civil organizada han hecho pronunciamientos respecto a la designación de estos fiscales especializados, mismos que proponen que estos fiscales especializados deberían ser nombrados exclusivamente por parte del Senado de la República, como es el caso de otras instituciones y/o órganos de Estado de poder (Sánchez J, 2024).

El día 18 de julio del año 2017, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, fueron publicadas las reformas a la Constitución Local, siguiendo la armonización de la reforma constitucional del 27 de mayo del 2015, expidiéndose en consecuencia la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo y a su vez la obligación de designación al Fiscal Estatal Anticorrupción vía convocatoria abierta emitida por el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Las crecientes demandas de transparencia y rendición de cuentas por la sociedad civil en la gestión de los recursos públicos dan lugar al nacimiento de los fiscales anticorrupción. Por su parte, la tarea del fiscal anticorrupción es investigar y sancionar a servidores públicos y personas involucradas en actos de corrupción, para que no queden impunes.

Por lo tanto, se considera que el trabajo desarrollado en el ámbito de estas fiscalías se convierte en una labor incompleta por sí misma, en su actividad de investigación de los delitos de hechos de corrupción y litigio ante los órganos jurisdiccionales, no se logra la recuperación de activos y/o bienes por el daño causado a la víctima u ofendido, donde en la mayoría de los casos la víctima u ofendido es el Estado Mexicano, lo cual pone en riesgo el patrimonio de la federación, los estados, así como de sus municipios.

La corrupción constituye un problema que afecta el desarrollo económico, político y social de los países. Todos los gobiernos han buscado formas de abordarlo; una de ellas ha sido la creación de Fiscalías Anticorrupción, que son responsables de investigar y procesar a quienes cometan delitos relacionados con algunos de los delitos de hechos de corrupción.

Estas instituciones necesitan tener el respaldo de un marco normativo y legal, que les permita realizar investigaciones patrimoniales y financieras sobre activos o finanzas, identificando así la naturaleza y ubicación de estos delitos rápidamente. Con el establecimiento de tales unidades u órganos, se contaría con especialistas multidisciplinarios asistiendo a la triada investigadora, en la generación de redes de vínculos, rastreo de recursos, entre otras acciones, para esclarecer los hechos y luego presentar imputaciones concretas ante un juez de control. Con estas estrategias y acciones que se considera servirán para desmantelar redes de corrupción y recuperar fondos que se han desviado y que no se han aplicado en el Estado.

Ahora que se cuenta con la posibilidad de conocer más de cerca el funcionamiento de las Fiscalías Anticorrupción, por tener acceso a la Convención Nacional de Fiscales Anticorrupción y por formar parte de una de estas nobles instituciones, se puede percibir, después de un diagnóstico realizado, que el éxito de estas instituciones depende de su autonomía, recursos y capacidad de acción para realizar sus investigaciones. A veces, las Fiscalías Anticorrupción se encuentran con obstáculos como la falta de independencia política o de personal capacitado. Sin embargo, la aparición de las Fiscalías Anticorrupción es, en cualquier caso, un gran avance en el control y castigo de la corrupción, además de que estas han fomentado sociedades más equitativas, inclusivas y transparentes.

Por otra parte, realizamos el presente estudio porque la investigación de activos, así como del flujo financiero, necesitan tener un perfil de autonomía, y esa autonomía perfectamente puede descansar en las fiscalías que hacen frente y luchan contra la corrupción, lo cual es necesariamente estructural, ya que a través de este tipo de acciones y desempeño estamos convencidos se mejora la gobernanza y el Estado de derecho. Además, los delitos relacionados por hechos de corrupción se podrían investigar y sancionar con mayor éxito,

ayudando en la medida de lo posible a dar confianza a la sociedad y a disminuir la sensación de impunidad.

ANÁLISIS REFERENCIAL. ENFOQUE TRASNACIONAL DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El estudio comparado permite la posibilidad de observar como otros países hacen frente a la corrupción y con ello poder adoptar nuevas prácticas para controlar a este mal social en beneficio de la sociedad.

Analizando a la República Italiana, el combate a la corrupción, así como el lavado de dinero ha sido un camino largo en el que la República Italiana ha desarrollado un modelo normativo, institucional e investigativo que, sin ser perfecto, ha sido capaz de responder con firmeza a desafíos profundos y persistentes. (Nardi, 2025).

Partiendo de un hecho histórico, a la memoria de Giovanni Falcone, un magistrado italiano que dedicó su vida a combatir el fenómeno del crimen organizado y quien fue asesinado por la mafia el 23 de mayo de 1992, antes de morir, el magistrado había presentado un informe a la policía alemana intitulado “Crimen Organizado un Problema Global”; en este informe se redacta un modelo nacional italiano para combatir la mafia y el lavado de dinero, el cual quería se adoptara fuera de su país como un mecanismo de asistencia técnica; dicho estudio lo retomo a manera de paragón, para ahora enfocarlo al combate a la corrupción.

El informe de Giovanni Falcone denominado “Crimen Organizado un Problema Global”, hace reflexiones sobre servidores públicos denominados infieles del Estado, que prefirieron ponerse del lado del mal que del lado del Estado italiano. Su muerte, junto con la de su colega Paolo Borsellino, demostró la magnitud del peligro que enfrentaban quienes luchan contra la mafia y la necesidad de proteger el Estado de Derecho.

Las personas lectoras se preguntarán, porqué se hace alusión del crimen organizado, mafia y de servidores públicos infieles al Estado; lo anterior se hace, porque bajo un estudio profundo y razonado, el

crimen organizado y la proliferación de las mafias se dan en el mundo como consecuencia de la corrupción.

Por otra parte, un grave problema de corrupción prevalece en México. La causa, por un lado, son las personas servidoras públicas que se alejan de la ética profesional en el servicio público y los ciudadanos que se esfuerzan por obtener recursos para sí mismos, incluso para algún tercero, pasando por encima de la ley y saqueando los recursos que deberían llegar a servicios esenciales que pertenecen a todos.

Asimismo, se ha percatado que, en la actualidad, la corrupción está desafiando la capacidad del gobierno mexicano para hacer cumplir la ley, proteger a su gente y garantizar su seguridad.

El Estado mexicano ha adoptado diferentes estrategias para combatir la corrupción, desde la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción y Sistemas Estatales Anticorrupción hasta regulaciones que son innovadoras para prevenir este mal; pero, lamentablemente, los mecanismos implementados hasta el momento para hacer frente a este mal han demostrado ser insuficientes y no han tenido éxito. Es aquí donde se considera que las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción, tienen que evolucionar para combatir este flagelo de manera eficiente y eficaz, donde la figura de Falcone y su legado deben ser un recordatorio a la investigación, la cooperación internacional e interinstitucional y la defensa del Estado de Derecho.

Los principales momentos legislativos y operativos que han caracterizado la historia de la lucha contra el crimen organizado en la República Italia, los podemos tomar en cuenta y retomar para hacer frente a la corrupción en el Estado mexicano.

La lucha italiana contra la delincuencia organizada (mafia) y la corrupción tienen raíces antiguas, pero que se fortalecen a partir de los años ochenta, con la aprobación de la Ley Rognoni La Torre, esta ley que fue promulgada por la República Italiana el 13 de septiembre de 1982 como Ley No. 646 (Falcone, 2018), ley que introdujo en el Código Penal Italiano el delito de asociación mafiosa en su artículo 416-bis. En dicho artículo se define a la asociación mafiosa como aquella que se vale de la intimidación, el silencio y el control económico para cometer delitos o influir en procesos electorales. Lo interesante de esta Ley No. 646 para fines del presente estudio, son

las enseñanzas que nos deja de cómo combatir de manera frontal a la mafia y a la corrupción, ya que esta prevé el secuestro y la confiscación de bienes de personas vinculadas a la mafia, incluso si no hay condena firme, siempre que haya indicios de riqueza injustificada con motivo de la corrupción, lo que busca golpear el poder económico de las organizaciones criminales, debilitándolas desde sus bases financieras; este tipo de acciones dejan claro que para combatir y hacer frente a la corrupción en México sería imprescindible realizar investigación financiera para recuperar los activos del Estado y acotar el poder de operación de los servidores públicos y/o ciudadanos que se desviaron y que no actúan bajo principios de la ética profesional.

La anterior normativa lleva a la reflexión de que se pueda desarrollar un conjunto de herramientas específicas, no solo penales, sino también preventivas, financieras y administrativas, que pueden dar origen a un verdadero modelo mexicano único en el mundo para hacer frente a la corrupción de manera coordinada.

Con el mismo ejemplo de la Ley No. 646, la cual introdujo en el Código Penal Italiano el delito de asociación mafiosa, se considera que el caso mexicano puede dotar a sus autoridades de técnicas investigativas avanzadas aplicables tanto para delitos de delincuencia organizada, como para delitos económicos y de corrupción, entre ellas: intervenciones telefónicas y de mensajería en caso de asociación delictiva, colaboradores de justicia internos y extranjeros para coordinar los esfuerzos de forma concreta, uso intensivo de análisis financiero y patrimonial, así como redes de vínculos de familiares y colaboradores o ex colaboradores, para seguir el rastro del dinero; estas herramientas demostraron en la aplicación de la Ley No. 646 que son eficaces contra todas las formas de criminalidad organizada, financiera y de corrupción.

Regresando a la República Italiana, la prevención y represión de esos delitos de corrupción se articulan a través de instituciones especializadas, como es el caso también del Estado mexicano, pero la efectividad de su modelo radica básicamente en la articulación y en su mapa de riesgos donde las autoridades ponen mayor atención o han intensificado su vigilancia en actividades sensibles como obras públicas, infraestructura, servicios sanitarios, gestión de residuos y energía, construcción, turismo, juegos legales y seguridad, con controles cruzados entre la autoridad nacional y la policía financiera.

Las anteriores ideas se pueden tomar como ejemplos precisos para adecuar la legislación mexicana y así combatir de mejor manera la corrupción, aunado a que el Estado mexicano a través de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, tiene la obligación de adecuar la normativa nacional para hacer frente a este flagelo, ya que el Estado mexicano al reconocer la Convención de Mérida, reconoce la gravedad del problema de la corrupción, sus efectos perjudiciales en la estabilidad y seguridad de las sociedades, las instituciones democráticas y los valores éticos, así como el desarrollo sostenible y el Estado de Derecho. Asimismo, subraya la preocupación por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, incluyendo la delincuencia organizada y el lavado de dinero. (Naciones Unidas, 2003).

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, destaca la importancia de la prevención, la penalización, la cooperación internacional y la recuperación de activos como elementos cruciales para combatir este flagelo y enfatiza la necesidad de prevenir y combatir la corrupción de manera más eficaz, reconociendo que se trata de un problema transnacional que no tiene fronteras y que requiere cooperación internacional.

En otras palabras, para hacer frente a la corrupción es indispensable la cooperación internacional, la cual no tendrá lugar a menos que los estados miembros estén dispuestos a aceptar las medidas organizadas que están involucradas en estos procesos.

La Convención de Mérida fue adoptada el 31 de octubre 2003 y firmada un 9 de diciembre del mismo año por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en la ciudad de Mérida, y ratificada por el senado el 29 de abril del 2004.

Dicho tratado internacional, permite al Estado mexicano armonizar sus normas con estándares globales, facilitando la cooperación con otros países en la lucha contra la corrupción y promoviendo la devolución de bienes obtenidos ilícitamente.

Por otra parte, la Convención de las Naciones Unidas con la Corrupción, señala en su preámbulo, así como en su cuerpo normativo, que la corrupción afecta el goce y disfrute de los derechos humanos.

A modo de ejemplificar lo afirmado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos perteneciente a la Organización de Es-

tados Americanos, se puntualiza que la lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos, (2017). Aunado a lo anterior, esta resolución de un órgano quasi jurisdiccional, de alcance regional, nos puntualiza como la corrupción no sólo afecta la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de las personas gobernadas, ya que afecta de forma profunda al erario nacional, limitando a este para satisfacer los requerimientos de los gobernados en materia de alimentación, salud, trabajo, educación, vida digna y justicia.

La corrupción, así como la impunidad, laceran los derechos humanos y tienden a erosionar de manera sistematizada el Estado constitucional democrático de derecho, violentando principalmente los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la corrupción tiene un gran impacto en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados, tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes entre otros sectores (2018).

Sabemos que la corrupción se desarrolla por cuestiones multifactoriales y para que se desarrolle participan muchos actores, tanto estatales o servidores públicos, como entidades privadas y empresas, o particulares, es por ello que se requiere de mecanismos efectivos para erradicar la corrupción con el fin de garantizar un pleno disfrute de los derechos humanos de todas las personas.

DESARROLLO: VIABILIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE UNA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN PATRIMONIAL Y FINANCIERA DENTRO DE LAS FISCALÍAS ANTICORRUPCIÓN

En el presente punto, se trata de hacer notar al lector, las bondades y las ventajas que se tendrían dentro de las Fiscalías Anticorrupción, si se contara dentro de la estructura orgánica de estas instituciones con estas áreas estratégicas, con una unidad técnica y especializada que ayude a la triada investigadora a resolver casos complejos que

luego le son planteados a través de las denuncias presentadas ante esta instancia.

Es por eso que se considera que las autoridades deben abordar la lucha contra la corrupción y los delitos económicos de manera multidimensional, ya que se requiere la capacidad de llevar a cabo investigaciones especializadas con profesionistas especializados, además de tener el poder de enjuiciamiento, para todas aquellas conductas que encajen en la hipótesis normativa de los delitos de hechos de corrupción contemplados en los diferentes códigos penales, esto sería para que las conductas contrarias a las hipótesis normativas no queden impunes.

Se considera que esto permitiría a los operadores de las Fiscalías Anticorrupción hacer un diagnóstico del sector público y privado y así poder generar un atlas de riesgos por hechos de corrupción.

Por ejemplo, si las Fiscalías Anticorrupción tuvieran la capacidad de establecer unidades de investigación patrimonial y financieras, ciertamente sería posible producir una evaluación nacional, estatal y municipal de los riesgos de la corrupción, así como tener la fórmula de como mitigar estos. Dicha evaluación se pudiera denominar el Atlas de Riesgo Anticorrupción, la cual permitirá establecer y detectar un peligro real de hecho que pudiera poner en riesgo para el erario público, ya sea federal, estatal o municipal, que surge de la comisión de un delito relacionado con la corrupción que haya sido reportado a la Fiscalía Anticorrupción a través de la denuncia, y una vez ya registrada y capturada la denuncia los datos que se vayan capturando deberían servir para que a través de los expertos se puedan realizar análisis de patrones financieros así como conexiones entre personas involucradas por actos de corrupción.

Por otra parte, se tiene la seguridad de que con el fortalecimiento de la estructura orgánica de las Fiscalías Anticorrupción, sería más sencillo investigar el fenómeno de la corrupción, así como los delitos de hechos de corrupción de manera multidisciplinaria, facilitando el rastreo de dinero y de bienes obtenidos ilegalmente por parte del agente corruptor, facilitando con ello la recuperación de activos y el reaprovechamiento de estos por el Estado, acción que garantizaría el goce de los derechos humanos de toda la ciudadanía, ya que con la internacionalización de los derechos humanos en la que se ha vis-

to inmerso el Estado mexicano, se tienen el deber y la obligación de adoptar medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter para garantizar el ejercicio de los derechos humanos frente a las vulneraciones y restricciones que produce el fenómeno de la corrupción.

Asimismo a través del fortalecimiento institucional, se pondría en práctica lo argumentado y señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que se estaría adoptando una medida legislativa y administrativa, para hacer frente a la corrupción, medida que garantizaría la protección de los derechos humanos de la sociedad en general, además de que con este tipo de políticas se estaría generando una nueva cultura del fortalecimiento de los principios y valores que se vinculan con el Estado constitucional democrático de derecho en el Estado mexicano. (Castillo, 2020).

A manera de exemplificar lo anterior, si con el trabajo que realizan las Fiscalías Anticorrupción, se lograra la recuperación de activos, derivados de la investigación y persecución de los delitos de hechos de corrupción que son denunciados ante estas instancias, con el dinero que se recuperaría y sería reintegrado al erario, el Estado contaría nuevamente con recursos para aplicarlos quizá en materia de salud, compra de vacunas, medicamentos, contratar más especialistas en los hospitales públicos, mejorar las infraestructuras hospitalarias; si se aplicara ese recurso que se ha recuperado en seguridad, el Estado pudiera invertir en la profesionalización de los policías, en su equipamiento, en mejorar la infraestructura de seguridad tanto tecnológica como presencial; o en su defecto si se aplicara el recurso recuperado en el sector educativo, se pudieran erradicar las escuelas de palitos entre otras cosas; se está convencidos que a través de generar una nueva cultura del fortalecimiento de los principios y valores que se vinculan con el Estado constitucional democrático de derecho en el Estado mexicano, no solamente estamos combatiendo y haciendo frente a la corrupción, sino que se está tutelando y protegiendo los derechos humanos, tal como lo establece el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, se considera que es importante puntualizar, hasta donde se tuvo la posibilidad de investigar que, dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, así como en los Sistemas Estatales Anticorrupción, no se encontró registros que demuestren o indiquen que

hayan utilizado la investigación patrimonial y financiera para hacer frente a la problemática de la corrupción o que se haya utilizado para resolver las denuncias de corrupción que le son planteadas a los sistemas anticorrupción.

Además, si las Fiscalías Anticorrupción contasen con dichas áreas especializadas, no sólo se fortalecerían las investigaciones que se realizan por hechos de corrupción, sino que se fortalecería la cooperación y el trabajo que de manera coordinada realizan en conjunto los Comités Coordinador de los diferentes sistemas anticorrupción, lo que generaría un Sistema Nacional Anticorrupción y de Sistemas Estatales Anticorrupción más sólidos y eficientes.

Las personas expertas explican que el activo y la inteligencia financiera en general son una herramienta de trabajo de la mayoría de los estados; se utiliza para la investigación política, investigaciones internacionales que tienen como objetivo revelar esquemas de corrupción y lavado de dinero, es por eso que al fortalecer la investigación de los delitos de hechos de corrupción a través de unidades técnicas de investigación patrimonial y financiera en las Fiscalías Anticorrupción, nos llevaría a identificar a los beneficiarios finales de los actos de corrupción, por lo que se podrían implementar mejores estrategias y controles para las personas políticamente expuestas.

Se considera que tendría un alto impacto un análisis y búsqueda del beneficiario final a través de las Fiscalías Anticorrupción, para que se pueda establecer dentro de las competencias de la Fiscalía una política pública que guíe la lucha contra la corrupción. Esto proporcionaría un vínculo más allá de las meras preferencias personales o gustos, con todos aquellos que fueran los jefes de instituciones constitucionales o legales encargadas de luchar contra las acciones corruptas según su nivel gubernamental.

Las Fiscalías Anticorrupción tienen la responsabilidad de investigar, prevenir y sancionar los delitos relacionados con la corrupción y las personas servidoras públicas que las integran, están interesadas en hacer frente y frenar estos delitos, ya que a simple vista no se nota, pero los delitos de hechos de corrupción tienen una enorme capacidad de lastimar a la sociedad, ya se explicó en los párrafos anteriores, en los que se hacía notar como la corrupción afecta los derechos humanos de todos. Por lo anteriormente expuesto, se busca fortale-

cer institucionalmente a las Fiscalías Anticorrupción para debilitar la capacidad de daño que producen los agentes corruptores, ubicarlos y procesarlos, para con ello desarticular las redes de vínculos que les permiten prosperar y que les han permitido enquistarse dentro de la administración pública.

Por otra parte, con el apoyo de estas unidades especializadas las Fiscalías Anticorrupción, darían una respuesta frontal a la actividad criminal por hechos de corrupción y a la investigación de este tipo de delitos, mediante la prevención, la reacción e investigación de manera más eficiente, lo que también serviría para debilitar la capacidad de daño de los agentes activos que cometen este tipo de delitos, así como se tendría la capacidad de cesar el poder económico de los agentes corruptores que la mayoría de las ocasiones utilizan el recurso para seguir comprando voluntades fuera y dentro del Servicio Público.

La práctica ha enseñado que a la delincuencia común u organizada para que no pueda generar y ejercer violencia, se le debe impedir que haga uso de aquellos recursos que les permite operar y comprar conciencias en los distintos estratos sociales y en los diferentes niveles de gobierno.

Por ello es fundamental fortalecer el combate a la corrupción de los delitos financieros y de “cuello blanco”, a través de las Fiscalías Anticorrupción, ya que, si bien es cierto que en las diferentes entidades federativas del Estado mexicano cuentan con Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económicas, no se sabe con precisión cual ha sido el impacto que han tenido como unidad especializada para hacer frente y combatir la corrupción.

Aunado a que las Unidades de Investigación Patrimonial y Financiera mejorarían la eficiencia de los procedimientos llevados a cabo por las oficinas especializadas de fiscales anticorrupción y aceleraría la resolución de casos sin requerir que la información se transmita de una instancia a otra.

Por lo señalado anteriormente, se considera, que uno de los instrumentos claves jurídicos con lo que se sustenta lo que hemos venido planteando es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual prevé que uno de los principales objetivos de este tratado internacional es el del combate a la corrupción, así como la

detección de lavado de dinero y la recuperación de activos obtenidos de manera ilícita.

La Convención en cita, es un instrumento jurídico trascendental vinculante ratificado por el Estado mexicano y que refuerza la función constitucional de las Fiscalías Anticorrupción, así como la capacidad para que se doten a estas de unidades y herramientas de Estado, para rastrear y confiscar bienes derivados de la corrupción, evitando que los responsables sigan beneficiándose de sus actos ilícitos aún después de haber dejado sus responsabilidades públicas.

Las investigaciones de hechos de corrupción a través del apoyo técnico, de Unidades Investigación Patrimonial y Financiera, de acuerdo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentran limitadas para poder realizarlas a través de las Fiscalías Anticorrupción, ya que en las diferentes entidades federativas del Estado mexicano se contemplan en sus códigos punitivos, las conductas cometidas por servidores públicos u particulares que pueden ser encuadradas en el delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, como consecuencia de una conducta corrupta.

Ahora bien, en este breve estudio, con relación a las conductas señaladas, por ser conductas derivadas de hechos de corrupción por delitos financieros, se hace alusión al Estado de Michoacán, únicamente como un contraste regional y que de acuerdo con la información existente no se tendría ninguna limitante para poder investigar los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como de hechos de corrupción.

En primer lugar, porque el Delito con Recurso de Procedencia Ilícita, se encuentra previsto en el Código Penal de Michoacán en su título décimo quinto, así como los Delitos de Hechos de Corrupción, que están previstos en el título décimo sexto.

En segundo lugar, porque dentro de las facultades y atribuciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de Michoacán, dentro del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, es su fracción XII, establece que es atribución de esta fiscalía especializada diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de análisis de información fiscal, financiera y

contable para que pueda ser utilizada por esta y otras unidades competentes de la Fiscalía General. (Ocampo, 2023)

Resulta innegable que la corrupción ha sumergido al Estado mexicano en una crisis de justicia y de legalidad, vulnerando de manera sistemática el bienestar social y afectando la vida democrática del país, por eso, es urgente que las Fiscalías Anticorrupción cuenten con perfiles especializados que coadyuven con la triada investigadora en la resolución de casos prácticos como lo son:

- Contador Público con certificación y estudios especializados en Auditoría Forense;
- Contador Público con certificación y estudios especializados en Contabilidad Gubernamental;
- Ingenieros Civiles y Arquitectos con certificaciones en Obra Pública.

Lo anterior, ayudaría a detectar las conductas no éticas, además de que fortalecerían la investigación de los delitos de hechos de corrupción a través de sus opiniones y dictámenes técnicos.

1. Auditoría Forense:

- Opinión y dictamen sobre detección de fraudes y desviaciones contables.
- Opinión y dictamen con relación a la reconstrucción de operaciones financieras sospechosas o eliminadas.
- Opinión y dictamen sobre cuantificación de daños patrimoniales por actos ilícitos.
- Opinión y dictamen con relación al análisis de lavado de dinero o triangulación de recursos. Operaciones con recursos de procedencia ilícita (ORPI).
- Opinión y dictamen sobre evaluación de responsabilidades contables en casos de corrupción.
- Opinión y dictamen con relación a la cuantificación de daños al erario.
- Opinión y dictamen para lograr la identificación de irregularidades atribuibles a servidores públicos. (Forence, 2024).

2. Auditoría Gubernamental:

- Opinión y dictamen con relación a la revisión de cuentas públicas conforme a la Ley de Fiscalización.
- Opinión y dictamen de evaluación del cumplimiento normativo en el uso de recursos públicos.
- Opinión y dictamen de detección de subejercicios, sobre ejercicios o simulaciones de gasto.
- Opinión y dictamen de adquisiciones y licitaciones bajo criterios de legalidad y eficiencia.
- Opinión y dictamen sobre verificación de metas y resultados presupuestales (Colegio de Contadores Públicos de México, 2025).

3. Obra Pública:

- Opinión y dictamen técnico de ejecución de obra, para verificar si la obra se realizó conforme a las especificaciones y planos e incluso dictar sobre costos de recursos y materiales.
- Opinión y dictamen sobre de calidad de materiales, para evitar fraudes y negligencias.
- Opinión y dictamen de Volumetría.
- Opinión y dictamen de precios unitarios.
- Opinión y dictamen de cumplimiento normativo, para verificar los permisos, licencias y procedimientos legales.
- Opinión y dictamen de supervisión y control. (IMCO, 2023).

CONCLUSIONES

El objetivo en el presente estudio es reflexionar, en conjunto con las personas lectoras, sobre cómo la investigación patrimonial y financiera se relaciona con el enjuiciamiento y la investigación de los delitos por hechos de corrupción, justificando estas acciones con la firma de acuerdos internacionales suscritos por México como es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Además de proporcionar los medios legales para enjuiciar este tipo de delito, hoy en día existe una necesidad genuina de crear un área que se especialice en investigaciones de activos y evolución patrimonial y financiera en conjunto con las Fiscalías Anticorrupción, de

modo que, el dinero o los bienes obtenidos ilegalmente puedan ser rastreados y devueltos a sus legítimos propietarios.

Si partimos de lo ya sustentado por el Instituto de Estudios Orientales y Socialistas, el cual establece que cualquier comportamiento que ofenda la ética pública por parte de un funcionario del gobierno o empleado gubernamental debe ser visto como corrupción, desde este punto de vista, el castigo a prácticas corruptas debe ir acompañado de investigaciones de evolución patrimonial y financiera, independientemente del delito de corrupción que haya cometido, para que el mal ciudadano o el mal servidor público que haya participado de la corrupción y le haya generado una ganancia ilícita pueda ser sancionado.

Como se ha venido señalando en el presente escrito, las prácticas corruptas se dan en lo oscuro donde nadie se entera, donde normalmente solo se encuentra el agente corruptor y el agente corrompido y para desentrañar y sacar a la luz esos actos o conductas corruptas se ocupa dentro de las investigaciones de la persecución de los delitos de hechos de corrupción el análisis de profesionistas especializados, los cuales deben contribuir a recabar indicios y elementos de prueba concluyentes que permitan realizar a los agentes del ministerio público imputaciones concretas ante los Jueces de Control. Esto sería posible, debido a que se contaría con el cruce de información, la trazabilidad de los recursos y el rastro de cómo se perdió, ocultó o se desviaron los recursos de forma indebida.

Por otra parte, con el fortalecimiento institucional de las Fiscalías Anticorrupción, a través de estas unidades técnicas de análisis de datos y de investigación, se lograría:

- Identificar redes de corrupción.
- Obtención de datos de prueba y pruebas para procesos penales por delitos de corrupción.
- Rastreo de activos.
- Mecanismos de prevención de la corrupción.
- Fortalecimiento del Estado de derecho.
- Fortalecimiento de la transparencia.
- Análisis de flujo de efectivo.
- Análisis de evolución patrimonial.

- Investigación de delitos económicos.
- Recuperación del daño de la víctima u ofendido por delitos de hechos de corrupción.
- Recuperación de activos.

En otras palabras, si las Fiscalías Anticorrupción contaran con la Unidad de Investigación Patrimonial y Financiera, se tendría la capacidad de llevar las investigaciones a un siguiente nivel, ya que se realizarían investigaciones donde otros temen o no se han atrevido investigar, así como no se dejaría que las personas que cometieron esos delitos de corrupción se salgan con la suya debido a la falta de pruebas contundentes.

Por las razones mencionadas, se deben de crear condiciones que permitan a las Fiscalías Anticorrupción, cuando sea necesario, rastrear el dinero y contar con los elementos que logren exponer inconsistencias internas dentro del estilo de vida de una persona corrupta, revelar a través de una investigación profesional actos administrativos contrarios a la ética pública dentro del servicio público, o decisiones públicas que afecten las arcas municipales, estatales y federales.

Por último, con el seguimiento de las líneas de acción que se acaba de esbozar. Visibilizamos a la corrupción como un problema importante que afectan las instituciones del Estado mexicano, donde es necesario que las Fiscalías Anticorrupción, cuenten con información sólida, la cual es crucial para combatir los delitos de corrupción y lavado de dinero, así como para aumentar la transparencia y la confianza pública en el sistema de procuración de justicia.

Referencias

- Castillo, S. N. (2020, 7 de diciembre). *PNUD México (Video)*. YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=JVsPa5VRwu8>
- Colegio de Contadores Públicos de México, A. C. (2025, 16 de julio). Concurso mercantil y peritaje: Opinión del experto contable. *Contadoresmexico*. <https://www.contadoresmexico.org.mx/Vida-colegiada/Concurso-mercantil-y-peritaje-opinion-del-experto-contable>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017, 12 de septiembre). Resolución 1/17. OAS. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-17-es.pdf>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018, 02 de marzo). Resolución 1/18. OAS. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>
- Economía, Escuela de. (2023 11 de noviembre 2023). Orígenes de la corrupción moderna en México. *Universidad Panamericana*. <https://blog.up.edu.mx/posgrados-de-gobierno-y-economia/origenes-corrupcion-moderna-en-mexico>
- Escuela de la Función Pública. (2023, 1 de abril). Fiscalías Anticorrupción. *ITAC Digital*. <https://www.transparenciayanticorrupcion.mx/que-hacemos/fiscalias-anticorrupcion-2>
- Falcone, G. (2018, mayo). Convención contra la corrupción. UNODC. <https://www.wipo.int/wipolex/es/legislation/details/18132>
- Forence, A. I. (2024, 1 de agosto). Manual AIC interactivo. *Contadores-AIC*. <https://contadores-aic.org/wp-content/uploads/2024/10/Manual-AIC-interactivo-2-2.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2023, 17 de julio). Índice de riesgos de corrupción 2023. *IMCO*. <https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion-2023/>
- Naciones Unidas. (2003 31 de octubre). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Nardi, G. A. (2025, 27 de mayo). Entrevista sobre corrupción. *Secretaría Ejecutiva del SNA*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=NJNO9HVdLjI>
- Ocampo, H. C. (2023, 29 de noviembre). Plataforma normativa de la *Fiscalía Michoacán*. Fiscalía Michoacán. <https://juridico.fiscaliamichoacan.gob.mx/>
- Real Academia Española. (2024, 1 enero). Corrupción. Diccionario de la lengua española. <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n?m=form>
- Sánchez Martínez, J. S., García, A. (2024, 18 de julio). Acceso a la información y corrupción *Revistas Jurídicas UNAM* <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/18887/19408>
- Transparency International. (2025, 1 de enero). What is corruption? *transparency.org*. <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

Capítulo 4

Más Allá del Diseño de la Política Estatal Anticorrupción y su Programa de Implementación en Michoacán: Los Retos de la Alineación Institucional

DRA. AUREA IRERI CUPA TOVAR

Profesora de la Universidad Vasco de Quiroga (UVAQ, Zácapa, Michoacán)

Resumen. La corrupción representa un problema multidimensional que genera graves perjuicios a nivel global, aunque es especialmente creciente en países como México donde prevalece con fuerza en la vida institucional y social; debido a la gravedad de los daños que ocasiona, a la dificultad de los particulares para resolver sus problemas con estricto apego a la ley y por la variedad de factores en que converge, logró posicionarse como tema en la agenda oficial, lo que llevó al gobierno nacional a construir un Sistema, crear una Política Pública y un Programa de Implementación para su combate.

Logrado el ingreso de dicha problemática en la agenda gubernamental se adoptaron acciones para conformar las estructuras en las que se delegaría la tarea de combatir frontalmente tan vasto fenómeno, por lo que a nivel federal nació el Sistema Nacional Anticorrupción, situación replicada al interior del país bajo la misma lógica, aunque con retos muy particulares. En el caso de Michoacán se denominó Sistema Estatal Anticorrupción al órgano encargado de combatirle eficazmente por medio de labores integrales e interinstitucionalmente coordinadas.

Este trabajo parte del reconocimiento a los esfuerzos existentes en la materia, desde una mirada más amplia que permite ver cuestiones como la dificultad en la alineación programática particularmente relevante ante la complejidad técnica y operativa de los ejes, prioridades y líneas de acción insertas tanto en la Política Estatal Anticorrupción como en su Programa de Implementación, cuyas metas requieren condiciones institucionales, metodológicas y operativas sofisticadas y robustas, por ende difíciles de alcanzar.

Palabras clave: corrupción, Sistema Estatal Anticorrupción, política pública, programa de implementación, alineación institucional

Abstract. *Corruption represents a multidimensional problem that causes serious harm globally, although it is especially prevalent in countries like Mexico, where*

it strongly affects institutional and social life. Due to the severity of the damage it causes, the difficulty individuals face in resolving their issues strictly within the bounds of the law, and the variety of converging factors, it has managed to position itself as a topic on the official agenda. This led the national government to build a System, create a Public Policy, and develop an Implementation Program to combat it.

Once the issue was incorporated into the governmental agenda, actions were taken to establish the structures responsible for confronting this vast phenomenon. At the federal level, the National Anti-Corruption System was created, and this logic was replicated across the country, albeit with very specific challenges. In the case of Michoacán, the body tasked with effectively combating corruption through comprehensive and interinstitutionally coordinated efforts was named the State Anti-Corruption System.

This paper acknowledges the existing efforts in the field, adopting a broader perspective that highlights issues such as the difficulty of programmatic alignment –particularly relevant given the technical and operational complexity of the axes, priorities, and lines of action embedded in both the State Anti-Corruption Policy and its Implementation Program. The goals of these instruments require sophisticated and robust institutional, methodological, and operational conditions, which are therefore difficult to achieve.

Keywords: corruption, State Anti-Corruption System, public policy, implementation program, institutional alignment

INTRODUCCIÓN

Michoacán enfrenta un gran desafío en la implementación de la Política Pública Anticorrupción por la interacción cambiante entre sus miembros, al ser estos un sinnúmero de actores con intereses muy diversos, en una arena donde los roles e influencia se dejan ver a la hora de tomar decisiones sobre una red que incluye a las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, la ciudadanía en general y las instituciones gubernamentales, estas últimas demandantes de altos niveles de coordinación y urgencia de contar con mecanismos efectivos de gobernanza. El impacto de esta intrincada diversidad se refleja en la percepción ciudadana, ya que conforme a la Encuesta Nacional sobre Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2023) el 52.3% de los michoacanos considera que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes, indicativo de que los esfuerzos institu-

cionales son insuficientes para coordinar y alinear acciones al existir tantos involucrados.

Y si bien son diversas las personas que conforman al Estado y muchas las cuestiones de la actividad humana que llaman la atención del gobierno, no todas se consideran en igual urgencia, beneficio, prioridad o peso, hay una ponderación a partir de dos grandes factores: sociales y políticos. Los primeros implican la atención a problemas grupales que lograron ser vistos como de interés público y sobre los cuales habrá un seguimiento efectivo, al secundarse por una fuerza social estructurada. Los segundos se dan sobre cuestiones institucionales e instancias gubernamentales, en este caso el tomador de decisiones fijará los recursos, medios y reglas que habrá de seguir para gestionar la acción pública (Wilson, 2006). Bajo esta lógica la forma en que se aborda la corrupción en Michoacán refleja claramente la interacción entre los factores mencionados.

Ello sugiere que la decisión de resolver un problema, en este caso la corrupción debe fundamentarse en la dinámica de ambas cosas, no pasar por alto que las acciones sociales obligaron al gobierno a trabajar en el tema, de hecho al momento de surgir el Sistema Estatal Anticorrupción en Michoacán fueron uno de sus aliados estratégicos, no obstante si se les excluye en alguna de las otras etapas, se reduce su participación o se les margina ante los procesos de implementación pueden convertirse en un serio enemigo, de igual manera sucede con los actores políticos y con los tomadores de decisiones que los respaldan, por ello se requiere un fino equilibrio entre las acciones de todos para que ninguno obstaculice el trabajo de los demás (PEA, 2022).

Como se advierte no es tarea sencilla porque involucra un gran número de cuidadosas acciones, si bien en forma teórica está definido el camino a seguir con pasos específicos como son: búsqueda de información, análisis, selección de alternativas, consulta, propuestas finales y la decisión, al llevarlas a la práctica real de la administración pública, todo se complica, ya que se pueden mover o por completo omitirse, algunas veces por desconocimiento, otras por conveniencia e incluso por capricho aunque resulte institucionalmente inconsistente, el gran reto para analizar todo lo que implican esas etapas le corresponde a la ciencia política y no de forma opcional (Tamayo, 1997).

En consecuencia la implementación de la política en cita exige apoyos metodológicos y uno de ellos se materializa en su programa, el cual se presenta como herramienta operativa que muestra las actividades específicas, en este sentido para que ellas sean verdaderamente efectivas es indispensable una alineación institucional entre todas las dependencias del Estado, ello no solo implica un consenso en cuanto a metas y objetivos sino una sincronización eficiente en procesos, recursos y responsabilidades, si esta llega a faltar ocurre la fragmentación de esfuerzos, la duplicidad de acciones o contradicciones lo que limita el impacto y la obtención de resultados óptimos.

Al considerar lo expuesto es factible abordar dicho tema con una dirección teórico-analítica y desde una metodología de tipo documental, con enfoque cualitativo y alcance exploratorio, que enfatiza en el contenido del Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción de Michoacán, lo que permite identificar condiciones institucionales y técnicas bajo dimensiones conceptuales, cabe precisar que este análisis no constituye un estudio de caso, aunque puede ser base para uno posterior donde se incluya trabajo de campo.

ENTRE EL PRINCIPIO Y LA ACCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Por la fuerza del contexto político y la trascendencia de lo público como elemento que permite la intervención del gobierno y la sociedad en diversos asuntos, es necesario definir la palabra *política*, la cual se refiere a objetivos de gobierno, un principio que guía u orienta a acciones específicas para cumplir un fin determinado, eventualmente la palabra se utilizó en un sentido más concreto, como la traducción de los objetivos de gobierno hacia programas estructurados cuyo fin es dar resultados dentro de una relación causa-efecto, esto implica que la política no solo debe establecer metas, también articular mecanismos para implementar acciones concretas (Pawson, 2013).

A su vez debe definirse el concepto de políticas públicas lo cual según Aguilar (2009) es:

un conjunto de acciones intencionadas y causales, orientadas a la resolución de un problema público, las cuales deben establecerse y ejecutarse por autoridades cuya competencia y jurisdicción se los permitan, es decir que posean la capacidad jurídica para llevarlas a cabo bajo un sistema estructurado para que se convierta en un verdadero instrumento del gobierno en sus tareas políticas, legales, financieras y administrativas. (p. 180)

Cabe destacar que la Política Estatal Anticorrupción en Michoacán, en su conformación, considera esta definición para desarrollar acciones estructuradas, estables, sistemáticas y permanentes hacia una ruta que incorpore la capacidad gubernamental con la participación ciudadana, que supere la idea de sólo tener un programa gubernamental y que sobrepase al castigo o al excesivo control legal, pero dando paso a mecanismos sistémicos, sociales e integrales sin omitir nunca la cuestión política.

Contraria al objetivo aspiracional con base en una arquitectura corporativa sólida y una vocación transformadora, surge una complicación significativa en medio del diseño desde la norma y la ejecución operativa que ponen en tensión su alcance, al depender de las capacidades institucionales, la voluntad política y el contexto, de ella nace una brecha que se manifiesta en la dificultad para traducir los principios rectores en acciones concretas y bien articuladas entre los distintos niveles de gobierno, la incógnita es cómo la política podría acortarla y lograr la alineación efectiva entre actores, recursos y procesos si existe una gran resistencia fáctica manifiesta en actos no solo de irresponsabilidad sino delictivos, tal es el caso del fraude en Michoacán cuya tasa fue de aproximadamente 4,209 víctimas por cada 100,000 habitantes (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [ENVIPE] 2023) ilícito que con frecuencia involucra prácticas indebidas de servidores públicos en trámites y asignación de recursos.

Para comprender esta discrepancia entre lo que se busca con lo que en efecto ocurre debe partirse de la definición del problema público, ya que en él subyacen tanto los alcances esperados como las limitaciones reales de su ejecución, seleccionar la problemática es fundamental ya que al existir infinidad de dificultades que aquejan a la sociedad puede pensarse que todas merecen atención pública mediante la creación de una política, pero no es así, por ello inserto en

la Política Estatal Anticorrupción (2022) se reconoce como problema público no a la corrupción en general sino a los elevados índices de corrupción pública en la entidad y se registran dos atributos para comprenderle: una esfera de impunidad e ilegalidad y un sistema que normaliza conductas sin ética en el orden social, junto a una participación ciudadana en las decisiones públicas con límites y poco interés, en especial por las fallas en áreas gubernamentales a cuya capacidad rebasan sus necesidades.

Sobre esta base, la distancia entre diseño de instrumentos y ejecución constituye una incidencia crítica, ya que a pesar de contarse con principios orientadores definidos, su materialización demanda una alineación institucional que no siempre está garantizada, ya que va más allá del consenso en metas generales, requiriendo que todas las dependencias estatales, no solo aquellas que forman parte directa del Sistema Estatal Anticorrupción en Michoacán, compartan una visión estratégica e integren en comunidad procesos operativos, recursos técnicos y mecanismos de evaluación que lleven a la coherencia práctica, en este sentido la alineación debe entenderse como un proceso dinámico donde forzosamente han de articularse todos los elementos necesarios para transformar la teoría en resultados verificables.

Otro reto al que la política se enfrenta es el necesitar un trabajo conjunto de instituciones y organizaciones con tareas muy específicas, las cuales están directamente vinculadas con la prevención, investigación y resolución de actos corruptos, esto incluye principalmente cada una de las autoridades que conforman el Sistema, así como a otros órganos del estado y municipios cuyas atribuciones los colocan como copartícipes en la atención y solución de tan grave problema público, es entonces una estrategia de alcance general que requiere amplia colaboración entre órganos estatales, instancias del sector público, del sector privado y en general de toda la ciudadanía (SEA, 2023).

Como se observa, no basta la coordinación entre entidades gubernamentales que en forma directa están obligadas a combatir la corrupción en Michoacán, un esfuerzo completo demanda la construcción de un modelo de gobernanza colaborativa que articule la participación activa entre diversos actores con un objetivo común, sin embargo, esta corresponsabilidad institucional se ve condicionada por los propios instrumentos metodológicos en la materia, cuyos

componentes técnicos presentan diversas restricciones que limitan la inclusión formal de numerosas instancias públicas con capacidad de incidencia, este diseño acotado, centrado en funciones altamente especializadas corre el riesgo de convertir los documentos orientadores anticorrupción en referentes sin traducción operativa ni impacto verificable.

Pese a dicha consideración, no todo puede percibirse desfavorable, el diseño que sustenta a la política y al Sistema asume un esquema abierto que no reduce la participación para combatir la corrupción únicamente a los entes públicos, al contrario reconoce el papel estratégico de todos los servidores y la sociedad, promueve la incorporación activa de los órganos internos de control, fomenta el compromiso gubernamental con la participación de la iniciativa privada, los medios de comunicación, algunos sectores de la ciudadanía organizada y la academia, según el Observatorio Ciudadano Tojil (2024) estas acciones buscan fortalecer una cultura preventiva mediante capacitación, sensibilización y difusión de buenas prácticas anticorrupción, demostrando que los esfuerzos no se limitan a temas normativos.

Tal cuestión remarca que en la lucha anticorrupción el actuar público estatal no puede quedarse solo en tareas administrativas mecánicas basadas en procedimientos rutinarios, su papel va más allá de ser una estructura inmobiliaria prestadora de servicios, es por el contrario el estado un ente garante de derechos mínimos, en tanto protector institucional de intereses colectivos, por ello su intervención debe ser orientada no solo a la creación de documentos, esta concepción demanda que toda dependencia pública adopte una postura proactiva, bajo procesos correlacionados que vinculen la integridad administrativa con la rendición de cuentas y el valor público como principios rectores en su operación cotidiana.

En consonancia con esta visión que insta a una verdadera articulación estatal debe reconocerse que durante la etapa de diseño y en general en todo su desarrollo se emplearon herramientas como la planeación estratégica y el diseño programático impulsado desde el Gobierno Federal conforme a lo establecido en los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asimismo se aplicó la Metodología del Marco Lógico, lo que permitió identificar de una manera más detallada la presencia de un problema complejo con

relevancia social cuyas características le colocaron y le siguen colocando como de interés público, de ahí que se reconociera la necesidad de articular la intervención de múltiples actores para generar posibles soluciones no solo desde las bases argumentativas sino con actitudes ejecutoras fundamentadas en la ley (PEA, 2022).

Esas herramientas clarifican el fin específico y general de un proyecto, proporcionan comunicación efectiva tanto en la lógica vertical entre los distintos niveles jerárquicos, horizontal y transversal entre los diversos sectores involucrados y dan los pasos para valorar el impacto y consecuencias de la intervención, no obstante aun contando con este andamiaje técnico y metodológico la implementación de la Política Estatal Anticorrupción enfrenta serias dificultades al momento de traducirse en acciones concretas, esto se debe a la complejidad del entramado institucional, la capacidad operativa de muchas instituciones, la fragmentación de responsabilidades, la rotación de personal, la insuficiencia presupuestaria y la poca o casi nula voluntad política sostenida en el tiempo.

Precisamente por este cúmulo de desafíos y la frecuente subestimación de la etapa de ejecución se retoma lo dicho por Parsons (2007) quien concibe la implementación como decisiones e interacciones que aparentan no implicar grandes retos, lo cual es falso porque no sólo involucra una actividad por parte de los burócratas, necesita además continuar con el trabajo de los tomadores de decisiones y administradores públicos que le dieron vida. Implementar es sinónimo de materializar, que las decisiones para resolver el problema público se ejecuten, en este punto una cuestión trascendental es la intervención de actores que ya estaban involucrados en las fases previas y que se unan a otros nuevos, lo complicado es que el interés disminuye al tratarse de una cuestión más técnica donde los nuevos actores tienen gran protagonismo.

La problemática se acentúa ya que tales actores son titulares de direcciones en áreas de gobierno y manejan recursos, entre ellos se encuentran los burócratas, los técnicos, los grupos objetivo y proveedores privados, quienes a pesar de no pertenecer al sector público tienen un papel vital en los resultados del proceso; por ello es importante entender la interacción entre todos con sus diferentes roles y cómo se entrelazan bajo las directrices de la organización a la que pertenecen, ya que no piensan al unísono poseen diferentes

objetivos, normas de actuación, marcos regulatorios, percepciones y valoraciones, lo que influye en el éxito o fracaso de la política pública (*Reporte la corrupción en el Perú, 2017*).

Los implementadores al ser encargados directos de ejecutar las políticas públicas tienen trato abierto con la sociedad lo cual es positivo, pero al mismo tiempo es una desventaja porque las aplican de manera discrecional al poseer autonomía en su actuar, esto es, aunque les son señaladas las directrices a seguir pueden tomar decisiones y llevarlas a cabo guiados por su criterio personal, por ello los profesionistas tienen un papel fundamental para asegurar su éxito, por ejemplo los docentes, los médicos o los ingenieros gozan de la oportunidad y al mismo tiempo la responsabilidad de control, implementación y resultados (Peters, 1995) el riesgo es grave ya que la política podría no solo no funcionar como se diseñó, además volverse contraproducente debido a la interpretación subjetiva que de ella se haga.

Esto conlleva a la existencia de una posible distorsión, ya que los profesionistas elegidos para implementarla al tener la posibilidad de actuar con discrecionalidad pueden desarrollar formas o acciones que produzcan resultados distintos a los previstos por los diseñadores, en otras palabras podrían improvisar, inventar o reinventar lo que se les ha dado, por lo que hay un grave riesgo de que no funcionen como inicialmente se pensó debido a la interpretación en cómo aplicar lo que se les solicita o lo que es su obligación hacer, este escenario presenta un gran riesgo no solo para que no funcione la política pública, sino para que sea contraproducente.

Frente a esa ineludible y riesgosa discrecionalidad del implementador y con el objetivo de cerrar la brecha entre el diseño y las acciones, Michoacán parece intentar la implementación de un enfoque gerencialista, que surge de la decisión de la administración pública sobre adoptar prácticas más empresariales (Cabrero, 1997), bajo tres perspectivas que son:

1. Gestión operativa. La implementación eficaz depende de la definición de objetivos y la de un plan que se monitorea y compara con lo que debería suceder, para finalmente llevar a cabo los cambios necesarios que reparen fallas y lleven al cumplimiento de metas.

2. Gestión corporativa. Este enfoque deviene de la administración estratégica con énfasis en el análisis sistemático de problemas, mediante un ciclo que abarca la definición de objetivos, planeación, organización, dirección y control, se prioriza la necesidad de que la estructura, la cultura y el estilo de la organización coadyuven en una misma línea para cumplir su misión.
3. Administración de personal. El cumplimiento de objetivos se ve impactado por la forma en que las personas trabajan en la administración pública ya que responden desde su lado humano, el cual para mejorar admite dos técnicas: la evaluación del desempeño y la administración por objetivos.

En teoría las fases parecen claras ya que buscan introducir una racionalidad técnica controlada, pero, en la práctica no es tan sencillo, ya que al confiar a seres humanos el implementar cualquier política pública es inevitable que se cometan errores, aunado a ello debe reconocerse que la implementación es un proceso intrincado con fallas intrínsecas, por ejemplo que exista una diferencia entre los objetivos planteados con la decisión, en el diseño de intervención para atender un problema y los resultados obtenidos o su impacto, estas discrepancias se observan como una brecha de la cual debe estarse al pendiente en todo momento.

PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN EN MICHOACÁN

Para lograr la encomienda anticorrupción en Michoacán se generó el Programa de Implementación, que contiene la adopción de acciones por parte de instituciones, autoridades y otros agentes, en específico los integrantes del Comité Coordinador con cuyos actos se garantiza su participación por medio de mecanismos establecidos previamente, dicho programa también se publicó en el periódico oficial del Estado (Garmendia, 2018).

Esta publicación no solo le otorga legitimidad jurídica como instrumento, constituye además un mecanismo de vinculación normativa que obliga a toda entidad pública a observar los lineamientos ahí definidos, a la par permite que cualquier persona pueda acceder a él y conocer su contenido, este acto es vital porque formaliza el princi-

pio de publicidad el cual obliga al Estado a transparentar sus actos y decisiones, con ello dicho Programa se convierte en un referente público que no solo habilita el escrutinio ciudadano, sino que establece criterios vinculantes para las dependencias que le forman; bajo esta premisa el principio de publicidad no se limita a la difusión de los mencionados instrumentos, implica un profundo compromiso para lograr que tanto la Política como el Programa trasciendan su carácter técnico para articular verdaderamente funciones sustantivas desde la estructura institucional con la que se cuenta.

Desde esta óptica el Programa representa una estrategia demasiado articulada para continuar el combate a la corrupción en Michoacán que se sustenta en definir metas, establecer recursos y acciones para lograr objetivos, atender las causas del problema desde la multiplicidad de factores y actores en corto, mediano y largo plazo bajo acciones conjuntas del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción con diversas instituciones y la ciudadanía, bajo prioridades de atención por indicadores de gestión operativa que permitan disminuir la impunidad, fortalecer la cultura de la legalidad, impulsar la participación ciudadana, así como garantizar la transparencia y control de recursos públicos. (Programa de Implementación [PI], 2023)

El Programa representa una herramienta clave dentro del marco anticorrupción en Michoacán, ya que orienta las acciones, acuerdos y compromisos que deben no solo asumirse desde lo formal, sino a lo que a través de su uso quedan obligados a realizar los implementadores, distintos actores e instituciones, con el fin de materializar las prioridades de la Política Estatal Anticorrupción; en él cada una de las líneas de acción se propuso, generó y aprobó desde la voluntad particular de las instituciones y grupos participantes, es un documento operativo que tiene como prioridades el prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción (PI, 2023), pero no está exento de mejoras con énfasis en un alto grado de coordinación, responsabilidad compartida y sostenimiento de condiciones que no siempre están dadas en la realidad administrativa del Estado, el pretendido tránsito de los principios teóricos al ejercicio institucional se enfrenta además a inercias burocráticas y fragmentación de capacidades, entre otras.

Debe considerarse que se concibió como una estrategia articulada de largo alcance, cuya implementación no se agota en una sola acción ya que busca atender de manera conjunta las causas de la corrupción a través de intervenciones sostenidas que se adapten en lo posible tanto a los cambios en las instituciones de gobierno como a las transformaciones sociales y cambios ciudadanos, empero su eficacia sigue dependiendo de un alto grado de coordinación, corresponsabilidad institucional y condiciones que no siempre pueden darse, por ello aunque representa un avance significativo en la consolidación de un marco operativo, se trata de un instrumento perfectible que requiere seguimiento constante, ajustes y esfuerzos continuos para fortalecer su alcance práctico.

DEL TRAZO A LA EVIDENCIA: FRUTOS EN LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN

No obstante a que aún hay grandes desafíos, es necesario fijarse en la huella concreta que tan importantes instrumentos plasman en el terreno de la realidad, esperando ir más allá de un recuento administrativo para reconocer que hay señales de un buen avance, ya que su sola existencia constituye un logro, un ejercicio diagnóstico serio que conllevó a acciones y prioridades alineadas con ejes nacionales y principios internacionales que fueran aplicables al entorno estatal, por vez primera en Michoacán se generó un instrumento de política pública con el fin de articular el trabajo entre diversas dependencias para cumplir un mismo objetivo: el de prevenir, detectar y sancionar la corrupción para al mismo tiempo fortalecer la confianza ciudadana (SEA Michoacán, 2020).

En la dimensión operativa los resultados muestran cuestiones medibles, en 2023 el Sistema Estatal Anticorrupción en Michoacán recibió 2305 denuncias por actos de corrupción, de las cuales 966 se turnaron a la Secretaría de Contraloría y 109 a la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción, cifras que no son menores ya que representan el uso de un canal institucional que convierte la inconformidad ciudadana en procesos verificables y poco a poco ataca la percepción negativa de una impunidad absoluta, además de que la citada Fiscalía aperturó 209 carpetas de investigación derivadas de las

denuncias, lo que refleja a su vez una capacidad de respuesta jurídica en consolidación (Fiscalía Anticorrupción de Michoacán, 2023).

Tales cuestiones desde luego que se relacionan con la implementación de la política pública y su programa de implementación ya que muestran la materialización de ambos, la recepción de denuncias, su adecuada canalización y posterior seguimiento son ejemplo de que se activan los mecanismos previstos en ellos, asimismo que los objetivos estratégicos como fomentar la participación ciudadana, garantizar procesos administrativos claros y fortalecer la coordinación entre órganos de control se puede llevar a la práctica con resultados medibles. La supervisión de casos específicos evidencia también que la teoría de la política puede consolidar la integridad en el servicio público, rescatar la ética administrativa y alcanzar una gobernanza efectiva (Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán, 2024).

Otro aporte relevante es la producción sistemática de informes anuales, el Comité Coordinador del Sistema se ha preocupado por emitir diagnósticos y recomendaciones que, aunque no son de carácter vinculante sí constituyen una memoria institucional y una brújula de ética propia, que a su vez permiten trabajar en la localización de patrones de riesgo, el señalamiento de omisiones recurrentes y además la generación de un espacio crítico sobre el desempeño de cada entidad estatal (Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán, 2024).

La dimensión pedagógica también es visible ya que a través de ambos documentos se han desarrollado mecanismos de capacitación dirigidos tanto a servidores públicos como a la ciudadanía en general con el fin de fortalecer la idea de que la lucha anticorrupción no debe agotarse en sanciones y que debe sostenerse en una cultura preventiva, además que no depende solo del servidor público, por lo que tanto en la capital del Estado como en su interior se llevan a cabo actividades que contribuyen en la instalación de un discurso anticorrupción como tema transversal en la vida pública estatal (Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán, 2025).

No debe pasarse por alto el valor intangible de haber construido un ecosistema interinstitucional en un contexto político altamente

fragmentado, el trabajo en mesas técnicas y coordinación entre órganos ha permitido que dependencias antes aisladas o inexistentes hoy comparten información en torno a un mismo eje, dentro de una práctica colaborativa que, aunque es perfectible representa un cambio respecto a la inercia burocrática seguida por años.

Ahora bien al hablar específicamente del Programa de Implementación se tiene que su fortaleza es ser un documento técnico traductor de principios rectores en acciones concretas, su estructura asigna responsabilidades, define indicadores e incluso precisa determinados recursos, no obstante ello no implica que la ejecución sea plena ni homogénea, su alta especificidad genera rigidez operacional por lo que podría contar con una mayor flexibilidad y la posibilidad de adaptación para que más actores puedan sumarse a los trabajos respectivos en la lucha anticorrupción.

Los frutos alcanzados permiten contrastar desafíos identificados en la implementación como la capacidad limitada de muchas instancias, falta de transversalidad e incompleta comunicación en contraste las denuncias recibidas y las investigaciones abiertas las cuales sí muestran acciones concretas y seguimiento, pero también evidencian que hay una brecha persistente en especial dentro de las dependencias que no forman parte directa del sistema, debe aceptarse que se ha logrado un entramado operativo que puede materializarles y marcar el camino hacia la mejora siempre y cuando se fortalezcan capacidades de coordinación y participación.

RESULTADOS

El análisis revela que, si bien la creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Michoacán y el desarrollo de su Política y su respectivo Programa de Implementación es un avance significativo en la lucha anticorrupción, persisten retos insertos desde la parte teórica que limitan su efectividad. Uno de los más importantes es la falta de capacidad operativa, material y humana de las instancias que no forman parte directa en el Sistema, por ende su alineación es poca o incluso nula, ya que las condiciones propias hacen que resulte sumamente exigente en contextos con capacidades dispares, recursos limitados y un entorno institucional irregular que ha permanecido por décadas,

por lo cual se concluye que más allá del diseño programático y normativo se requiere una revisión profunda del entorno institucional para lograr una verdadera articulación que garantice la eficacia en la aplicación de los dos instrumentos que se trata.

Con el fin de concretizar uno a uno los hallazgos se presenta el siguiente listado:

1. Se identifica una complejidad técnica y operativa en la estructura misma de los instrumentos metodológicos ya que los ejes, prioridades y líneas de acción que contienen, no sólo requieren claridad conceptual también necesitan que cualquier institución estatal cuente con una alta capacidad para su interpretación, adaptación y ejecución, una necesidad tan sofisticada implica el entendimiento de cada componente y un trato como elemento concatenado dentro de un entramado sistémico que demanda además personas conocedoras en planeación estratégica, sabedoras de la importancia del uso de enfoques interdisciplinarios y dominio de herramientas de gestión avanzadas, situación compleja ya que debería darse la contratación específica de perfiles con habilidades técnicas especializadas, que comprendan además el funcionamiento de esquemas de coordinación efectivos y mecanismos de evaluación continua, lo cual excede a la rutina operativa tradicional que se ha mantenido por años en el servicio público locales.
2. Se reconocen grandes barreras en la coordinación y armonización interinstitucional y con los diversos actores involucrados debido a diferencias en capacidades, competencias, facultades, naturaleza de las funciones, intereses y prioridades lo cual afecta la coherencia y efectividad del despliegue de la política, en especial porque hay acciones demasiado específicas para cumplir por las instancias del comité coordinador y que aunque otras instancias quisieran participar no podrían hacerlo ya que sería necesario primero cambiar el marco normativo y segundo otorgarles mayor presupuesto.

Tal fragmentación no solo obstaculiza la implementación homogénea de la Política Estatal Anticorrupción, a la par genera riesgos en la duplicidad de esfuerzos, dispersión de recursos y vacíos de responsabilidad, aunque desde una visión teórica se

trata de contar con un marco normativo flexible e indicaciones entendibles, en el campo práctico esta flexibilidad es limitada y exige procesos adaptativos llenos de cambios a demandas específicas para conservar la coherencia. Esta tensión entre lo teórico y lo práctico recae en una brecha entre directrices bien intencionadas que no logran acompañarse de manera lógica a nivel técnico ni económico.

3. Se observa que las herramientas de comunicación vertical, horizontal y transversal no siempre superan barreras interinstucionales, lo que dificulta la cooperación efectiva y el seguimiento oportuno, esta situación se manifiesta a su vez en la falta de canales claros que permitan intercambiar información, lograr retroalimentación suficiente entre niveles jerárquicos e incluso carecer de espacios suficientes para llevar a cabo diálogos que integren a todos los actores relevantes, en especial aquellos que por su posición sean tomadores de decisiones con poder.

Esta ausencia de comunicación efectiva trae serias consecuencias, por ejemplo la poca capacidad para detectar si existen avances o rezagos, y qué hacer con esa información de modo oportuno, ya que todo el sistema aspira no solo a la aplicación de sanciones reales primero pretende la adaptación a nuevos escenarios desde el ámbito preventivo, no obstante sin una interlocución fluida se pierde la posibilidad de articular esfuerzos en forma alineada lo que además de evitar la alineación llega a provocar conflictos internos que restan eficacia al combate de tan grave fenómeno y limitar la construcción de una agenda común que integre todas las perspectivas, visiones, expectativas y demandas, para que así se integre efectivamente un consenso sólido.

Cabe puntualizar que la mejora en este ámbito no sólo implica establecer protocolos o tecnologías debe además fomentar una cultura organizacional basada en la confianza y el compromiso compartidos con los objetivos de todo el sistema lo que implica un cambio cultural que transforme espacios de interacción en verdaderas Arenas donde se favorezca la toma de decisiones bien informada y la construcción colectiva de soluciones, sin este componente organizacional y humano los

instrumentos técnicos y normativos están también en riesgo de quedar relegados.

4. Se descubre que a través de los ficheros insertos en el Programa de Implementación, que dicho instrumento presenta un alto nivel de especificidad en la asignación de acciones a instancias que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción y si bien ese nivel de detalle facilita una responsabilidad entre cada una de ellas genera desafíos significativos hacia cualquier otra instancia gubernamental michoacana, esta rigidez aunque necesaria para delimitar funciones deriven rigidez operativas que dificultan la incorporación del tema anticorrupción en forma asertiva para actores adicionales cuyos contextos son completamente distintos.

Esta configuración limita un acercamiento multidimensional por parte de instituciones estatales que podrían ser requeridas o invitadas a participar en la lucha anticorrupción, empero la falta de transversalidad dificultaría una coordinación real que afectaría además la alineación programática y la ejecución coherente de acciones previstas, al restringirse la participación a un grupo tan formalmente establecido se pierden interacciones valiosas que afectan de modo directo la integralidad en la lucha anticorrupción.

Por ello es imprescindible repensar la estructura de asignación de responsabilidades para promover una mayor inclusión de instancias y que éstas verdaderamente puedan alinear una estrategia propia en el combate a la corrupción, ya que solo a través de una coordinación abierta se podrá responder de manera eficaz a la problemática y se fortalecerá además la gobernanza y la participación ciudadana que tanta falta hacen para que las entidades públicas logren aceptación social y el reconocimiento a sus esfuerzos.

5. Pese a los límites, el Sistema Estatal Anticorrupción en Michoacán trabaja de manera sostenida para establecer mecanismos que permitan transformar la inconformidad ciudadana en acciones reales a su favor, sus actividades entre las que destacan la elaboración de informes, el seguimiento a diversas acciones culturales y la ejecución de programas de capacitación dirigi-

dos a diversas personas tanto físicas como morales contribuyen a la generación de espacios de reflexión y consolidan un avance interinstitucional, lo que promueve la cultura de la integridad y fortalece la participación ciudadana en contra de la resistencia histórica del estado al a cambio.

CONCLUSIONES

Aunque la formalización del Sistema Estatal Anticorrupción y la generación de instrumentos metodológicos creados para su sostén representan un trabajo pertinente, la falta de cohesión entre el diseño conceptual y la realidad institucional limita severamente el impacto de los tres, las desigualdades dentro de las dependencias en Michoacán originan un desfase significativo que se traduce en la imposibilidad de un fortalecimiento paralelo, al no contar con equipos responsables o al menos una persona encargada que posea conocimiento profundo de lo que implica el combate a la corrupción, es decir, no se apuesta por una gestión de políticas públicas profesional.

La rigidez institucional que parece perpetuarse a través de instrumentos normativos provoca un estancamiento grave, que pone en riesgo la continuidad de los esfuerzos anticorrupción, por lo cual se insiste en que es necesaria la transformación organizacional para afrontar los retos reales de un entorno político-social altamente cambiante donde los actos corruptos se perfeccionan, por ende aunado a la mejora del elemento humano es necesario reorientar las bases teóricas que anticipen el hecho de que no es necesario pertenecer al Sistema en forma directa para combatirle y que hay actos propios desde los cuales se puede abonar a dicha tarea.

Este panorama hace evidente la necesidad prioritaria de una revisión de los ficheros que conforman el Programa de Implementación de la política pública en cita, con la finalidad de dotar de mayor flexibilidad a las acciones desde un modelo inclusivo verdadero de un espectro más amplio de actores, es además fundamental establecer líneas de acción amplias o que puedan interpretarse con base en la naturaleza, competencia, facultades y presupuesto de cada institución, es decir, esta herramienta debe contextualizarse en forma específica y establecerse las bases de su implementación propia.

Los canales de comunicación deben cambiar, si bien la estructura documental con la que se cuenta actualmente debe permanecer, es necesario que surja un mayor diálogo entre la Secretaría Ejecutiva del Sistema con los encargados principales de cada dependencia y lograr que se comparta información relevante, para así abonar a la transparencia, esa dinámica contribuiría a que se dieran acciones más coherentes e incluso a que pudieran ser evaluados los resultados de las acciones para la toma futura de decisiones más responsables y eficaces.

En conclusión, la Política Estatal Anticorrupción y el Programa de Implementación con el que cuenta han logrado transformar parte de la inspiración en evidencia con denuncias registradas, carpetas de investigación iniciadas, informes publicados y capacidades instaladas entre distintos entes del estado, lo cual muestra que el diseño normativo no ha quedado solo en el papel las acciones están ahí imperfectas pero indelebles, cual marca inicial de un camino hacia la madurez institucional en la lucha anticorrupción, esto confirma que al fortalecer las capacidades de coordinación y adaptación, el Sistema puede avanzar hacia una implementación más efectiva consolidando la integridad institucional y recuperando la confianza ciudadana.

Referencias

- Aguilar, L. (2009). *La hechura de las políticas públicas* (3^a ed.). Porrúa.
- Cabrero Mendoza, E. (1997). *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Casar, M. (2016). *Méjico: Anatomía de la corrupción*. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.
- Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán. (2025). *Capacitación y sensibilización en materia de anticorrupción*. <https://sistemaanticorrucion.michoacan.gob.mx/index.php/politica-publica/eventos-sea>
- Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán. (2024). *Informe Anual 2023-2024*. Periódico Oficial del Estado de Michoacán. https://sistemaanticorrucion.michoacan.gob.mx/documentos/Banners/INFORME%20CC%202024_publicacionweb.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2017). *El Sistema Anticorrupción Peruano: diagnóstico y desafíos* (Reporte La corrupción en el Perú, N° 2). Programa de Ética

- Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Reporte-de-corruption-DP-2017-01.pdf>
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de Michoacán. (2023). *Quinto informe de resultados y avances*. <https://www.quadratin.com.mx/justicia/en-un-ano-169-carpetas-de-investigacion-por-corrupcion-judicializan-9/>
- Garmendia, X. (2018). *Fortalezas y debilidades del Sistema Anticorrupción en México*. *Quorum Legislativo*, (123). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quorum/article/view/38097>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2024). *Encuesta Nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2023: Michoacán*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/16_michoacan.pdf?utm_source=chatgpt.com
- (2023). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México.
- Pawson, R. (2013). *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*. MPG Books Group, Bodmin, Cornwall.
- Peters, G. (1995). Modelos Alternativos del proceso política Pública. *Gestión y Política Pública*, 4(2), 257-276. https://repositorio-digital.cide.edu/bits-tream/handle/11651/3017/PG_Vol.4_No.II_2dosem.pdf?sequence=1
- Política Estatal Anticorrupción Michoacán. (2021). Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán. https://michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2022/12/Politica_Estatal_Anticorrupcion_2022.pdf
- Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán. (2020). *Informe anual de actividades 2020*. <https://www.sea.michoacan.gob.mx/informes>
- Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán de Ocampo. (2023). *Programa de implementación de la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán de Ocampo (PI-PEA)* [Documento estratégico y operativo]. Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Michoacán.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón E. Carrillo. *La nueva administración pública* (pp. 281-312). https://www.academia.edu/41606306/La_nueva_administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica_R_Ba%C3%B1on_y_E_Carrillo_completo_
- Tojil. (2024). *Observatorio Ciudadano Anticorrupción: Informe 2023-2024*. <https://tojil.org/en/wp-content/uploads/2024/11/Observatorio-2023-2024.pdf>
- Wilson, R. (2006). Policy analysis as Policy Advice. En M. Morán, M. Rein y R. Goodin, (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.

Capítulo 5

Gobernar mediante decisiones: capacidades institucionales y fallas de política pública en la arquitectura anticorrupción mexicana

MTRO. GILBERTO TINAJERO DÍAZ

Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL)

Resumen. Este capítulo propone ubicar el proceso de la decisión pública como el núcleo analítico para entender la eficacia de la política anticorrupción en México, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Se señala cómo buena parte de las áreas de oportunidad no provienen del diseño normativo ni de la escasez de recursos, sino de un déficit de “capacidad institucional decisional”: la aptitud del sistema para producir acuerdos colegiados de alta calidad política, jurídica y estratégica. A partir de la teoría de la decisión (Simon y Lindblom), las tipologías de fallas de política y los enfoques de capacidades, el texto define y operacionaliza tres atributos evaluativos: congruencia temática, coherencia normativa y consistencia decisional, para analizar acuerdos del SNA como unidad estratégica de evaluación. La contribución central refiere a evidenciar que, en arquitecturas de gobernanza horizontal, decidir bien es condición de dirección pública y de impacto, mientras que la simulación decisional fragmenta la acción, diluye responsabilidades y reproduce inercias, por lo que incorporar esta dimensión a la evaluación permite anticiparse a complicaciones en la medición de impactos y proponer arreglos organizacionales y deliberativos.

Palabras clave: Capacidad institucional decisional, Sistema Nacional Anticorrupción, Política pública, Gobernanza, Calidad de la decisión.

Abstract. This chapter reframes public decision-making as the core analytic lens to explain effectiveness in Mexico's anti-corruption policy, focusing on the National Anti-Corruption System (SNA). It argues that many shortcomings stem less from legal design or resource scarcity than from a deficit of “decisional institutional capacity”: the system's ability to produce collegial agreements of high political, legal, and strategic quality. Building on decision theory (Simon, Lindblom), policy failure typologies and state capacity, the chapter defines and operationalizes three evaluative properties: thematic congruence, normative coherence, and decisional consistency to examine SNA agreements as the strategic unit of evaluation. Its core contribution is to show that, in horizontally coordinated gover-

nance architectures, high-quality decisions are a precondition for public direction and impact, whereas decisional simulation fragments action, diffuses responsibility, and reproduces inertia; integrating this dimension into evaluation enables early detection of bottlenecks and redesign of organizational and deliberative arrangements.

Keywords: *Decisional institutional capacity, National Anticorruption System, Policy, Governance, Decision quality.*

INTRODUCCIÓN

Gobernar es decidir. Esta premisa, tan sencilla como profunda, adquiere especial densidad cuando se traslada al terreno de las políticas públicas. Decidir es el acto mediante el cual el Estado ejerce su voluntad frente a los problemas públicos que enfrenta. Es, al mismo tiempo, un reflejo de su arquitectura institucional y una expresión de su proyecto político. Desde Herbert Simon y su racionalidad limitada, hasta Charles Lindblom y su incrementalismo estratégico, la teoría de la decisión ha iluminado la comprensión del poder público. Sin embargo, en México, esta dimensión analítica ha sido con frecuencia desatendida, sobre todo cuando se trata de comprender la eficacia o el fracaso del combate a la corrupción.

La lucha contra la corrupción ha sido una constante histórica en la vida pública mexicana. Desde las Leyes de Reforma del siglo XIX, que pretendían limitar los privilegios corporativos y establecer una administración civil moderna, hasta los intentos del porfiriato por institucionalizar la Hacienda Pública y profesionalizar el funcionariado, el discurso anticorrupción ha acompañado casi todas las etapas del desarrollo del Estado mexicano. A mediados del siglo XX, con la creación de la Contraloría General de la Federación, se pretendía dar cauce normativo a la vigilancia del poder. En el año 2000, la alternancia trajo consigo una narrativa renovada sobre la transparencia y la rendición de cuentas, lo que derivó en la creación del IFAI y, posteriormente, en la reforma constitucional en materia de acceso a la información. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en 2015 es solo el capítulo más reciente de este largo recorrido institucional.

No obstante, lo que distingue al momento actual es que el combate a la corrupción ha dejado de ser una tarea exclusiva del poder público para convertirse en un universo de acción compartida. Académicos, organismos autónomos, funcionarios públicos comprometidos, organizaciones de la sociedad civil, periodistas de investigación y ciudadanos comunes han hecho causa común, cada uno desde su trinchera, para visibilizar, estudiar, sancionar o prevenir la corrupción. Este carácter plural y multisectorial convierte a la política anticorrupción en un verdadero campo de gobernanza, donde confluyen saberes técnicos, intereses institucionales, agendas ciudadanas y marcos normativos diversos.

En este contexto, el SNA se diseñó como un sistema articulador de múltiples actores y niveles de gobierno. Su promesa fundacional fue construir una política de Estado que superara las respuestas fragmentadas y coyunturales. Pero el hecho de que una política esté normativamente diseñada como sistémica no garantiza que lo sea en su funcionamiento real. Aquí es donde cobra especial relevancia la noción de *capacidad institucional decisional*, entendida como la habilidad estructural de los órganos que conforman un sistema para tomar decisiones de alta calidad política, jurídica y estratégica.

La hipótesis que guía este trabajo, es que muchas de las fallas del SNA y, en general, de la política anticorrupción en México no derivan de carencias normativas o de falta de recursos, sino de una débil capacidad para tomar decisiones institucionales que articulen estratégicamente los objetivos del sistema. Esto no es un defecto anecdótico, sino una falla estructural que impide que los acuerdos alcanzados se traduzcan en acciones coordinadas, sostenibles y con impacto público.

Abordar el combate a la corrupción desde la perspectiva de la decisión implica cambiar el foco del análisis: dejar de observar únicamente los resultados para mirar también los procesos que los generan. Es preguntarse cómo deciden los órganos colegiados, con qué fundamentos jurídicos, con qué orientación temática, con qué consistencia en sus patrones de deliberación y votación. En suma, implica evaluar la calidad del proceso directivo de un sistema que se reclama sistémico.

Este trabajo se articula en cinco secciones. En primer lugar, se explora la decisión pública como núcleo de la acción estatal, recuperando sus fundamentos teóricos. En segundo lugar, se revisan los aportes más recientes sobre fallas de política pública, subrayando aquellas que derivan de deficiencias estructurales. En tercer lugar, se analiza el concepto de capacidad institucional, sus tipologías y dimensiones analíticas. En cuarto lugar, se propone una definición operativa de capacidad institucional decisional, destacando sus atributos clave: congruencia temática, coherencia normativa y consistencia decisinal. Finalmente, se plantean las implicaciones de este enfoque para la evaluación de políticas públicas en México, con énfasis en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción.

El aporte principal del artículo radica en visibilizar una dimensión subestimada del análisis institucional: la decisión como manifestación de capacidad pública. Una decisión institucional de calidad es aquella que expresa una voluntad estratégica compartida, está jurídicamente anclada y políticamente sostenida. Cuando esto no ocurre, las decisiones se convierten en simulaciones: actos que aparentan dirección pero que en realidad diluyen responsabilidades, desperdician recursos o reproducen inercias.

En un país donde la corrupción ha sido históricamente un obstáculo para el desarrollo y la justicia, y donde múltiples actores luchan por desmantelar sus causas estructurales, pensar la política anticorrupción desde la arquitectura de la decisión no es solo un enfoque académico. Es una apuesta por comprender cómo se construye el poder público en la práctica. Y, sobre todo, es una invitación a que ese poder sea ejercido con responsabilidad, visión y legitimidad democrática.

LA DECISIÓN PÚBLICA COMO NÚCLEO DE LA ACCIÓN ESTATAL

La decisión pública constituye uno de los actos más significativos del sistema político moderno, en tanto representa el puente entre el diagnóstico de un problema y la movilización institucional para enfrentarlo. En el marco del proceso de las políticas públicas, decidir implica mucho más que elegir entre alternativas: es el momen-

to de condensación de intereses, de articulación entre legitimidad democrática y racionalidad técnica, y de definición de la dirección estratégica del Estado. En este sentido, la decisión no debe entenderse como un hecho puntual, sino como una práctica estructural y relacional que define los contornos de lo público.

David Easton (1997) definió el proceso político como un sistema de conversión de demandas sociales en decisiones obligatorias para la sociedad. Bajo este enfoque, decidir es institucionalizar: transformar expectativas, presiones y aspiraciones colectivas en normas, acciones y políticas. Herbert Simon (1997), por su parte, advirtió que en condiciones de racionalidad limitada los agentes públicos toman decisiones bajo incertidumbre, con información incompleta, marcos cognitivos restringidos y valores en conflicto. En ese entorno, la decisión perfecta es inalcanzable; lo que importa es diseñar estructuras institucionales que permitan decisiones suficientemente buenas, sostenibles y ajustadas al contexto.

Por su parte, Charles Lindblom (1959) complejizó esta perspectiva al proponer su célebre concepto de “muddling through”, una forma de decisión incremental que reconoce las restricciones políticas, cognitivas y organizacionales que enfrentan los gobiernos. Las decisiones públicas, según Lindblom, no son el producto de un cálculo óptimo, sino el resultado de sucesivas adaptaciones, negociaciones y compromisos. Esta visión es especialmente útil para analizar políticas como la anticorrupción, donde el conflicto de intereses, la pluralidad de actores y la resistencia institucional dificultan la adopción de grandes rupturas.

En el campo de las políticas públicas contemporáneas, la decisión ha sido analizada a través del modelo de ciclo, donde se sitúa como la fase intermedia entre la formulación y la implementación. Sin embargo, esta ubicación intermedia ha tendido a minimizar su centralidad analítica. En realidad, toda política pública se configura como una secuencia de decisiones: desde la definición del problema hasta la selección de instrumentos, la asignación de recursos, la definición de metas y la evaluación de resultados. La decisión no constituye una etapa más: es el hilo conductor que enlaza todo el proceso.

Aguilar (2009) propone concebir la decisión en política pública como un acto que sintetiza racionalidad técnica y legitimidad políti-

ca. Es decir, no basta con que una decisión sea técnicamente viable; también debe ser políticamente posible y socialmente aceptable. Esta articulación compleja convierte a la decisión en el espacio donde se expresan, negocian y eventualmente se traducen en acción los valores democráticos y los saberes especializados.

Ahora bien, cuando las decisiones son tomadas en contextos colegiados, como ocurre en los órganos del Sistema Nacional Anticorrupción (Comité Coordinador, Comisión Ejecutiva y Comité de Participación Ciudadana), se introducen nuevos factores que complejizan aún más el análisis: reglas de votación, distribución del poder, mecanismos de deliberación, culturas organizacionales, y lógicas de coordinación o conflicto. Aquí, la decisión no es un acto individual ni vertical, sino el resultado de un proceso interinstitucional e interpersonal, en el que cada acuerdo refleja no solo una postura jurídica o técnica, sino también una trayectoria política, un marco de interpretación del problema, una lógica de poder y, muchas veces, un equilibrio inestable entre presiones y resistencias.

Esta dimensión colegiada y deliberativa de la decisión obliga a adoptar un enfoque organizacional del análisis político. La decisión institucional deja de ser el producto de un diseño racional abstracto y se convierte en una práctica situada, inscrita en un campo de fuerzas, condicionada por el entorno y estructurada por rutinas, símbolos y rituales. Como lo han mostrado autores como March y Olsen (1984), las organizaciones deciden no solo para resolver problemas, sino también para mantener su identidad, reforzar su legitimidad y preservar su cohesión interna.

En sistemas como el SNA, donde la gobernanza se basa en la articulación horizontal entre actores diversos, como autoridades federales, estatales, autónomos y ciudadanos, la decisión es el principal mecanismo de dirección estratégica. En ausencia de jerarquías claras o de autoridad ejecutiva centralizada, el acuerdo institucional es la vía para construir gobernanza. Por tanto, su análisis revela tanto el grado de alineación entre actores como las tensiones que los atraviesan. Cada decisión colegiada evidencia la capacidad del sistema para ejercer el poder público con coherencia, dirección y sentido.

Desde esta perspectiva, el estudio de la decisión pública no puede reducirse a una evaluación de su contenido normativo o técnico.

Debe incorporar también su dimensión performativa: ¿qué efectos tiene esta decisión sobre la acción colectiva?, ¿cómo reconfigura el campo institucional?, ¿cómo se percibe por los actores involucrados y por la sociedad en general?, ¿qué dirección imprime al sistema político? Estas preguntas son especialmente relevantes en un entorno donde la simulación decisional, es decir, el acto de decidir formalmente sin generar ningún cambio real se ha convertido en una estrategia de supervivencia institucional.

En suma, la decisión pública es mucho más que una fase del ciclo de las políticas. Es el acto fundacional de la acción institucional. Es el punto donde se manifiesta la voluntad del Estado y se produce su capacidad de intervenir en la realidad. Y en contextos complejos, fragmentados y deliberativos como el del SNA, es también el termómetro más preciso de su madurez institucional y de su potencial transformador.

FALLAS DE POLÍTICA PÚBLICA: TEORÍAS, TIPOLOGÍAS Y CAUSAS ESTRUCTURALES

Las fallas de política pública constituyen uno de los objetos más relevantes y complejos del análisis institucional contemporáneo. Su estudio permite ir más allá de las intenciones normativas o de los discursos programáticos, para evaluar si las acciones públicas logran efectivamente transformar la realidad social. Este enfoque cobra especial importancia en un campo como el de la política anticorrupción, donde la distancia entre el diseño formal y los resultados empíricos suele ser particularmente pronunciada.

Varios autores han intentado sistematizar las múltiples formas en que una política pública puede fallar. McConnell (2015) propone una clasificación que distingue tres tipos de fallas: (1) las fallas de proceso, que se presentan cuando las políticas son mal priorizadas, diseñadas sin diagnósticos adecuados o saturan la agenda institucional; (2) las fallas de instrumentos, que se producen cuando los medios seleccionados son incapaces de alcanzar los fines establecidos; y (3) las fallas políticas, que emergen cuando la política pierde respaldo, legitimidad o viabilidad estratégica. Esta tipología es útil porque permite descomponer el fracaso en elementos manejables y rastreables dentro de la cadena de decisiones públicas.

Howlett (2012), por su parte, sugiere una matriz analítica que cruza la calidad del diseño (rigurosa o deficiente) con la calidad de la implementación (efectiva o fallida), dando lugar a cuatro tipos de políticas: aquellas que funcionan, aquellas que son bien diseñadas, pero mal ejecutadas, aquellas que están mal diseñadas, pero son rescatadas por una buena implementación, y aquellas que fracasan tanto en el diseño como en la práctica. A partir de esta matriz, Howlett propone cuatro categorías: errores, anomalías, accidentes y fiascos, que permiten analizar con mayor precisión las trayectorias de fracaso institucional.

Por su parte, Guy Peters (2015) introduce la distinción entre falla de política y falla de gobernanza. Esta diferencia es crucial: una política puede fracasar sin que el sistema de gobernanza colapse (por ejemplo, un programa ineficiente dentro de un aparato institucional estable), pero también puede haber casos en los que el sistema de gobernanza falla. Por ejemplo, por fragmentación, ausencia de coordinación o captura institucional, arrastrando consigo políticas incluso bien diseñadas. Esta perspectiva permite problematizar situaciones de “éxito en la forma, fracaso en el fondo”, tan comunes en sistemas donde predomina la simulación de cumplimiento institucional.

Una aportación valiosa a este debate es la de Bovens y ‘t Hart (2016), quienes plantean que las fallas no siempre responden a variables objetivas, sino que son producto de narrativas construidas por actores políticos, medios de comunicación y opinión pública. Su modelo cruzado de evaluación programática (eficacia técnica) y evaluación reputacional (percepción pública) da lugar a una tipología que incluye: éxitos genuinos, farsas, tragedias y fiascos. Esta tipología permite incorporar al análisis institucional la dimensión simbólica del éxito o fracaso, lo cual es especialmente relevante en políticas como la anticorrupción, donde el juicio público tiene efectos políticos inmediatos.

Ahora bien, aunque estas tipologías son útiles, muchas veces se quedan en un plano normativo o idealizado. En contextos como el mexicano, donde la formalidad legal coexiste con prácticas informales de poder, las fallas de política pública deben ser entendidas como síntomas de déficits estructurales: desalineaciones institucionales, decisiones erráticas o frágiles, ausencia de capacidades ejecutivas y, sobre todo, mecanismos de coordinación que no logran generar di-

rección estratégica. En este marco, el concepto de falla estructural permite pensar los fracasos no como accidentes excepcionales, sino como el resultado previsible de sistemas institucionales mal diseñados o peor operados.

La experiencia del Sistema Nacional Anticorrupción es ilustrativa en este sentido. A pesar de contar con una arquitectura constitucional avanzada, con participación de órganos autónomos y representación ciudadana, su desempeño ha sido limitado. La literatura técnica suele atribuir estas fallas a problemas de implementación o a la falta de voluntad política. Sin embargo, una lectura más estructural apunta a un déficit decisional: los órganos colegiados del SNA han mostrado dificultades persistentes para traducir su mandato constitucional en acuerdos sustantivos, estratégicos y sostenidos. Esta disfunción no es una anomalía, sino una expresión de una debilidad de fondo en la capacidad institucional decisional del sistema.

Desde esta óptica, las fallas de política no deben analizarse solamente en términos de “lo que no se logró” (metas incumplidas, indicadores no alcanzados), sino también en términos de lo que no se decidió bien: decisiones temáticamente dispersas, acuerdos sin fundamento jurídico sólido, deliberaciones sin consenso, implementación sin dirección. La decisión débil o errática, como núcleo de la acción institucional fallida, se convierte en una categoría clave para el análisis de políticas públicas en contextos de gobernanza compleja.

Además, es importante señalar que la política anticorrupción enfrenta un desafío particular: su objeto de intervención está, muchas veces, incrustado en el propio aparato estatal que debería implementarla. Esto genera una tensión estructural entre diseño e implementación, entre discurso y acción, entre legalidad y legitimidad. Las fallas en este campo no son solo técnicas, sino profundamente políticas. A menudo, lo que se simula como acción anticorrupción es en realidad una estrategia de legitimación simbólica que busca preservar el *status quo*.

En este sentido, recuperar el enfoque de fallas estructurales implica adoptar una mirada crítica que cuestione los supuestos de neutralidad técnica, eficacia automática y mejora continua que suelen acompañar al discurso gerencialista en el campo de las políticas públicas. Las políticas fallan, no solo porque se diseñan mal o se imple-

mentan deficientemente, sino porque operan en sistemas institucionales que no tienen incentivos reales para decidir bien.

Para enfrentar este desafío, es necesario complementar las tipologías existentes con análisis más centrados en la arquitectura institucional de la decisión. Esto implica examinar cómo están configurados los espacios de deliberación, qué reglas estructuran la adopción de acuerdos, qué tipo de liderazgos predominan, qué incentivos o bloqueos enfrentan los actores clave, y qué capacidad tiene el sistema para traducir sus decisiones en acción pública con sentido.

Así, el déficit de capacidad decisional no es solo una dimensión más del análisis institucional, sino un factor explicativo central de las fallas de política pública en entornos como el mexicano. Cuando las instituciones no saben, no pueden o no quieren decidir con fundamento, orientación y consistencia, los resultados serán, previsiblemente, pobres. Pero más grave aún: el sistema puede seguir produciendo decisiones como acuerdos, resoluciones, discursos que simulan gobernanza, sin generar transformación. Es decir, puede institucionalizar la farsa.

Por ello, estudiar las fallas de política pública desde una perspectiva estructural y decisional no solo permite explicar el pasado. También permite imaginar un futuro distinto: uno donde el diseño institucional esté orientado a fortalecer la capacidad de decidir con responsabilidad, sentido estratégico y vocación transformadora. En la política anticorrupción, este giro es urgente. Y es, tal vez, la única forma de romper con el ciclo de simulación y fracaso que ha marcado la historia reciente del Estado mexicano.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL: CONCEPTO, TIPOLOGÍAS Y ENFOQUE ESTRUCTURAL

El concepto de capacidades institucionales cobró relevancia durante la década de los años ochenta y noventa del siglo XX, especialmente en el auge de la Nueva Gestión Pública (NGP). La literatura en la materia expone términos tales como capacidades, capacidades del desarrollo, capacidades institucionales y capacidades estatales, como categorías genéricas en el estudio de interés de la presente investigación. En América Latina el término de capacidades institu-

cionales asume mayor importancia en el marco de las reformas de segunda generación que ocurren en la región desde la década de los años ochenta, por las cuales se impulsó una transición del modelo burocrático-tradicional de la administración pública hacia el modelo gerencialista promulgado por la corriente de la NGP.

Uno de los primeros estudios sobre capacidades institucionales fue elaborado por Alain Tobelem, consultor del Banco Mundial, al formular en 1992 el Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADI), en este manual ofrece la guía para la formulación, gerencia y evaluación de proyectos de desarrollo. La propuesta metodológica del SADI hace énfasis en los déficits de capacidad institucional de los proyectos de desarrollo (Tobelem, 1992).

A partir de la literatura en la materia se pone de relieve la importancia de identificar las *capacidades institucionales indicadas* y las *capacidades institucionales instaladas*. Las primeras se asocian a los atributos de un ejercicio efectivo de las instituciones, son el fin al que se aspira llegar a operar en el sistema. Por su parte las *capacidades institucionales indicadas* son aquellas asociadas a un estado de consolidación del sistema, son las capacidades que reflejan condiciones de cumplimiento efectivo del diseño, ejecución y objetivos de la política pública. Representan un límite superior o meta que debe lograr la política.

Es así que, el análisis sobre la capacidad institucional decisional del SNA parte de la afirmación de que el SNA cuenta con un conjunto de *capacidades institucionales instaladas*, aquellas con las que opera y funciona, que son resultado del proceso político, jurídico y administrativo de la gestación, instauración e implementación del SNA. No obstante, para efectos de la presente investigación se advierte una capacidad institucional en lo particular, que cobra importancia significativa y vital relevancia por ser relacionada con la habilidad efectiva de tomar decisiones por los actores colectivos que define el diseño legal del SNA: la capacidad institucional decisional.

El término de capacidad institucional cuenta con diversos significados, depende de la perspectiva y propósito de su aplicación, así Ospina (2002) refiere a diversos autores para construir una aproximación al significado del término, a partir de lo cual se construye la siguiente tabla:

Tabla 1. Aproximación a la definición de capacidad institucional por Ospina (2002)

Capacidad como	Interpretación
Proceso	Consiste en desarrollar esfuerzos por mejorar la capacidad
Producto o resultado de un proceso	Se refiere a las habilidades producidas.
Indicada	Determina el potencial para cumplir las tareas de una persona, organización o sistema.
Efectiva	Alude a la actuación del gobierno, o su desempeño en el ejercicio de funciones y cumplimiento de objetivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ospina (2002).

Si bien el término de capacidad institucional no cuenta con una definición uniforme, ha evolucionado y ampliado sus características de acuerdo con los autores que lo estudian y los contextos de su aplicación.

El debate académico incluye el término de las “capacidades” desde su diagnóstico, construcción, fortalecimiento, desarrollo y evaluación. Diversos autores como Hilderbrand y Grindle (1995), Savitch (1998), Land (2000), Ospina (2002), Willems y Baumert (2003), Burns (2005), Acuña y Chudnovsky (2013), y Rosas (2008, 2015, 2019), coinciden en que las capacidades institucionales cuentan con elementos y acepciones comunes tales como: la habilidad de organizaciones, sus agentes y reglas institucionales, para absorber compromisos, desempeñar tareas, resolver problemas públicos de manera efectiva y sustentable observando valores asociados a la responsabilidad pública.

Las capacidades institucionales se han convertido en una especie de huella que los analistas de políticas persiguen a fin de comprender en qué forma, medida y alcance los gobiernos conducen sus recursos con el fin de cumplir sus objetivos. El término de capacidades institucionales se desglosa en componentes y dimensiones de análisis, es así que, Chudnovsky et al., (2018, p. 84), definen la siguiente categoría conceptual y de componentes:

- 1) Capacidad *organizacional* que se refiere a la concordancia entre las metas de la organización y los recursos, procesos, infraestructura con la que cuenta;

- 2) Capacidad *presupuestaria* que alude tanto al monto como a la organización del presupuesto;
- 3) Capacidad del *servicio civil* que se enfoca a las características técnicas del servicio civil y formación e idoneidad de los recursos humanos;
- 4) Capacidad de *alcance* que alude a la capacidad de llegar al público objetivo en el territorio y al bloqueo de resistencias de grupos organizados, tanto sociales como económicos; y
- 5) Capacidad *política* que se refiere a la construcción de poder y reconocimiento de otras agencias de igual jerarquía dentro de la administración pública como de autoridades políticas superiores a las de la agencia.

El marco conceptual de las capacidades institucionales es amplio y cuenta con las aportaciones de distintos autores que hacen énfasis en aspectos organizacionales, jurídicos, políticos y estructurales de acuerdo con el fenómeno de estudio. Ha sido también utilizado por organismos internacionales como el Programa de las Nacionales Unidas para el Desarrollo (PNUD), como enfoque para la medición de logros en políticas sectoriales impulsadas por el organismo en el impulso y desarrollo en los países con los cuales mantiene esquemas de cooperación y por el Banco Mundial como metodología para el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo.

Se presenta a continuación una serie de definiciones y características que ayudan a comprender el término. La tabla siguiente expone el autor, año de publicación y la definición de capacidad institucional.

Tabla 2. Definiciones de capacidad institucional

Autor y año	Definición
Hilderbrand y Grindle (1995)	Es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible.
Willems y Baumert (2003)	Es la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos. Del mismo modo la asume como la habilidad de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a un problema público.

Autor y año	Definición
Rosas (2008, 2015, 2019)	Es la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar el desempeño de las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos; así como de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a nuevos problemas públicos.
Acuña y Chudnovsky (2013)	Es la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados.
Hilderbrand y Grindle (1997), Land (2000), Burns (2005) y Ospina (2002)	La habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.
Savitch (1998)	<p>La habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.</p> <p>Las razones de esto están ligadas a los tipos de presión ecológica ejercida sobre los sectores público y privado. Para hacer frente a estas presiones, las instituciones tendrán que “reforzar” los componentes, las actividades y la energía que las componen (Amin & Thrift, 1994; Kaufman, 1985). El engrosamiento exige un enriquecimiento de la diversidad institucional, el pluralismo y la autonomía.</p> <p>Lo que cuenta no es la mera existencia de las instituciones sino la riqueza de su interacción. Las relaciones verticales, horizontales o de coalición hacen posible la interacción, y en última instancia producen resultados.</p>
PNUD (2010)	La habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, de definir y alcanzar objetivos de forma sostenible (p. 2).

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos autores.

Las definiciones presentadas coinciden en elementos tales como la habilidad de las organizaciones, sus agentes y reglas institucionales para absorber compromisos, desempeñar tareas, y resolver problemas públicos de manera efectiva y sustentable observando valores asociados a la responsabilidad pública.

¿En qué medida y alcance las capacidades institucionales son un rasgo empírico y, a la vez una categoría analítica utilizada con fines metodológicos en la evaluación de políticas públicas? Capa-

cidada institucional implica un concepto que articula a la organización, sus agentes y las reglas formales en que interactúan. Pero no obstante el núcleo de las definiciones y tipología conduce invariablemente a un punto fundamental: la efectividad de resolver problemas. En consecuencia, se convierte en una medida de valoración sobre los elementos que conforman un sistema organizacional diseñado e instrumentado para intervenir un problema público.

En términos de Aguilar (2014), la capacidad del gobierno para conducir eficazmente los programas y políticas públicas implica contar con capacidades decisionales para determinar dirección e intensidad de la acción de gobierno. Implica también, admitir que el Estado y su aparato administrativo no son suficientes para resolver los problemas públicos de las sociedades contemporáneas, entonces el gobierno y su clase dirigente tiene que admitir la decisión de compartir y convocar a los agentes no estatales para intervenir y solucionar problemas públicos.

El estudio de las capacidades institucionales adquiere relevancia no sólo teórica y conceptual, sino que cobra genuino valor cuando se observan en un contexto específico. De acuerdo con Bertranou (Citado por Completa 2017, p. 116), el concepto de capacidades estatales implica un análisis contextual: Las capacidades estatales sólo pueden ser analizadas y apreciadas a partir de la especificación de las funciones que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar. “No puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir”.

Si la definición básica de capacidades institucionales tiene que ver con la habilidad de un sistema, organización o persona para cumplir una serie de tareas y funciones que permiten alcanzar metas y lograr objetivos, se aprecia que esta unidad analítica puede ser aplicada a diversos fenómenos administrativos, políticos o gubernamentales.

Utilizar el enfoque de capacidades es pertinente y útil en la descripción y explicación de fenómenos de la ciencias sociales y administrativas, no obstante, de acuerdo con Bertranou, es necesario especificar el campo de estudio, para precisar y lograr mayor

rigor en el análisis. Es así como surge un término de alcance sistémico como es la capacidad estatal. Aplicado al SNA las capacidades institucionales.

Una revisión más detallada del marco conceptual permite identificar de qué manera los autores revisados, ponderan algunas características de los componentes y dimensiones en el análisis de las capacidades institucionales, por lo que a partir de Rosas (2019, pp. 85-95) se elabora la siguiente tabla en la que se identifica el énfasis acerca de las dimensiones y componentes en el estudio de las capacidades institucionales:

Tabla 3. Componentes de análisis de las capacidades institucionales

Autores y año	Componentes de análisis
Grindle, Palermo, Evans, Alonso, Tobelem, Oszlak y Orellana y Repetto. Con respecto a Grindle (1997)	<ul style="list-style-type: none"> a) La capacidad administrativa como la habilidad de los estados de llevar adelante la distribución de bienes y servicios; b) La capacidad técnica como la habilidad de manejar las políticas macroeconómicas y determinar opciones de dichas políticas; c) La capacidad política, para responder a demandas sociales y resolver conflictos; y d) La capacidad institucional para fortalecer las reglas de juego.
Evans (1996), Alonso (2001), Tobelem (1992), Oszlak y Orellana (2001), Repetto (2001) y Rosas (2015a)	<ul style="list-style-type: none"> a) Capacidad administrativa y b) Capacidad política, y son con los que en mayor medida existe un consenso. <p>Los atributos asociados a estos componentes son variados, por ejemplo, para Repetto son: "coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, <i>accountability</i>, legitimidad, equidad pertinente" (2004, pp. 20-21).</p>
Hilderbrand y Grindle (1997)	<ul style="list-style-type: none"> 1) Los recursos humanos dentro de cada organización, 2) La organización misma, 3) El conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente, 4) El contexto institucional del sector público, que incluye las reglas que enmarcan el accionar gubernamental: recursos, atribuciones, competencias, etc., y 5) El entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.

Autores y año	Componentes de análisis
Chudnovsky (2014)	<p>1) <i>Capacidad organizacional</i> que se refiere a la concordancia entre las metas de la organización y los recursos, procesos, infraestructura con la que cuenta;</p> <p>2) <i>Capacidad presupuestaria</i> que alude tanto al monto como a la organización del presupuesto;</p> <p>3) <i>Capacidad del servicio civil</i> que se enfoca a las características técnicas del servicio civil y formación e idoneidad de los recursos humanos;</p> <p>4) <i>Capacidad de alcance</i> que alude a la capacidad de llegar al público objetivo en el territorio y al bloqueo de resistencias de grupos organizados, tanto sociales como económicos; y</p> <p>5) <i>Capacidad política:</i> que se refiere a la construcción de poder y reconocimiento de otras agencias de igual jerarquía dentro de la administración pública como de autoridades políticas superiores a las de la agencia.</p>
Castro (2011, p. 92)	<p>a) <i>La capacidad de planificación</i> como la habilidad de definir sus objetivos y metas (planificación estratégica), así como del desarrollo e implementación de acciones específicas para alcanzarlos considerando la presupuestación;</p> <p>b) <i>Capacidad de ejecución</i> como la habilidad de las entidades para llevar a cabo los gastos e inversiones previstas de acuerdo al presupuesto aprobado; así como la habilidad para que las entidades entreguen los bienes y servicios a través de los cuales espera lograr los resultados previstos con la implementación de sus políticas y programas,</p> <p>c) <i>Eficiencia operacional</i> como la habilidad para hacer un uso adecuado de insumos para la entrega de bienes y servicios por parte de las entidades, principalmente se toma en cuenta el recurso humano y los recursos financieros.</p>

Fuente: Rosas (2019).

Se puede apreciar que los autores exponen aquellos componentes en los que se hace énfasis para valorar el desempeño de los agentes y organizaciones de los gobiernos para el cumplimiento de sus objetivos.

A partir de lo presentado por los autores antes mencionados, es posible identificar de manera preliminar una amplia tipología de capacidades institucionales, entre las cuales se encuentran:

1. Capacidades institucionales administrativas
2. Capacidades institucionales políticas

3. Capacidades institucionales técnicas
4. Capacidades institucionales de planeación
5. Capacidades institucionales de ejecución
6. Capacidades institucionales de operación
7. Capacidades institucionales de presupuesto
8. Capacidades institucionales del servicio civil
9. Capacidades institucionales de las reglas del juego

No obstante, la relación entre el marco conceptual y su aplicación a casos empíricos brinda la posibilidad de construir tipologías nuevas o complementarias, sea por un tipo nuevo de capacidad institucional advertida, o bien a partir de una combinación de los componentes que la conforman para su aplicación a un objeto de estudio específico.

Una metodología para examinar las capacidades institucionales consiste en identificar los componentes, niveles y énfasis en que operan las capacidades institucionales, es así que, de acuerdo con diversos autores, Rosas (2019) elabora una metodología de evaluación que hace énfasis en los componentes, niveles y factores de análisis de las capacidades administrativas, que de manera resumida se aprecia a continuación.

Tabla 4. Componentes, niveles y factores de análisis de las capacidades institucionales

Componente	Niveles	Énfasis y factores de análisis
1. Capacidad administrativa.	El micro (el individuo)	Está referida a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales. Se consideran los atributos de los recursos humanos: número de personas dedicadas a la gestión, tipo de personal contratado, tiempo de dedicación, tipo de contratación e idoneidad del perfil.
	El meso (la organización)	Se analiza el funcionamiento general de las unidades ejecutoras, y se evalúa la eficiencia y eficacia de las mismas. Sus factores de análisis son: Cooperación, coordinación, autoridad y recursos económicos.
2. Capacidad política.	El macro (el contexto institucional)	Hace referencia a la <i>interacción política</i> que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Rosas (2009).

En esta metodología para evaluación de capacidades se aprecian dos grandes tipos de capacidades institucionales: la administrativa y la política, la cuales vincula con niveles de operación y factores en los que hace énfasis el análisis de cada tipo de capacidad.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL DECISIONAL: UNA DIMENSIÓN OLVIDADA

El enfoque de capacidades institucionales tiene una variante que consiste en estudiar los déficits en un objeto de estudio, es así que, de acuerdo con Oszlak y Orellana (Citado por Completa 2017, pp. 130-131), los déficits más frecuentes pueden resumirse en seis grandes categorías de problema, a saber:

1. Déficits relacionados con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas;
2. Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras;
3. Déficits relacionados con las relaciones interinstitucionales;
4. Déficits relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones;
5. Déficits relacionados con las políticas de personal y sistemas de recompensas; y
6. Déficits relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

Los déficits de capacidades estatales desarrollados por Oszlak y Orellana pueden resumirse en tres categorías. Primero, aquellas relacionadas con el marco normativo formal e informal que condicionan o impiden el desarrollo de las tareas. En segundo lugar, las características de diseño y desempeño de las agencias en las cuáles se miden las capacidades; particularmente se aprecian tres dimensiones o subcategorías, las relacionadas con la estructura organizacional, recursos financieros y recursos físico-materiales de la organización. En tercer lugar, los recursos humanos de la organización y, finalmente las relaciones interinstitucionales de la agencia.

Ahora bien, referente a la capacidad decisional, se aborda su relación con la intensidad decisional desde varias perspectivas. Desde la perspectiva de la teoría institucionalista que desarrolla North (1990) el autor señala que las instituciones exitosas no solo deben tener capacidad organizativa y estructural, sino también la agilidad para tomar decisiones rápidamente ante nuevas circunstancias, un aspecto que se relaciona con la intensidad decisional.

Desde el estudio de la capacidad estatal e intensidad, Peter Hall (1996) sostiene que la capacidad estatal es crucial para formular políticas públicas, pero señala que la urgencia o intensidad con la que las decisiones son tomadas puede variar según el contexto político y la naturaleza del problema. En lo referente a la capacidad de implementación Grindle (1996) explora cómo, en contextos de crisis, las instituciones necesitan tanto una fuerte capacidad técnica como una alta intensidad decisional para responder con rapidez y eficacia.

En la misma vía de la respuesta rápida, Lowi (1964) analiza cómo las instituciones más centralizadas y con estructuras jerárquicas claras tienden a tener mayor intensidad decisional, lo que les permite actuar rápidamente frente a desafíos urgentes. De la misma manera que los dos autores anteriores en lo referente a las decisiones rápidas, Ostrom (1990) desde la acción colectiva destaca que en escenarios de acción colectiva, la capacidad para tomar decisiones rápidas y consensuadas bajo presión (alta intensidad decisional) es crítica para el éxito.

La capacidad institucional es un factor determinante en la toma de decisiones, como señala Bertranou (2015) las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática, dentro de los cuales se comprende el modelo de toma de decisiones como parte de un marco institucional. En el mismo sentido, se refiere Lardone (citado en Completa, 2017) cuando el Estado cuenta capacidad para iniciar cambios para mejorar su capacidad a partir de la toma de decisiones burocráticas efectivas.

Es así que la capacidad estatal se expresa en decisiones y acciones, en los que el Estado es un actor que interactúa con otros y existe la posibilidad de modificar las reglas de juego y ejercer la coerción para respaldar sus decisiones. Ahora bien, el hecho de que exista una capacidad estatal fuerte no implica que la toma de decisiones sea con-

secuente pues los responsables políticos pueden esperar en tomar la decisión o no tomarla (Completa, 2017).

La capacidad institucional decisional expresa el nivel de intensidad decisional de los acuerdos institucionales tomados por los órganos colegiados del SNA (Comité de Participación Ciudadana, Comisión Ejecutiva y Comité Coordinador) a partir del análisis de congruencia temática, coherencia normativa y consistencia decisional en los acuerdos tomados en el periodo 2017-2024, y de esta manera se logra identificar y explicar las fallas de coordinación interna.

La capacidad institucional decisional alude a la aptitud estructural de un sistema organizacional para generar decisiones de alta calidad política, jurídica y estratégica. Esta dimensión trasciende los enfoques que evalúan únicamente la eficiencia procedural o la productividad numérica. En lugar de centrarse en la cantidad de decisiones tomadas o en la celeridad de los trámites, se concentra en la densidad normativa, la coherencia estratégica y el peso institucional de cada decisión adoptada.

Esta calidad decisional puede observarse en tres propiedades fundamentales:

- **Congruencia temática:** se refiere al grado en que las decisiones adoptadas se alinean con los fines constitucionales y estratégicos del sistema. Una decisión temáticamente congruente no es solo aquella que enuncia un objetivo noble, sino la que traduce en acciones los mandatos fundacionales del sistema. En el caso del SNA, esto implica decisiones que se vinculen directamente con la prevención, detección y sanción de la corrupción en términos sistémicos, no aislados ni marginales.
- **Coherencia normativa:** esta propiedad implica que los acuerdos se sustentan en el marco jurídico aplicable, activando de manera explícita y legítima las atribuciones conferidas a los órganos que los emiten. La coherencia normativa no solo evita la ilegalidad, sino que fortalece la legitimidad del sistema al mostrar que sus decisiones no son arbitrarias ni improvisadas, sino ancladas en una legalidad robusta y funcional.
- **Consistencia decisional:** hace referencia a la estabilidad y sordera de los patrones de votación y deliberación. No se trata simplemente de contar con mayoría, sino de revelar niveles

sostenidos de coordinación y compromiso entre los actores colegiados. La inconsistencia, en cambio, puede manifestarse en decisiones contradictorias, reversibles, o en acuerdos que, aunque aprobados, carecen de fuerza vinculante real.

Estas tres propiedades (congruencia, coherencia y consistencia) permiten evaluar el comportamiento de los órganos colegiados en sistemas complejos como el SNA no solo en términos de productividad, sino de calidad institucional. Una decisión institucional de alta calidad produce sentido colectivo, dirección estratégica e impulsa la acción pública. Lo contrario genera ruido, fragmentación y parálisis organizacional.

En sistemas como el SNA, donde no existe una cabeza jerárquica ni una cadena de mando vertical, sino un conjunto de pares institucionales que deben coordinarse horizontalmente, la capacidad decisional se vuelve crítica. En este contexto, la decisión deja de ser una simple formalidad y se convierte en el principal dispositivo de dirección política. Una mala decisión no solo es ineficaz, sino disfuncional: desarticula al sistema, debilita su capacidad de influencia y fragmenta su legitimidad ante otros actores.

El déficit de capacidad decisional no es una abstracción. Se expresa en acuerdos institucionales temáticamente dispersos, sin fundamento jurídico sólido o adoptados sin deliberación significativa. Estos acuerdos carecen de tracción organizacional: son ignorados, reinterpretados o descartados por los propios actores que los generaron. En tales circunstancias, la implementación no fracasa por falta de recursos, sino por ausencia de brújula estratégica.

Desde una perspectiva más profunda, la capacidad institucional decisional puede entenderse como un indicador de madurez del sistema de gobernanza. Un sistema que decide bien es capaz de reflexionar colectivamente, de articular intereses divergentes en acuerdos comunes y de sostener un rumbo a pesar de la pluralidad de actores. Un sistema anticorrupción que decide mal queda atrapado en la inercia, el ritualismo y la superficialidad técnica.

Reintroducir esta dimensión en el análisis de políticas públicas implica reformular nuestras herramientas evaluativas y, sobre todo, nuestros estándares de exigencia democrática. La decisión pública no es simplemente un output del sistema, sino el reflejo más nítido

de su arquitectura institucional, de su ethos político y de su vocación transformadora.

IMPLICACIONES PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Ahora bien, ¿cuáles son las implicaciones de las capacidades institucionales hacia la evaluación de las políticas públicas en México? La evaluación de políticas públicas en México ha estado dominada por tres grandes enfoques: los centrados en resultados (*outputs* y *outcomes*), los orientados al cumplimiento normativo (legalidad y transparencia), y los basados en la percepción ciudadana (satisfacción, confianza o reputación). Estos enfoques, si bien relevantes, resultan insuficientes para capturar el funcionamiento interno y la vitalidad institucional de sistemas complejos como el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en los que la eficacia depende no solo de la existencia de reglas y recursos, sino de la capacidad para tomar decisiones que generen dirección estratégica.

Incorporar la dimensión de la capacidad institucional decisional como objeto de evaluación permite acceder a una capa más estructural del análisis. Esta dimensión se enfoca en las condiciones que hacen posible o imposibilitan una acción colectiva coherente y sostenida en el tiempo. Significa desplazar la mirada desde los “productos visibles” de una política (informes, programas, sanciones) hacia los “procesos decisionales” que los generan. De esta forma, el acuerdo institucional, que tradicionalmente ha sido tratado como una formalidad procedural, se convierte en unidad estratégica de análisis: no importa sólo que se decida, sino cómo, por qué y con qué efectos se decide.

Desde esta óptica, evaluar la capacidad decisional requiere observar tres dimensiones claves que funcionan como indicadores indirectos de calidad de la gobernanza: la congruencia temática, la coherencia normativa y la consistencia decisional. La congruencia temática remite a la alineación de los acuerdos institucionales con los objetivos sustantivos del sistema; en el caso del SNA, con el mandato constitucional de prevenir, detectar y sancionar la corrupción. La coherencia normativa hace referencia al uso adecuado del marco

jurídico: no solo a que se invoquen leyes, sino a que se activen correctamente las atribuciones legales para dotar de legitimidad a las decisiones. Finalmente, la consistencia decisional implica estabilidad en los patrones de votación, deliberación estructurada, y ausencia de contradicciones o reversibilidad sistemática en los acuerdos.

Estas dimensiones permiten construir un diagnóstico más fino sobre el funcionamiento interno del sistema anticorrupción. Por ejemplo, una alta productividad en términos de número de acuerdos puede ocultar una baja calidad decisional si esos acuerdos son temáticamente dispersos, normativamente vacíos o políticamente irrelevantes. A la inversa, un número reducido de acuerdos puede revelar una alta densidad estratégica si están bien orientados, jurídicamente fundamentados y sustentados en consensos sólidos. En este sentido, el análisis del proceso de toma de decisiones se convierte en una vía privilegiada para comprender no solo el desempeño formal de una política, sino su potencial transformador.

Este enfoque también cuestiona los modelos tradicionales de evaluación basados exclusivamente en indicadores de cumplimiento. Muchos sistemas institucionales logran cumplir con los requerimientos formales sin transformar realmente las dinámicas del problema público que enfrentan. El SNA, por ejemplo, ha generado decenas de acuerdos institucionales, planes y políticas, pero sus efectos estructurales sobre la corrupción han sido limitados. ¿Por qué? Una hipótesis posible es que, más allá del cumplimiento formal, el sistema no ha logrado construir una capacidad decisional robusta capaz de guiar la acción pública de forma sostenida y estratégica.

Incorporar la capacidad institucional decisional en la evaluación implica también reformular nuestras herramientas metodológicas. Se requiere un análisis cualitativo del contenido de los acuerdos, de los patrones de votación, de los fundamentos jurídicos invocados, de los temas abordados y de los actores involucrados. Esto implica pasar de una lógica de auditoría documental a una lógica de análisis institucional. Se trata, en última instancia, de mirar menos el cascarón y más la arquitectura interna que sostiene o vacía a las decisiones públicas.

Este enfoque también tiene implicaciones normativas importantes. Si tomamos en serio la decisión como núcleo de la acción estatal,

entonces las políticas públicas deben ser evaluadas no solo por sus resultados finales, sino por la racionalidad, legitimidad y coherencia de los procesos mediante los cuales se construyen esos resultados. Esto es especialmente urgente en políticas de carácter transversal, donde múltiples instituciones deben coordinarse sin una jerarquía clara, como es el caso del SNA. En estos contextos, el acuerdo institucional se convierte en la forma principal de generar gobernanza, y, por tanto, su calidad debe ser objeto privilegiado de evaluación.

Además, el análisis de la capacidad decisional permite superar el dilema entre evaluación *ex ante* (de diseño) y evaluación *ex post* (de resultados). La decisión institucional opera como un punto intermedio, donde puede observarse cómo se traduce el diseño en acción y qué posibilidades tiene de transformarse en impacto. En este sentido, evaluar la capacidad decisional permite anticipar cuellos de botella, identificar bloqueos institucionales, y proponer rediseños no solo normativos, sino también organizacionales y deliberativos.

En síntesis, el estudio de la capacidad institucional decisional no sustituye a otros enfoques evaluativos, pero los complementa y los enriquece. Nos permite comprender por qué, a pesar de contar con leyes, estructuras y recursos, ciertas políticas públicas como la anticorrupción siguen fallando. La decisión, en este marco, es tanto origen como síntoma de la falla. Su análisis no solo permite describir lo que no funciona, sino imaginar cómo podría empezar a funcionar. Evaluar cómo decidimos es, en última instancia, una forma de preguntarnos cómo queremos gobernar.

CONCLUSIONES

Toda política pública es, en su esencia, una cadena de decisiones. Y en contextos de gobernanza compleja, como el combate a la corrupción, esa cadena es frágil si las decisiones no se alinean temáticamente, no se fundamentan legalmente o no se sostienen políticamente. Este texto ha propuesto rescatar la decisión como objeto analítico y valorar su calidad como expresión de la capacidad institucional decisional.

En sistemas colegiados como el SNA, donde la arquitectura de la gobernanza está distribuida entre múltiples actores, la capacidad

de decidir bien es más que un atributo deseable: es un prerrequisito para la efectividad. El acuerdo institucional, lejos de ser una simple formalidad, constituye el lugar donde se juega la dirección del sistema. Decidir con calidad institucional no solo es una responsabilidad técnica o procedimental, sino una expresión de liderazgo colectivo.

Los sistemas políticos contemporáneos se caracterizan por una creciente fragmentación del poder, la interdependencia entre actores, y la exigencia ciudadana de mayor transparencia y legitimidad. En este escenario, la acción pública no puede sostenerse solo en la voluntad normativa ni en la disponibilidad de recursos. Necesita dirección y esa dirección se plasma (o fracasa) en la decisión.

La decisión pública, entendida como expresión de una capacidad institucional decisional robusta, se convierte en un indicador indirecto del grado de consolidación democrática de un sistema. En efecto, cuando los órganos colegiados deciden con base en una reflexión estratégica, un marco jurídico sólido y una deliberación consistente, generan sentido de propósito compartido, fortalecen la legitimidad de las instituciones y habilitan transformaciones posibles. Por el contrario, cuando se decide con superficialidad temática, desconexión jurídica o fragmentación deliberativa, se produce desarticulación, desgaste organizacional y desencanto cívico.

En el caso del Sistema Nacional Anticorrupción, estas consideraciones adquieren una gravedad especial. No estamos hablando de cualquier política, sino de una política fundacional del nuevo régimen institucional que México busca construir desde 2015. El SNA prometió articular a los distintos órdenes de gobierno en un esfuerzo coordinado y sistémico para enfrentar uno de los principales males públicos del país. Pero sin decisiones de calidad, ese entramado institucional se convierte en un cascarón procedural: activo en sus formas, pasivo en sus efectos.

Por ello, la reflexión sobre la capacidad institucional decisional no es un ejercicio académico marginal. Es una invitación a revisar críticamente los fundamentos de la acción pública. Es también un llamado a los diseñadores de políticas, a los evaluadores, a los integrantes de órganos colegiados y a la sociedad civil a exigir algo más que cumplimiento formal: a exigir dirección política responsable y estratégica.

La noción de decisión como objeto analítico exige reformular nuestras metodologías de evaluación, nuestros criterios de éxito institucional y, en última instancia, nuestras expectativas sobre lo que significa gobernar. Requiere reconocer que no todas las decisiones valen lo mismo: que hay decisiones que marcan un rumbo y otras que simulan movimiento. Que hay decisiones que nacen del coraje institucional de enfrentar el problema público y otras que sólo reproducen su forma sin enfrentarlo.

Finalmente, asumir la capacidad institucional decisional como una dimensión evaluativa central permite abrir una agenda de investigación pública más ambiciosa. Una agenda que explore cómo deciden los órganos colegiados, qué patrones deliberativos se repiten, cómo se relacionan las decisiones con los problemas públicos sustantivos, y qué condiciones favorecen decisiones transformadoras en lugar de decisiones rituales.

Ahí donde se decide bien, hay Estado. Y ahí donde se decide mal, aunque haya recursos, normas y estructuras, hay vacío de dirección. En esa tensión se juega hoy la eficacia, la legitimidad y la posibilidad misma de transformación del Estado mexicano. Por eso, estudiar la decisión pública no es solo un ejercicio teórico. Es un acto de exigencia democrática.

Referencias

- Acuña, C. H., & Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. In C. Acuña (Ed.), *¿Cuánto Importan las Instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-67). Siglo Veintiuno.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. In F. Mariñez Navarro & V. Garza Cantú (Eds.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación* (1st ed., pp. 11-31). Tecnológico de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública; Centre d'études et de recherche Amérique Latine-Europe; ESCP-EAP European School of Management; Miguel Ángel Porrúa.
- (2014, March 25). La nueva gobernanza pública. *Cátedra Magistral: La Gobernanza de los Asuntos Públicos Centro de Gobernanza Pública y Corporativa*.

- <https://gobernanzapr.org/wp-content/uploads/2020/07/La-Nueva-Gobernanza-Publica.pdf>
- Ahmed, J. U. (2010). Documentary research method: New dimensions. *Indus Journal of Management & Social Sciences*, 4(1), 1-14. <https://ideas.repec.org/a/iih/journl/v4y2010i1p1-14.html>
- Bertelsmann Stiftung. (2024). *Bertelsmann Transformation Index*. <https://btiproject.org/en/?&cb=00000>
- Bertranou, J. (2015). *Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate (dossier)*. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bits-tream/10469/8788/1/RFLACSO-EPP4-3-Bertranou.pdf>
- Bovens, M., & 't Hart, P. (2016). Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, 23(5), 653-666.
- Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J. C., Sidders, M., & Tommasi, M. (2018). Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. *Gestión y Política Pública*, XXVII(1), 79-110. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13356118003>
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140. Grupo Interuniversitario Postdata. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>
- Disch, A., Vigeland, E., Sundet, G., & Gibson, S. (2009). Anti-corruption approaches: A literature review. *Sida, Oslo*.
- Easton, D. (1997). Categorías para el análisis sistémico de la política. In D. Easton (Ed.), *Enfoques sobre teoría política* (2nd ed., pp. 216-231). Amorrortu editores.
- Fernández Lajusticia, A., & Puig, L. (2002). Análisis fenomenológico de los conceptos de razón, proporción y proporcionalidad. *Gaceta de La Real Sociedad Matemática Española*, 5(2), 397-416. <https://gaceta.rsme.es/abrir.php?id=148&utm>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. FLACSO Ecuador.
- Fox, J., & Fischer-Mackey, J. (2023). Las trampas de los “indicadores resbaladizos”: la importancia de leer entre líneas. *RC RENDICIÓN DE CUENTAS*, 1. <https://doi.org/10.32870/rc.v1i1.25>
- Friedberg, E. (1993). Las cuatro dimensiones de la acción organizada. *Gestión y Política Pública*, II(2), 283-313. https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2777/FE_Vol.II_No.II_2dosem.pdf
- Gamboa, C., & Valdés, S. (2007). *La responsabilidad de los servidores públicos*. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Interior. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>

- Garzón, E. (2011). Acerca del concepto de corrupción. In M. Carbonell & R. Vázquez (Eds.), *Poder, derecho y corrupción*. Siglo XXI, Instituto Federal Electoral, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- González Ulloa, P. A., & Sánchez Hernández, N. M. (2022). *La corrupción en México: retos y oportunidades de los Sistemas Anticorrupción*. Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Gedisa.
- Goodin, R. E. (2003). *La teoría del diseño institucional*. Gedisa.
- Graaf, G. de, Maravic, P. von, & Wagenaar, P. (2010). Introduction: Causes of corruption-the right question or the right perspective? In G. de Graaf, P. von Maravic, & P. Wagenaar (Eds.), *The good cause: theoretical perspectives on corruption* (pp. 13-20). B. Budrich. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368752>
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441-463. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hellman, J., Jones, G., & Kaufmann, D. (2001). Capture al Estado, capture el día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 21, 35-62. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi21.262>
- Herrera Claudio, D. (2018). Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de revista Universum. *Revista General de Información y Documentación*, 28(1), 119-142. <https://doi.org/https://doi.org/10.5209/RGID.60813>
- Howlett, M. (2012). The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review*, 33(5), 539-555. <https://doi.org/10.1177/0192512112453603>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (2015). Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 209-220. <https://doi.org/10.1177/0952076715593139>
- Kelsen, H. (2009). *Teoría pura del derecho* (16th ed.). Editorial Porrúa. <https://bibliotecavirtualceug.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/05/libro-teoria-pura-del-derecho-hans-kelsen.pdf>
- Konrad Adenauer Stiftung, I. N. E. I. C. U. C. de E. P. y S. C. y P. (2024). *Índice de Desarrollo Democrático en México*. <https://idd-mex.org/resultados/>

- Land, T. (2013). *Implementing Institutional and Capacity Development: Conceptual and Operational Issues*. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:199401329>
- López Ayllón, S., & Merino, M. (2010). La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos. In S. López-Ayllón & M. Merino (Eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 1-28). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>
- López, J. (2003). *Normas y políticas internacionales contra la corrupción*. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_repdom_normas.pdf
- López, J. O. (1998). Introducción ¿Qué es la corrupción? In J. O. López (Ed.), *Corrupción y cambio*. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Fondo de cultura Económica.
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677-715. <https://doi.org/DOI:10.2307/2009452>
- Manosalvas Vaca, M. M. (2018). Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 71, 155-188. <https://revista.clad.org/ryd/article/view/161/321>
- Mariñez, F., & Garza Cantú, V. (2009). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (F. Mariñez & V. Garza Cantú, Eds.). Tecnológico de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública; Centre d'études et de recherche Amérique Latine-Europe, ESCP-EAP European School of Management; Miguel Ángel Porrúa.
- Mariñez-Navarro, F. (2023). Una agenda de trabajo desde la administración pública y la sociedad para el combate a la corrupción como problema perverso (wicked problem). *RC RENDICION DE CUENTAS*, 1.
- Martínez Tiburcio, M. G. (2020). Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera de los gobiernos municipales mexiquenses: evaluación 2017. <https://ihаем.edomex.gob.mx/sites/ihаем.edomex.gob.mx/files/files/2020/PUBLICACIONES/INVESTIGACIONES/Libro%20Indice%20de%20Medicion%20%20ELECTRONICA.pdf>
- Maynard-Moody, S., & Portillo, S. (2018). Teoría de la burocracia de nivel de calle. In M. Dussauge Laguna, G. M. Cejudo, & M. del C. Pardo (Eds.), *Las burocracias a nivel de calle: Una antología* (pp. 41-79). Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242. <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>

- Méndez Martínez, J. L. (2020). *Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Merino Huerta, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/etica-publica-elemento-indispensable-para-el-combate-a-la-corrupcion-2/>
- 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. In *Cuadernos de transparencia* (26, Vol. 26).
- North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. In *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9780511808678>
- Oliveira, M., & Castro, F. (2011). Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público. Fedesarrollo - USAID. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/325/Diseno%20de%20un%20indice%20de%20capacidad%20institucional%20-%20Informe%20Final%20_AID_PAGINAWEB.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora [Ponencia]. *VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, Lisboa, Portugal*.
- Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. In *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9780511807763>
- Pérez Lledó, J. A. (2005). Sobre la función promocional del Derecho. Un análisis conceptual. *Doxa. Cuadernos de Filosofía Del Derecho*. Núm. 23, 2000. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc2b9b2>
- Pérez-Tejada, H. E. (2008a). *Estadística para las ciencias sociales, del comportamiento y de la salud*. Cengage Learning. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2015/09/Estadistica-para-las-ciencias-sociales-del-comportamiento-y-de-la-salud.pdf>
- Pérez-Tejada, H. E. (2008b). Estadística para las ciencias sociales, del comportamiento y de la salud. In *Boston*. Cengage Learning. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2015/09/Estadistica-para-las-ciencias-sociales-del-comportamiento-y-de-la-salud.pdf>
- Peters, B. G. (2015). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 261-276. <https://doi.org/10.1177/0952076715581540>

- Philp, M. (2017). Conceptualizing political corruption. In A. Heidenheimer & M. Johnston (Eds.), *Political corruption: concepts & contexts* (3rd ed., pp. 41-58). Routledge.
- Quintana, L., & Hermida, J. (2019). La hermenéutica como método de interpretación de textos en la investigación psicoanalítica. *Perspectivas En Psicología: Revista de Psicología y Ciencias Afines*, 16(2), 73-80.
- Rojas Amandi, V. (2010). Los tratados internacionales sobre corrupción. In R. Méndez-Silva (Ed.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más* (pp. 165-198). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/8.pdf>
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160006>
- Rosas Huerta, A. (2015). La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático. *Itaca, Ciudad de México*.
- Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(32), 81-107. <https://doi.org/https://doi.org/10.14409/daapge.v19i32.8482>
- Roth Deubel, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), 119-152. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v78n1/0188-2503-rms-78-01-00119.pdf>
- Savitch, H. v. (1998). Global Challenge and Institutional Capacity: Or, How We Can Refit Local Administration for the Next Century. *Administration & Society*, 30(3), 248-273. <https://doi.org/10.1177/0095399798303002>
- Willems, S., & Baumert, K. (2003). *Institutional capacity and climate actions*. https://www.oecd-ilibrary.org/environment/institutional-capacity-and-climate-actions_888fe266-en
- Zhang, Y., & Vargas-Hernández, J. (2019). Introducción: Corruption and Government Anti-corruption Strategies. In Y. Zhang & C. Lavena (Eds.), *Government Anti-Corruption Strategies: A Cross-Cultural Perspective* (pp. xiii-xxv). Routledge.

Capítulo 6

Relevancia del Sistema Nacional de Fiscalización en la lucha anticorrupción en México y los retos para su óptima implementación

MTRO. JESÚS ABDALA ABBUD YEPIZ

Presidente del Comité de Participación Ciudadana (CPC) y del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Chihuahua

Resumen. La lucha contra la corrupción en México es un desafío constante que requiere de instituciones sólidas y eficaces. Esta investigación se centra en la relevancia del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) en la lucha anticorrupción y los retos para su óptima implementación. El objetivo general fue analizar las condicionantes idóneas previas, en términos de autonomía e independencia, que deben existir para el óptimo funcionamiento del SNF y examinar su relevancia en la lucha anticorrupción en México. Utilizando un enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo), se recabaron y analizaron datos de diversas fuentes, incluyendo informes oficiales y solicitudes de información. Los resultados indican que persisten desafíos importantes en términos de coordinación y autonomía de los organismos de fiscalización.

La hipótesis general, que sostiene que el SNF requiere condiciones previas idóneas para su óptimo funcionamiento y que su fortalecimiento resulta altamente relevante en la lucha anticorrupción, fue confirmada. Se concluye que la implementación de un servicio profesional de carrera y la emisión de convocatorias públicas transparentes y rigurosas son clave para fortalecer la independencia de los organismos de fiscalización y mejorar la transparencia y eficacia en la fiscalización de los recursos públicos. Estos hallazgos subrayan la necesidad de políticas integrales y un marco normativo robusto para fortalecer el SNF y, en consecuencia, la lucha contra la corrupción en México.

Palabras clave: Anticorrupción; Corrupción; Sistema Nacional de Fiscalización; Autonomía; Rendición de cuentas.

Abstract. *The fight against corruption in Mexico is a constant challenge that requires solid and effective institutions. This research focuses on the relevance of the National Fiscalization System in the fight against corruption and the challenges for its optimal implementation. The general objective was to analyze the ideal*

preconditions –in terms of autonomy and independence that must exist for the SNF to function optimally and to evaluate its relevance in Mexico's anti-corruption efforts. Using a mixed quantitative and qualitative approach, data was collected and analyzed from various sources, including official reports and information requests. The results indicate that important challenges persist in terms of coordination and the autonomy of oversight agencies. The general hypothesis, that the SNF requires suitable preconditions to function optimally and is highly relevant in the fight against corruption, was confirmed. It is concluded that implementing a professional civil service for auditors and issuing transparent and rigorous public selection processes are key to strengthening the independence of oversight bodies, thereby improving transparency and effectiveness in auditing public resources. These findings highlight the need for comprehensive policies and a robust regulatory framework to strengthen the SNF and, consequently, the fight against corruption in Mexico.

Keywords: Anti-corruption; Corruption; National Inspection System; Autonomy; Accountability.

INTRODUCCIÓN

La fiscalización de los recursos públicos es un componente esencial en la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. En México, la exigencia social por controlar la corrupción derivó en las reformas constitucionales de 2015, que establecieron un nuevo andamiaje institucional anticorrupción. Como parte central de esas reformas nació el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), del cual el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) se constituyó en un componente central.

El SNF busca conjuntar y coordinar a los principales órganos fiscalizadores del país: la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como órgano de control externo, la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno (antes de la Función Pública) como órgano de control interno federal, y sus homólogos en las 32 entidades federativas, para mejorar la cobertura e impacto de las auditorías a nivel nacional. Asimismo, tiene por objetivo homologar prácticas profesionales y estandarizar procedimientos de auditoría, de modo que se garantice una calidad consistente en los procesos de fiscalización en todos los órdenes de gobierno (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2021).

No obstante, el diseño inicial del SNF no contempló las heterogeneidades políticas, sociales, económicas, normativas e institucionales a lo largo del país. Se asumió que todos los organismos de fiscalización (fедерales y locales) contaban con condiciones homogéneas de capacidad y autonomía para operar. En la práctica, existen diferencias significativas. Por ejemplo, los métodos de designación de los titulares de las Entidades de Fiscalización Superior Local (EFSL) varían: únicamente el estado de Chihuahua prevé la intervención de un panel de especialistas independientes en el proceso de selección del Auditor Superior, antes de la votación en el Congreso local. En otros estados, la designación del titular del Órgano de Control Interno (contraloría) no requiere ratificación legislativa, lo que puede disminuir su autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. Estas disparidades implican que, más allá de la autonomía técnica y de gestión consagrada en la Constitución, muchos órganos fiscalizadores carecen de salvaguardas suficientes contra influencias políticas indebidas.

En este contexto, la investigación se propuso diseñar y aplicar un diagnóstico mediante indicadores para evaluar los grados de autonomía e independencia que deben cumplir los organismos fiscalizadores, tanto internos como externos. El objetivo fue obtener resultados objetivos respaldados por la literatura especializada, sobre cuya base emitir conclusiones y recomendaciones concretas sobre el SNF a casi una década de su creación formal, poniendo énfasis en las condiciones institucionales necesarias para su buen funcionamiento.

El objetivo general fue analizar si existen las condicionantes idóneas, en términos de autonomía e independencia, para el óptimo desempeño del SNF y examinar la relevancia de este sistema en la lucha anticorrupción nacional. De este objetivo general se derivaron objetivos específicos: (1) evaluar el estado actual de funcionamiento del SNF; (2) medir el grado de cumplimiento de ciertas condiciones previas de autonomía e independencia en los órganos fiscalizadores; (3) identificar los principales retos de coordinación interinstitucional; y (4) reflexionar sobre la importancia de un SNF fortalecido en el combate a la corrupción.

Para alcanzar estos objetivos, se estableció un marco metodológico robusto. Se llevó a cabo una revisión de la literatura y del marco teórico, lo que permitió sentar bases conceptuales sólidas sobre fis-

calización y anticorrupción. Autores como Ugalde (2020) destacan que la rendición de cuentas es uno de los principales instrumentos para controlar la corrupción en una democracia, exigiendo que los servidores públicos cumplan sus funciones con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia. Asimismo, el politólogo Guillermo O'Donnell (2000) introdujo el concepto de *accountability* horizontal, refiriéndose a la existencia de agencias estatales legalmente facultadas para vigilar y sancionar los actos ilegales que se detecten en instituciones del Estado. Este esquema supone órganos de fiscalización autónomos e independientes capaces de ejercer controles efectivos.

En la misma línea, las Normas Profesionales de Auditoría del SNF (2014) subrayan que la fiscalización de los recursos públicos es un elemento regulador indispensable de la gestión pública, orientado a detectar desviaciones y violaciones para aplicar medidas preventivas, correctivas y sanciones correspondientes. La fiscalización, por tanto, no es un fin en sí mismo, sino un medio para garantizar el buen gobierno.

MARCO TEÓRICO Y CONDICIONES INSTITUCIONALES DE LA FISCALIZACIÓN

En México, la literatura reciente ha explorado las características institucionales necesarias para una fiscalización efectiva en el marco de la lucha anticorrupción. Romero Gudiño (2019) señala que la autonomía legal de la ASF, establecida en la Constitución, es un logro importante, pero advierte que el desafío pendiente no es de estructura sino de funcionamiento. Es decir, aunque se haya otorgado autonomía técnica y de gestión al órgano fiscalizador superior, ello por sí solo no garantiza resultados si en la práctica no se operan adecuadamente los mecanismos de control.

El control parlamentario sobre la fiscalización (que en México ejerce la Cámara de Diputados al revisar la Cuenta Pública) debe ejercerse sin interferir indebidamente en el carácter técnico de las auditorías. Los informes de auditoría no deben distorsionarse por sesgos partidistas, aun cuando su discusión ocurra en un entorno político. En este sentido, Romero Gudiño (2019) define la independencia en fiscalización como la ausencia de vínculos o conflictos de

interés de los auditores con el ente auditado, asegurando una labor técnica e imparcial; mientras que la autonomía implica estar libres de presiones externas que obstaculicen su labor. Ambos atributos, independencia y autonomía, son fundamentales para la objetividad en la fiscalización.

Un diagnóstico comparado de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) a nivel internacional revela variaciones significativas. Romero Gudiño (2019) documenta que, de 201 países analizados, 46 cuentan con órganos fiscalizadores jurídicamente autónomos y 97 gozan de independencia en la práctica. En el caso mexicano, la ASF se considera autónoma en virtud de su consagración constitucional (goza de autonomía técnica y de gestión). Sin embargo, otros aspectos de la autonomía no están plenamente garantizados.

Eguía Casis (2019) compara la situación de las EFS en Colombia y México. Destaca que en Colombia existe autonomía presupuestal explícita para la EFS, elemento indispensable para su buen funcionamiento. En cambio, en México el presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y de las auditorías estatales depende cada año del Poder Legislativo, sin un mecanismo que asegure un financiamiento suficiente y estable. Esta situación expone a las auditorías a posibles represalias financieras si sus hallazgos resultan incómodos para la clase política.

Relacionado con lo anterior, se discute la conveniencia de elevar el estatus institucional de las auditorías. López Olvera y Acuayte González (2023) argumentan que la ASF debería transformarse en un órgano constitucional autónomo plenamente, desvinculado orgánicamente de la Cámara de Diputados, para así blindar su toma de decisiones de intereses políticos. En México sólo cuatro entidades federativas han otorgado autonomía constitucional a sus auditorías locales; no obstante, incluso éstas siguen siendo consideradas órganos auxiliares de sus congresos estatales, sujetos a evaluaciones y controles políticos por parte de los legislativos locales.

En la literatura se subraya la importancia de transitar de un control político a un control técnicamente autónomo en la fiscalización, manteniendo a las EFS alejadas de intereses partidistas para decisiones más objetivas e imparciales. La adhesión a los principios internacionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscaliza-

doras Superiores, que promueven la independencia de los entes de fiscalización, se considera esencial para lograr este objetivo (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2025).

Otro tema crítico es la profesionalización y estabilidad del personal auditor. Ocampo García de Alba (2016) señala que la fiscalización en México adolece de prácticas aisladas y fragmentadas, con escasa coordinación, en parte porque el personal de los órganos de control interno y externo enfrenta incentivos políticos que pueden inhibir su desempeño objetivo. En ciertos casos, los auditores podrían temer que revelar hallazgos contundentes derive en repercusiones laborales o personales, especialmente cuando sus puestos dependen de designaciones de corto plazo o de la voluntad de actores políticos. La autora advierte que nadie quiere entregar resultados que puedan ser la causa de un despido injustificado, enfatizando que la ausencia de protección laboral y de carrera incentiva la autocensura.

Por ello, Ocampo propone instaurar servicios profesionales de carrera en los organismos de fiscalización para despolitizar la labor auditora y asegurar que el personal actúe con mérito técnico y ética pública, sin temor a represalias. Gradualmente, la meritocracia y la estabilidad laboral ayudarían a despolitizar esta labor tan importante, dado que el combate a la corrupción no debe conocer siglas partidistas.

Adicionalmente, recomienda eliminar o acotar la facultad discrecional de los superiores jerárquicos para remover auditores sin causa justificada, estableciendo evaluaciones de desempeño objetivas. Si bien los congresos tienen la atribución de calificar el desempeño de las auditorías, dicha evaluación debe realizarse con metodologías claras y técnicas, para evitar que se convierta en un instrumento de premio o castigo político.

En síntesis, el marco teórico sugiere que un SNF eficaz requiere: órganos con independencia orgánica y presupuestal; procesos de nombramiento de titulares basados en méritos y libres de interferencia política; personal profesionalizado y protegido de vaivenes políticos; y mecanismos de coordinación que permitan articular esfuerzos de fiscalización en los distintos órdenes de gobierno. Sobre este último punto, cabe recordar que el SNF fue concebido para coordinar la fiscalización horizontalmente. La coordinación efectiva

implica homologar normas, procesos y criterios entre la ASF, la SFP y las auditorías estatales, de forma que se eviten duplicidades, lagunas y disparidades en la cobertura de la fiscalización. También requiere plataformas de información compartida y sesiones periódicas de trabajo conjunto.

METODOLOGÍA

La investigación se diseñó a partir de una hipótesis general y cuatro hipótesis específicas que guiaron todo el enfoque metodológico. La hipótesis general postuló que el SNF requiere condicionantes previas idóneas en términos de autonomía e independencia, para su óptimo funcionamiento, y que un SNF fortalecido en esas condiciones resultaría altamente relevante en la lucha anticorrupción nacional.

Derivadas de esta premisa, se plantearon cuatro hipótesis específicas coherentes con los objetivos del estudio: (i) que el SNF no opera con normalidad en la actualidad en México; (ii) que existe un grado de cumplimiento bajo o medio de las condicionantes previas idóneas de autonomía e independencia en los organismos fiscalizadores que integran el SNF; (iii) que el SNF enfrenta retos importantes de coordinación interinstitucional que pueden obstaculizar su buen funcionamiento; y (iv) que, de cumplirse las condicionantes previas de autonomía e independencia, el SNF sería altamente relevante en el combate a la corrupción en México. Estas hipótesis orientaron el diseño metodológico.

Para evaluarlas empíricamente, se definió un conjunto de indicadores específicos basados en criterios técnicos y objetivos establecidos en la literatura y el marco normativo. Bajo este enfoque, se diseñó un indicador macro que integró varios subindicadores, con el fin de medir cuantitativamente dos aspectos fundamentales: (a) el grado de operatividad actual del SNF conforme a su marco legal; y (b) el grado de cumplimiento de ciertas condicionantes previas de autonomía e independencia en cada uno de los órganos fiscalizadores que integran el sistema.

Se construyó una matriz de indicadores sustentada en fuentes documentales y normativas, otorgando puntajes cuantitativos a diversos aspectos institucionales (por ejemplo, la existencia de mecanismos

formales de coordinación, los procedimientos de designación de titulares, la duración y garantías en el cargo de los titulares, la existencia de un servicio civil de carrera, la presencia de restricciones o garantías presupuestales, entre otros). Cada indicador específico fue ponderado de manera distinta para aportar al resultado global, conforme a la relevancia estimada de cada aspecto.

La recolección de datos combinó técnicas cuantitativas y cualitativas: se revisaron leyes, constituciones locales, reglamentos y documentos normativos para codificar variables institucionales en las 32 entidades federativas y a nivel federal. Adicionalmente, se analizaron informes oficiales (por ejemplo, informes anuales de las auditorías superiores, reportes del SNA) y se realizaron solicitudes de información pública a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

En particular, se solicitó a la ASF y a la SFP, en su carácter de copresidentes del Comité Rector del SNF, documentación sobre la operación reciente del SNF (actas de sesiones, normas emitidas, acciones de coordinación, etc.). Estas fuentes permitieron reunir evidencia acerca de si el SNF ha estado activo y cumpliendo sus directrices conforme a la Ley General del SNA y a las *Bases Operativas para el Funcionamiento del SNF* (Sistema Nacional de Fiscalización, 2015).

Asimismo, se consultó el portal oficial del SNF para verificar su nivel de actualización y contenido. Con todos los datos recopilados se procedió a calcular los puntajes de los distintos indicadores y a realizar análisis comparativos. Los resultados numéricos se complementaron con un análisis cualitativo de contexto. En este análisis, los hallazgos se contrastaron con la literatura especializada y con indicadores nacionales e internacionales sobre percepción de corrupción y estado de derecho. De este modo fue posible comprobar o refutar las hipótesis específicas planteadas y construir un diagnóstico integral sobre la situación que guarda el SNF a diez años de su creación. Con ello, se formularon conclusiones y recomendaciones fundamentadas.

En cuanto al diseño específico de la investigación, se definieron claramente las variables dependientes e independientes para cada objetivo. Las variables dependientes correspondieron a los resultados principales que se buscaba medir. Para el Objetivo 1, la variable dependiente fue el grado de operatividad del SNF, entendido como

el nivel en que el sistema está funcionando efectivamente de acuerdo con su diseño normativo. Para el Objetivo 2, la variable dependiente fue el grado de cumplimiento de condicionantes previas idóneas en términos de autonomía e independencia, es decir, qué tanto los organismos fiscalizadores que conforman el SNF reúnen las condiciones institucionales consideradas necesarias para su desempeño óptimo. Las variables independientes se establecieron para capturar los factores que podrían influir en dichas variables dependientes.

Para el Objetivo 1 (operatividad del SNF), se identificaron diversos elementos operativos del sistema como variables independientes, correspondientes a condiciones cuya presencia se hipotetiza que contribuye a un mejor funcionamiento.

Estos elementos incluían: la existencia de mecanismos interinstitucionales de coordinación efectivos entre los órganos fiscalizadores de los tres niveles de gobierno; que dicha coordinación propicie la maximización de la cobertura e impacto de la fiscalización en todo el país; la presencia de una visión estratégica vigente y compartida del SNF; la aplicación homogénea de estándares profesionales por parte de todos los integrantes del sistema; la promoción de capacidades institucionales y el intercambio eficaz de información entre las entidades de fiscalización; la formulación de políticas integrales en materia de fiscalización por el Comité Rector del SNF; y la frecuencia de sesiones celebradas del SNF (sesiones ordinarias o extraordinarias recientes).

Para el Objetivo 2 (condicionantes de autonomía e independencia), la variable independiente abarcó un conjunto amplio de condiciones institucionales idóneas que deberían cumplir las entidades fiscalizadoras. En este sentido, se analizaron distintos factores normativos considerados relevantes para garantizar el adecuado funcionamiento autónomo e independiente de dichos entes.

En particular, se evaluó si las entidades de fiscalización superior (EFS), incluida la Auditoría Superior de la Federación (ASF), contaban con un reconocimiento como organismos constitucionalmente autónomos. Asimismo, se examinó si la remoción del titular solo procedía por causas graves y mediante el voto calificado de las dos terceras partes del órgano legislativo correspondiente. Otro factor considerado fue la duración del cargo del titular de la EFS, especí-

ficamente si el periodo era fijo y mayor a cinco años, y si existía la posibilidad de reelección al término de dicho mandato. Además, se revisó si las leyes orgánicas contemplaban un Servicio Profesional de Carrera (SPC) para el personal técnico de las EFS, lo cual refuerza su estabilidad institucional.

También se incluyeron aspectos presupuestales, como la existencia de garantías legales para la operación financiera de las EFS y la homogeneidad del financiamiento en función del contexto estatal. En cuanto al diseño legal, se identificó si las normas permitían la intervención del Legislativo para designar personal jerárquicamente inferior al titular, o si esta facultad se encontraba limitada. Finalmente, se consideró si las leyes exigían un proceso público y transparente con participación de especialistas para la designación del titular, así como si existían restricciones legales que limitaran el alcance mínimo obligatorio de auditoría, lo cual podría afectar la autonomía técnica de la entidad. Todos estos elementos representan condiciones que, en conjunto, permiten valorar el grado de autonomía e independencia de los órganos fiscalizadores.

Para operacionalizar las variables anteriores, la investigación empleó un sistema de indicadores cuantitativos cuidadosamente estructurado. En el caso del Objetivo 1 (operatividad del SNF), se construyó un indicador compuesto a partir de siete factores clave. A cada factor se le asignó una puntuación de 0 a 3 puntos según el nivel de cumplimiento evidenciado, utilizando una escala ordinal donde 0 representa la ausencia del aspecto (funcionamiento nulo), 1 un desempeño insuficiente, 2 un desempeño parcial y 3 un desempeño alto, de acuerdo con criterios preestablecidos para cada caso. Los siete factores considerados para medir la operatividad del SNF fueron:

1. Coordinación interinstitucional: existencia de mecanismos efectivos de coordinación entre los órganos responsables de la auditoría gubernamental en los tres niveles de gobierno.
2. Cobertura e impacto: que la coordinación propicie la maximización de la cobertura e impacto de la fiscalización en todo el país.
3. Visión estratégica: presencia de una visión estratégica vigente y compartida del SNF.

4. Estándares homogéneos: adopción de estándares profesionales similares por parte de todos los integrantes del SNF.
5. Capacitación e información: acciones del SNF para promover la creación de capacidades institucionales y el intercambio efectivo de información, evitando duplicidades u omisiones.
6. Políticas integrales: actuación del Comité Rector del SNF en el diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización.
7. Sesiones periódicas: realización de sesiones del SNF (ordinarias o extraordinarias) en el periodo reciente.

Cada factor podía recibir de 0 a 3 puntos. Sumando las puntuaciones de los siete factores, el puntaje global de operatividad del SNF oscila entre 0 y 21. Este resultado total se interpretó cualitativamente mediante rangos predefinidos: de 0 a 5 puntos se consideró que el funcionamiento actual del SNF era “nulo” (prácticamente inexistente); de 6 a 11 puntos se clasificó como “bajo”; de 12 a 17 puntos como “medio”; y de 18 a 21 puntos como “alto” grado de operatividad. Esta categorización proporcionó un juicio cualitativo claro sobre el estado operativo del SNF en el momento del estudio.

Para el Objetivo 2, referente al cumplimiento de condicionantes de autonomía e independencia, se diseñó un indicador macro compuesto que sintetiza el grado en que se cumplen las condiciones institucionales idóneas en los órganos fiscalizadores del SNF.

Este indicador macro consta de dos grandes componentes: (1.1) un subíndicador enfocado en las EFS (incluyendo la ASF federal) y (1.2) un subíndicador enfocado en los Órganos Estatales de Control (OEC) (incluyendo la SFP a nivel federal). Dado el distinto peso institucional de estos órganos, al componente de las EFS se le asignó una ponderación del 80% dentro del indicador macro, mientras que el componente de los OEC contribuye con el 20% restante.

Esta ponderación diferencial obedece a la naturaleza jurídica y alcance de cada tipo de órgano: las EFS son órganos externos de control, autónomos del ente auditado y con atribuciones amplias (por ejemplo, la ASF fiscaliza toda la Cuenta Pública federal, y las EFSL fiscalizan las cuentas estatales y municipales), por lo que su autonomía resulta crucial y su impacto en el sistema nacional es mayor. En cambio, los OEC dependen del Poder Ejecutivo de su ámbito (fe-

deral o estatal) y su labor se circunscribe principalmente a auditar a ese mismo poder; si bien su autonomía también es importante, su influencia en el conjunto del SNF es relativamente menor (de ahí su ponderación más baja).

Para el componente EFS (subíndicador 1.1), se definieron a su vez dos indicadores internos: el 1.1.1, denominado “Proporción de prácticas legislativas adecuadas que contribuyen a la independencia y autonomía de las EFS”, con una ponderación del 80% dentro del subíndicador 1.1; y el 1.1.2, denominado “Variabilidad de la proporción de los presupuestos de egresos de las EFS en 2023”, con la ponderación restante del 20%. En otras palabras, el 80% del peso del indicador de EFS recae en aspectos normativo-legales y el 20% en aspectos presupuestales actuales, dándole prioridad a la evaluación del marco normativo por ser la base fundamental del desempeño institucional.

El indicador 1.1.1 (prácticas legislativas adecuadas en EFS) se calculó a partir de nueve factores individuales, cada uno correspondiente a una práctica o condición normativa considerada deseable para la autonomía de las entidades fiscalizadoras superiores. Cada factor se midió como el porcentaje de EFS que cumplen con esa condición, aplicando la fórmula de proporción: (número de EFS que cumplen la condición / total de EFS evaluadas) × 100%. A su vez, a cada factor se le asignó una ponderación específica dentro del 100% del indicador 1.1.1, de acuerdo con su importancia relativa estimada. Los factores incluidos y sus ponderaciones fueron los siguientes:

- Autonomía constitucional de la EFS: Porcentaje de EFS definidas como órganos constitucionalmente autónomos. Ponderación: 3%.
- Remoción solo por causas graves: Porcentaje de EFS cuya normatividad establece que el titular solo puede ser removido por faltas graves y exige mayoría calificada (dos tercios) en el Congreso para aprobar la remoción. Ponderación: 16%.
- Periodo fijo de 7 años: Porcentaje de EFS cuyos titulares duran 7 años en el cargo (periodo mínimo común observado). Ponderación: 3%.
- Reelección del titular: Porcentaje de EFS donde el marco legal permite la reelección del Auditor Superior u homólogo al término de su gestión inicial. Ponderación: 3%.

- SPC: Porcentaje de EFS que contemplan en sus leyes un servicio profesional de carrera para su personal técnico/administrativo. Ponderación: 20%.
- Garantía presupuestal: Porcentaje de EFS cuyas regulaciones contemplan algún mecanismo de garantía presupuestal. Ponderación: 20%.
- Sin alcance mínimo obligatorio: Porcentaje de leyes secundarias que no obligan a un alcance mínimo predeterminado de auditoría. Ponderación: 5%.
- Sin designación legislativa de personal: Porcentaje de leyes secundarias que no permiten al Poder Legislativo designar personal dentro de la EFS (más allá del titular, p. ej. nombramiento de auditores especiales). Ponderación: 5%.
- Convocatoria pública con especialistas: Porcentaje de entidades donde la designación del Auditor Superior incluye una convocatoria pública abierta, con evaluación por un panel de especialistas independientes previo a la votación legislativa. Ponderación: 25%.

Cada uno de estos nueve factores produjo un valor porcentual (de 0% a 100%), y la suma ponderada de todos ellos proporcionó el resultado global del indicador 1.1.1. En términos conceptuales, el indicador 1.1.1 actúa como una medida sintética del marco normativo favorable a la autonomía de las EFS en México.

Por otro lado, el indicador 1.1.2 (variabilidad presupuestal de las EFS) se enfocó en las condiciones de financiamiento de estos órganos. Este indicador integró dos factores cuantitativos diseñados para medir la homogeneidad o disparidad en el financiamiento de las EFS a lo largo del país.

El factor 1.1.2.1 evalúa la homogeneidad del porcentaje que representa el presupuesto de egresos 2023 de cada EFS en relación con el presupuesto total de egresos de su entidad federativa (o de la Federación, en el caso de la ASF). El factor 1.1.2.2 analiza la homogeneidad del presupuesto de la EFS por municipio de cada entidad federativa (relacionando el presupuesto 2023 de cada auditoría estatal con el número de municipios de su estado). Para ambos factores se calculó el coeficiente de variación (CV) de esas proporciones. El coeficiente de variación se define como la desviación estándar dividi-

da entre la media, expresado en porcentaje, y sirve para medir la dispersión relativa de los valores respecto de su promedio. Un CV bajo indica que las proporciones son relativamente homogéneas entre sí, mientras que un CV alto refleja elevada heterogeneidad.

Se establecieron tres rangos para interpretar el resultado de cada factor presupuestal: si el $CV < 50\%$, se considera baja variabilidad (presupuestos bastante homogéneos entre entidades); si $50\% \leq CV < 100\%$, variabilidad moderada; y si $CV \geq 100\%$, alta variabilidad.

A cada rango de variabilidad se le asignó un valor de cumplimiento para el indicador: cuando la variabilidad resultó baja, al factor se le dio un valor equivalente al 100% (condición ideal de homogeneidad); si la variabilidad fue moderada, se asignó 75%; y si fue alta, 50% (entendiendo que alta heterogeneidad indica condiciones menos idóneas).

De este modo, cada factor 1.1.2.1 y 1.1.2.2 produjo un valor porcentual (típicamente 50%, 75% o 100%). Para obtener el resultado del indicador 1.1.2, se combinaron los dos factores aplicando sus ponderaciones respectivas: se otorgó un peso de 65% al factor 1.1.2.1 y 35% al factor 1.1.2.2, realizando un promedio ponderado: $1.1.2 = (\text{valor } 1.1.2.1 \times 0.65) + (\text{valor } 1.1.2.2 \times 0.35)$. El resultado es un porcentaje global de homogeneidad presupuestal de las EFS. Si ambos factores presentaran baja variabilidad (alta homogeneidad), el indicador 1.1.2 alcanzaría 100%. En cambio, disparidades importantes en cualquiera de ellos reducirían el valor acorde con las ponderaciones.

Pasando al componente OEC (subindicador 1.2), su estructura fue análoga a la de las EFS pero ajustada a las características de los órganos de control interno. El indicador 1.2 se dividió en dos subindicadores: 1.2.1 correspondiente a las prácticas normativas que favorecen la autonomía de los OEC, con una ponderación interna del 80%, y 1.2.2 referente a la variabilidad de los presupuestos de los OEC en 2023, con una ponderación del 20%. El indicador 1.2.1 se compuso de un único factor (código 1.2.1.1), dado que en el ámbito de los OEC se consideró principalmente una condición normativa fundamental: la ratificación o aprobación legislativa del nombramiento del titular del OEC.

Se midió el porcentaje de marcos jurídicos estatales que contemplan que el titular de la contraloría debe ser ratificado por el Con-

greso local. Este resultado porcentual constituyó el valor del indicador 1.2.1 (al ser un único factor con 100% de ponderación en ese subíndicador).

El indicador 1.2.2 (variabilidad presupuestal de OEC) evaluó la homogeneidad en los recursos asignados a los órganos de control interno estatales, de forma similar a como 1.1.2 lo hizo para las auditorías superiores. Se definió un solo factor, 1.2.2.1, enfocado en la homogeneidad del porcentaje que representa el presupuesto 2023 de cada OEC respecto al presupuesto total de egresos de su entidad (tomando a la SFP y el presupuesto federal como caso análogo a nivel nacional).

Se calculó el coeficiente de variación de esas proporciones entre las 32 entidades (incluyendo la SFP). Los criterios de interpretación del CV fueron los mismos mencionados: $CV < 50\%$ implica baja variabilidad, $50\%-100\%$ moderada, y $\geq 100\%$ alta variabilidad. De igual modo, se asignaron valores de cumplimiento: 100% al factor si la variabilidad era baja, 75% si era moderada, y 50% si alta. Al ser un único factor dentro de 1.2.2, ese valor porcentual resultante (50%, 75% o 100%) fue directamente el valor de 1.2.2.

Finalmente, para obtener el resultado total del subíndicador 1.2 (OEC), se ponderaron sus dos componentes: el porcentaje de prácticas legislativas (1.2.1) con peso 80% y el de homogeneidad presupuestal (1.2.2) con peso 20%, sumándolos de manera análoga al caso de las EFS. Esto produjo un porcentaje global de cumplimiento de condiciones idóneas en los OEC. Posteriormente, el indicador macro de autonomía e independencia se calculó combinando los resultados de EFS y OEC según sus pesos (fórmula: Resultado SNF = Resultado EFS \times 0.8 + Resultado OEC \times 0.2). El valor final, expresado como porcentaje, representa el grado de cumplimiento global de las condiciones de autonomía e independencia en el SNF.

Este porcentaje también se interpretó en cuatro rangos cualitativos: de 0% a 25% se consideró “nulo” (muy bajo cumplimiento de las condicionantes); de 26% a 50% “bajo”; de 51% a 75% “medio”; y de 76% a 100% “alto” grado de cumplimiento de las condiciones previas idóneas.

En síntesis, la metodología se basó en la construcción de indicadores integrales para cada objetivo específico, desglosando en factores

medibles todas las variables de interés (operatividad del SNF y condicionantes de autonomía en los órganos fiscalizadores). Este enfoque metodológico claro y riguroso permitió evaluar de forma objetiva las hipótesis planteadas. Los resultados de estos indicadores numéricos y categóricos proporcionaron la base para el análisis posterior.

RESULTADOS

Objetivo 1 (Funcionamiento actual del SNF): El indicador de operatividad del SNF resultó en un puntaje numérico de 4 puntos (sobre un máximo de 21). De acuerdo con los criterios establecidos en la metodología, este valor sitúa al funcionamiento del SNF en la categoría “nulo”, es decir, prácticamente inexistente en la actualidad. En términos prácticos, esto indica que el SNF no ha estado operando adecuadamente conforme a su diseño normativo; varios de los factores evaluados obtuvieron puntajes mínimos, reflejando la falta de actividad o efectividad del sistema en los últimos años.

Objetivo 2 (Condiciones de autonomía e independencia): El grado de cumplimiento de las condicionantes previas idóneas en los órganos fiscalizadores que integran el SNF se estimó en 58%. Según los rangos definidos, este porcentaje corresponde a un nivel de cumplimiento “medio”. Es decir, en promedio a nivel nacional se cumple aproximadamente la mitad de las condiciones institucionales deseables para la autonomía e independencia de las entidades de fiscalización.

Aunque ninguna entidad alcanzó un cumplimiento óptimo de 100%, tampoco el resultado global fue nulo; más bien muestra avances moderados pero insuficientes en garantizar condiciones uniformemente sólidas de autonomía en todos los casos. Por ejemplo, se observó que solo una parte de las entidades cumple con prácticas ideales como convocatorias públicas con especialistas para la designación del auditor superior, o con la existencia de servicios civiles de carrera consolidados. Asimismo, la variabilidad en presupuestos entre entidades es significativa en algunos casos, lo que contribuye a que el cumplimiento global no sea alto.

Objetivo 3 (Retos de coordinación interinstitucional): Del análisis de la información cualitativa y cuantitativa se identificaron cuatro

retos principales de coordinación interinstitucional para la óptima implementación del SNF, así como un reto transversal adicional.

Estos hallazgos responden a la necesidad de mejorar la coordinación horizontal y vertical en la fiscalización. Los cuatro retos específicos son: (1) Condiciones óptimas de autonomía e independencia de los órganos fiscalizadores del SNF, es decir, reforzar internamente a los entes de fiscalización para que estén en condiciones equivalentes de fortaleza institucional; (2) Modificaciones del marco normativo nacional en materia de fiscalización, para subsanar inconsistencias legales que dificultan la coordinación; (3) Sesiones ordinarias o extraordinarias del SNF para reactivar reuniones periódicas del SNF para toma de decisiones y seguimiento de acuerdos; y (4) Implementación del sistema electrónico del SNF en la Plataforma Digital Nacional, para contar con una plataforma que facilite el intercambio de información y la coordinación entre entidades fiscalizadoras.

Adicionalmente, se identificó un reto transversal: incorporar al SNF a los Órganos Internos de Control municipales, de modo que la fiscalización en los niveles más locales también forme parte de la estrategia coordinada nacional, cerrando así la brecha de coordinación que actualmente excluye al ámbito municipal.

Objetivo 4 (Relevancia de un SNF fortalecido en la lucha anticorrupción): Este objetivo se abordó a partir de los resultados de los objetivos anteriores y de un análisis reflexivo. Los hallazgos permiten afirmar que el SNF tendría una alta relevancia en el marco de la lucha anticorrupción en México si previamente se reunieran las condicionantes idóneas de autonomía e independencia. En otras palabras, un SNF plenamente operativo y fortalecido sería un pilar estratégico en el combate a la corrupción. De manera específica, se identificaron cuatro condiciones previas fundamentales cuya realización potenciaría significativamente la eficacia del SNF (sin considerar aquí la autonomía técnica y de gestión que ya está contemplada en la Constitución). Estas cuatro condiciones clave son:

1. Selección meritocrática y transparente de los titulares de las EFS: Que la designación de las personas titulares de los organismos de fiscalización externos se realice mediante convocatorias públicas transparentes, con la intervención de un panel de especialistas independientes y con una metodología clara

de evaluación, sometida al escrutinio público. Esto reduciría la influencia de cuotas políticas en nombramientos, privilegiando la capacidad técnica y la integridad.

2. Garantías presupuestales para las entidades fiscalizadoras: Que la Constitución (en el caso de la ASF) y las constituciones o leyes locales para las EFSL contemplen mecanismos de financiamiento protegido (por ejemplo, un presupuesto mínimo garantizado o la autonomía para proponer su propio presupuesto), de forma que la aprobación de sus recursos no quede supeditada enteramente a la voluntad política de las y los legisladores. Esto blindaría a las auditorías contra represalias financieras y aseguraría recursos suficientes para su labor.
3. Implementación de un SPC: Que todos los organismos de fiscalización en México, federales, estatales y, eventualmente, municipales, instauren de forma gradual un servicio civil de carrera que profesionalice la labor de fiscalización. Un cuerpo de auditores con estabilidad y meritocracia permitiría elevar la calidad técnica de las auditorías y reducir la rotación por motivos políticos, creando continuidad institucional y preservando conocimientos especializados.
4. Evaluaciones de desempeño técnicas y no políticas: Que la evaluación del desempeño de las EFS (realizada por las comisiones legislativas encargadas de supervisarlas, y cuyo resultado puede derivar en faltas graves o incluso en la destitución de sus titulares) se efectúe bajo una metodología robusta, clara y transparente, de modo que dicha evaluación no se realice a conveniencia política ni se convierta en un instrumento para presionar o remover indebidamente a los auditores. En otras palabras, establecer criterios técnicos objetivos para medir resultados y asegurar que eventuales sanciones o destituciones de titulares obedezcan a desempeño profesional y no a consideraciones políticas.

En conjunto, el cumplimiento de estas condiciones contribuiría a despolitizar la función fiscalizadora y aumentaría la capacidad del SNF para generar resultados más tangibles en materia de transparencia y rendición de cuentas.

CONCLUSIONES

La corrupción es un problema público de gran envergadura que afecta a todas las sociedades, y México no es la excepción. La corrupción erosiona las estructuras sociales y golpea con mayor dureza a los sectores más vulnerables de la población. Reconociendo la gravedad del fenómeno, el Estado mexicano emprendió en 2015 una ambiciosa reforma constitucional anticorrupción, atendiendo a una genuina exigencia ciudadana de frenar los abusos de poder. De esas reformas nació un marco legal e institucional robusto, cuyo núcleo es el SNA. Dentro de dicho sistema, el SNF fue concebido como el mecanismo para articular los esfuerzos de auditoría y control a nivel federal y estatal, bajo la premisa de que una fiscalización más coordinada, homogénea y técnicamente sólida redundaría en una mejor rendición de cuentas y en la disuasión de la corrupción.

A una década de distancia, los hallazgos de esta investigación permiten extraer valiosos aprendizajes. En primer lugar, se confirma que crear instituciones por mandato legal no garantiza su funcionamiento efectivo. El SNF, pese a estar formalmente establecido en la ley, no ha operado adecuadamente: la falta de actividad (reflejada, por ejemplo, en la ausencia de sesiones formales del SNF desde 2019) evidencia que el impulso inicial se diluyó, quizá por desinterés político o falta de voluntad de coordinación entre actores clave. Esto subraya la importancia de contar con mecanismos de seguimiento e incentivos para que los funcionarios den vida a las instituciones más allá del papel.

Adicionalmente, este estudio aporta un indicador compuesto innovador que cuantifica objetivamente las condiciones de autonomía e independencia de los órganos fiscalizadores del SNF. La construcción de este indicador representa una contribución original, ya que brinda una herramienta inédita para evaluar comparativamente dichas condiciones y sustentar recomendaciones puntuales de mejora institucional.

En segundo lugar, se comprobó que la autonomía y la independencia de los órganos de fiscalización son condiciones *sine qua non* para una lucha anticorrupción efectiva. La heterogeneidad encontrada, por ejemplo, en procesos de designación, duración en el cargo, existencia de controles externos, presupuestos, etc. explica en parte

por qué los resultados anticorrupción varían entre entidades federativas. Donde las auditorías están más profesionalizadas y blindadas de interferencia política, es más probable que expongan irregularidades y promuevan sanciones; donde dependen del vaivén político, la fiscalización tiende a ser más débil o selectiva.

Por ende, homogeneizar hacia arriba estas condiciones (es decir, elevar a todos los órganos fiscalizadores al estándar del que gozan los más independientes y capaces) es una tarea urgente. Algunas iniciativas en ese sentido ya se vislumbran: ciertos estados han introducido paneles ciudadanos en la elección de auditores; otros discuten reformas para otorgar autonomía constitucional a sus EFSL o para establecer servicios civiles de carrera en las auditorías. La Política Nacional Anticorrupción y su programa de implementación, también ha reconocido la necesidad de fortalecer la coordinación y homologación en fiscalización a nivel nacional.

En tercer lugar, la investigación deja en claro que el diseño institucional anticorrupción debe adaptarse a las realidades federativas. Un sistema nacional no puede funcionar si ignora las diferencias regionales en capacidades y contextos. Es necesario impulsar asistencia técnica y fortalecimiento institucional diferenciado: por ejemplo, apoyar a estados con menor desarrollo institucional para que sus órganos de control alcancen un nivel básico de eficacia (mediante capacitación, mayor presupuesto, intercambio de mejores prácticas, etc.). Del mismo modo, incorporar a los municipios al esfuerzo de fiscalización (como órganos participantes del SNF) supondría un avance hacia una cobertura más completa, dado que muchos actos de corrupción y mal manejo de recursos ocurren en el ámbito local.

Por último, los hallazgos confirman que el SNF, fortalecido con las condiciones adecuadas, es una pieza estratégica en la lucha anticorrupción. Si el SNF operara plenamente —coordinando auditorías federales, estatales y municipales; detectando y evitando duplicidades; cubriendo la totalidad de los recursos públicos; y asegurando que todas las instituciones fiscalizadoras actúen con rigor técnico e independencia—, los niveles de corrupción podrían reducirse sustancialmente. De hecho, al comparar la situación actual del SNF con indicadores internacionales, se observa cierta correlación: países con órganos fiscalizadores más autónomos tienden a obtener mejores puntuaciones en índices globales de control de la corrupción. Esto

refuerza la noción de que mejorar el SNF no es un fin aislado, sino que tiene impacto en la gobernanza democrática y el desarrollo.

En conclusión, se confirma la hipótesis general de este estudio: el SNF requiere condiciones previas idóneas de autonomía e independencia para su óptimo funcionamiento, y su fortalecimiento resulta altamente relevante para combatir la corrupción en México. La autonomía e independencia permiten a los entes fiscalizadores ejercer su labor sin presiones externas, lo cual es vital dada la naturaleza delicada de su tarea de vigilar a los actores poderosos y denunciar irregularidades. Cuando esos entes carecen de protección frente a injerencias políticas, “la propia ley se subordina a la política”, generando impunidad, desconfianza ciudadana en las instituciones y desencanto con la democracia. Por el contrario, dotar al SNF y a sus integrantes de verdaderos blindajes institucionales contribuirá a re establecer controles efectivos al poder.

Cabe recordar que la lucha anticorrupción no es un fin en sí mismo, sino un medio para salvaguardar derechos fundamentales y el bienestar de la población. En la medida en que el SNF logre su propósito de auditar y controlar el uso de los recursos públicos con objetividad e imparcialidad, estará coadyuvando a prevenir abusos que lesionan el tejido social.

A diez años de la reforma constitucional, el aprendizaje principal es que debemos pasar del diseño a la implementación efectiva. Es necesario consolidar las instituciones creadas, ajustarlas donde sea necesario y perseverar en su fortalecimiento. De ese modo, la promesa de un México más transparente y con plena rendición de cuentas podrá convertirse en realidad.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública Federal. (2014). *Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización*. https://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/npasnf/normasprofesionales_www2014.pdf
- Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020, febrero 25). *Política nacional anticorrupción*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

- Congreso de la Unión. (2021, mayo 20). *Ley general del Sistema Nacional Anti-corrupción*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Eguía Casis, A. (2019). Las entidades de fiscalización superiores, un estudio comparado entre Colombia y México. *Revista Ciencia Administrativa*, (2), 56-66. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2020/02/08CA201902.pdf>
- López Olvera, M. A., y Acuayte González, G. (2023). El órgano superior de fiscalización como un nuevo órgano constitucional autónomo en México. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, 3(107), 87-121. <https://doi.org/10.22201/ppd.26831783e.2022.e.232>
- O'Donnell, G. (2000). *Further Thoughts on Horizontal Accountability*. Notre Dame: Institute for International Studies.
- Ocampo García de Alba, G. B. (2016). *Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México*. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. ISBN: 978-607-8501-17-5
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2025, agosto 5). *INTOSAI*. <https://www.intosai.org/es/index.html>
- Romero Gudiño, A. (2019). *Teoría, evidencia y prospectiva de la fiscalización y rendición de cuentas en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/teoria_evidencia_y_prospectiva_de_la_fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas_en_mexico.pdf
- Sistema Nacional de Fiscalización. (2015, julio 22). *Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización*. <https://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=213&mid=326&fileid=231>
- Ugalde, L. C. (2020). *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México*. Instituto Nacional Electoral: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-21.pdf>

Capítulo 7

Desconfianza ciudadana y persistencia de la corrupción en México: un análisis desde la ENCIG 2023

MTRA. MARÍA MONSERRAT FARÍAS AGUIRRE

Titular de Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Ziracuaretiro.

*Doctorante en el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales
(ININEE) de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH)*

Resumen. Este capítulo analiza la relación entre confianza ciudadana y corrupción institucional en México, a partir de datos recientes de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2023) y un enfoque teórico neoinstitucionalista. Se identifican patrones persistentes de desconfianza en las instituciones públicas, particularmente en aquellas relacionadas con la seguridad y la justicia, así como una baja disposición ciudadana a denunciar actos de corrupción. A pesar de reformas legales, la prevalencia del fenómeno sigue siendo alta, con importantes costos económicos y sociales. Se argumenta que las normas informales y la falta de incentivos adecuados perpetúan prácticas corruptas, lo que refuerza la necesidad de transformar estructuralmente el aparato institucional. Además, se exploran las posibilidades que ofrece la innovación pública, tanto tecnológica como institucional, para fortalecer la transparencia y reconstruir la legitimidad del Estado mexicano.

Palabras clave: Corrupción; Confianza institucional; ENCIG 2023; Instituciones Públicas; Innovación pública.

Abstract. This chapter examines the relationship between citizen trust and institutional corruption in Mexico, drawing on recent data from the 2023 National Survey on Government Quality and Impact (ENCIG) and a neo-institutionalist theoretical framework. It identifies persistent patterns of distrust in public institutions, especially those linked to justice and public safety, alongside low levels of citizen willingness to report corruption. Despite legal reforms, the prevalence of corruption remains high, imposing substantial economic and social costs. The analysis argues that informal norms and poorly designed institutional incentives continue to enable corrupt practices, underscoring the need for a structural transformation of the public apparatus. The chapter also explores how public innovation both technological and institutional can enhance transparency and restore trust in the Mexican state.

Keywords: *Corruption; institutional trust; ENCIG 2023; public institutions; public innovation.*

INTRODUCCIÓN

En México, la corrupción representa uno de los principales obstáculos para el fortalecimiento institucional, el desarrollo económico y la consolidación de una democracia funcional. Aunque en la última década se han promovido diversas reformas legales para combatir esta problemática entre ellas; la creación del Sistema Nacional Anticorrupción los resultados han sido limitados. Persisten altos niveles de percepción ciudadana de impunidad, escasa disposición a denunciar actos corruptos, y una profunda desconfianza hacia las instituciones encargadas de garantizar el estado de derecho. Este capítulo se centra en analizar esta aparente paradoja, ¿Por qué a una década de reformas constitucionales, la corrupción persiste y la desconfianza ciudadana se mantiene? La respuesta se argumenta desde la perspectiva no de la ausencia de leyes, sino de la desconexión entre el diseño institucional formal y las prácticas informales que realmente gobernan la administración pública, lo que revela la urgente necesidad de estrategias que vayan más allá de la mera legislación.

En este análisis se propone un estudio integral de la relación entre confianza ciudadana, corrupción institucional y capacidad del Estado mexicano para transformar sus estructuras. Se parte de un enfoque neoinstitucionalista (North, 1993) y weberiano, que permite observar cómo las reglas formales e informales moldean el comportamiento tanto de las instituciones públicas como de la ciudadanía. La corrupción, desde esta perspectiva, no es solo un problema legal o ético, sino también un fenómeno sistémico ligado a la debilidad del diseño institucional, a incentivos perversos y a dinámicas de poder que obstaculizan la rendición de cuentas.

El capítulo se estructura en tres grandes apartados, en el primer apartado, se examinan los datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023 (ENCIG, 2023) para identificar los niveles de confianza en distintas instituciones públicas, la prevalencia de la corrupción en trámites cotidianos, así como los factores que explican la baja disposición a denunciar. También se analiza el impacto

económico y social de la corrupción, destacando sus efectos diferenciados por región, sector y tipo de trámite.

El segundo apartado se enfoca en los fundamentos teóricos del análisis institucional, revisando conceptos clave como la burocracia weberiana, el isomorfismo organizacional y las tensiones entre normas formales e informales. Este marco permite comprender por qué, a pesar de las reformas legales, la corrupción persiste como una práctica normalizada en distintos niveles del aparato estatal. Asimismo, se discuten las tensiones entre justicia cerrada y justicia abierta, con énfasis en el funcionamiento del sistema judicial mexicano.

El tercer apartado introduce la dimensión de la innovación pública, tanto tecnológica como institucional, como una posible vía para enfrentar las limitaciones del modelo burocrático tradicional. Se analizan herramientas emergentes como *blockchain*, inteligencia artificial y *machine learning* aplicadas a procesos de licitación, auditoría o denuncia ciudadana. También se exploran mecanismos participativos como los pactos de integridad y las plataformas de monitoreo ciudadano. Finalmente, se discuten los desafíos de implementación y los riesgos éticos asociados al uso de estas tecnologías.

A lo largo del capítulo se sostiene que el combate a la corrupción no puede depender exclusivamente de reformas legales o de mayor vigilancia punitiva. Es necesario repensar el aparato institucional del Estado desde una lógica de transformación cultural, ética y organizacional, que integre innovación, participación ciudadana y fortalecimiento de capacidades administrativas. Solo así será posible revertir el deterioro de la confianza pública y avanzar hacia un sistema democrático más justo, transparente y eficiente.

CONFIANZA CIUDADANA Y CORRUPCIÓN INSTITUCIONAL EN MÉXICO

Percepción ciudadana, legalidad y denuncia

En México, la confianza en las instituciones públicas ha sido históricamente un tema complejo, determinado en gran medida por la percepción social sobre la eficacia, transparencia y legitimidad de los distintos niveles de gobierno. Esta percepción no es meramente

simbólica; influye de manera directa en el cumplimiento de la ley, en la participación ciudadana y, particularmente, en la disposición de las personas para denunciar actos de corrupción.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023 ofrece un diagnóstico actualizado que permite analizar los niveles de confianza en las instituciones, la prevalencia de la corrupción y los factores que influyen en la interacción entre ciudadanía y gobierno. Comprender estos vínculos resulta clave para el diseño de políticas públicas más efectivas y legítimas.

Los datos de la ENCIG 2023 reflejan un nivel de confianza moderado en las instituciones gubernamentales, con una percepción social que se mantiene en torno al 50%. A nivel nacional, el Gobierno Federal concentra un 54.1% de confianza, mientras que los Gobiernos Estatales y Municipales registran 48.2% y 49.9%, respectivamente. Estas cifras muestran una ciudadanía dividida que, si bien reconoce avances en algunas áreas, aún manifiesta reservas hacia otras.

El tipo de institución también influye significativamente en la percepción de confianza. Las fuerzas armadas, particularmente el Ejército y la Marina, encabezan la lista con un 71.5%, manteniendo su legitimidad como instituciones sólidas y confiables. En el extremo opuesto se encuentran la Cámara de Diputados y Senadores con solo un 34.5%, las fiscalías o ministerios públicos con 38.6%, y la policía con 37.1% (ENCIG, 2023).

Entre ambos extremos se ubican los órganos públicos autónomos con un 67.1% y la Comisión de Derechos Humanos con 59.7%, evidenciando una clara desigualdad en la percepción pública de las instituciones. Esta heterogeneidad sugiere que la confianza institucional no responde exclusivamente a un nivel de gobierno, sino a factores como la transparencia operativa, la cercanía con la ciudadanía, y la percepción de imparcialidad o corrupción. (ENCIG, 2023)

Persistencia de la corrupción: cifras, causas y límites del combate institucional

A pesar de múltiples reformas y políticas públicas orientadas a reducir la corrupción, esta continúa siendo una práctica sistemática y tolerada. Según la ENCIG, la prevalencia de corrupción fue de

13,966 personas por cada 100,000 habitantes, es decir, ese porcentaje de la población reportó haber experimentado directamente un acto de corrupción al realizar un trámite.

Aunque representa una ligera mejora respecto a los 14,701 casos en 2021, la diferencia es marginal. La evolución de esta cifra en la última década muestra una tendencia inestable: en 2013 la prevalencia fue de 12,080, en 2015 subió a 12,590, y en 2017 alcanzó los 14,635. A pesar de que 2015 marcó un punto clave con la aprobación de la reforma en materia anticorrupción, los resultados no han sido consistentes ni suficientes. (ENCIG, 2023)

Si bien algunos analistas podrían atribuir el aumento posterior a la reforma a una mayor visibilización y denuncia, lo cierto es que los datos más recientes refuerzan la hipótesis de que la corrupción continúa siendo estructural, especialmente cuando se observan los niveles de denuncia y la falta de consecuencias institucionales. La reducción de aproximada de apenas 100 casos entre 2021 y 2023 sugiere que los esfuerzos no han logrado modificar de fondo los incentivos que permiten estas prácticas.

Un aspecto central es la falta de coordinación entre autoridades anticorrupción, que en muchos casos operan de manera fragmentada. Esta desconexión entre instituciones impide generar una respuesta sistemática capaz de enfrentar las causas profundas de la corrupción, reproduciendo dinámicas de impunidad.

La desconfianza institucional también tiene efectos directos sobre la voluntad de denunciar actos de corrupción. En 2023, apenas 4,871 personas presentaron denuncias formales, una cifra incluso menor a las 5,071 registradas en 2021. Aunque la diferencia puede parecer escasa, en términos simbólicos representa una clara señal de desánimo ciudadano. (ENCIG, 2023)

La falta de confianza no solo impide la denuncia, sino que genera una percepción de impunidad, alimentando la inercia social de tolerancia hacia los actos corruptos. A esto se suma la percepción de ineeficacia en las instancias responsables de investigar y sancionar, lo que desalienta la acción individual y perpetúa el círculo vicioso de la corrupción silenciosa.

La ENCIG 2023 también ofrece datos relevantes sobre los tipos de trámites más vulnerables a la corrupción. Entre los más reportados se encuentran:

- Interacciones con autoridades de seguridad pública.
- Trámites para abrir una empresa.
- Permisos de propiedad.
- Trámites ante el Ministerio Público.
- Procedimientos en el ámbito municipal.

Resulta preocupante el aumento en los casos de corrupción relacionados con trámites empresariales y permisos de propiedad entre 2021 y 2023. Este tipo de corrupción limita la inversión, desincentiva la actividad económica y afecta directamente la competitividad regional. Aunque se ha registrado una leve disminución en los casos vinculados con la seguridad pública, ministerios públicos y tribunales, los niveles siguen siendo elevados.

A nivel territorial, las entidades con mayor prevalencia de corrupción en 2023 fueron: Guerrero, Sonora, Durango, Chihuahua, Tabasco, Hidalgo, Sinaloa, Ciudad de México, Oaxaca y Guanajuato. En contraste, cuatro entidades en las que se encuentran, Baja California, Guanajuato, Estado de México y Puebla lograron reducir sus niveles. Sin embargo, ocho entidades mostraron un repunte: Baja California Sur, Chihuahua, Tamaulipas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Querétaro y Tlaxcala.

Estas variaciones regionales reflejan que la efectividad de las políticas anticorrupción está estrechamente ligada a las capacidades institucionales locales, así como al entorno político y social de cada entidad federativa.

El costo de la corrupción: impacto económico y social

Además del impacto institucional, la corrupción tiene efectos económicos significativos. En 2023, el costo total asociado a actos corruptos fue de 11,911 millones de pesos, con un gasto promedio de 3,368 pesos por persona afectada. Esta cifra no solo representa una pérdida de recursos públicos y privados, sino que revela la magnitud

del daño económico que la corrupción impone a los ciudadanos comunes. (ENCIG, 2023).

Más allá del aspecto monetario, este costo representa una fractura social, ya que profundiza la desigualdad, genera desconfianza en las instituciones y perpetúa sistemas de exclusión. La corrupción no solo afecta a quienes la padecen directamente; distorsiona los principios de equidad, mérito y legalidad en el acceso a bienes y servicios públicos.

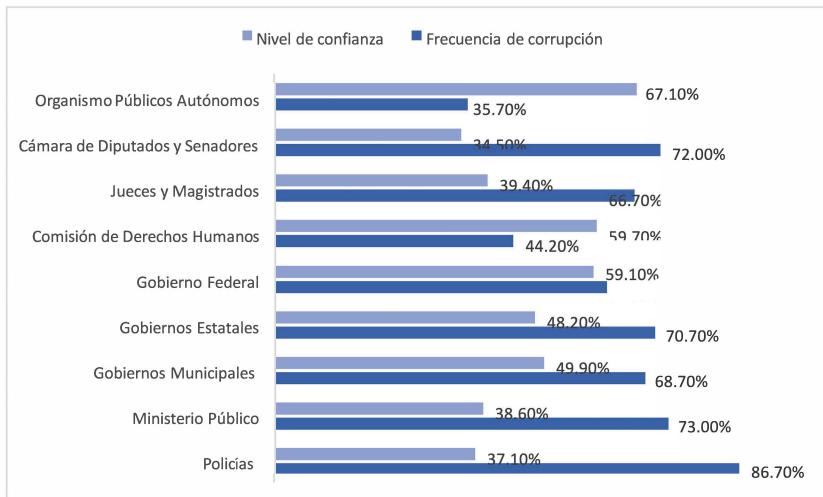
El análisis de los datos de la ENCIG 2023 permite dilucidar que, a pesar de ciertos avances normativos, la corrupción sigue siendo una problemática estructural, persistente y multifacética. No solo erosiona la eficiencia y legitimidad institucional, sino que debilita el vínculo entre ciudadanía y Estado, impacta el desarrollo económico y limita el ejercicio pleno de los derechos.

Superar esta situación requiere una transformación profunda del aparato institucional, no solo mediante reformas legales, sino a través de un cambio sostenido en la cultura administrativa, los mecanismos de control, y la coordinación interinstitucional. Mientras la ciudadanía no perciba resultados tangibles ni sienta que sus denuncias tienen eco, será difícil revertir una tendencia que ha debilitado el tejido institucional durante décadas.

En la siguiente tabla se presenta una comparación entre el nivel de confianza ciudadana en diversas instituciones públicas y la frecuencia con la que se reportan actos de corrupción asociados a dichas entidades. Esta relación resulta fundamental para comprender cómo la percepción pública sobre la legitimidad y eficiencia institucional influye directamente en la disposición de las personas a interactuar con el Estado, a cumplir la ley y, especialmente, a denunciar prácticas irregulares. Los datos muestran que las instituciones que gozan de mayor confianza o los órganos autónomos, tienden a estar asociadas con menores reportes de actos corruptos, mientras que aquellas que presentan bajos niveles de confianza como las policías o las fiscalías registran una mayor prevalencia de corrupción. Esta comparación no solo permite visualizar el deterioro institucional en ciertos sectores, sino también identificar áreas prioritarias para la implementación de estrategias anticorrupción integrales. Asimismo, revela una posible correlación entre legitimidad institucional, eficacia

operativa y prácticas administrativas, lo cual refuerza la necesidad de reformas orientadas tanto a fortalecer la rendición de cuentas como a fomentar una cultura organizacional ética dentro de las instituciones del Estado.

Figura 1 Nivel de confianza vs frecuencia de corrupción



Nota: Elaboración propia con base en la ENCIG 2023.

INSTITUCIONES PÚBLICAS, CORRUPCIÓN Y JUSTICIA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y RETOS DEL SISTEMA MEXICANO

El rol de las instituciones públicas en la organización del Estado moderno

Las instituciones públicas constituyen la columna vertebral del Estado y son las encargadas de garantizar el funcionamiento del sistema político, económico y social. No solo implementan políticas públicas y administran recursos, sino que además desempeñan un papel fundamental en la provisión de servicios esenciales como salud, educación, seguridad y justicia. Están presentes en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, así como en los tres poderes,

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y su acción concreta influye directamente en la vida cotidiana de las personas.

Etimológicamente, “institución” proviene del latín *institutio* (establecimiento u orden), mientras que “pública” deriva de *publicus*, lo relativo al pueblo. En conjunto, el término se refiere a estructuras jurídicas y administrativas que regulan el funcionamiento del Estado y canalizan la interacción entre gobierno y ciudadanía (Rocha, 2005). Su correcto desempeño no solo garantiza la provisión de bienes y servicios, sino que también fortalece la gobernanza democrática al fomentar la rendición de cuentas, la igualdad y la participación ciudadana.

Estas instituciones, cuando operan bajo principios de legalidad, transparencia y eficacia, son clave para construir confianza en el Estado. Por el contrario, su mal diseño, debilidad o captura por intereses particulares contribuyen a la desafección ciudadana, a la ineficacia gubernamental y a la proliferación de prácticas corruptas. Desde esta perspectiva, el análisis institucional no puede desligarse del estudio de la corrupción.

Enfoques teóricos: del institucionalismo clásico al neoinstitucionalismo

El análisis de las instituciones públicas ha sido abordado desde diferentes corrientes teóricas, siendo el institucionalismo una de las más influyentes. Esta escuela sostiene que las instituciones son conjuntos de normas formales e informales que estructuran el comportamiento de los individuos en sociedad. Según Vargas (2008), las instituciones emergen para resolver problemas de acción colectiva, generar incentivos para el cumplimiento de normas y facilitar la cooperación entre actores sociales.

Una figura central en esta línea de pensamiento es Max Weber, quien desarrolló un enfoque sociológico del poder y la burocracia. En su obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Weber introdujo el concepto de “jaula de hierro”, refiriéndose a la rigidez de las estructuras burocráticas modernas. Para él, las instituciones tienden a reproducir reglas impersonales que, si bien garantizan orden y eficiencia, también pueden conducir a sistemas cerrados y autorreferenciales, alejados del interés público (Weber, 2003; Brismat, 2014).

El neoinstitucionalismo, como evolución crítica del institucionalismo clásico, incorpora aspectos simbólicos, culturales y cognitivos en el análisis institucional. Autores como Paul DiMaggio y Walter Powell introdujeron el concepto de *isomorfismo institucional*, argumentando que las organizaciones tienden a parecerse entre sí no por eficiencia, sino por presiones normativas, miméticas y culturales. Este enfoque permite entender por qué muchas instituciones reproducen prácticas ineficaces o corruptas, incluso después de reformas legales.

En este marco, Douglass North (1993) definió las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad; más formalmente, las limitaciones ideadas para dar forma a la interacción humana, estructurando incentivos en los intercambios políticos, económicos y sociales” (p. 13). Esta concepción ayuda a explicar cómo las normas informales como el clientelismo o el soborno coexisten con marcos legales formales, generando contradicciones que obstaculizan el desarrollo institucional y el combate efectivo a la corrupción.

CORRUPCIÓN, INFORMALIDAD Y DISONANCIA INSTITUCIONAL EN MÉXICO

En el contexto mexicano, la corrupción no es únicamente un fenómeno legal o ético, sino un reflejo de disonancias estructurales entre las normas formales y las prácticas informales que rigen la administración pública. Aunque se han promulgado leyes relevantes como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y algunas otras leyes que han sido promulgadas en pro de reducir los niveles de corrupción, estas no han logrado erradicar prácticas arraigadas como el nepotismo, el compadrazgo, el clientelismo político o el uso discrecional de recursos públicos.

El análisis institucional permite ver que muchas de estas prácticas se mantienen debido a un sistema de incentivos mal diseñado y a estructuras organizativas que no promueven la rendición de cuentas. A menudo, los esfuerzos anticorrupción se limitan a reformas normativas, sin transformar los aspectos culturales o simbólicos que legitiman la discrecionalidad. Mientras estas prácticas se perciban como normales o necesarias para operar dentro del sistema, difícilmente se podrá generar una transformación real.

Por ello, se afirma que las instituciones públicas no son neutrales: su diseño y funcionamiento están atravesados por relaciones de poder, intereses políticos y estructuras de dominación que pueden facilitar o inhibir la corrupción. En este sentido, el fortalecimiento institucional implica también una reflexión crítica sobre cómo se diseñan los incentivos, cómo se estructura el poder burocrático y cómo se construye la legitimidad en las prácticas cotidianas del Estado.

JUSTICIA CERRADA VS. JUSTICIA ABIERTA: TENSIONES EN EL SISTEMA JUDICIAL

Uno de los espacios institucionales donde las tensiones entre legalidad y opacidad son más visibles es el sistema de justicia. La “jaula de hierro” de Weber se materializa en burocracias judiciales cerradas, donde los procedimientos son poco accesibles, las decisiones no siempre se publican, y la lógica interna muchas veces responde más a intereses corporativos que al derecho de los ciudadanos.

En México, instituciones como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Fiscalía General de la República (FGR) enfrentan enormes retos en materia de transparencia. A pesar de contar con marcos normativos que promueven el acceso a la información, en la práctica persisten rezagos significativos, especialmente en la publicación de sentencias relacionadas con casos de corrupción. Organizaciones como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el INEGI han documentado que sólo un porcentaje reducido de estas resoluciones se hace público, lo cual limita la auditoría ciudadana y favorece la impunidad.

Frente a esta realidad, se ha promovido el modelo de justicia abierta, que plantea principios como la transparencia, la participación ciudadana, el acceso a la información y la colaboración interinstitucional. Este enfoque no solo busca democratizar el acceso a la justicia, sino también reconstruir la confianza en las instituciones judiciales, fomentando su legitimidad a través del escrutinio público y la rendición de cuentas.

Para que este cambio sea viable, se requieren transformaciones profundas en la cultura organizacional del sistema judicial, en sus plataformas tecnológicas, y en la disposición política para abrir espa-

cios tradicionalmente cerrados al escrutinio. El paso de una justicia opaca a una justicia abierta no es sólo una reforma técnica, sino una reforma política e institucional.

TRANSFORMAR EL APARATO INSTITUCIONAL PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN

El enfoque institucional ofrece herramientas analíticas fundamentales para entender que la corrupción no es un fenómeno aislado, ni exclusivamente moral. Es el resultado de una estructura institucional disfuncional, en la que las normas formales conviven con prácticas informales, y donde los incentivos muchas veces no favorecen la legalidad ni el bien común.

Frente a este diagnóstico, el combate a la corrupción no puede reducirse a la aprobación de nuevas leyes o a la creación de más organismos de control. Se requiere una transformación integral del aparato institucional, que abarque tanto el rediseño de las estructuras burocráticas como la construcción de una nueva cultura administrativa basada en la transparencia, la legalidad y la eficacia.

Reformar el sistema judicial, impulsar la justicia abierta, fortalecer los órganos de control interno y promover una ciudadanía activa e informada son pasos indispensables para avanzar hacia un Estado más justo, democrático y confiable. Solo en un entorno institucional robusto y legítimo será posible frenar la corrupción, recuperar la confianza ciudadana y consolidar una verdadera cultura de legalidad en México.

INNOVACIÓN Y CORRUPCIÓN: NUEVAS HERRAMIENTAS, NUEVOS DESAFÍOS

Innovación pública y tecnologías para la transparencia

México ha experimentado una ola de innovaciones en el sector público desde 2018, en el marco de la llamada “Cuarto Transformación”. Estas innovaciones definidas como procesos, servicios o métodos nuevos implementados por el Estado han visado enfrentar directamente la corrupción como problema sistémico (Camacho *et*

(*al.*, 2023). Estas políticas públicas innovadoras (PSI por sus siglas en inglés) integran tecnologías como *big data*, inteligencia artificial y *blockchain* con el objetivo de transparentar procesos y prevenir prácticas corruptas.

Según el enfoque teórico, la innovación pública se considera un mecanismo para reformar estructuras burocráticas rígidas y mejorar la gobernanza, por lo cual, en el caso mexicano, la adopción de PSI ha estado motivada por la urgencia de frenar el fraude y la impunidad, transformando al Estado mismo en agente de innovación anti-corrupción (Camacho *et al.*, 2023).

El diagnóstico de corrupción y desconfianza institucional presentado en los capítulos anteriores encuentra en la innovación pública una posible ruta de salida. La adopción de nuevas tecnologías y métodos administrativos en México tiene el potencial de reformar estructuras burocráticas rígidas, aumentar la transparencia y cambiar los incentivos internos que facilitan el fraude (Corona-Treviño *et al.*, 2023).

Entre las tecnologías más prometedoras para combatir la corrupción destacan *blockchain*, considerada una plataforma segura y transparente para registrar transacciones públicas. Su aplicación en licitaciones, registros de propiedad o auditorías ha mostrado potencial para reducir manipulaciones y colusión (Enríquez-García, 2021).

De igual forma, los modelos de *machine learning* permiten identificar patrones sospechosos en contratos públicos. Por ejemplo, Aldana *et. al.*, (2022) presentaron un modelo basado en *random forest* que identifica con alta precisión contratos corruptos, destacando la importancia de los vínculos entre compradores y proveedores más que los atributos individuales del contrato.

Además, la inteligencia artificial (IA) abre posibilidades tanto desde arriba hacia abajo (*top down*) como desde la base ciudadana (*bottom up*) para detectar irregularidades, aunque es fundamental considerar los sesgos en los datos y los temas de privacidad (Köbis *et al.*, 2021).

Innovación institucional y participación ciudadana

La innovación no sólo está ligada a la tecnología, sino también a mecanismos institucionales que fortalecen la rendición de cuentas y

la participación social. Por ejemplo, los *pactos de integridad* y la figura del “testigo social” en licitaciones públicas son estrategias que pueden aprovechar plataformas digitales para que ciudadanos y organizaciones vigilen los procesos en tiempo real (Camacho *et al.*, 2020).

Estas innovaciones institucionales generan sinergias con las herramientas tecnológicas, creando un ecosistema más robusto para la fiscalización y la transparencia, donde la sociedad civil tiene un rol activo.

La evidencia internacional muestra que el impacto de las medidas anticorrupción en la innovación empresarial puede ser mixto. Por ejemplo, en China, en contextos de alta corrupción, las acciones anticorrupción mejoran la eficiencia innovadora en algunas empresas, mientras que en contextos de baja corrupción pueden incluso generar efectos negativos, especialmente en empresas estatales (Liu & Liu, 2024). Esto indica que el contexto institucional es clave para el éxito de estas políticas.

A pesar del enorme potencial de la innovación tecnológica, existen desafíos importantes. Los modelos de IA sin supervisión pueden perpetuar sesgos; *blockchain* requiere respaldo legal y una cultura digital adecuada; y las plataformas de denuncia digital pueden ser vulnerables sin las medidas de seguridad apropiadas (Köbis *et al.*, 2021).

Por ello, se recomienda la construcción de estrategias integrales que combinen innovación tecnológica, reformas institucionales y una participación ciudadana activa. En México, el modelo de innovación pública ha demostrado que cuando se alinea con objetivos anticorrupción y con evaluaciones sistemáticas, puede generar cambios sistémicos y sostenibles (Corona-Treviño *et al.*, 2023).

El vínculo entre innovación y anticorrupción en México representa una oportunidad clave para fortalecer la gobernanza. Tecnologías como *blockchain*, IA y *machine learning* habilitan nuevas formas de transparencia, fiscalización y eficiencia. Sin embargo, su eficacia depende de su integración con una cultura ética institucional, regulaciones adecuadas y vigilancia ciudadana comprometida.

Para avanzar hacia un sistema justo y eficiente, es indispensable diseñar innovaciones públicas con enfoques participativos, que sean evaluables y transparentes. Sólo así la tecnología podrá trascender

en su rol instrumental y convertirse en parte de una transformación institucional auténtica y democrática.

METODOLOGÍA

Este estudio adopta un enfoque metodológico mixto, combinando el análisis cuantitativo de datos oficiales con un marco teórico cualitativo neoinstitucionalista. La principal fuente de datos es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que ofrece una representación estadística a nivel nacional de las experiencias de la población con actos de corrupción y su percepción de las instituciones públicas.

El análisis se centró en cruzar variables clave como:

- a) niveles de confianza por tipo de institución,
- b) prevalencia de actos de corrupción por tipo de trámite y entidad federativa y
- c) tasas de denuncia ciudadana. Estos datos cuantitativos de triangularon con una revisión de literatura especializada en la teoría institucional, innovación pública y estudios de corrupción en México publicada principalmente entre los años 2018 y 2024. El objetivo fue contrastar los hallazgos empíricos con los supuestos teóricos y evaluar la brecha entre el diseño de las políticas anticorrupción y los resultados observables en términos de confianza y reducción de la corrupción.

RESULTADOS

El análisis de los datos de la ENCIG 2023 revela una persistente desconfianza en muchas instituciones públicas, particularmente aquellas encargadas de la seguridad, la procuración de justicia y la representación legislativa. Las fuerzas armadas mantienen niveles altos de confianza ciudadana, mientras que las fiscalías, la policía y el Congreso presentan los más bajos. Esta brecha institucional se refleja también en la prevalencia de actos corruptos, que alcanzó 13,966 casos por cada 100,000 habitantes, con un costo económico estimado

de más de 11,000 millones de pesos. Las entidades federativas con mayor prevalencia de corrupción presentan, además, patrones de débil capacidad institucional y alta discrecionalidad administrativa.

Asimismo, los bajos niveles de denuncia, refuerzan los hallazgos de la ENCIG 2023 que, confirman una paradoja central en la política anticorrupción mexicana que, a pesar de un robusto andamiaje legal cerrado en la última década, la corrupción persiste como práctica estructural y la desconfianza institucional se mantiene. Esto contradice el supuesto de política pública de que la mera creación de instituciones formales genera por sí sola cambios de comportamiento, como hace alusión North (1993).

La evidencia sugiere que las reformas han sido insuficientes para alterar los incentivos perversos y las normas burócratas informales, además, la alta corrupción en trámites estatales y municipales como se observa en los estados de Guerrero y Sonora, reflejan la debilidad de la capacidad institucional local, un factor subestimado en el diseño de políticas públicas nacionales homogéneas. La baja propensión a denunciar no es solo un síntoma de desconfianza, sino una respuesta racional a la percepción de impunidad, lo que exige mecanismos de protección al denunciante que sean más efectivos que los actuales.

El hecho de que menos de 5,000 personas que formalizaron quejas en 2023 evidencian una profunda crisis de legitimidad y eficacia en los mecanismos de control institucional. En términos territoriales, los casos de corrupción se distribuyen de forma desigual, siendo más agudos en estados con limitada presencia de órganos de control ciudadano o donde la administración pública enfrenta mayores rezagos estructurales.

Desde una perspectiva teórica, se identifican disonancias institucionales entre el marco normativo formal y las prácticas informales que aún rigen en muchas oficinas gubernamentales. La “jaula de hierro” weberiana y los incentivos negativos descritos por North (1993) permiten entender cómo se reproduce un sistema que favorece la impunidad y desalienta la denuncia.

Finalmente, se observa que las experiencias recientes de innovación pública en México, que combinan tecnologías como *blockchain*, inteligencia artificial y *machine learning* con mecanismos institucionales de participación ciudadana, ofrecen una vía prometedora para

transformar el aparato burocrático. Estas innovaciones, si se aplican en contextos adecuados y con respaldo normativo, pueden revertir parcialmente los efectos estructurales de la corrupción y fortalecer la legitimidad institucional. La innovación tecnológica surge entonces no como una solución mágica sino como un facilitador potencial para lograr objetivos de transformación cultural y procedural.

CONCLUSIONES

Este capítulo demostró que la corrupción en México es un fenómeno profundamente arraigado, sostenido por una disonancia institucional donde las normas formales conviven y son frecuentemente neutralizadas por prácticas informales y una cultura administrativa permisiva. La evidencia de la ENCIG 2023 es contundente, la desconfianza ciudadana, especialmente en las instituciones de seguridad y justicia, y la reticencia a denunciar actos corruptos son síntomas de un sistema que no ha logrado generar condiciones claras para la legalidad ni consecuencias creíbles para la impunidad.

Dentro de los principales hallazgos se tiene que, existe una relación inversa de la confianza institucional y la prevalencia de la corrupción reportada, las reformas legales anticorrupción han tenido un impacto marginal en reducir la experiencia directa de la ciudadanía con la corrupción, la innovación pública, tanto tecnológica como institucional, representa la vía más prometedora para incrementar la transparencia, redesignar incentivos y reconstruir la confianza.

Algunas limitantes dentro de este análisis corresponden a que se basa principalmente en datos de percepción y experiencia, los cuales, si bien son vitales, podrían complementarse con datos administrativos unos sobre investigaciones y sanciones. Así mismo, el estudio de las innovaciones tecnológicas se centra en su potencial, reconociendo que su implementación a escala nacional en México está aún en etapas incipientes.

Derivado de los resultados obtenidos, se proponen tres líneas estratégicas de investigación; la focalización territorial, es decir, dirigir los recursos y estrategias de fortalecimientos institucional a las entidades federativas con mayor prevalencia de corrupción. En segundo lugar; la integración tecnológica con participación ciudadana, me-

diante la cual se implementen plataformas de denuncia protegida. La tercera línea se refiere a; la transformación cultural dentro de la burocracia, complementando las reformas legales con programas intensivos de ética pública reestructuración de incentivos profesionales que permitan la integridad y la transparencia.

El combate a la corrupción exige trascender el enfoque punitivo y adoptar una estrategia integral, inteligente y adaptativas que aborde simultáneamente los factores institucionales, tecnológicos y culturales que perpetúan el problema.

Referencias

- Aldana, A., Falcón Cortés, A., & Larralde, H. (2022). *A machine learning model to identify corruption in México's public procurement contracts*. arXiv (Cornell University) <https://doi.org/10.48550/arXiv.2211.01478>
- Brismat, N. M. (2014). Instituciones: Una mirada general. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 12(2), 31-40. <https://www.redalyc.org/pdf/1053/105338606004.pdf>
- Camacho Beltrán, E., & García González, F. (2020). When Corruption is Cultural: Exploring Moral, Institutional and Rule-Based Concepts of Corruption. *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, 1(156), 1325-1360. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2019.156.15155>
- Camacho Beltrán, E., & García González, F. (2020). When corruption is cultural: Exploring moral, institutional and rule based concepts of corruption. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(156), 1325-1360. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2019.156.15155>
- Corona Treviño, L., Camacho, A., Borja, B., Hernández, F., Millán, A., Cardoso, A., Pérez, M., Ávila, D., Olivares, J., García, L., & Xhelmacé, R. (2023). Public service innovation to fight corruption: Metrics and policy in Mexico 2019-2022. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*. <https://doi.org/10.1186/s13731-023-00347-3>
- Enríquez—García, H. C. (2021). Blockchain innovation technology for corruption decrease in Mexico. *Asian Journal of Innovation and Policy*, 10(2), 177-194. <https://doi.org/10.7545/ajip.2021.10.2.177>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/>
- Köbis, N., Starke, C., & Rahwan, I. (2021). *Artificial intelligence as an anti-corruption tool (AI ACT): Potentials and pitfalls for top down and bottom up approaches*. arXiv. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2102.11567>

- Liu, L., & Liu, S. (2024). *Has anti-corruption efforts lowered enterprises' innovation efficiency? An empirical analysis from China*. SSRN.
<https://ideas.repec.org/p/arx/papers/2404.09553.html>
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Rocha Ontiveros, M. (2005). Reforma de las instituciones públicas en México. En D. Cienfuegos Salgado y M. A. López Olvera (Eds.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz: Derecho administrativo* (pp. 281-292). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/15.pdf>
- Vargas Hernández, J. G. (2008). Teoría institucional y neoinstitucional en la administración internacional de las organizaciones. *Revista Científica "Visión de Futuro"*, 10(2). <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935471005.pdf>
- Weber, M. (2003). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Akal.

Capítulo 8

Participación Ciudadana: Causas de la falta de denuncias en el Combate a la Corrupción

DR. RUBÉN DÍAZ LÓPEZ

Posdoctorante en la Universidad de Guanajuato

DRA. MARCELA LETICIA LÓPEZ SERNA

Comisionada Ciudadana del Sistema Anticorrupción de Aguascalientes.

Integrante del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNII)

Resumen. La denuncia ciudadana de los hechos ilícitos de los servidores públicos es una herramienta que coadyuvará a atacar dos problemas en nuestro país: los hechos corruptos y la falta de democracia directa, es decir, de participación ciudadana. Sin embargo, no hay una cultura de la denuncia y cuando la llega a haber, el proceso burocrático para su realización ahuyenta su incidencia ¿a qué se debe esto? Este artículo aborda las distintas problemáticas jurídicas; en especial dos: las múltiples instancias y procedimientos en la denuncia administrativa y la endeble estructura legal que no otorga legitimación al ciudadano (dependiendo del tipo de denuncia) en el procedimiento.

Palabras clave: participación ciudadana, rendición de cuentas, denuncias, responsabilidades, servidores públicos, ética, función pública.

Abstract. *Citizen complaint about illicit acts committed by public servants is a tool that can help to attack two of our country, biggest troubles: the corrupt facts and the lack of direct democracy, it means, citizen participation. However, there is not a culture around complaint and when it exists, the bureaucratic process, needed to make a complaint, drives away the incidence, what is the reason for? This article is about the different legal issues; specially two of them: the multiple instancesand procedures needed to make the administrative complaintand the weak legal structure that does not grant legitimation to citizen (ir depends on the kind of complaint) in the procedure.*

Keywords: Citizen Participation, Accountability, Whistleblowing, Responsibilities, Public Officials, Ethics, Public Service.

INTRODUCCIÓN

La democracia enfrenta una crisis de legitimidad que se manifiesta en el abstencionismo en las urnas, la democracia directa se debilita por la falta de estímulos, una forma que se ha buscado para romper con esta apatía es creando más mecanismos de participación ciudadana directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, y un largo etcétera. La idea es dar mayor calidad a la democracia, haciendo partícipes, de forma más inmediata, a los ciudadanos. Uno de estos instrumentos, es la denuncia ciudadana, pues implica participar en la toma de decisión, pero además impulsar la lucha contra ese flajelo que es la corrupción.

Efectivamente, la corrupción en México es un problema definido y a la vez etéreo; definido, pues las instituciones que la miden prácticamente están de acuerdo en que este país tiene un problema serio de corrupción, en especial el Índice de Transparencia Internacional y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (EN-CIG) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sin embargo, es etéreo, pues no hay una definición precisa en nuestra legislación nacional, sobre qué es la corrupción, no hay incluso tipos penales o conductas administrativas de corrupción, a lo sumo contamos con listados enunciativos, mas no limitativos, de conductas que pueden inscribirse en este fenómeno; esto genera un problema en torno a su combate.

Durante varias décadas, nuestro país ha implementado diversos mecanismos para combatir la corrupción, un entramado de normatividad que podríamos denominar en su conjunto como *rendición de cuentas*. Dentro de esta, uno de los puntos importantes, es la participación ciudadana a través de diversos mecanismos, uno de ellos la denuncia. Este auge o necesidad de más participación, ha creado múltiples mecanismos de denuncia que no han logrado un aumento en esta clase de instrumentos jurídicos.

El objetivo de este ensayo es entender la pléyade de instrumentos jurídicos que existen para que el ciudadano denuncie y plantearse si, justamente, esto es lo que provoca que no haya denuncias.

LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

De conformidad con Transparencia Internacional México se ubica en un problema de Corrupción, pues la percepción sobre la misma es muy alta; en la siguiente tabla representamos la posición del país en el tablero internacional, en el período comprendido entre 2012 y 2023, donde el país número uno es el menos corrupto, nos encontramos en los últimos lugares, tal como lo podemos ver a continuación.

Cuadro 1

AÑO	POSICIÓN
2012	105 de 176
2014	103 de 175
2016	123 de 176
2019	130 de 180
2021	124 de 180
2023	126 de 180
2024	140 de 180

Fuente: elaboración propia con base en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (TI, 2024).

Por su parte el INEGI, en su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2023) señala que, por cada cien mil personas, sesenta mil ciento dieciocho, creen que hay corrupción en México. Para combatir la corrupción, se han creado múltiples componentes legales: planeación democrática, responsabilidades de los servidores públicos, fiscalización interna y externa, transparencia, declaración tres de tres, presupuesto basado en resultados, fiscalías anticorrupción y un largo etcétera. Como todos estos componentes, que podemos denominar en su conjunto como rendición de cuentas, no lograron *per se*, una cohesión, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, que pretende amalgamar y corregir los distintos eslabones del combate a este flagelo.

DENUNCIAS CIUDADANAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La lucha no se puede entender sin la participación ciudadana, para ello hemos creado distintos módulos que van desde el gobierno abierto, los mecanismos de participación ciudadana directa (presupuesto basado en resultados, referéndum, plebiscito, etcétera) y principalmente las denuncias. La postura tanto institucional como de las organizaciones de la sociedad civil, hacen énfasis en la necesidad de contar con denuncias por presuntos hechos de corrupción por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, prácticamente no existen denuncias, hay una apatía de la población por presentar en las instancias correspondientes los procedimientos necesarios para sancionar. Para acreditar la afirmación anterior, tomaremos la incidencia delictiva de delitos cometidos por servidores públicos, del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Si bien esta incidencia no desglosa si se trata de delitos por hechos de corrupción propiamente, o algún otro tipo penal donde esté inmiscuido una persona servidora pública,¹ lo cierto es que en ambos casos se tratará de corrupción.

Cuadro 2

Incidencia delictiva			
Delitos cometidos por servidores públicos			
Nivel de gobierno	Federal	Estatal (promedio nacional)	Total
2015	4580	11,821	16,401
2016	4575	13,491	18,066
2017	3602	15,164	18,766
2018	2331	18,332	20,663
2019	4751	21,523	26,274
2020	3831	21,883	25,714
2021	4172	21,520	25,692
2022	4298	21,024	25,322

¹ Algunos tipos penales establecen algunas agravantes cuando quienes los cometen son personas con un cargo o responsabilidad pública.

Incidencia delictiva			
Delitos cometidos por servidores públicos			
Nivel de gobierno	Federal	Estatatal (promedio nacional)	Total
2023	4198	20,855	25,053
2024	4590	18,702	23,292

Fuente: elaboración propia con base en *Incidencia delictiva del fuero federal* del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP, 2025a) así como *Incidencia delictiva del fuero común* (SESNP, 2025b).

Podemos analizar de igual forma, las cifras desglosadas por entidad federativa:

Cuadro 3

INCIDENCIA DELICTIVA											
Delitos cometidos por personas servidoras públicas											
Fuero	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	PROMEDIO
Federal	4590	4198	4298	4172	3831	4751	2331	3602	4575	4580	4092.8
Nacional	18,702	20,855	21,024	21,520	21,883	21,523	18,332	15,164	13,491	11,821	18431.5
Aguascalientes	513	533	474	532	450	212	56	46	30	6	285.2
Baja California	703	893	896	915	913	1,286	1,246	1,048	1,397	401	969.8
BC SUR	318	286	268	284	272	286	266	275	304	140	269.9
Campeche	33	111	128	22	5	1	1	22	15	21	35.9
Chiapas	92	113	87	140	250	338	360	323	244	216	216.3
Chihuahua	709	689	826	1,374	1,704	791	874	749	494	567	877.7
CDMX	4,278	5,006	4,946	5,126	5,034	6,161	5,198	2,916	3,323	3,142	4513
Coahuila	562	500	666	618	567	697	451	60	114	170	440.5
Colima	218	275	221	263	278	297	0	1	20	0	157.3
Durango	0	1	25	94	77	78	147	152	202	123	89.9
Edo Mex	3,748	4,163	4,037	3,819	3,912	3,456	2,769	2,966	2,774	2,899	3454.3
Guanajuato	128	171	136	162	97	66	0	0	0	0	76
Guerrero	203	287	242	169	202	194	172	115	103	119	180.6
Hidalgo	527	507	541	410	444	817	466	251	1	2	396.6
Jalisco	443	459	441	489	357	324	646	1,241	1,189	1,414	700.3
Michoacán	273	362	312	292	367	440	494	458	404	266	366.8
Morelos	52	21	25	45	50	52	52	55	47	87	48.6
Nayarit	116	96	49	12	14	22	24	7	6	90	43.6
Nuevo León	1,576	1,946	2,092	2,071	2,414	2,407	2,346	2,346	1,275	1,104	1957.7
Oaxaca	223	288	282	358	433	400	423	262	233	87	298.9
Puebla	767	879	1,428	1,202	1,159	671	64	51	41	42	630.4
Querétaro	1	2	0	1	0	0	0	0	0	3	0.7
Quinta Roo	616	507	594	591	535	0	3	1	0	3	285

Fuero	INCIDENCIA DELICTIVA										
	Delitos cometidos por personas servidoras públicas										
	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	PROMEDIO
San Luis Potosí	608	593	645	644	672	734	557	488	310	103	535.4
Sinaloa	155	190	166	194	193	196	203	212	486	285	228
Sonora	70	83	80	111	63	49	25	98	129	56	76.4
Tabasco	129	199	178	227	266	281	228	181	14	35	173.8
Tamaulipas	493	532	427	456	472	594	620	296	1	1	389.2
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	755	838	439	560	419	397	387	314	199	279	458.7
Yucatán	55	35	20	9	16	9	0	5	6	7	16.2
Zacatecas	338	290	353	330	248	267	254	224	130	153	258.7

Fuente: elaboración propia con datos de *Incidencia delictiva del fuero común* (SESNSP, 2025b).

Las anteriores cifras tienen que ser correlacionadas con la incidencia de actos de corrupción, para poder valorar si hay pocas o muchas denuncias. Si tomamos en cuenta la totalidad de incidencia delictiva (federal y nacional) de 2021 tendremos un total de 25,692 causas, es decir, la tasa por cada cien mil habitantes sería de 20.38; ahora bien, usaremos la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2021) que para este mismo año, nos dice que un promedio de 14,701 personas experimentaron hechos de corrupción, nos arroja una cifra escalofriante: solo hay 20.38 denuncias en relación a 14 701 personas que fueron corrompidas o participaron en la corrupción.

Por su parte, con relación a las denuncias de la ciudadanía que experimentó hechos de corrupción, el INEGI (2024A) establece que para 2023 solo el 4.8% de la población que fue víctima de la corrupción, interpuso la denuncia respectiva. En cuanto a las causas por las cuáles omitieron denunciar, el 29.5 por ciento dice que es inútil, ya que no se le dará seguimiento; el 18.5% dice que es una pérdida de tiempo y el 6.3% porque no sabe ante quien denunciar (INEGI, 2024A). Como podemos ver estas causas están directamente relacionadas con la estructura jurídica.

LA DENUNCIA Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

Las sanciones a los servidores públicos, si bien han existido a nivel constitucional, fueron modernizadas por Miguel de la Madrid con la reforma al Título Cuarto de la Carta Magna, que definió tres ti-

pos básicos de jurisdicción para sancionar: la administrativa (en sede de órgano de control interno (OIC)) la penal y la política, esta última solo para ciertos funcionarios de primer nivel. En el caso de las sanciones administrativas, a pesar de estar señaladas en el texto constitucional, las leyes reglamentarias eran endebles o de plano no existían (en el caso de los Estados) por lo que en la práctica fueron pocos los procedimientos de sanción. La dinámica de las sanciones pues, prácticamente era: contralorías u órganos internos de control, sancionaban administrativamente y el juez en materia penal.

Ahora bien, esta dinámica se mantuvo hasta el año de 2015 en que, presionado por la sociedad, se realiza una modificación de fondo a varios artículos constitucionales mediante decreto 27 de mayo del 2015 que planteó varios cambios importantes. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción y un nuevo sistema de responsabilidades basado en sanciones penales mediante una fiscalía especializada en actos de corrupción, y un régimen disciplinario que partía de faltas no graves (instruido y resuelto por órganos internos de control) y graves (instruido en las entidades de fiscalización superior y resuelto por los tribunales de justicia administrativa). En virtud de que, los Estados no regulaban adecuadamente los tipos administrativos y su procedimiento de sanción, el constituyente permanente decidió elevar a rango de ley general la materia.

LAS LEYES GENERALES

En la llamada jerarquía normativa y el principio de reserva de ley, tradicionalmente partíamos del texto del 133 constitucional con el siguiente orden:² Constitución y tratados internacionales, enseguida leyes federales y estatales, por último, reglamentos y circulares. La igualdad de jerarquía entre normas federales y estatales no siempre ha estado clara, algunos autores incluso señalan que las estatales se encuentran por debajo de las federales lo que, en términos del 124, es incorrecto. Sin embargo, teníamos el caso de algunas normas dictadas por el congreso federal, pero que tenía aplicación estatal, y cu-

² Evidentemente dependerá de cada autor, pero de forma general esta es la jerarquía aceptada.

jos nombres no generaban claridad en torno a su naturaleza federal o estatal: por ejemplo, el Código de Comercio o la Ley Federal del Trabajo.

Muchas son las normas que emanan del congreso federal pero cuya aplicación es en los tres ámbitos: federal, estatal y municipal. El problema, como ya acusamos, es que no hay una homologación en cuanto al nombre, lo que hace más confusa su clasificación. Consideramos que debemos denominarlas leyes generales, de hecho, el Congreso de la Unión, en sus últimas normas de esta naturaleza, ha homogeneizado en torno a esta palabra, *generales*, para marcar su aplicación multicompetencial y que encuentran su fundamento en el artículo 73 constitucional que dota de facultades al Congreso de la Unión para emitir justamente no solo leyes federales, sino esta clase de normatividad.

Esto, que en un régimen estrictamente federal que parte del 124, es inconcebible; más aún, si revisamos el texto del 133 no encontramos un tipo de normas *generales*. Es por esto, que varias entidades contravinieron su jerarquía, pues se trata de facto, de una imposición a los Estados desde la federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación definió su ámbito y génesis y señaló:

debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales (Tesis: P. VII/2007, 2007).

La máxima instancia ha definido también a esta clase de leyes como marco: “134. Estas leyes generales o marco, como se dijo, distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, suprimiendo en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal” (Acción de inconstitucionalidad 68/2021, 2023).

Esta clase de normas, tienen varias razones de su nacimiento: son un marco general que permite un sistema jurídico único en el país (una especie de centralismo jurídico) o que obligan a que los estados y municipios legislen en un mismo sentido. Este último caso, es la razón de que existan leyes generales de combate a la corrupción, al no existir una plataforma común, los esfuerzos de lucha contra la corrupción eran infructuosos, por ello es que se han dictado una serie de normas que buscan consolidar de forma homogénea esta lucha. Y tiene su razón de ser, justamente veamos cómo funcionaba la denuncia en materia administrativa previo a transformarla en norma general.

DENUNCIA ADMINISTRATIVA, PREVIA A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2015.

Para realizar el presente estudio, se generó una base de datos de las leyes de responsabilidades de los Estados con fecha de vigencia a septiembre de 2013 y definiendo un parámetro de clasificación de las quejas o escritos de presentación de una denuncia por los ciudadanos.

ANÁLISIS DE LEYES DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ESTADOS					
ESTADO	Publicación	Fecha de consulta	Última reforma que sufrió la ley	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	
				Formalidad de la queja o denuncia	Existencia de Queja o denuncia de oficio
Aguascalientes	12-nov-11	Septiembre de 2013	10-jun-13	Formal	NO
Baja California	30-ene-84	Septiembre de 2013	07-dic-12	Informal	NO

ANÁLISIS DE LEYES DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ESTADOS					
ESTADO	Publicación	Fecha de consulta	Última reforma que sufrió la ley	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	
				Formalidad de la queja o denuncia	Existencia de Queja o denuncia de oficio
Baja California Sur	03-feb-84	Septiembre de 2013	20-mar-11	Formal	NO
Campeche	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Chiapas	25-ene-89	Septiembre de 2013	05-nov-10	Formal	NO
Chihuahua	17-may-89	Septiembre de 2013	29-jun-13	Formal	NO
Coahuila de Zaragoza	24-abr-84	Septiembre de 2013	12-abr-13	Formal	NO
Colima	08-dic-84	Septiembre de 2013	10-agosto-13	Formal	NO
Durango	28-feb-88	Septiembre de 2013	11-sep-08	Formal	NO
Estado de México	11-sep-90	Septiembre de 2013	24-agosto-12	Informal	NO
Guanajuato	10-may-05	Septiembre de 2013	07-jun-13	Informal	NO
Guerrero	03-feb-84	Septiembre de 2013	06-jun-89	Formal	NO
Hidalgo	08-jun-84	Septiembre de 2013	29-abr-13	Informal	NO
Jalisco	23-nov-97	Septiembre de 2013	08-agosto-13	Formal	NO
Michoacán	27-sep-84	Septiembre de 2013	14-dic-12	Informal	NO
Morelos	01-oct-08	Septiembre de 2013	15-agosto-12	Formal	NO
Nayarit	01-feb-84	Septiembre de 2013	20-jul-11	Formal	NO
Nuevo León	29-ene-97	Septiembre de 2013	29-jun-13	Formal	SI
Oaxaca	01-jun-96	Septiembre de 2013	08-sept-12	Formal	SI

ANÁLISIS DE LEYES DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ESTADOS					
ESTADO	Publicación	Fecha de consulta	Última reforma que sufrió la ley	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	
				Formalidad de la queja o denuncia	Existencia de Queja o denuncia de oficio
Puebla	29-jun-84	Septiembre de 2013	02-ene-12	Formal	SI
Querétaro	26-jun-09	Septiembre de 2013	18-may-12	Formal	NO
Quintana Roo	30-sep-02	Septiembre de 2013	05-nov-12	Informal	NO
San Luis Potosí	30-may-06	Septiembre de 2013	22-dic-12	Formal	SI
Sinaloa	13-abr-11	Septiembre de 2013	13-abr-11	Informal	SI
Sonora	09-abr-84	Septiembre de 2013	31-agosto-09	Informal	NO
Tabasco	13-jul-83	Septiembre de 2013	04-mar-02	Informal	NO
Tamaulipas	03-mar-84	Septiembre de 2013	15-may-13	Informal	NO
Tlaxcala	31-dic-03	Septiembre de 2013	19-may-09	Informal	NO
Veracruz	09-feb-84	Septiembre de 2013	10-agosto-10	Informal	NO
Yucatán	09-mar-89	Septiembre de 2013	0	Formal	NO
Zacatecas	06-feb-13	Septiembre de 2013	0	Formal	NO

Fuente: elaboración propia con base en la Normateca de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nota 1: en el caso de los estados que se señala “no disponible” se debe a que la consulta de la normatividad respectiva en los medios electrónicos disponibles generaba incertidumbre sobre la vigencia de la ley o sobre la veracidad de la información.

Como podemos observar la mayor parte de las leyes preveían una perspectiva de estricto derecho, de tal forma que, ante la falta de algún requisito, la normatividad castiga procesalmente con el no inicio, el desechamiento o cualquier otra sanción de naturaleza que paraliza o elimina el procedimiento. En el 43% de los Estados, la

queja es informal y en el 57% formal. Se considera formal cuando se exigen requisitos para la procedencia, o cuando se prevé el desechamiento, si el denunciante no cumple con alguna de las obligaciones o si se exige presentación de medios de prueba.

En cambio, será informal cuando no prevea requisitos, cuando se pueda interponer una queja de manera anónima, si la autoridad puede iniciar investigaciones de oficio o cuando se prevén facilidades para que la ciudadanía interponga una queja o denuncia. En este sentido es importante señalar que el único estado que legislaba de manera concreta la posibilidad de una denuncia anónima era Guanajuato, por otra parte, sólo tres estados prevén la posibilidad de iniciar quejas o denuncias de oficio, por parte de los órganos internos de control. En esta misma tesitura sólo el 17% de los Estados permitían que de oficio se iniciaran los procedimientos, mientras que el resto (83%) no lo establecía en su normatividad de forma expresa.

Esto, en su momento era contrario a la Convención Interamericana contra la Corrupción (mediante decreto de Diario Oficial de la Federación de 18 de noviembre de 1996) la cual hace una importante acotación, tratándose de la protección para denunciantes. Reza su artículo III que los Estados parte deberán crear mecanismos institucionales que permitan la implementación de “Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno”.

Como vemos, se busca dar mayor intervención de la ciudadanía, se desprende que una de sus principales preocupaciones, es precisamente la protección de los denunciantes a través de diversos dispositivos, pero principalmente mediante la implementación de recursos que permitan la eficiencia y eficacia en el momento de incoar procedimientos, incluso que posibiliten la anonimidad de los denunciantes, cosa que no se encontraba debidamente aterrizada en la legislación secundaria de nuestro país.

LA DENUNCIA ADMINISTRATIVA DESPUÉS DE LA REFORMA DE 2015

Varios fueron los factores que impulsaron una reforma integral en materia de anticorrupción, uno de ellos, justamente, la necesidad de homologar los criterios de todo el país en materia de sanciones a los servidores públicos. Por todo lo anterior, es que se generó una la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que permitiera no solo la generalización de que hablamos en el punto anterior, sino que además estableciera la obligación de contar con mecanismos de denuncia asequibles para todas las personas.

Esta norma establecerá de forma clara que la denuncia puede ser anónima, al señalar lo siguiente:

Artículo 91. La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.

Artículo 92. Las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas Faltas administrativas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley.

Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de Faltas administrativas, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las Autoridades investigadoras, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determine, para tal efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción (Información obtenida de la Ley General de Responsabilidades Administrativas 2025).

Los vicios que presentaban los mecanismos de denuncia, previo a la reforma anticorrupción de 2015, estaban arraigados en la excesiva formalidad y la imposibilidad de denunciar de forma anónima, la nueva ley de responsabilidades parte de una nueva forma de presentar las denuncias, básicamente solo con indicios y abre la posibilidad del anonimato.

PRINCIPALES INSTANCIAS DE DENUNCIA

Una de las causas de ausencia de denuncia, tiene que ver con la ignorancia en torno a dónde se puede presentar el procedimiento. Esto es evidente en un sistema donde no solo hay múltiples instancias de denuncia, sino que además existe un orden federal con división de poderes horizontal y vertical. Para visualizar este problema primero nos proponemos exponer las dos principales instancias de denuncia, es importante señalar, que, además, existen otras competencias (múltiples instancias dependiendo de la materia) de las cuáles también haremos mención.

ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

Las contralorías u órganos internos de control son los principales entes donde el ciudadano debe presentar sus denuncias, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala en su artículo 109, fracción II, párrafo segundo:

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Estos organismos substancian y sancionan las faltas administrativas no graves, dejando el texto constitucional la facultad de substanciar y sancionar las llamadas faltas graves a las entidades de fiscalización superior (EFS) y los tribunales administrativos. Es importante señalar que la instancia de más cercanía con la ciudadanía son justamente los OIC, pues estos, al formar parte del ente al cual acude el ciudadano, por regla general a realizar sus trámites, por ende, deberían al menos contar con información visible sobre dónde presentar sus denuncias.³

³ Por ejemplo, la Ley General de Mejora Regulatoria exige en su artículo 58 publicar “I. Números telefónicos de los órganos internos de control o equivalentes para realizar denuncias”.

ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR: FALTAS GRAVES

La regulación en torno a las faltas graves no es muy clara, si bien ya vimos que el texto constitucional divide la facultad de substanciación y sanción entre las EFS's (faltas graves) y los OIC's (no graves) lo cierto es que no establece claramente en ninguna de las normatividades, cómo se inician las graves y si el ciudadano puede denunciar en esos casos.

Efectivamente, ya vimos que la ley de responsabilidades nacional establece que se puede denunciar ante los OIC's por la ciudadanía, pero ¿Qué sucede si la falta que se quiere denunciar es de las catalogadas graves? Pues hay varios problemas, porque la ley de fiscalización superior no prevé que el ciudadano pueda denunciar por este tipo de faltas, entonces en todo caso el OIC tendría que recibir la denuncia y declararse incompetente para remitirla a la EFS, o en su defecto éste último tendría que interpretar para recibir la denuncia y darle el procedimiento legal. Este tipo de lagunas provocan mayor problema para la ciudadanía

FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN: DELITOS

Los tipos penales protectores del servicio público o de hechos de corrupción, han sido una preocupación del legislador desde hace varias décadas, de tal suerte que, ha establecido en el texto constitucional la necesidad de crear una fiscalía especializada en su combate.⁴ Además, se han endurecido las penas, por ejemplo, dentro de los tipos que admiten prisión preventiva oficiosa, se tiene a los hechos de corrupción si se trata del enriquecimiento ilícito o de abuso de funciones.

No obstante, como observamos en los cuadros 2 y 3, la incidencia delictiva por delitos cometidos por funcionarios públicos es prácti-

⁴ Artículo 102, apartado A, párrafo quinto de la CPEUM.

camente nula, la cifra negra⁵ es apabullante, pues, como ya lo señalamos solo existen 20.38 denuncias contra servidores, en relación a 14.701 personas que fueron corrompidas o participaron en un hecho de corrupción. Con estos datos se puede calcular que la cifra negra en esta clase de hechos ilícitos es de 98.7%, contra la de 92.9% (INEGI, 2024b) que se calcula por el INEGI, en el resto de las conductas ilícitas que no se denuncian.

OTRAS INSTANCIAS DE DENUNCIAS

Congreso de la Unión

A pesar de la importancia las denuncias como un motor que impulsa la actividad coercitiva del Estado para investigar aquellos errores burocráticos con la finalidad no sólo de castigar sino sobre todo de corregir, nuestra Carta Magna encierra una figura de imputación que se ahoga en el mar de la nada. El artículo 109 con solemne redacción nos da un derecho que en principio parece de inigualable valor “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.

Sin embargo, este derecho, naufraga cuando se trata de llevar a buen puerto esta denuncia ciudadana constitucional: el texto desafortunado de la Carta Magna no da contenido concreto, no se trata de lo vago sino de la falta de lógica jurídica del contexto en que se otorga, además de la falta de legislación secundaria que provoca varios y serios cuestionamientos con respuestas poco halagüeñas.

¿Cuál sería el efecto de que un ciudadano denuncie en la Cámara baja? Debemos dejar por sentado que primeramente el 109 constitucional regula tres clases de responsabilidades: el juicio político, la denuncia penal por comisión de delitos por servidores públicos, así como el procedimiento administrativo sancionador. Estas tres figuras constitucionales, y por ende toda la infraestructura jurídica en torno

⁵ Entiendo por esta, aquellos actos delictivos que no son denunciados en las instancias legales por los ciudadanos.

a ellas (teoría, legislación, tribunales, etcétera) son, como específica el propio postulado, autónomas. Esto significa que no sólo se rigen por distintas vías, sino que además la propia figura puede tener distinta jurisdicción y ámbito de validez, lo que transforma tres figuras en un enorme bagaje de posibilidades procedimentales.

Bajo estas ideas ¿Qué harán los diputados con una denuncia presentada con base en el artículo 109? En el mejor de los casos la turnarían a la autoridad competente, de esta forma, las penales serían remitidas al ministerio público (local o federal, según el fuero) en tratándose del juicio político, iniciarla y según el caso darle trámite (funcionarios federales) o remitirlo a las legislaturas locales (funcionarios estatales).

Pero la cuestión es aún más compleja si se trata de reenviar al órgano de control interno las responsabilidades administrativas, pues, determinar el órgano competente no es tarea sencilla dentro de los miles que existen si tomamos en cuenta que la competencia surte efecto en lo local, lo federal o municipal y dentro de estos tres ámbitos, a su vez existen poderes y distintos ámbitos administrativos (centralizado, descentralizado, etcétera).

En el mejor de los casos pasará lo anterior, en el peor, la denuncia quedará embrollada en un enorme espectro de trámites administrativos del poder legislativo, pasando por comisiones o comités hasta que finalmente se deseche o se envíe a la popularmente llamada congeladora legislativa. Es absurdo que el texto constitucional otorgue ese derecho al ciudadano, pues no tiene otro efecto que transformar al legislador federal en una simple oficina de partes, haciendo aún más largo, oneroso y embrollado el procedimiento de responsabilidades respectivo.

Electoral

De conformidad con la normativa electoral, hay una serie de conductas que pueden cometer los servidores públicos que tienen como consecuencia violación de las normas relativas a la elección y que por ende tienen que ser sancionadas. Para esto se han instituido dos tipos de procedimientos: el ordinario sancionador y el especial sancionador.

Transparencia

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece las faltas que pueden cometer los distintos sujetos obligados cuando se incumpla con los principios que establece la norma, faltas administrativas que, por otra parte, no señalan claramente quién puede sancionar.

Otros regímenes

Ahora bien, sumado a los anteriores, que son los que básicamente se aplican a todos la función pública, independientemente de su ámbito laboral (administrativo, penal, electoral y de transparencia) se encuentran otros regímenes (como el médico o militar) que abren más posibilidades para interponer denuncias.

EL PROBLEMA DE LA COMPETENCIA VERTICAL Y HORIZONTAL

Nuestro sistema federal, crea una múltiple competencia que comienza con la división del Estado en un orden local, otro federal y uno municipal. Además, horizontalmente tenemos la división tripartita, ejecutivo, legislativo y judicial, así como los organismos constitucionalmente autónomos (federales y estatales) y una división biinstancial municipal: ejecutivo y poder legislativo (cabildos).

En materia penal, la competencia es relativamente reducida solo a lo estatal y federal respectivamente. Sin embargo, en los procedimientos de responsabilidad administrativa, es muy complejo: tenemos OIC's en todas las distintas divisiones verticales y horizontales, además de que, en el caso de los ejecutivos, la descentralización administrativa crea otros tantos. Por su parte, las faltas administrativas graves, solo tienen dos posibilidades, la EFS de carácter federal (Auditoría Superior de Fiscalización) o la EFS de cada entidad federativa y los tribunales en materia de justicia administrativa. A su vez, en materia electoral, atendiendo al tipo de elección, se ventilará en el INE o el OPLE, según sea el caso. Esto, además de los regímenes especiales (militar o médico, por ejemplo) que, justamente dependiendo de su especial norma de creación, podrán tener un propio órgano u

oficina para sanción, o reenviarán a los órganos internos de control a través de los procedimientos de responsabilidad administrativa.

Ciertamente, lo más complejo es la denuncia administrativa, pues existen una enorme cantidad de órganos de control interno, lo que genera una problemática para las personas denunciantes en cuanto a la interposición de sus denuncias, evidentemente es intuitivo que según el lugar donde realice su trámite, la propia naturaleza lo llevará a la presentación de la misma; sin embargo, es pertinente acotar esta problemática de la enorme división de poderes vertical y horizontal en la materia de denuncias.

EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD CIUDADANA Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SCJN

La finalidad de la rendición de cuentas no es solamente generar “acciones de control, medición, evaluación y fiscalización, sino incrementar las posibilidades ciudadanas de una mayor expansión de la esfera pública que fortalezca así la democracia deliberativa, en beneficio de las agencias del Estado, así como de los propios actores políticos y sociales” (Peschard, 2012, 41). Sin embargo, hay varios obstáculos que impiden esta deseable participación, además de la propia autoexclusión de un ciudadano poco interesado, tenemos que contemplar aspectos negativos del propio sistema, como la falta de “instrumentos o mecanismos pertinentes para canalizar de forma productiva la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas” (González Arreola, 2012, p. 21).

En este tenor, como se fundamentó anteriormente las leyes de responsabilidades previas a la reforma de 2015, eran laxas para dar al particular, al ciudadano interesado, mecanismos de denuncia y por el contrario la mayoría de ellas establecía una serie de requisitos y exigencias procesales que imposibilitan de facto que un ciudadano acudiera a denunciar conductas de servidores públicos que violen la ley. Lo más grave es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación contribuía a esta *capitis diminutio* del ciudadano al minar su derecho de denuncia, pues dejó claro que un particular que evoca un procedimiento administrativo para sancionar a una persona servidora pública, no podía acudir al amparo para impugnar la decisión que

ponía fin a un procedimiento administrativo. Al respecto mediante la Contradicción de tesis 139/2005-SS fijó el siguiente criterio:

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.

De conformidad con los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier persona tiene derecho a presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las cuales se inicia, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente; sin embargo, como el régimen de responsabilidades relativo no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, el orden jurídico objetivo otorga al particular una mera facultad de formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin que pueda exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones, de ahí que aquél carezca de interés jurídico para impugnar en amparo la resolución que ordena el archivo del expediente por ser improcedente la queja o por no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa". (Tesis: 2a./J. 1/2006, 2006).

La Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que nace después de 2015 parece dar un papel más activo al ciudadano; y digo parece, porque si bien en su texto está clara la legitimidad para interponer denuncias, no así la de ser parte activa del proceso de substanciación de la misma.

Por ello, el Poder Judicial de la Federación, tuvo que venir justamente a aclarar el punto, al establecer en su jurisprudencia, que el denunciante puede interponer el recurso de amparo, en la tesis de rubro **RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DENUNCIANTE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE NO INICIAR LA INVESTIGACIÓN RELATIVA** (legislación vigente a partir del 2016) (2a./J. 33/2021 (10a.), 2021). Es necesario destacar el nuevo papel que tiene el ciudadano: "el denunciante ha dejado de ser un simple vigilante para convertirse ahora en un actor central del control de la acción pública y combate a la corrupción; de ahí que se le otorgó una participación activa tanto en la etapa de investigación,

como en el procedimiento de responsabilidad administrativa” (2a./J. 33/2021 (10a.), 2021).

Esta nueva normatividad, avituallada con los criterios jurisdiccionales, cambia la dinámica pues le permite a la ciudadanía, aún a aquél que solo tenga un interés jurídico simple, participar de las distintas etapas del PRAS (Procedimiento de Responsabilidades Administrativas) e incluso interponer recursos. Sin embargo, no sucede así en materia penal. Efectivamente, en tratándose de delitos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre si el denunciante de hechos de corrupción que no tiene interés jurídico forma parte de la relación procesal, señaló que no es una víctima:

“derivado de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) —concretamente los artículos 13, 32, 33, 35 y 39— no surge la obligación del Estado de considerar a la persona denunciante de actos de corrupción, como víctima, o contemplarlo como sujeto o parte procesal, ni tampoco de otorgarle el acceso a los documentos de investigación, pues el acceso a la información y la participación previstos en el instrumento internacional aludido se conciben desde una perspectiva de promoción de la lucha contra la corrupción. Esto, sin que el texto de los preceptos impugnados pueda considerarse restrictivo a la luz del citado instrumento” (Amparo en revisión 162/2022, 2022).

Esto, genera aún más, que el ciudadano participe de la lucha contra la corrupción a través de la denuncia, pues si bien puede quejarse en materia penal, no puede realizar la prosecución de la misma, razón que impide o provoca menos denuncias.

PAPEL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El Sistema Nacional Anticorrupción nace con la idea de coordinar todos los esfuerzos que se han ido creando en los diversos mecanismos de la rendición de cuentas. Uno de estos, que establece esta ley, es el de crear una Plataforma Digital Nacional que contará con seis sistemas, uno de ellos el llamado *Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción*. Un solo lugar, aglutinado, donde las personas puedan hacer su denuncia independientemente del gigantesco mundo de organismos investigadores y sancionadores, puede resolver, o al menos atender, el problema de acceso.

Sin embargo, el problema radica en lo que denominamos “hechos de corrupción” pues al no estar definidos, no está claro aún si dicho sistema conjuntará no solo las denuncias antes los organismos internos de control, sino las penales, así como de los otros órdenes, donde hemos analizado, se pueden interponer denuncias (electoral, médico, transparencia, etcétera).

LAS REDES SOCIALES ¿HACÍA UNA DENUNCIA DIGITAL?

Una primera conclusión que podemos ir hilvanando de este artículo, es el desánimo ciudadano de interponer denuncias, dada la excesiva complejidad para poder acceder a los mecanismos. En el fondo una buena parte de las y los mexicanos están interesados en ser parte activa, tiene una añeja necesidad de que aquellos “malos funcionarios” sean castigados.

Tal vez esta sea la razón del *boom* de denuncias ciudadanas a través de las redes sociales, cientos de videos, memes, fotografías, blogs, y un largo etcétera, que permiten emitir una opinión o una queja en contra de la deficiente actuación estatal. ¿Por qué no hay una correlación entre esta andanada de denuncias digitales con su interposición en los medios legalmente establecidos para sancionar al funcionario? Nos parece que esta *sed de justicia* se enfrenta con un sistema que no ha sido diseñado desde su creación para hacer partícipe a la comunidad, y es precisamente en esta problemática a la que nos abocaremos.

Constitucional y legalmente el sistema de sanción no se ha generado con base en un andamiaje que dé sustento y rápida participación a aquellos que exijan sancionar a una persona que ha violentado los principios del servicio público, por lo contrario, la ignominia a que se enfrenta el aparato legal pareciera mandar por la borda con cualquier intentona de justicia administrativa. Con reminiscencias rancias del viejo principio de “agravio personal y directo” o bajo la también casi olvidada idea de que la potestad punitiva es facultad del Estado, se hace compleja la intervención comunitaria para el castigo.

De conformidad con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, el 97% de los encuestados cree que *sancionar a los*

servidores públicos corruptos favorecería la mejora de trámites y servicios, y el 95.4% considera que es necesario facilitar la presentación de quejas y denuncias. Por su parte el Barómetro Global de la Corrupción 2013 arroja como resultado que el “69% de las personas dijeron que podrían estar dispuestos a denunciar un incidente de corrupción” (Transparencia Internacional, 2013; 22), en el caso de México aún es mayor este número pues el 87% de los encuestados estuvo de acuerdo en hacerlo (Transparencia Internacional, 2013b; 15).

Desde este punto de vista, es importante que el sistema sea diseñado con mecanismos sencillos para la interposición de denuncias. Sin embargo, esto no es así, ya sea en el texto constitucional, la normatividad reglamentaria o la propia jurisprudencia del poder judicial, el incoar denuncias por los ciudadanos se vuelve una tarea literalmente kafkiana.

CONCLUSIONES

1. No podemos negar que en general la falta de cultura de denuncia, es una más de las aristas que está íntimamente imbricada con la nula participación ciudadana y por ende en la rendición de cuentas, el derecho tiene que enfocarse a hacer asequible los mecanismos para que cualquier interesado pueda quejarse el sistema jurídico en su integridad (legislador-administrador-juzgador) que actualmente nos rige hace compleja esta accesibilidad desde dos puntos de vista: primero mediante las trampas procesales basadas en complicados requisitos y segundo a través de la imposibilidad de la anonimidad. Así el derecho vigente hace su papel para desanimar la buena intención ciudadana del 87% de mexicanos dispuesto a denunciar.
2. Los dispositivos legales deben ser proactivos en la captación de denuncias ciudadanas: agilización en su recepción, menos requisitos formales, reglamentación de medios remotos para captar denuncias, un andamiaje jurídico que permita la denuncia anónima y sobre todo una modificación en el criterio del Poder Judicial de la Federación que admita que todo aquel interesado, tenga o no un agravio directo, sea participe en todas sus etapas del procedimiento administrativo sancionador.

3. Existen tres instancias básicas para que el ciudadano denuncie: los Órganos Internos de Control (OIC), entes fiscalizadores superiores y Fiscalías Especializadas Anticorrupción.
4. Además de las anteriores, hay regímenes especiales como el de transparencia, el electoral, y un largo etcétera.
5. Los anteriores regímenes se ven multiplicados y fragmentados, si además tomamos en cuenta que existe competencia atendiendo a la división de poderes horizontal (ejecutivo, legislativo, judicial y organismos autónomos) y vertical (federación, estados y municipios).
6. Debemos superar la falta de legitimidad por interés simple para ser parte del proceso en materia penal.
7. El papel del Sistema Nacional Anticorrupción sería justamente homologar esto, lo que hasta el momento no se ha logrado.

Referencias

- Cejudo, G. M. (2011). La construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas. *Serie cultura de la rendición de cuentas*, 12. 1029-1123.
- Cisneros Fariás, G., Fernández Ruiz, J., López Olivera M. A., (Coords.). (2007). *Control de la administración pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Cossío, J. R. (2008). Transparencia y estado de derecho. En Ackerman J. M., Sthepen, H. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información. 100-116.
- Del Castillo, A. (2011). Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas. *Serie cultura de la rendición de cuentas*. 5. 337-413.
- Delgadillo Gutiérrez, L. H. (2011). *El Sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. Editorial Porrúa.
- Figueroa Neri, A. (2011). ¿Deben y pueden las Entidades de Fiscalización Superior Sancionar a los Servidores Públicos? *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. 1. 7-13.
- Gándara Ruiz Esparza, A. (2010). *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, editorial Porrúa.

- González Arreola, A. (2012). Rendición de cuentas, participación ciudadana y fortalecimiento democrático: agenda mínima. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. 2. 15-21. https://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/Revista_Tecnica_2.pdf.
- Hernández Baquero, A. (coord.). (2006). *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el estado mexicano*. IFAI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021*. <https://www.INEGI.org.mx/programas/encig/2021/>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023*. <https://www.INEGI.org.mx/programas/encig/2023/>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024a). *Estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción*. https://www.INEGI.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2024/EAP_DvsCorrup24.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024b). *Comunicado de prensa número 562/24*. https://www.INEGI.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENVIPE/ENVIPE_24.pdf
- Juárez Mejía, G. H. (2004). *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*. Editorial Porrúa.
- López Ayllón, S. y Merino, Cejudo M. (Coord.). (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-CIDE.
- Peschard Mariscal, J. (2012). El acceso a la información y su vinculación con la fiscalización superior. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. 2. 37-47. https://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/Revista_Tecnica_2.pdf.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2025a). *Incidencia delictiva del fuero federal*. <https://www.gob.mx/seinsnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-federal?idiom=es>.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2025a). *Incidencia delictiva del fuero federal*. <https://www.gob.mx/seinsnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-federal?idiom=es>.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2025b). *Incidencia delictiva del fuero común*. <https://www.gob.mx/seinsnsp/es/documentos/historico-de-incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006). *Tesis: 2a./J. 1/2006*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/176129>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007). *Tesis: P. VII/2007*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172739>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). *2a./J. 33/2021 (10a.)*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023419>.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). *Amparo en revisión 162/2022.* https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2022-11/221107-AR-162-2022.pdf.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). *Acción de inconstitucionalidad 68/2021.* <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/32020>.
- Transparencia Internacional (2013). *Barómetro Global de la Corrupción 2013.* <http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/>.
- Transparencia Internacional (2013b). *Opinión pública en América.* <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/07/02-Informe-BCG-2013-Resultados-America.pdf>.
- Transparencia Internacional (2024). *Índice de Percepción de la Corrupción.* <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>.

SECCIÓN II

**ANTICORRUPCIÓN EN Y
DESDE: DERECHOS HUMANOS,
JUSTICIA Y MEDIO AMBIENTE**

Capítulo 9

El Nuevo Sistema Judicial en México. Estado de Derecho, Transparencia y Propuesta de Nuevos Indicadores de Gestión

DR. CLAUDIO ANTONIO GRANADOS MACÍAS

Profesor investigador titular C del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII)

LIC. VÍCTOR HUGO GRANADOS ZAPATA

Profesor investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA)

Resumen. El trabajo aborda los retos que siguen a la implementación del nuevo Poder Judicial en México, como mantener el Estado de Derecho, la transparencia, el combate a la impunidad y corrupción, el papel que tendrá la carrera judicial y con ella, la independencia y autonomía de la judicatura, cómo medirán los resultados de la administración de justicia, qué metodología deberá establecerse y finalmente, comprender el papel y función de los órganos de administración y disciplina judicial, receptores de las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal en su proceso de extinción.

Palabras clave: Corrupción, Impunidad, Poder Judicial, Indicadores de gestión, Administración y Disciplina de la Judicatura.

Abstract. This paper addresses the challenges that follow the implementation of the new Judiciary in Mexico, such as maintaining the rule of law, transparency, combating impunity and corruption, the role that the judicial career will have and with it, the independence and autonomy of the judiciary, how the results of the administration of justice will be measured, what methodology should be established, and finally, understanding the role and function of the judicial administration and discipline bodies, recipients of the powers of the Federal Judicial Council in its dissolution process.

Keywords: Corruption, impunity, the judiciary, management indicators, administration, and discipline of the judiciary.

EL CAMINO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El 15 de septiembre del año 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma judicial.¹ El conjunto de enmiendas que sufrió la Ley Suprema en torno al Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales locales, trae consigo un diseño que reimplanta el decimonónico sistema de elección de la Judicatura mexicana, mediante el voto popular, así como la creación de dos órganos derivados de las funciones del hasta entonces vigente Consejo de la Judicatura Federal, denominados Tribunal de Disciplina Judicial y Órgano de Administración Judicial.

Los cambios resultantes de este nuevo sistema de elección de funcionarios judiciales y sus órganos de disciplina, gobierno y administración, traen importantes retos que tendrán que afrontarse y repensarse en virtud del abandono de la inamovilidad y carrera judicial como se implantó y diseñó en el entramado constitucional mexicano y sus normas reglamentarias desde 1944 (Ávila Camacho, 2006, pp. 342-343),² 1951 (Alemán Valdés, 2006, p. 202)³ y 1994 (Soberanes, 1995, 398-416).⁴

A la par de las reformas efectuadas en el siglo pasado para dar al Poder Judicial un modelo de justicia profesional, acorde a un Estado de Derecho que además garantizara el debido proceso y diera cer-

¹ Ver *DOF* de 15/09/24, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0

² La reforma introducida en 1944 estableció la inamovilidad judicial para los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³ La reforma introducida en 1951 estableció la inamovilidad judicial para magistrados y jueces federales.

⁴ La reforma de 1994 introduce un rediseño en el mecanismo de nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de circuito, unitarios y jueces de distrito, implantando la carrera judicial, con nombramientos emitidos por un nuevo órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal, encargado de salvaguardar la carrera, el gobierno, disciplina y administración del Poder Judicial de la Federación, tal y como acontece en una democracia plena garante del Estado de Derecho.

teza a la función pública a través de un modelo de servicio civil de carrera, como el desarrollado en los Estados Unidos de América de “gobierno permanente” (Maira, 2014, pp. 58-59) y el modelo planteado por Weber, con su adaptación e implementación en Francia y en la Alemania de la posguerra (Dahlström y Lapuente, 2018, 57-58). Aseguraba un marco mínimo de reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales propio de una democracia respetuosa de las instituciones a través de un entramado de garantías constitucionales.

Bajo esta idea el gobierno posrevolucionario, desarrolló las instituciones nacionales consolidando a México como un país de oportunidades, pero también, en un lugar donde imperaba y funcionaba y funciona, un sistema de despojo en el cual los burócratas deben lealtad específica y personal al superior político o el partido gobernante (Dahlström y Lapuente, 29). De ahí que como lo señala Héctor Aguilar Camín: el compromiso de la ciudadanía con la legalidad es bajo. México no vive un Estado de derecho sino en un Estado de ilegalidad consentida (Aguilar, 2000, p. 104).

Es por ello, que después del colapso económico de 1982, la campaña presidencial de Miguel de la Madrid tuvo como lema “renovación moral”, se trataba de transformar la administración pública, federal y local, introduciendo un conjunto de valores en el ejercicio de la función pública con una orientación ética para combatir la corrupción, en consecuencia se inicia un largo proceso para establecer un conjunto de instituciones que transparenten, sancionen y establezcan políticas públicas en contra toda forma de corrupción, fue por ello que el primer paquete de reformas que se introdujeron fue la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, reformas constitucionales en materia de responsabilidad de servidores públicos, se emitió una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se reformó el Código Penal federal ampliando las figuras delictivas que definían y sancionaban casos de corrupción (Zorrilla, 1984, pp. 72-73).

Con la Reforma Política iniciada por Reyes Heroles en 1977, el régimen autoritario abre la puerta al proceso de transición quecluirá diecinueve años después con la instauración de una democracia defectuosa concretada por Ernesto Zedillo Ponce de León, en medio del proceso de transición, es que surge la reforma judicial de 1994, que tenía como fin consolidar al poder judicial como una

institución independiente y garante de un Estado Constitucional Democrático de Derecho, que mostrara a México como una nación en tránsito efectivo al desarrollo pleno y a un verdadero Estado de Derecho. Al respecto, se citan algunos párrafos de la iniciativa presidencial para comprender la intención del ejecutivo en torno a su visión de un nuevo modelo de justicia:

[...] El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad, los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley da seguridad a las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades. [...] Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de Derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica, un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos. [...] No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos, demandamos y merecemos un sistema de Justicia y seguridad eficaz; queremos que la ley sea la norma real de nuestra convivencia. [...] Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones el mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública. [...] Por eso, una Suprema Corte de Justicia Libre, autónoma fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra. [...] En el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido, un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana, al someter la designación de su titular a la aprobación del Senado.⁵

⁵ Poder Judicial de la Federación, “Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pp. 2-7., https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917-CC/procLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf

Con esta importante reforma se transforma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional, garante de la Ley Fundamental y, con él un poder judicial propio de una democracia respetuosa de las libertades y derechos, se introdujeron también, otro conjunto de enmiendas constitucionales subsecuentes para concretar el entramado institucional necesario para fortalecer un sistema de frenos y contrapesos que cimentaran el Estado de Derecho.

Se establecieron entre otras, la adición del procedimiento de responsabilidad patrimonial al artículo 113 de la Constitución en 2002, la creación de la Comisión Nacional de Evaluación en 2004, las reformas constitucionales y legales de la denominada reforma fiscal de 2008 tendentes a consolidar el presupuesto por resultados y fortalecer el procedimiento de Cuenta Pública, las reformas en materia de derechos humanos y amparo en 2011 y las reformas al artículo 6º constitucional en 2007 y 2013, que fortalecían la política de transparencia y dotaban de autonomía constitucional a los órganos garantes. Por último, la reforma de 2015 que crea el Sistema Nacional Anticorrupción y expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Fierro, 2017, pp. 93-95).

Sin embargo, a pesar de todos estos avances existe una creciente desconfianza en las autoridades: hoy conocemos más actos de corrupción, pero la impunidad es cada vez más evidente (Granados, 2015). En este contexto es que académicos como María Amparo Casar señala que la impunidad en México es un problema arraigado y, al igual que la corrupción, tiene un carácter multifacético, donde el país enfrenta deficiencias funcionales en el sistema de seguridad, así como estructurales en el sistema de impartición de justicia. Mientras no haya acciones que se traduzcan en la investigación, persecución y sanción de los actos de corrupción, se mantendrán las bajas expectativas sobre la utilidad del marco legal contra la corrupción y la decepción ciudadana seguirá creciendo (Casar y Cejudo, 2023, p. 156)

Hasta antes del 2015 el avance más importante era el derecho a la información y la creación del órgano garante, provocando el monitoreo y las investigaciones sobre corrupción llevadas por la academia, prensa y organismos de la sociedad civil. Sin embargo, todos estos trabajos efectuados en poco más de una década no se han traducido en un mayor número de denuncias para investigar presuntos actos de corrupción, ni han provocado menor incidencia en el fenómeno a

erradicar, lo que desafortunadamente se traduce en que los esfuerzos institucionales, ni el marco legal en materia de transparencia hayan propiciado menor corrupción e impunidad (Casar, Ma. Y Cejudo, G. 2023, 163).

Con la llegada de López Obrador a la Presidencia del Gobierno Federal mexicano, se comenzaron a producir un conjunto de reformas y adiciones al texto constitucional, la mayor parte de los órganos constitucionales autónomos creados entre 2007 y 2014 (INAI, CONEVAL, COFECE, IFT, MEJOREDU, CRE y CNH), (Espinoza, 2024) fueron desarticulados de su autonomía constitucional, para resectorizarlos a la Administración Pública Federal como parte de los órganos centralizados y como desconcentrados, perdiendo el objeto garante de su función, vigilancia, supervisión y regulación. En concordancia con el proceso de transición política en México a un régimen autoritario (Garciamarín, H. 2025), el Poder Judicial de la Federación en consecuencia ha sufrido una reforma de forma y fondo.

LA REFORMA JUDICIAL, EL SISTEMA DE ELECCIÓN DE JUECES, DISCIPLINA Y ADMINISTRACIÓN DE TRIBUNALES

Como se ha señalado la reforma constitucional a los poderes judiciales de 15 de septiembre de 2024, plantea dos enmiendas de impacto a la función judicial y el gobierno de los tribunales. El primer cambio relevante, en cuanto a la función, es la reforma para elegir jueces por medio del voto popular y con este sistema, se desarticula el modelo de carrera judicial como se estableció a lo largo del siglo veinte con las reformas principalmente de 1944, 1951 y 1994, veamos el contexto.

Con la instauración del régimen constitucional de 1917, la función judicial de ministros, magistrados y jueces quedó sujeta a un ejercicio de cuatro años (art. 96), siguiendo el procedimiento de elección directa establecido desde la carta fundamental de 1857, en 1923 se rescata el modelo de inamovilidad para los ministros de la Corte, contemplado en la Constitución de 1824; una reforma al texto del artículo 96 de 20 de agosto de 1928 cambia el sistema de nombramiento de los integrantes de la Suprema Corte, apegado al

sistema de *advice and consent* norteamericano donde el presidente nombra y el senado ratifica o rechaza, sin embargo, con el autoritarismo posrevolucionario continuó establecido el sistema de despojo, que impedía el establecimiento de un verdadero servicio de carrera judicial, así, bajo el gobierno del general Lázaro Cárdenas se realizó una reforma constitucional en 1935 que suprime la inamovilidad judicial, estableciéndose un ejercicio de funciones de 6 años, conservando la figura de destitución por mala conducta.

Con una nueva enmienda al texto fundamental, en 1944, se devuelve la inamovilidad judicial a los ministros, de tal suerte, que desde ese año y hasta antes de la reforma de 1994, ejercieron su cargo por tiempo indeterminado, debiendo separarse de él, al cumplir 70 años de función o antes por medio de renuncia. Solamente podían ser separados de la función mediante el Juicio Político.

Con la reforma de 1994, el tiempo del encargo de los ministros quedó en un ejercicio de 15 años. En 1951 se les otorga a los magistrados y jueces la inamovilidad, una vez que fueran ratificados en su encargo. Reforzó a la inamovilidad judicial la prohibición de reducir las remuneraciones de ministros, magistrados y jueces (Soberanes, 1978, 215-217).

La inamovilidad fue establecida como garantía de autonomía e independencia en el ejercicio de la función judicial en México, donde los jueces ejercieran sus capacidades de decisión, resistiendo a las presiones políticas, económicas y sociales (Arellano, 2008, 141). La inamovilidad, fue acompañada de un sistema de elección que siguió los parámetros contempladas en múltiples naciones con fuertes instituciones democráticas, fundadas en el establecimiento de controles y frenos para el resguardo de derechos y libertades de sus gobernados, donde el poder ejecutivo y el legislativo se coaligaban para elegir a los jueces de sus tribunales constitucionales, estableciendo también un sistema de carrera judicial para la selección, formación, capacitación y adiestramiento de magistrados y jueces. Esta última función recayó en el Consejo de la Judicatura Federal, creado en la reforma de 1994, órgano que fue dotado además de funciones de gobierno, administración y disciplina.

Héctor Fix-Zamudio nos puntualiza el conjunto de atribuciones con el que se dotó al Consejo de la Judicatura y que son:

- a) *Gobierno de los tribunales*, que comprende la determinación del número, división de sus partidos judiciales, competencia territorial y especialización por materia, así como cambiar su residencia; dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos que competan a los tribunales; elaborar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial, con excepción del correspondiente al Supremo Tribunal de Justicia, y ejercerlo.
- b) *Administrativas*: emitir las bases para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial; dictar las normas y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público, etc.
- c) *Preparación, selección, nombramiento y adscripción de jueces y magistrados, así como resolver sobre su ratificación*. Por lo que respecta a la preparación, el Consejo de la Judicatura cuenta con la Escuela Federal de Formación Judicial, como órgano auxiliar en cual tiene a su cargo la investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial y de quienes aspiren a pertenecer a éste. Con el objeto de realizar las otras funciones de este sector, se estableció la carrera judicial que deberá regirse “por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”. Se encuentra en este sector la realización de los concursos de oposición para acceder a las categorías de jueces y magistrados, así como de exámenes de aptitud para la designación de secretarios y de actuarios.
- d) *Disciplina de jueces*, así como del resto de los servidores públicos del Poder Judicial, incluidos los del Consejo, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- e) *Reglamentarias*: el Consejo debe contar con facultades para emitir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario, así como acuerdos y otras normas que sean necesarias para su propio funcionamiento y el de sus órganos auxiliares (Fix-Zamudio, 1997, pp. 161-162).

El segundo cambio de la reforma, tiene que ver con la disolución del modelo de carrera judicial como lo apreciamos en el sistema de elección de los integrantes de la judicatura ya mencionado superado por la reincorporación del modelo de elección directa por sufragio popular con períodos determinados en la Constitución Federal y las locales.⁶

El órgano encargado de la carrera judicial como lo señalamos se extingue y da origen a dos nuevos órganos en la arquitectura judicial federal y local, me refiero al Órgano de Administración Judicial (artículo 100 constitucional) que adquiere las funciones de gobierno, administración, reglamentarias y de preparación, selección, nombramiento del personal administrativo y de carrera judicial que no incluye a jueces, magistrados y ministros, la adscripción de jueces y magistrados electos en los circuitos federales conforme a la convocatoria electoral. Por otro lado, se crea el Tribunal de Disciplina Judicial encargado de la disciplina de toda la judicatura federal incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 100).

Relacionado al sistema de elección por voto popular, el juez en retiro de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Stephen Breyer, reflexiona sobre el modelo más adecuado de selección de la judicatura partiendo de la percepción sobre la confianza en los tribunales que la gente tiene para el caso norteamericano, Breyer expone, que muchos analistas, personas expertas, académicas y ciudadanía en general califican la facultad de control constitucional de la Suprema Corte como algo fuera de lugar en una democracia. ¿Por qué debería un régimen democrático, fundamentado en la representación y la rendición de cuentas, ceder la última palabra en decisiones tan significativas para un país a una Judicatura que no ha sido votada y que parecería ajena o refractaria al impacto directo de la opinión pública? (Breyer, S. 2017, 40).

⁶ El artículo 94 de la norma fundamental federal señala una duración en el encargo de las ministras y ministros de la Corte de doce años, en el artículo 97 se determina una temporalidad en el encargo de Magistrados y jueces de nueve años con posibilidad de una reelección consecutiva. La Constitución de Aguascalientes en su artículo 51 señala una duración en el encargo de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de nueve años con posibilidad de una reelección consecutiva. En el correlativo 55, sobre la duración del encargo de los jueces se establece un ejercicio de nueve años con la posibilidad de reelegirse consecutivamente por una ocasión.

Las respuestas a estas interrogantes son tres: la primera es que algunas decisiones deben tomarse de manera poco democrática, como las que involucran el juicio que se sigue a un acusado impopular. Los derechos del acusado son derechos de los que éste debe gozar aún contra la voluntad de la mayoría; otros derechos constitucionales comparten esta característica.

En segundo lugar, los sistemas democráticos de gobierno no se basan exclusivamente en la voluntad de las mayorías; es, más bien, una democracia de mayorías con límites impuestos por el propio diseño constitucional y por los derechos que la misma Constitución asegura a los individuos y las minorías contra los deseos de la mayoría. Igualmente, se reconoce en el concierto de naciones, que un gobierno democrático requiere estabilidad, *Rule of Law* (World Justice Project, 2024) la cual no se conseguirá con un sistema jurídico que se modifica cotidianamente de acuerdo con los vaivenes de la opinión pública.

En tercer lugar, un gobierno moderno descansa en la posibilidad de delegar la toma de decisiones. Esto significa, en consecuencia, que el contenido de los tratados internacionales, de las decisiones administrativas e incluso de las propias leyes puede no reflejar exhaustiva o particularmente el sentir de todo el electorado o, incluso, de buena parte de este. Estas decisiones terminan por reflejar, más bien, el conocimiento bien fundamentado que se produce como resultado de esa delegación del poder. De las anteriores respuestas, se desprende de que toda democracia real contempla una serie de instituciones y procesos que no son puramente democráticos (Breyer, 2017, 40).

A través del control constitucional, la Corte estadounidense, ha propiciado cambios trascendentales y permanentes. El control constitucional ha puesto límites importantes a las acciones de otros poderes del Estado como ha acontecido en México las últimas tres décadas con el modelo instaurado en 1994, delineando el debate público y definido la vida cotidiana de la ciudadanía (Breyer, 2017, 42).

Si las y los jueces tienen cargos vitalicios con el propósito de resistir los embates de la opinión pública, es claro que no son ajenos a la forma en que son percibidos por la sociedad. La crítica a los jueces y sus decisiones es algo sano en una democracia. Las y los jueces leen los periódicos, leen las críticas especializadas de sus decisiones y leen los alegatos de quienes quieren convencerlos de decidir en un senti-

do o en otro. Sí, los jueces se dan cuenta de que pueden equivocarse; por eso a veces reconsideran sus decisiones anteriores. Si queremos que las leyes nos protejan debemos obedecerlas, aunque no estemos de acuerdo con ellas.

Una judicatura efectiva, capaz de hacer cumplir los contratos de forma honesta y sin corrupción, colabora, tanto como cualquier otra institución, a fomentar la inversión económica y, por ende, el desarrollo y la prosperidad. Una población cada vez más diversa ha tomado conciencia de la importancia de acudir a la ley para resolver las diferencias más graves, y, en consecuencia, acata las determinaciones de la Corte, aun cuando no concuerda con ellas. La experiencia de otras latitudes; como aconteció en la Europa de entre guerras o el caso de Venezuela y Cuba (Breyer, S. 2017, 48-49) demuestra que las mayorías pueden convertirse en tiranías, lo que, sin duda, destaca la importancia de cumplir y hacer cumplir la protección de las minorías y de la libertad individual propuesta por la Constitución, aun cuando no se cuente con el respaldo popular (Breyer, 2017, p. 129).

Por último, la reforma incluye cambios importantes dentro del texto del artículo 116 constitucional que contiene un conjunto de reglas que deben cumplir las entidades federativas en el contenido de sus constituciones, en su fracción III párrafo tercero señala:

“Las Magistradas y los Magistrados y las juezas y los jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a IV del párrafo segundo del artículo 97 de esta Constitución [...]”

y en el párrafo cuarto:

“Las propuestas de candidaturas y la elección de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales se realizarán conforme a las bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos que señala esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación en lo que resulte aplicable, estableciendo mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos, accesibles y paritarios de evaluación y selección que garanticen la participación de personas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes profesionales y académicos en el ejercicio de la actividad jurídica”.

Todo, bajo los mismos parámetros aplicables a la judicatura federal, incluida la integración de un tribunal de disciplina y un órgano de administración.

NUEVA GESTIÓN JUDICIAL Y PROPUESTA DE INDICADORES

La incorporación de mecanismos de evaluación en la administración pública es fundamental para mejorar las prácticas en las diferentes tareas del Estado. Su función esencial es hacer eficiente los servicios públicos y así ampliar la garantía de los derechos fundamentales de la población. David Arellano Gault, Walter Lepore, Emilio Zambudio y Felipe Blanco sostienen que:

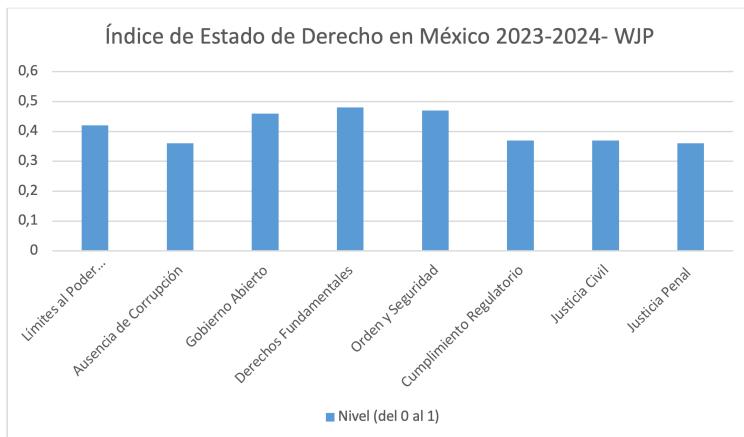
“[...] es fundamental construir un sistema de elementos que permitan en la práctica hacer del desempeño una guía fundamental de la acción gubernamental. Se requieren así sistemas de información y métodos de monitoreo constantes para que el desempeño pueda ser analizado y evaluado. En otras palabras, ante un concepto como el de desempeño, que es una categoría multidimensional para referirse a los resultados y a la eficacia y a la eficiencia para producirlos, se ha planteado que es fundamental tener un sistema, un conjunto de instrumentos diversos integrados bajo una lógica única que vincule desde el diseño hasta la evaluación de todos los elementos que componen el propio sistema.” (Arellano et al, 2015, p. 12).

En ese tenor, es necesario plantearnos el panorama actual en materia de Administración de Justicia. Como hemos observado con la reforma judicial de 2024 se modificó esencialmente en la arquitectura organizacional de la judicatura, los artículos relacionados con los requisitos de elegibilidad de los nuevos cargos jurisdiccionales de elección popular, así como también la estructura orgánica que elimina al Consejo de la Judicatura Federal, sustituyendo sus funciones con la creación de dos órganos, el Tribunal de Disciplina Judicial y el Órgano de Administración Judicial.

Más allá de abordar las cuestiones técnicas relacionadas a la coyuntura actual sobre la idoneidad de los perfiles de quienes ostentarán los cargos referidos, es necesario plantear cuáles serían las nuevas vertientes por las cuales versará la evaluación de la función jurisdiccional, cuestiones relativas a la independencia judicial, la gestión

eficiente de los nuevos órganos jurisdiccionales y la identificación de áreas de mejora. Para ello, existen herramientas de evaluación que devienen de la sociedad civil que, a pesar de que su objetivo va dirigido a instituciones de otra naturaleza, funcionan como punto de partida para construir sistemas de evaluación internos que permitan ampliar la rendición de cuentas, de la mano también de sectores públicos y sociedad civil.

Un ejemplo de este tipo de evaluaciones lo ha implementado el *World Justice Project*⁷ que cuenta con un indicador histórico, desglosado por entidad federativa sobre México en materia de Estado de Derecho denominado *Índice de Estado de Derecho en México 2023-2024*, en el cual se toman en consideración elementos como: Límites al Poder Gubernamental, Ausencia de Corrupción, Gobierno Abierto, Derechos Fundamentales, Orden y Seguridad, Cumplimiento Regulatorio, Justicia Civil y Justicia Penal; obteniendo las siguientes cifras generales:



(Fuente: Elaboración propia. Nota aclaratoria: el rango de evaluación es de "0 a 1").⁸

⁷ *The World Justice Project* es una organización internacional independiente constituida por William H. Neukon y la *American Bar Association* (ABA), con la finalidad de crear indicadores y medir el nivel de Estado de Derecho bajo cuatro ejes fundamentales: Rendición de Cuentas, Leyes Justas, Gobierno Abierto y Mecanismos Accesibles e imparciales para medir disputas. *World Justice Project, ¿Qué es el World Justice Project?*

⁸ *World Justice Project, Índice de Estado de Derecho en México 2023-2024*, *World Justice Project: Washington D.C. 2024*, páginas 10, 11 y 12. Recuperado

De estas cifras se puede advertir que la media nacional en todos los indicadores no rebasa el 0.50, es decir, que en términos generales México cuenta con un Sistema de Justicia y Estado de Derecho débil y con necesidades estructurales de reforzamiento en las distintas dimensiones, así como también que es imperativo que los tomadores de decisiones (Congreso de la Unión, Gobierno Federal y sus homólogos en las entidades federativas) construyan políticas públicas encaminadas a fortalecer este rubro. En ese sentido, Mathew C. Ingram sostiene en su libro *Creación de tribunales en las nuevas democracias* que uno de los elementos clave de la independencia judicial es propiamente la carrera judicial y el flujo constante de presupuesto a los órganos de administración de justicia, apuntando que dentro del sistema de carrera judicial:

Las personas juzgadoras se preocupan más por desarrollar su reputación profesional y permanecer en sus cargos en el tribunal por períodos más largos. Como un beneficio añadido de la estabilidad de la carrera, también crece la reserva de experiencia y conocimientos del sistema judicial. En suma, los presupuestos más altos mejoran la ética, estabilidad y competencia de la carrera judicial (Mathew C. I. 2021, 216).

Asimismo, inmerso en el contexto actual en el que nos encontramos donde el partido político que se encuentra al mando del Poder Ejecutivo también cuenta con una mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión.⁹ Ingram al respecto, apunta igualmente que “la competencia electoral ejerce una presión al alza del gasto, lo que sugiere una lógica de reelección, pero el gobierno dividido ejerce una presión a la baja, lo que sugiere apoyo para la lógica de las restricciones de voto.” (2021, p. 241). ¿Por qué es importante resaltar

de: https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2024/06/IED-MX2024_WEB.pdf

⁹ El partido político denominado MORENA, en la Cámara de Diputados federal, cuenta en la LXVI legislatura con 253 tribunos, sumados a 49 y 62 de sus aliados del Partido del Trabajo y Partido Verde que suman 364 legisladores. Por lo que hace a la cámara alta, Morena tiene junto con sus aliados 87 senadores, en ambos casos sobre pasa más de dos tercios de legisladores del Congreso de la Unión, tienen plena capacidad para reformar la Constitución, sin ningún tipo de contrapeso legislativo, ya que además controlan 24 legislaturas locales de las 32 entidades federativas.

lo anterior? Porque como se ha desarrollado, la inversión pública en el fortalecimiento del “Nuevo Poder Judicial” está constreñida a diferentes variables como la voluntad política o la competencia electoral, así como el reto de construir un sistema de administración de justicia que logre impulsar el Estado de Derecho en nuestro país sin el modelo de carrera judicial que se ha implementado a lo largo de los últimos ochenta años (1944-1951-1994 hasta 15 de septiembre de 2024).

Consecuentemente, uno de los retos fundamentales para combatir la corrupción a través de las buenas prácticas judiciales será a través del actuar de los nuevos órganos creados a partir de la Reforma Judicial de 2024: El Órgano de Administración Judicial y el Tribunal de Disciplina Judicial. El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito

La administración del Poder Judicial de la Federación estará a cargo de un órgano de administración judicial, mientras que la disciplina de su personal estará a cargo del Tribunal de Disciplina Judicial, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes

[...]

El órgano de administración judicial determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Colegiados de Apelación y de los Juzgados de Distrito.”

Ambas instituciones contarán con la información sobre los procedimientos internos de los funcionarios judiciales, siendo el Órgano de Administración quien se encargará de revisar los casos relativos a los servidores públicos que no son electos popularmente, mientras que el Tribunal de Disciplina si tendrá a su disposición el resto de los datos correspondientes. En ese tenor, será indispensable que trabajen de manera coordinada para crear un sistema de evaluación y de mejora continua de la función judicial, creando estándares de evaluación que se apeguen a indicadores como la independencia judicial, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la confianza con

la ciudadanía, entre otros parámetros para poder ajustar al nuevo Poder Judicial, y simultáneamente las entidades federativas deberían hacer lo mismo con los poderes judiciales locales. Ahora, para lograrlo es necesario construir herramientas metodológicas para construir estos sistemas de evaluación y avanzar en estos rubros.

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)¹⁰ publicó los *Indicadores para evaluar la independencia de jueces y fiscales en América*, dando cuenta de las diferentes dimensiones para generar una evaluación en materia de independencia judicial:

- a) Independencia externa: Se refiere a las presiones, interferencias o amenazas provenientes de actores ajenos al sistema judicial, como el Poder Ejecutivo, Legislativo, medios de comunicación, grupos económicos o redes de corrupción.
- b) Independencia interna: Relativo a las presiones u obstáculos que surgen desde el propio interior del sistema judicial o fiscal, incluyendo autoridades jerárquicas, órganos de gobierno judicial o prácticas institucionales disfuncionales.
- c) Independencia normativa: Trata de la existencia de normas constitucionales, legales o reglamentarias que garantizan la autonomía funcional y estructural de jueces y fiscales.
- d) Independencia de facto: Hace referencia al ejercicio efectivo y autónomo de las funciones judiciales o fiscales, más allá de lo dispuesto normativamente, sin interferencias indebidas.
- e) Independencia institucional: Respecto a los factores estructurales y organizacionales que inciden en la independencia, tales como los sistemas de selección, sanción, seguridad institucional, protección de datos, ciberseguridad o cooperación interinstitucional.
- f) Independencia personal: En términos de los factores individuales que permiten o dificultan que cada juez o fiscal actúe con independencia, tales como la estabilidad en el cargo, for-

¹⁰ El CEJA fue creado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) como parte del cumplimiento del Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas y a las recomendaciones de la Reunión de Ministros de Justicia, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas. Su enfoque institucional la asistencia técnica a los Gobiernos, Poderes Judiciales, Ministerios Públicos, etc.

mación profesional, protección frente a ataques personales o enfoque de género (Centro de Estudios Justicia para las Américas. 2025, 8).

Si bien, estos indicadores contemplan la evaluación de tribunales y fiscalías, puede servir como un punto de partida para la elaboración de un “Sistema de Evaluación Judicial Permanente” que permita arrojar información necesaria para erradicar malas prácticas dentro de la nueva función judicial y, por otra parte, arrojar datos para construir políticas públicas encaminadas al combate a la corrupción y la mejora de los poderes judiciales. Asimismo, es crucial que se haga un puente con la Sociedad Civil para construir el nuevo mecanismo de evaluación constante, incorporando las perspectivas ciudadanas y así garantizando la participación de la población. Finalmente, la idea es garantizar una mayor participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción y en la mejoría del servicio público. Sin embargo, bajo un régimen tendiente al autoritarismo, el camino no será fácil.

CONCLUSIONES

El proceso de reforma constitucional implementado durante el siglo XX, para consolidar los postulados del Estado posrevolucionario de un México de instituciones públicas sólidas en todos los rubros del ejercicio gubernamental y el desarrollo estabilizador de la economía, se acompañó del establecimiento de un Poder Judicial profesional integrado con una judicatura capaz de hacer prevalecer un Estado de derecho funcional. Bajo el establecimiento de un sistema de nombramiento de funcionarios que involucrara al Poder Ejecutivo, Legislativo y el propio Poder Judicial, bajo un modelo de inamovilidad que garantizara la autonomía e independencia del juzgador, consolidado con la implementación de la carrera judicial en 1994. A través de un órgano encargado de la disciplina, gobierno, administración, reglamentación y custodio de la carrera judicial para el nombramiento de magistrados, jueces y secretarios, principalmente, que fueron construyendo uno de los pocos modelos nacionales de Servicio Profesional de Carrera.

La reforma constitucional vino a establecer un sistema ya puesto a prueba en el siglo XIX, que no se distinguió por hacer prevalecer

la ley y el orden, sino más bien todo lo contrario, ayudando a formar instituciones exclusivas que permitieron la violación sistemática de las libertades y derechos ciudadanos dentro de un Estado autoritario, presidido por caudillos y líderes dotados de un poder que permitía al Ejecutivo ejercer facultades metaconstitucionales como las denominó Jorge Carpizo MacGregor.

Más allá de las diferentes posiciones con relación a la Reforma Judicial de 2024, es necesario implementar sistemas de mejora a la función judicial. La reforma *per se* no resolverá todas las problemáticas que actualmente atraviesa nuestro país en materia de Estado de Derecho y del combate a la corrupción. De ahí la necesidad imperante de contar con mecanismos de mejora continua para garantizar un sistema de administración judicial más eficiente, eficaz y transparente. Por lo tanto, la incorporación de nuevas herramientas de evaluación, también reflejarían un compromiso por atender las problemáticas que amplían la brecha entre los tribunales y la población, tomando en cuenta nuevas visiones para modificar el actuar de la función jurisdiccional y, con ello, robustecer la confianza en las instituciones de impartición de justicia.

Referencias

- Aguilar, H. (2000). *La semilla y la ceniza*, México, Cal y Arena.
- Alemán, M. (2006). “V Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel Alemán Valdés”, en *Informes presidenciales. Miguel Alemán Valdés*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados-LX Legislatura.
- Arellano, D. (2015). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para Organizaciones Públicas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arellano, A. (2008). “Autonomía e independencia judicial en México”, *Vetas*, núm. 29, vol. X, julio-diciembre.
- Ávila, M. (2006). “VI Sexto Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Manuel Ávila Camacho 1º de septiembre de 1946” en *Informes presidenciales. Manuel Ávila Camacho*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados-LX Legislatura.
- Breyer, S. (2017). *Cómo hacer funcionar nuestra democracia*. El punto de vista de un juez, trad., Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, México, FCE.

- Casar, Ma. y Cejudo, G. (2023) *Anatomía de la corrupción*, 4^a ed., México, USAID - MCCI. <https://admin.lexikon.com.mx/modulos/archivos/Anatomi%CC%81a%20de%20la%20Corrupcio%CC%81n%20.pdf>
- Centro de Estudios Justicia para las Américas. (2025) *Indicadores para Evaluar la Independencia de Jueces y Fiscales en las Américas*, CEJA, Santiago de Chile. <https://cejamericas.org/2025/07/25/nueva-publicacion-ceja-como-evaluar-la-independencia-judicial-en-las-americas/>
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2018). *Organizando El Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*, trad. Ramón González Férriz, España, Deusto.
- Espinosa, A. (2024). “Desaparecen organismos autónomos”, *Noticamara*. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/noticamara/desaparecen-organismos-autonomos>
- Fierro, A. (2017) *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, FCE.
- Fix-Zamudio, H. (1997) “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura”, *La justicia mexicana hacia el Siglo XXI*, México, UNAM-IIJ, Senado de la República.
- Garciamarín, H. (2025). “Fondo y forma del autoritarismo en México”, *Nexos*. <https://redaccion.nexos.com.mx/fondo-y-forma-del-autoritarismo-en-mexico/>
- Granados Roldán, O. (1 de abril de 2015) “La corrupción consentida”, *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=24569>
- Maira, L. (2014). *Aprendizajes del estudio de los Estados Unidos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mathew C. Ingram. (2021) *Creación de Tribunales en las Nuevas Democracias*, trad. Martha Julieta Ramírez Campos, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Soberanes, J. (enero-junio, 1987) “La inamovilidad judicial federal en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 151-152-153.
- (1995). “La reforma judicial federal mexicana de 1994”, en *Estudios jurídicos en homenaje a Don Santiago Barajas Montes de Oca*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Villegas, P. y Rodríguez, E. (29 de mayo de 2025) “Un exconvicto y abogados de carteles están entre los candidatos judiciales de México”, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/es/2025/05/29/espanol/america-latina/candidatos-judiciales-mexico-cartel.html>
- World Justice Project. (2024). *Índice de Estado de Derecho en México 2023-2024*, World Justice Project: Washington D.C. https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2024/06/IEDMX2024_WEB.pdf
- Zorrilla, P. G. (1984). “Renovación moral de la sociedad y sistema político mexicano”, *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Capítulo 10

El Acuerdo de Escazú como mecanismo promotor de justicia ambiental y como alternativa a la corrupción

DR. HÉCTOR CHÁVEZ GUTIÉRREZ

Profesor Investigador Titular “B” de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNII)

MTRO. CÉSAR AUGUSTO GUTIÉRREZ GARCÍA

Tutor en la Universidad Virtual del Estado de Michoacán y doctorante en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH)

Resumen. Las políticas ambientales en México han mostrado avances importantes en términos legislativos e institucionales, pero enfrentan serias limitaciones en su implementación, como en la operatividad contextual en la que se enmarcan, muchas de ellas relacionadas directamente, afectadas por prácticas corruptas y falta de voluntad política. Por un lado, México ha suscrito acuerdos internacionales medioambientales, tales como el Acuerdo de Escazú, y cuenta con leyes relevantes como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Sin embargo, en la práctica, estas políticas suelen ser débiles frente a los intereses económicos de grandes empresas extractivas, inmobiliarias o agroindustriales, que a menudo operan con permisos irregulares o sin supervisión adecuada.

La corrupción juega un papel central en esta problemática, casos documentados de concesiones otorgadas sin estudios de impacto ambiental serios, permisos de dudosa práctica, omisión deliberada de inspecciones o el uso político de los recursos naturales son síntomas de una estructura institucional capturada por intereses privados o redes clientelares. Esta situación no solo debilita la protección ambiental, sino que también erosiona la confianza ciudadana y pone en riesgo a defensores ambientales, generalmente se trata de líderes comunitarios o indígenas. En ese mismo sentido, el Acuerdo de Escazú se fundamenta en tres principios que pueden actuar de manera transversal como son la política ambiental inclusiva, el derecho al acceso a la información, a la participación ciudadana en la toma de decisiones y la justicia en materia ambiental.

Palabras clave: Política ambiental, Acuerdo de Escazú, Derecho, Justicia, Participación.

Abstract. Environmental policies in Mexico have shown significant progress in legislative and institutional terms, but they face serious limitations in their implementation, such as the operational context within which they are framed, many of which are directly related to and corrupted by corruption and a lack of political will.

On the one hand, Mexico has signed international agreements such as the Paris Agreement and the Escazú Agreement and has relevant laws such as the General Law on Ecological Balance and Environmental Protection. However, in practice, these policies tend to be weak in the face of the economic interests of large extractive, real estate, or agribusiness companies, which often operate with irregular permits or without adequate oversight.

Unfortunately, corruption plays a central role in this problem. Documented cases of concessions granted without serious environmental impact studies, dubious permit practices, deliberate failure to perform inspections, and the political use of natural resources are all symptoms of an institutional structure captured by private interests or patronage networks. This situation not only weakens environmental protection but also erodes citizen trust and puts environmental defenders, many of whom are community or Indigenous leaders, at risk.

Similarly, the Escazú Agreement is based on three principles that can act transversally as an inclusive environmental policy: the right to access information, citizen participation in decision-making, and environmental justice.

Keywords: Environmental policy, Escazú Agreement, law, justice, participation.

INTRODUCCIÓN

En México se erige un sistema jurídico robusto para proteger la naturaleza y el medio ambiente, hacer frente al cambio climático, garantizar los derechos humanos y crear las políticas adecuadas que dependen de estas acciones, como el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y la justicia en materia ambiental.

Fundamentalmente se tienen estas garantías en la interpretación jurisprudencial y en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece en su artículo 1o que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. El artículo 4o reconoce que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El artículo 6o donde se

ampara que toda persona tiene derecho al acceso a la información pública. El artículo 17 garantiza que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales.

En ese mismo sentido, a la par de la Constitución, dicho sistema jurídico mexicano se complementa a través de múltiples tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte. Además de la vasta legislación en materia ambiental como la Ley de Cambio Climático, de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, desarrollo forestal sustentable, entre otras.

De tal manera de qué a pesar de la amplia legislación y acuerdos internacionales, aún quedan retos político-institucionales por cubrir en materia ambiental. Dicho así, desde hace mucho tiempo se han llevado a cabo malas prácticas tanto en la creación, como en la implementación y retroalimentación de la política ambiental en México. Prueba de lo anterior son los constantes conflictos socioambientales que aquejan a por lo menos la mitad de los estados del país.

Por tanto, desde hace décadas, se han enfrentado diversos retos en las políticas ambientales como riesgos en el entorno ambiental, afectaciones a los derechos e intereses ambientales y obstáculos legales que no permiten el efectivo acceso a la información, participación y justicia ambiental.

En este contexto, el Acuerdo de Escazú vincula los derechos fundamentales vistos desde la Constitución como el Acceso a la Información, a la Participación en la toma de decisiones y la Justicia en materia ambiental, representan una oportunidad para enfrentar los retos en la política ambiental actual, la cual se observa como una barrera que en vez de armonizar la relación hombre-naturaleza, se impone desde un enfoque antropocentrista¹ (Naciones Unidas, 2018).

En ese mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido expresamente al Acuerdo de Escazú como un tratado internacional sobre derechos humanos, que tiene un alcance amplio

¹ El antropocentrismo es la posición según la cual los intereses de los seres humanos deben ser favorecidos sobre los intereses de entidades no humanas. Suele asociarse el antropocentrismo al especismo, una posición ligeramente distinta que defiende la consideración y trato preferentes de ciertos individuos basándose en la pertenencia a una especie (Faria & Paez, 2014).

y vinculante en el sistema jurídico mexicano. Además, dicho acuerdo obliga a todas las autoridades del estado mexicano, entre otras obligaciones, el crear un entorno seguro y propicio en el que las personas, los grupos y las organizaciones que defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones ni seguridad (Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024).

Por lo cual, se considera y propone que el Acuerdo de Escazú es una alternativa viable como mecanismo de política ambiental en México, toda vez que se enfoca en la justicia ambiental en los tres derechos antes mencionados. Además, podrá analizarse la viabilidad de este para contraponerlo con el proceso actual de la política ambiental en México.

DESARROLLO

El Acuerdo de Escazú es un tratado regional sobre derechos de acceso en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en 2018 y en vigor desde 2021. Es el primer acuerdo ambiental de la región y el primero en el mundo que incluye disposiciones específicas para proteger a las personas defensoras del medio ambiente (Naciones Unidas, 2018). Los objetivos son garantizar el acceso a la información ambiental, promover la participación pública en la toma de decisiones ambientales, asegurar el acceso a la justicia ambiental y proteger a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

A diferencia de otros Convenios y Tratados Internacionales que no tienen interrelación vinculante, el Acuerdo de Escazú fortalece la vinculación entre la sustentabilidad y un reconocimiento fuerte con las comunidades locales e indígenas, siendo así, que una de sus partes fundamentales es la democracia ambiental, donde promueve la gobernanza ambiental participativa. Condición esencial para el desarrollo sustentable y por ende reconoce otras formas de observar el entorno (Naciones Unidas, 2018). Para fundamentar ese reconocimiento donde no solo se proponga una visión institucional-hegemónica, el Acuerdo apuesta por una participación indígena y comunitaria, fomenta la inclusión de pueblos indígenas y comuni-

dades locales en la toma de decisiones ambientales, reconociendo su papel fundamental en la conservación y el uso sostenible de la naturaleza. Aunado a la visión más holística de la sustentabilidad, es de mencionar que es de carácter vinculatorio a los países miembros, de los cuales México forma parte.

El Acuerdo se rige bajo los principios de igualdad y no discriminación, transparencia y rendición de cuentas, no regresión y progresividad, buena fe, preventivo, precautorio, equidad intergeneracional, máxima publicidad, soberanía permanente de los Estados y el principio pro persona (aplicación de la norma o criterio que más favorezca a la persona).

Resultando entonces que, a pesar de la existencia de los múltiples avances en los Acuerdos internacionales, la incorporación de las disposiciones internacionales implica la revisión y armonización de las normas nacionales y su reglamentación para hacerlas aplicables y compatibles con dicho instrumento y para su efectiva instrumentación.

De tal manera que al ser un instrumento vinculante y de reciente creación, el Acuerdo de Escazú representa una oportunidad para reivindicar una sustentabilidad más inclusiva, el gobierno de México expresa que:

... otra gran tarea es generar alianzas con los actores de gobierno en los tres niveles y en los tres poderes de la Unión, con instituciones, órganos autónomos, organizaciones de la sociedad civil, académicos, personas defensoras de los derechos humanos, empresas, jóvenes, mujeres, pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad y adultas mayores... (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2021, p. 19).

Por tanto, se observará en líneas posteriores la viabilidad del Acuerdo de Escazú en cuanto a los tres pilares fundamentales, en ese mismo sentido, se analiza en un primer punto el acceso a la información ambiental y formulación de políticas públicas, posteriormente la participación pública, el acceso a la justicia ambiental y, finalmente se hará referencia a los defensores ambientales.

PRINCIPIOS CENTRALES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Como ya se ha mencionado, el Acuerdo de Escazú se fundamenta en tres ejes principales, en el caso específico del derecho al acceso a la información ambiental tiene como objetivo garantizar que todas las personas puedan conocer, solicitar y recibir información sobre el estado del medio ambiente, los riesgos ambientales y las decisiones que puedan afectarlo. Este derecho se sustenta en tres principios clave:

1. Máxima publicidad: la información ambiental debe ser pública por defecto, y solo podrá reservarse en casos excepcionales y justificados. En este apartado, para el caso mexicano es importante señalar que toda la información que se emite en los diversos niveles de gobierno, ya sean municipales, estatales y federales se encuentra regulada por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) a través de lo que era hasta hace algunos meses el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI); debemos mencionar que la LGTAIP no se derogó; lo que se eliminó fue el organismo ante el cual se gestionaba toda la información (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2025).

Aplicación: las autoridades deben optar siempre por la divulgación cuando exista duda sobre si una información debe ser reservada. Las excepciones deben ser interpretadas de manera restrictiva (ej., seguridad nacional, protección de especies en peligro).

Base legal: artículo 5º del Acuerdo de Escazú, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México.

2. Gratuidad: el acceso a la información ambiental debe ser libre de costos para el solicitante, salvo en casos específicos (ej., reproducción de documentos extensos).

Aplicación: las solicitudes de información no pueden condicionar se al pago de tarifas, las autoridades deben facilitar formatos accesibles (digitales, Braille, idiomas indígenas).

3. Transparencia proactiva: las autoridades deben publicar y actualizar información ambiental relevante sin necesidad de que sea solicitada.

Aplicación: difusión de datos como calidad del aire, contaminación del agua, permisos ambientales, informes de impacto ambiental, etc.

Uso de plataformas digitales como la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Ejemplos en México: Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) (Instituto Nacional de Transparencia, 2025).

PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y DISEÑO DE POLÍTICAS AMBIENTALES INCLUSIVAS

La participación pública en el diseño de políticas ambientales inclusivas se refiere al proceso donde la ciudadanía y diversas partes interesadas tienen voz y voto en la creación de políticas que protegen el medio ambiente y promueven la justicia ambiental. Esto implica que las decisiones no solo se toman desde el gobierno, sino que se consideran las perspectivas y necesidades de todas y todos los afectados, buscando equidad y sostenibilidad.

Lo anterior favorece los siguientes aspectos:

1. Fortalecimiento de la democracia: se refiere a que va más allá que el voto electoral (democracia representativa) al incorporar mecanismos de incidencia directa en decisiones ambientales. Permite que las comunidades afectadas pro proyectos (minería, infraestructura, etc.) sean tomadas en cuenta y escuchadas antes de que se tomen decisiones irreversibles.

2. Prevención e conflictos socioambientales: se refiere a que la participación temprana reduce riesgos de inconformidades o litigios (ej., conflictos por megaproyectos como el Tren Maya o mineras). Genera legitimidad social en políticas y proyectos.

3. Protección de grupos vulnerables: el Acuerdo de Escazú enfatiza en la inclusión de pueblos indígenas y comunidades locales (derecho a la consulta previa, libre e informada, bajo el Convenio 169 de la OIT). Personas en situación de marginación (ej., mujeres rurales, jóvenes) (Ruiz et al., 2003).

Mecanismos de participación en México

En México el Estado ha buscado las formas de incentivar la participación política de los ciudadanos, a través de diversas vías, que están contempladas en distintas leyes, pero que básicamente se desprenden desde la misma Constitución. Particularmente esto se puede apreciar en los artículos 2º Constitucional, donde se reconoce el derecho de toda persona a participar en la vida política, económica, social y cultural de la nación, ya sea individualmente o asociada; en el 35, donde se otorga a los ciudadanos mexicanos el derecho a votar en elecciones populares y a asociarse libremente para participar en los asuntos políticos del país y el 39, que establece que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, y que este tiene el derecho de alterar o modificar la forma de gobierno, lo cual implica un fundamento para la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Sobre esas bases constitucionales, es que se derivan al menos los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

Consultas públicas: obligatorias en procesos de evaluación de impacto ambiental (EIA), a manera de ejemplo se puede decir que, antes de aprobar un proyecto energético, se realizan reuniones públicas de información donde la comunidad puede cuestionar y proponer ajustes.

Consejos consultivos: órganos colegiados con representación ciudadana para asesorar al gobierno, dentro de los cuales se destacan el Consejo de Cambio Climático (C3) participa en políticas climáticas.

Consejos de Cuenca: deciden sobre gestión hídrica en regiones específicas y, Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONAP) (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2025).

Participación en Instrumentos de Política Ambiental: en este caso se encuentran los Ordenamientos Ecológicos en donde comunidades colaboran en planes de uso de suelo. También los Programas de Desarrollo Urbano donde se llevan a cabo audiencias públicas para modificar regulaciones.

Mecanismos para Pueblos Indígenas: se tiene la Consulta Libre, Previa e Informada (CLPI), basada en el Convenio 169 de la OIT (suscripto por México). Debe realizarse en el idioma originario, con plazos adecuados y sin coerción. Ejemplo: la consulta a comunidades ma-

yas para el Tren Maya (aunque criticada por falta de cumplimiento pleno).

Estos serían algunas de las formas por las que los distintos marcos legales mexicanos buscan que la ciudadanía se involucre en la toma de decisiones.

ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL Y MECANISMOS DE CONTROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el presente apartado se puede argumentar que el acceso a la justicia en materia ambiental cuenta con legitimación activa amplia, es decir, ¿Quiénes pueden demandar?, de acuerdo con la legislación mexicana y el Acuerdo de Escazú, reconocen el derecho de diversos actores para interponer acciones legales en materia ambiental las siguientes:

1. Legitimación Activa Amplia:

- Personas físicas o morales afectadas (ej., comunidades aledañas a proyectos contaminantes);
- Asociaciones civiles (aún sin ser directamente afectadas, si su objeto social incluye la defensa ambiental);
- Colectivos (30 o más personas pueden presentar demandas colectivas) e Instituciones públicas (PROFEPA, SEMARNAT).

Lo anterior con base legal en el artículo 8.3.c del Acuerdo de Escazú donde se obliga a los Estados a reconocer una legitimación amplia. La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (Art. 28) permite a las comunidades y ONGs demandar daños ambientales. Jurisprudencia de la SCJN, se estableció que basta con acreditar un vínculo con el ecosistema afectado (Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, 2014).

2. Medidas Cautelares sin Costos Prohibitivos: se refiere a los mecanismos judiciales para detener temporalmente acciones que podrían causar daño ambiental irreversible mientras se resuelve el fondo del caso. Algunos casos en México son la suspensión de megaproyectos por riesgo a ecosistemas o la protección a defensores ambientales amenazados.

Avances: contradicción de tesis 270/2016 (SCJN), prohíbe exigir fianzas económicas a comunidades para acceder a medidas cautelares (eliminando barreras económicas).

Principios aplicados: precaución ante incertidumbre científica, se prioriza la protección ambiental.

In dubio pro natura: en caso de duda, los jueces deben fallar a favor del medio ambiente, por lo tanto, el juzgador no se permite una interpretación en defensa de los derechos humanos, en particular en la aplicación de este principio. Que en razón de que la relación tutelada sea lo más débil en la relación jurídica, resultaría la salvaguarda de la naturaleza en esa posición (García, 2024).

3. Principios rectores

Gráfica 1. Acceso a la justicia ambiental

Principio	Definición	Ejemplo de aplicación
Precaución	Este principio establece que, ante la amenaza de un daño grave o irreversible al medio ambiente, la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar medidas eficaces.	Suspensión de un proyecto minero hasta contar con estudios de impacto ambiental confiables, aunque no exista aún certeza absoluta del daño que podría generar.
<i>In dubio pro natura</i>	En caso de duda respecto a los efectos de una acción sobre el medio ambiente, se debe optar por la decisión más favorable a la protección de la naturaleza.	En un juicio por desmonte ilegal, si hay duda sobre la legalidad del permiso, el tribunal decide en favor de la conservación del ecosistema.
Acceso universal	Toda persona tiene derecho a acceder a la información ambiental, a la participación en la toma de decisiones y al acceso a la justicia ambiental, sin discriminación alguna.	Una comunidad indígena puede presentar una demanda por contaminación del agua sin obstáculos procesales o económicos, accediendo a la justicia ambiental con asistencia legal.

Elaboración propia con datos obtenidos en (Acuerdo de Escazú, 2018); (García, 2021); (Gudynas, 2011); (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2017).

REPARACIÓN INTEGRAL

El Acuerdo de Escazú y la SCJN exigen que las resoluciones judiciales no solo castiguen a los responsables de daño ambiental, sino también a la reparación del daño ambiental de manera holística.

Tipos de reparación: restitución (devolver el ecosistema a su estado original, como reforestación, limpieza de ríos); indemnización (compensación económica por daños a la salud, pérdida de biodiversidad o medios de vida); rehabilitación (atención médica para afectados por contaminación eje., intoxicaciones por metales pesados); y, garantías de no repetición (reformas legales o políticas públicas para evitar nuevos daños).

CASOS DE CRÍMENES AMBIENTALES EN MÉXICO

Es sabido que en México existen constantes atropellos en cuanto a los actos ambientales se refiere, como son los casos de la demanda penal contra Grupo México, y exfuncionarios de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), donde se han documentado crímenes ambientales continuados y corrupción de personas morales y físicas en el derrame del Río Sonora. En el anterior caso exservidores públicos habían aceptado remediación de la contaminación generada por el derrame de lixiviados² en el Río Sonora, sin que se tuvieran pruebas de ello. A la par que nunca se realizaron labores reales de mitigación y un territorio de nueve municipios permanece tan contaminado como una semana después del desastre (Camacho, 2023).

El caso anterior la SCJN invoca tres tesis de jurisprudencia que acreditan el atributo de permanencia de los delitos, en una primera tesis se refiere a la jurisprudencia de materia penal en materia de Desaparición Forzada de Personas, estableciendo que el delito sigue

² Los lixiviados son los líquidos formados por los residuos, ya sea por la descomposición de desechos orgánicos, el derrame de los líquidos que están dentro de envases, o la mezcla de la lluvia con residuos solventes y claro, la mayoría de las veces una mezcla de todos los anteriores (Cedeño, 2022).

dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.

La segunda jurisprudencia es la de Delincuencia Organizada, en la que el integrante de una organización criminal no puede excusarse de los delitos que le imputan a su formación bajo el argumento de que no se enteraba de todas las actividades.

En la tercera jurisprudencia, Portación de Arma de Fuego sin licencia, la Corte confirmó una resolución de Primera Sala. En la anterior se establece que el delito se consuma durante todo el tiempo que se lleva consigo el arma dentro de un radio de acción en el que se encuentra al alcance el sujeto activo.

En cuanto a las personas servidoras públicas, se les acusa de no acatar la obligación que la normativa señalaba: administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato. Lo anterior al aceptar como solventada la remediación que les informó Grupo México, sin que comprobaran realmente tal subsanación en materia ambiental, social y económica (Camacho, 2023).

Por otra parte, como ya se hizo mención, ha habido un incremento en asesinatos de personas defensoras ambientales y del territorio en un 25% durante 2024 en México, además, de las agresiones letales, cuatro personas defensoras fueron víctimas de ejecución extrajudicial cuando han sido cometidas por agentes del Estado. La participación del Estado en estas agresiones contra personas defensoras aumentó y se consolidó como el principal agente agresor con el 65.9% del total, 16% más que en 2023 (Ortuño, 2025).

Otro ejemplo de los tantos existentes en México, es el de Juana Inés Ramírez Villegas defensora mixe e integrante de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo de Tehuantepec, agrupación que ha acompañado a opositores al Tren Interoceánico, proyecto que conecta los océanos Pacífico y Atlántico, cruzando los estados de Veracruz y Oaxaca.

A la defensora antes aludida se le iniciaron procesos judiciales por acompañar a comunidades que se negaron al megaproyecto mediante protestas pacíficas junto a las vías del tren cuando aún se encontraba en construcción. Se puede decir que la criminalización es la agresión con mayor frecuencia que hay contra defensores.

A Ramírez, junto con dos compañeros de Ucizoni y otros 23 defensores comunitarios, se les iniciaron procesos judiciales por ataques a las vías de comunicación y por el delito de invasión al derecho de vía (Ortuño, 2025).

Mientras que, por una vía se le mantienen abiertos dichos procesos judiciales, por otra vía ha sido candidata del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, del cual ya se habló en párrafos anteriores. Véase Gráfica 2.

Los casos anteriores representan impunidad, corrupción y la falta de operatividad en los mecanismos tanto internacionales como en la legislación nacional, donde existen además escenarios como el de las comunidades zapotecas las cuales denunciaron problemas de salud por la operación de una gran minera en Oaxaca; el caso de los apicultores que denunciaron avance de la deforestación en la Península de Yucatán; o bien, el caso de opacidad en el acceso a información en el tema de la plataforma petrolera KU-Charly, donde la fractura de un ducto provocó un derrame de gas y con ello un incendio en medio del mar, entre otros casos más (Gomez, 2021).

Sin lugar a duda, los casos de delitos y crímenes ambientales que hasta la fecha se han dado, atienden directamente a la lógica capitalista hegemónica, las constantes luchas de grupos vulnerables y señalados como los ambientalistas y defensores territoriales son los que han puesto en el ojo público los casos de atropellos.

DEFENSORES AMBIENTALES

El artículo 9° del Acuerdo de Escazú ha representado un avance histórico, pues es el primer tratado internacional que establece acciones específicas para defensores ambientales. Su implementación en México debe ser crucial, dado que el país es uno de los más afectados en sistema de seguridad para este grupo de personas Global Witness reportó 54 asesinatos de defensores en 2021 (2024).

El artículo 9° establece protección explícita donde obliga a los Estados a garantizar un entorno seguro para quienes promueven derechos ambientales, sin violencia, criminalización ni represalias. Opta por un enfoque en grupos vulnerables, establece una protección especial para pueblos indígenas, ya que el 70% de los ataques

a defensores en México los afectan, de conformidad con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA, 2024): mujeres ambientalistas enfrentan riesgos específicos como violencia de género).

La situación en México según CEMDA, han existido 478 ataques a defensores entre los años 2012-2022, incluyendo 94 homicidios y 142 criminalizaciones (uso indebido del sistema penal). Entre los Estados más peligrosos se encuentran: Oaxaca, Chiapas, Sonora y Guerrero. Algunos casos emblemáticos pueden ser el del líder nahua Samir Flores Soberanes (2019) contra termoeléctrica en Morelos; asesinado tras recibir amenazas (Alfaya, 2025). O bien, María de Jesús Patricio (Marichuy), quien era médica tradicional y defensora wixárika, víctima de campañas de des prestigio, entre otros más.

A continuación, se presenta un análisis de los problemas, limitaciones y oportunidades para los mecanismos actuales en materia de protección a los defensores ambientales y territoriales. Se propone en la mayoría de los mecanismos el reformar el enfoque, crear unidades especializadas, fortalecer autonomía de instituciones y armonizar todos los niveles de legislación. *Véase gráfica 2.*

Gráfica 2. Mecanismos de protección y sus limitaciones

Mecanismo	Descripción	Problemas	Limitaciones	Oportunidades
Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (SEGOB)	Proporciona medidas preventivas y de protección (escuelas, botones de pánico, reubicación) a personas en riesgo por su labor de defensa.	Lento en la respuesta; medidas poco adaptadas a contextos comunitarios y rurales.	Enfoque urbano-individualista; falta de coordinación con autoridades locales y comunitarias.	Reformar el enfoque hacia una protección colectiva y culturalmente pertinente.
Fiscales estatales y FGR (Fiscalía General de la República)	Instancias encargadas de investigar y sancionar delitos contra defensores ambientales.	Alta impunidad; falta de capacitación en temas ambientales y derechos humanos.	Burocracia, revictimización, y desconfianza social; escasa aplicación de protocolos diferenciados.	Crear unidades especializadas en crímenes contra la naturaleza y defensores.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Recibe quejas por violaciones a derechos humanos, emite recomendaciones no vinculantes.	Falta de seguimiento efectivo y escaso impacto jurídico.	No tiene facultades para sancionar; recomendaciones suelen ser ignoradas por autoridades.	Fortalecer su autonomía y capacidad de seguimiento de recomendaciones en casos ambientales.
Acuerdo de Escazú (ratificado por México en 2021)	Establece obligaciones estatales de proteger a defensores ambientales, acceso a la información y justicia ambiental.	Escasa implementación efectiva a nivel local; falta de conocimiento del acuerdo en comunidades.	No cuenta con mecanismos sancionatorios directos; requiere legislación secundaria para aplicarse plenamente.	Promover su implementación con programas de capacitación, legislación local e institucionalización.
Leyes estatales de protección a defensores (algunas entidades federativas)	Algunos estados han aprobado leyes para la protección de defensores de derechos humanos.	Cobertura desigual; no siempre incluyen a defensores ambientales específicamente.	Carenza de presupuesto, reglamentación y articulación con otros mecanismos.	Armonizar legislación estatal con estándares internacionales y federalizar la protección ambiental y territorial.
Organizaciones de la sociedad civil y redes de apoyo (e.g., CEMDA, Red TdF)	Brindan asesoría legal, visibilidad, acompañamiento y apoyo a comunidades en defensa del territorio y el ambiente.	Recursos limitados; criminalización de su labor en algunos contextos.	No tienen poder coercitivo; su alcance depende del financiamiento y contextos políticos.	Potenciar alianzas con instituciones públicas y mecanismos internacionales de protección.

Elaboración propia con base en Acuerdo de Escazú (2018), CEMDA (2023), SEGOB (2022) y CIDH (2017).

Algunos retos del artículo 9° del Acuerdo de Escazú son que siguen existiendo corrupción e impunidad, ya que un 98% de los crímenes contra defensores no se resuelven (PDI), hay constante crimi-

nalización o el uso de delitos falsos (ej., secuestro, bloqueos de vías) para judicializar la propuesta. No se tiene presupuesto, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (MPPDDP) solo asignó \$58 millones de pesos en 2024, con lo cual no se cubre la demanda.

Del mismo modo, no se asigna un presupuesto y financiamiento importante para operativizar y contextualizar la política ambiental.

De tal suerte que, los mecanismos expuestos en la *gráfica 2* exponen lo que hasta la fecha se tiene en materia de salvaguarda y protección a los defensores ambientales. Como denominador común se encuentran: el enfoque, transversalización, burocracia, corrupción y falta de cultura en materia ambiental.

Resulta imprescindible la adecuación legislativa y la participación popular en materia ambiental, con ello se garantizarán políticas ambientales más inclusivas y con mayor repercusión a las problemáticas actuales en materia ambiental y social.

CONCLUSIONES

Queda claro la lógica materialista y económica en la que se observa inmersa la política ambiental en el país, los contratos millonarios por parte de empresas trasnacionales, omisiones graves de parte de autoridades ambientales, políticas ambientales carentes de opinión real y contextual y, a la par que, la estructura político-jurídica en México no está diseñada para soportar los diversos conflictos socioambientales que se padecen.

Es claro que el Acuerdo de Escazú es un mecanismo clave en la planeación de políticas ambientales en México, a la par que adopta medidas técnicas necesarias en el acceso a la información, participación en la toma de decisiones y justicia en materia ambiental. Sin embargo, aún quedan retos importantes que cubrir en este sentido.

Casos como los que se presentaron a lo largo del desarrollo capítular son los que nos hacen preguntarnos ¿el capitalismo, la corrupción, crímenes y delitos ambientales son realmente inherentes al medio ambiente? o bien, ¿en qué medida se transversaliza el Acuerdo de Escazú con la política ambiental nacional?

Es por lo anterior que es necesario fortalecer la justicia ambiental, puede ser mediante la creación de juzgados especializados en delitos ambientales, también podría funcionar el capacitar a jueces en el principio *in dubio pro natura*.

Se necesitan también alianzas con la sociedad civil y académica, se proponen la creación de observatorios ciudadanos para monitorear el cumplimiento del Acuerdo de Escazú, plataformas colaborativas para el mapeo de conflictos socioambientales.

Por supuesto que la cooperación internacional es imprescindible, México cuenta con los mecanismos y legislación suficientes para garantizar un buen ejercicio en la política ambiental. Sin embargo, casos como el de Colombia en el que cuentan con un sistema de alertas tempranas para defensores o, en Costa Rica los tribunales ambientales accesibles pudieran ser ejemplos prácticos a seguir.

LOGROS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

Se encuentra fundamentado un marco normativo sólido, en el apartado de transparencia la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), al igual que la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), con más de 5 millones de solicitudes de información desde 2015.

El apartado de participación ciudadana se ampara bajo el cobijo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual establece consultas públicas en evaluación de impacto ambiental. Reformas constitucionales que reconocen la consulta indígena (aunque con las limitaciones antes planteadas) véase gráfica 2.

En cuanto a las instituciones enfocadas y especializadas se encuentran: Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, a través del Instituto de Transparencia para el Pueblo (garantizando el derecho a la información ambiental), SEMARNAT y PROFEPA (con facultades para investigar daños ecológicos), Mecanismo de Protección a Defensores (aunque con las limitaciones planteadas). Hay que mencionar tam-

bien la jurisprudencia progresista, donde la SCJN ha emitido fallos clave basados en principios del Acuerdo de Escazú.

RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN MÉXICO

Sin lugar a duda el principal reto que se puede mencionar es la implementación de mecanismos de participación existente, se sabe que la mayoría de los espacios de participación son de naturaleza simbólica o bien, no tienen vinculación real. A manera de ejemplo se pueden mencionar: las consultas públicas en proyectos de infraestructura como el Tren Maya han sido señaladas por falta de representatividad. En ese mismo sentido, los consejos consultivos carecen de poder real en decisiones políticas.

Por tal motivo es necesario reformar algunas legislaciones como la LGEEPA para hacer realmente vinculantes las consultas ciudadanas, además crear procesos o protocolos inclusivos para la buena participación en proyectos estratégicos.

También, es necesario promover la educación ambiental o impulsar un interés social por acceder a información pública dado que, actualmente solo 15% de la población conoce la Plataforma Nacional de Transparencia. De tal manera que es necesario también erradicar gradualmente la información ambiental opaca, ya que los datos sobre contaminación industrial o concesiones mineras son de difícil acceso para la población.

Del mismo modo, la protección efectiva y garantizada a los defensores ambientales es crucial ya que, como se mencionó, México es el país más peligroso para defensores ambientales en América Latina, a la par de la impunidad y corrupción del 98% en crímenes contra ambientalistas (Global Witness). Como posible solución se plantea reformar los mecanismos de protección con mayor presupuesto, participación de organizaciones civiles en su operación, y fiscalías especializadas en delitos contra defensores ambientales.

Referencias

- Alfaya, A. (2025). Samir Flores, un antimonumento en la UNAM. *Corriente Alterna.* <https://corrientealterna.unam.mx/nota/samir-flores-una-muerte-no-aclarada-y-un-antimonumento-en-la-unam/>
- Camacho, Z. (2023). Gobierno acusa a Grupo México y exfuncionarios de crímenes ambientales continuados. *Contralínea.* <https://contralinea.com.mx/interno/semana/gobierno-acusa-a-grupo-mexico-y-exfuncionarios-de-crímenes-ambientales-continuados/>
- Cedeño, I. (2022). *¿Qué son los lixiviados y por qué deberían preocuparnos? Proyectos llave en mano para el tratamiento y reciclado de residuos.* - GTA Ambiental. <https://gtaambiental.com/lixiviados/>
- CEMDA. (2024). *Cemda Defensores* - CEMDA. <https://cemda.org.mx/informedefensores2024/>
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2025). *Áreas Naturales Protegidas.* gob.mx. <http://www.gob.mx/conanp/documentos/areas-naturales-protegidas-278226>
- Conflictos ambientales atendidos (2020).
- Faria, C., & Paez, E. (2014). Antropocentrismo y especismo: Aspectos conceptuales y normativos. *Revista de Bioética y Derecho*, 95-103. <https://doi.org/10.1344/rbd2014.32.10696>
- García, R. (2024). *El INDUBIO PRO NATURA como paradigma fundamental en el ejercicio jurisdiccional en México.*
- Global Witness. (2024). *Más de 2.100 personas defensoras de la tierra y el medioambiente asesinadas en el mundo entre 2012 y 2023.* Global Witness. <https://globalwitness.org/es/press-releases/mas-de-2100-personas-defensoras-de-la-tierra-y-el-medioambiente-asesinadas-en-el-mundo-entre-2012-y-2023/>
- Gomez, T. (2021). México: Las 10 historias ambientales que marcaron el 2021. *Noticias ambientales.* <https://es.mongabay.com/2021/12/mexico-las-10-historias-ambientales-que-marcaron-el-2021/>
- Instituto Nacional de Transparencia. (2025). *Plataforma Nacional de Transparencia.* <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2014). <http://www.gob.mx/profepa/documentos/ley-federal-de-responsabilidad-ambiental>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2025).
- Naciones Unidas. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.*
- Ortuño, G. (2025). *Asesinatos de defensores ambientales en México aumentan 25 % en 2024.* Noticias ambientales. <https://es.mongabay.com/2025/04/defensores-ambientales-mexico-2024-violencia/>
- Ruiz, X. G., Tomasini, M. A., & Suárez, M. S. (2003). *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.*

- Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024). *Apuntes para la implementación del Acuerdo de Escazú: ¿quién y cómo puede acceder a la justicia en asuntos ambientales?: Introducción a la legitimación procesal activa (1°)*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Ac CEMDA. (2023). Informe sobre la situación de las personas defensoras del medio ambiente en México. <https://www.cemda.org.mx>
- SEGOB. (2022). Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. <https://www.gob.mx/segob>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17. <https://www.corteidh.or.cr> Acuerdo de Escazú. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43595>
- García, M. T. (2021). El principio in dubio pro-natura y su aplicación en la jurisprudencia ambiental. Revista de Derecho Ambiental, (15), 45-62.
- Gudynas, E. (2011). Principio de precaución y políticas ambientales en América Latina. Revista Ecología Política, (42), 34-41.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

Capítulo 11

Corrupción y vejez: inclusión de las personas adultas mayores en las políticas públicas con enfoque de derechos humanos

MTRA. ELIZABETH OLIVARES GUEVARA

*Presidenta del Comité Coordinador y de Participación Ciudadana
(CPC) del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala*

DR. LEOPOLDO ZÁRATE GARCÍA

*Secretario de Presidencia del Tribunal de Justicia
Administrativa del Estado de Tlaxcala*

Resumen. La corrupción impone cargas desiguales sobre las personas adultas mayores, amplificando el edadismo y las barreras de acceso y uso de los servicios públicos. Este artículo examina esos efectos y propone ajustes de política pública, con enfoque de Derechos Humanos. Se empleó un diseño cualitativo: convocatoria abierta a grupos de personas mayores de diversos municipios de Tlaxcala; participación presencial y voluntaria; tamaño por saturación temática. Dos jornadas que generaron aproximadamente 38 horas de audio, transcritas y sistematizadas mediante análisis de discurso con codificación deductiva e inductiva, y triangulación con fuentes normativas e informes internacionales. Los testimonios señalan condicionamiento de apoyos sociales; trato indigno y negligencia en servicios de salud pública; opacidad y control político de padres; dependencia de intermediarios por barreras físicas y digitales; y ausencia de ajustes razonables en trámites. Los efectos se modulan por género, ruralidad y discapacidad, mientras que las redes comunitarias operan como nodos de cuidado y exigibilidad. Se recomiendan protocolos diferenciados de atención: canales accesibles y confidenciales de denuncia, auditorías sociales de padres, alfabetización digital gerontológica, unidades móviles para zonas rurales y reconocimiento formal de colectivos de personas mayores como actores de vigilancia cívica. Integrarlas como co-diseñadoras y evaluadoras de la política anticorrupción reduce discrecionalidad, mejora el acceso efectivo y fortalece la legitimidad pública, en consonancia con el principio de no dejar a nadie atrás.

Palabras clave: Corrupción, Envejecimiento, Derechos Humanos, Inclusión social, Políticas públicas.

Abstract. Corruption places unequal burdens on older persons, amplifying ageism and barriers in public services. This article examines those effects and proposes rights-based policy adjustments. A qualitative design was used: an open call to older-adult groups from various municipalities in Tlaxcala; in-person, voluntary participation; and sample size determined by thematic saturation. Two participatory sessions produced approximately 38 hours of audio, transcribed and analysed through discourse analysis with deductive and inductive coding, and triangulated with normative sources and international reports.

Testimonies indicate conditioned access to social benefits; disrespect and neglect in health services; opacity and political control of beneficiary registries; reliance on intermediaries due to physical and digital barriers; and the absence of reasonable accommodation in procedures. Effects are shaped by gender, rurality, and disability, while community networks operate as nodes of care and accountability.

Recommendations include differentiated service protocols; accessible and confidential reporting channels; social audits of beneficiary registries; gerontological digital-literacy programmes; mobile units for rural areas; and formal recognition of older-adult collectives as civic oversight actors. Integrating older persons as co-designers and evaluators of anti-corruption policy reduces discretion, improves effective access, and strengthens public legitimacy, in line with the “leave no one behind” principle.

Keywords: Corruption, Population Aging, Human Rights, Social Inclusion, Public Policies.

INTRODUCCIÓN

La corrupción¹ es un fenómeno estructural, multifacético y persistente que debilita los sistemas democráticos, obstaculiza el desarrollo sostenible y perpetúa las desigualdades sociales. No solo erosiona la confianza pública en las instituciones, sino que también desvía recursos esenciales, distorsiona las prioridades gubernamentales y consolida prácticas de exclusión. Organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2015), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

¹ La corrupción estructural alude a los patrones institucionalizados de abuso de poder, discrecionalidad y clientelismo que funcionan de manera rutinaria en las instituciones públicas, convirtiéndose en una forma de dominación social que trasciende los actos individuales (Sandoval Ballesteros, 2016; UNODC, 2022).

(PNUD, 2022) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR, 2019) han documentado que los efectos de la corrupción son particularmente desproporcionados en los grupos históricamente excluidos.

La anterior situación impide el acceso efectivo y equitativo a derechos fundamentales como la salud, la justicia, la educación y la seguridad social, profundizando las condiciones de desigualdad y marginación estructural que estos grupos ya enfrentan.

Las personas adultas mayores² se encuentran en una posición especialmente vulnerable debido a múltiples factores que las colocan en desventaja estructural frente a prácticas corruptas. En términos de políticas públicas, esta vulnerabilidad no deriva únicamente de su edad, sino de la intersección de identidades sociales como género, discapacidad, nivel educativo o etnicidad que agravan las barreras en el acceso a servicios y recursos (UNECE, 2023).

Según el *Policy Brief No. 28* de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE), uno de los principales desafíos es la invisibilidad de las capacidades y necesidades de las personas mayores en la formulación de políticas, muchas veces derivada de la escasez de datos desagregados y de su limitada participación en la toma de decisiones.

Estas condiciones se ven agravadas por contextos de discriminación institucional (edadismo), falta de mecanismos adecuados de

² La vejez como construcción social reconoce que la edad avanzada no es un simple marcador biológico, sino una categoría modelada por discursos, normas culturales e instituciones que definen qué significa “envejecer” en distintos contextos (Parales & Dulcey-Ruiz, 2013; Gilleard, 2023). Esta perspectiva permite entender mejor las dinámicas de exclusión y edadismo que enfrentan las personas adultas mayores, así como la relevancia de sus voces para transformar dichas estructuras. Estas condiciones se ven agravadas por contextos de discriminación institucional (edadismo), falta de mecanismos adecuados de protección y exclusión de programas diseñados para reducir desigualdades. La corrupción puede manifestarse en la forma de desvío o malversación de recursos asignados a pensiones, salud, cuidados a largo plazo, vivienda, programas de asistencia económica o acceso a la justicia, lo que impacta negativamente en la autonomía, bienestar y dignidad de las personas mayores. En este sentido, la UNECE subraya la urgencia de adoptar un enfoque basado en derechos humanos, orientado al curso de vida y sensible al género, que garantice tanto la resiliencia individual como la justicia social (UNECE, 2023, pp. 2-4).

protección y exclusión de programas diseñados para reducir desigualdades. La corrupción puede manifestarse en la forma de desvío o malversación de recursos asignados a pensiones, salud, cuidados a largo plazo, vivienda, programas de asistencia económica o acceso a la justicia, lo que impacta negativamente en la autonomía, bienestar y dignidad de las personas mayores. En este sentido, la UNECE subraya la urgencia de adoptar un enfoque basado en derechos humanos, orientado al curso de vida y sensible al género, que garantice tanto la resiliencia individual como la justicia social (UNECE, 2023, pp. 2-4).

Este artículo se inscribe en la obra colectiva titulada *A diez años de la reforma al sistema anticorrupción en México: Buenas prácticas en Anticorrupción, Derechos Humanos y Bienestar Social*, cuyo objetivo general es reflexionar, desde una mirada crítica y propositiva, sobre los avances, obstáculos y áreas de oportunidad que ha representado la reforma al sistema anticorrupción en México, integrando enfoques transversales de derechos humanos, bienestar y justicia social. Bajo esa premisa, se propone analizar la relación entre corrupción y envejecimiento a partir de un enfoque interseccional e inclusivo que permita comprender cómo opera la corrupción en la vida cotidiana de las personas mayores.

Mediante una metodología cualitativa, se integrarán testimonios directos recabados en espacios participativos (foros) donde las personas adultas mayores reflexionaron sobre su acceso a servicios, derechos y participación. A través de este análisis, se identificarán principales barreras, impactos diferenciados y propuestas de política pública que permitan fortalecer los mecanismos institucionales desde una lógica de justicia intergeneracional, transparencia e inclusión.

GRUPOS VULNERABLES Y CORRUPCIÓN

Desde un enfoque de derechos humanos, resulta indispensable considerar los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el ámbito internacional. En primer lugar, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ratificada por México en 2023, establece la obligación de prevenir, sancionar y erradicar toda forma de discriminación y violencia hacia las personas mayores, incluyendo aquellas derivadas de

prácticas corruptas que afectan el ejercicio de sus derechos (OEA, 2015). Por otro lado, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), ratificada por México en 2004, manda la adopción de medidas eficaces de prevención y participación ciudadana en el combate a la corrupción, prestando atención particular a los grupos en situación de vulnerabilidad (ONU, 2004).

La integración de estos marcos normativos es esencial para el diseño de políticas públicas que combatan la corrupción desde una perspectiva inclusiva y con enfoque interseccional.

Así, la corrupción, al operar de forma sistémica, afecta de manera desigual a distintos sectores de la sociedad, exacerbando condiciones de exclusión y precariedad que ya enfrentan los grupos en situación de vulnerabilidad. En este sentido, las políticas anticorrupción deben reconocer la existencia de impactos diferenciados y diseñar estrategias que aborden las particularidades de cada grupo con base en un enfoque interseccional y de derechos humanos.

Las mujeres y niñas, por ejemplo, enfrentan una doble carga de discriminación estructural y violencia de género que se manifiesta de forma particularmente grave en contextos de corrupción. Esta relación se evidencia cuando, por ejemplo, el acceso a servicios de salud, educación o justicia queda condicionado al pago de sobornos o a la realización de favores sexuales, práctica que ha sido reconocida como una forma específica de corrupción sexualizada.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2020), este tipo de corrupción, también conocida como sextorsión, representa una manifestación del abuso de poder profundamente invisibilizada, en la cual el sexo se convierte en la moneda de cambio exigida por funcionarios o personas en posiciones de autoridad. Este fenómeno limita gravemente la agencia de las mujeres, refuerza su exclusión, vulnera su dignidad y perpetúa la impunidad, al estar ausente o ser ambigua su tipificación jurídica en múltiples contextos institucionales.

Los pueblos indígenas y comunidades étnicas frecuentemente experimentan exclusión institucional, despojo territorial y falta de consulta previa sobre decisiones que les afectan. La corrupción agrava esta situación al permitir procesos ilegales de explotación de recursos

o desvío de fondos destinados a programas de desarrollo (OHCHR, 2019).

Las personas con discapacidad suelen enfrentar mayores barreras para acceder a mecanismos de denuncia y justicia, debido a obstáculos físicos, comunicacionales y actitudinales. La falta de transparencia en los recursos dirigidos a su atención refuerza su marginación (PNUD, 2022).

En el caso de migrantes y personas refugiadas, la corrupción se manifiesta en abusos de autoridad, cobros indebidos, discriminación en la atención institucional o en redes ilegales de tráfico de personas. Estos factores incrementan su vulnerabilidad y dificultan su acceso a protección legal (UNODC, 2015).

Niñas, niños y adolescentes también se ven expuestos a contextos de corrupción que limitan su acceso a la educación, la salud y a entornos seguros. Según UNICEF (2024), la corrupción en programas sociales destinados a la infancia tiene consecuencias graves y duraderas en el desarrollo integral de esta población.

Finalmente, las personas adultas mayores, como se ha abordado en la introducción, son particularmente afectadas por prácticas corruptas que restringen su acceso a pensiones, servicios de salud, apoyos sociales o mecanismos de atención y protección. Esta afectación se ve agravada por el edadismo institucional, la invisibilización en el diseño de políticas públicas y la escasez de canales accesibles para denunciar irregularidades (UNECE, 2023).

Este panorama evidencia la necesidad de que los marcos anticorrupción no sean neutros ni generalistas, sino sensibles a las múltiples formas de discriminación y exclusión. Reconocer los impactos diferenciados es un paso fundamental para avanzar hacia políticas públicas verdaderamente inclusivas, eficaces y legítimas.

ENFOQUES DE INCLUSIÓN DE LA ONU EN POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN

Frente al impacto diferenciado que la corrupción genera en los grupos en situación de vulnerabilidad, las Naciones Unidas han promovido un cambio de paradigma en la formulación de estrategias

anticorrupción. Este nuevo enfoque parte del reconocimiento de que las políticas eficaces deben incorporar principios de derechos humanos, interseccionalidad y justicia social. En lugar de limitarse a sancionar conductas individuales, se busca transformar las estructuras institucionales que permiten la reproducción de prácticas corruptas, especialmente aquellas que afectan de forma desproporcionada a mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad, migrantes, niños y niñas, y personas adultas mayores.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), una política anticorrupción inclusiva debe cumplir al menos cinco objetivos fundamentales: fortalecer la participación ciudadana, garantizar el acceso a la justicia, promover la transparencia y la rendición de cuentas, adaptar programas a las necesidades de cada grupo, y fomentar la educación en integridad (UNODC, 2022).

Estos lineamientos coinciden con lo expresado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que subraya la necesidad de integrar marcos normativos con enfoque de derechos y adoptar mecanismos accesibles, eficaces y culturalmente adecuados (PNUD, 2023).

Diversos informes internacionales han señalado que el trabajo de cuidados, históricamente asumido por mujeres y personas mayores, constituye una dimensión esencial pero frecuentemente invisibilizada en las políticas públicas. En particular, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) destaca que la organización social del cuidado en la región caracterizada por la desigual distribución del trabajo no remunerado reproduce desigualdades estructurales que afectan a quienes realizan estas tareas sin reconocimiento, retribución ni protección social.

Este contexto favorece condiciones de exclusión y dependencia institucional, que pueden ser explotadas mediante prácticas corruptas, como el uso clientelar de apoyos públicos, la asignación discrecional de beneficios o la omisión deliberada de sectores sin poder político. Integrar la economía del cuidado como un eje estratégico de la recuperación con igualdad, como lo plantea la CEPAL, resulta indispensable para prevenir la captura institucional y promover una

agenda anticorrupción que reconozca los derechos de las personas que cuidan y de quienes requieren cuidados (CEPAL, 2021).

Además, organismos como UNICEF y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) han subrayado la necesidad de generar datos desagregados, consultas inclusivas y mecanismos accesibles de denuncia, particularmente en comunidades rurales, indígenas o con altos niveles de marginación. La participación efectiva de las personas adultas mayores en estos espacios sigue siendo un reto pendiente, debido a la falta de adaptación institucional y al escaso reconocimiento de sus capacidades como agentes de cambio (UNECE, 2023).

Este enfoque inclusivo propuesto por la ONU no representa un complemento opcional, sino una condición indispensable para garantizar que las estrategias anticorrupción sean legítimas, efectivas y sostenibles en el tiempo. En el siguiente apartado se abordarán testimonios que permiten visibilizar cómo estas omisiones se traducen en experiencias de exclusión, revictimización o acceso limitado a derechos por parte de las personas mayores.

EXPERIENCIAS DE PERSONAS ADULTAS MAYORES

La presente sección se basa en el análisis cualitativo de 38 horas de grabaciones provenientes de dos jornadas de trabajo con personas adultas mayores en Tlaxcala. El estudio³ se sustenta en una base de

³ El estudio empleó una metodología cualitativa, orientada a captar las percepciones y experiencias de las personas adultas mayores (PAM) en torno a sus derechos humanos y la implementación de políticas públicas destinadas a su protección. Para ello, se llevaron a cabo dos jornadas de trabajo. La primera se realizó el 9 de agosto de 2024 en las oficinas centrales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala (CEDHT), mientras que la segunda tuvo lugar el 17 de octubre de 2024 en el municipio de Ixtenco, Tlaxcala. En total, participaron 210 personas, generándose 38 horas de grabaciones que posteriormente fueron transcritas y analizadas mediante técnicas de análisis de discurso. Las mesas de discusión fueron organizadas temáticamente, permitiendo un diálogo profundo sobre los aspectos más relevantes en la vida de las PAM en el contexto de Tlaxcala. La CEDHT fue la encargada de la convocatoria, extendiendo invitaciones a varios municipios de la región. Cada municipio distribuyó la invitación entre sus habitantes mayores, de manera que aquellos interesados

pudieran asistir y expresar sus experiencias y perspectivas. Esta autoselección de participantes resultó en un grupo motivado y dispuesto a colaborar, aportando así un espectro diverso de vivencias en relación con sus derechos.

Las mesas abordaron temáticas centrales del proyecto, incluyendo la autopercepción de la vejez, la interacción con el entorno físico y social, y temas fundamentales como la salud, la seguridad alimentaria, el trabajo y la economía, y la violencia y abuso que algunas personas mayores experimentan. Otros temas explorados fueron la institucionalización de las PAM, el uso y las barreras en el acceso a la tecnología, la interacción con instituciones públicas y programas sociales, y la satisfacción con la vida. Cada mesa contó con facilitadoras y facilitadores con demostrada capacidad que promovieron un ambiente de respeto y apertura, alentando a los participantes a expresar sus pensamientos y sentimientos en un espacio seguro y libre de juicios.

Durante las sesiones, con el consentimiento de las personas participantes, se grabaron todas las intervenciones para asegurar un registro fiel y completo de las discusiones. Posteriormente, estas grabaciones fueron transcritas detalladamente, preservando el lenguaje y los matices expresados por las PAM. La transcripción minuciosa de los diálogos permitió construir una base sólida de datos para el análisis, en el cual se podían identificar las opiniones y experiencias individuales y colectivas.

Para el análisis de los datos, se empleó un enfoque de análisis temático. Este método cualitativo facilitó la identificación de patrones y temas recurrentes, lo que permitió una comprensión estructurada de los problemas y desafíos que enfrentan las PAM. El proceso de análisis se desarrolló en tres etapas. En la primera etapa de codificación inicial, se revisaron las transcripciones para extraer categorías preliminares relacionadas con los temas centrales del estudio, como barreras en el acceso a servicios o percepciones sobre el envejecimiento. En la segunda etapa, estas categorías fueron organizadas en temas mayores, agrupando frases y citas que reflejaran experiencias comunes entre los participantes. Este proceso de categorización permitió sintetizar el vasto volumen de datos en áreas significativas que representaran colectivamente las experiencias y percepciones de las PAM.

La última etapa se centró en la identificación de patrones y percepciones mediante la técnica de triangulación de datos. Esta técnica comparativa facilitó el análisis de las percepciones de los participantes entre las distintas mesas y destacó patrones emergentes, como la presencia de barreras estructurales, estigmas sociales o necesidades insatisfechas en áreas clave como salud y seguridad económica. La triangulación permitió no solo evaluar la frecuencia de ciertos temas, sino también comprender la intensidad y la carga emocional que los participantes asociaban a estos temas, proporcionando así una visión más profunda y completa de sus experiencias.

La metodología cualitativa empleada en este estudio, basada en dos jornadas de mesas de discusión y análisis temático, permitió identificar áreas clave para la mejora de las políticas públicas en favor de las personas adultas mayores.

información cualitativa, que da pauta a un ejercicio exploratorio no generalizable a toda la población adulta mayor del estado. No obstante, su valor interpretativo radica en la riqueza de los testimonios recogidos y en la identificación de patrones significativos sobre la vivencia cotidiana de la corrupción, el acceso a derechos y la interacción institucional. Esta aproximación permite abrir líneas de reflexión y acción para políticas públicas más sensibles a la diversidad, desde una perspectiva situada y con enfoque de derechos humanos.

Antes de presentar los resultados, se reconocen limitaciones que orientan su lectura: al tratarse de un muestreo no probabilístico derivado de convocatoria abierta, puede existir autoselección que sobrerrepresente perfiles con mayor agencia comunitaria; en consecuencia, la representatividad es acotada y los hallazgos no son generalizables, sino transferibles a contextos con condiciones socioterritoriales afines.

Asimismo, pueden presentarse sesgos de recuerdo y de deseabilidad social propios de la narrativa en dinámica grupal, privilegiando experiencias recientes o socialmente aceptables. La dispersión territorial y la brecha digital pudieron dejar subrepresentadas localidades rurales con menor conectividad. Finalmente, al tratarse de testimonios sobre vivencias subjetivas, se procuró su verificación externa mediante contraste con marcos normativos y reportes institucionales cuando fue posible.

Entre los hallazgos más significativos, destaca la vivencia cotidiana de la corrupción en ámbitos clave del bienestar. Una de las dimensiones más recurrentes fue el acceso a servicios de salud. Las personas adultas mayores denunciaron negligencia, trato desigual y prácticas que reflejan arbitrariedad en la atención, tales como condicionamiento del servicio a la entrega de dádivas, ausencia de medicamentos o atención preferente a quienes tienen influencias. “*A veces uno llega y el doctor no está, o te dicen que regreses otro día porque no hay sistema. Pero si le das algo al trabajador, te acomodan más rápido*”, relató una mujer. Otro testimonio señaló que: “*aunque tengas cita, si no eres conocido o no pagas, no te atienden bien. Y muchos no tenemos para eso*”.

Estas expresiones reflejan una práctica institucionalizada de exclusión que deteriora la confianza en el sistema público de salud.

En el ámbito económico, las participantes relataron estrategias de subsistencia marcadas por la precariedad y la desigualdad en el acceso a programas sociales. Una mujer compartió: “*Yo me hago bolitas y luchó para salir adelante. Mis hijos apenas tienen para ellos, yo ya no quiero ser carga*”. Otro participante comentó: “*Nunca supe que podía recibir apoyo. Nadie nos avisa, y cuando preguntas, te dicen que ya cerraron o que no estás en la lista*”. Esta desinformación estructural y el control de los padrones por actores políticos locales fueron señalados como mecanismos que condicionan el acceso a derechos.

Respecto a situaciones de violencia, emergieron múltiples formas de maltrato en el ámbito familiar y comunitario. Una mujer narró: “*Mi hermana me golpea con su bastón y me grita que le robé, pero yo no he hecho nada. Nadie le dice nada porque ya están cansados*”. Otra expresó: “*Mi hijo y su esposa me sacaron de la casa que era mía. Ahora vivo con una vecina, pero no tengo dónde ir si ella se cansa*”. Estas experiencias dan cuenta de formas de violencia patrimonial, física y psicológica, muchas veces invisibles para las instituciones encargadas de atenderlas.

En la discusión sobre derechos humanos, se observó una percepción extendida de abandono institucional. “*Nos ven como estorbos. En las oficinas nadie te explica nada y se desesperan si preguntas*”, relató una participante. Otro agregó: “*Los hijos ya no respetan, pero tampoco las autoridades. Uno va al DIF y te miran como si estorbaras*”. La falta de mecanismos accesibles y la exclusión por edad o analfabetismo digital fueron señalados como barreras recurrentes para ejercer derechos y presentar denuncias.

Respecto a la percepción de la vejez, se evidenció una diversidad de experiencias. Un hombre dijo: “*A los 83 años sentí que ya no servía. Me dolían las piernas, no podía ayudar y me sentí inútil*”. En contraste, otra persona comentó: “*Yo sigo trabajando porque no me gusta depender. A mi edad todavía puedo, y eso me hace sentir viva*”. Ambas expresiones muestran cómo el entorno social e institucional puede reforzar o contrarrestar la pérdida de sentido asociada al envejecimiento.

Pese a este panorama, también se documentaron experiencias resilientes. Varias personas compartieron iniciativas comunitarias orientadas a la defensa de sus derechos, el cuidado mutuo y la promoción de una cultura de respeto. “*Formamos un grupo hace 18 años y seguimos activos. Hacemos talleres, compartimos lo que sabemos, y eso nos*

une”, expresó una mujer. Otra añadió: “*Aquí en la comunidad nos ayudamos. Si alguien se siente mal, lo visitamos o llevamos algo de comer: Eso nos mantiene fuertes*”. Estas prácticas refuerzan el argumento de que las personas mayores no son únicamente sujetos pasivos de protección, sino agentes activos de transformación.

Estas vivencias permiten afirmar que las personas adultas mayores enfrentan múltiples formas de corrupción estructural, que se expresan en negligencia, desinformación, exclusión, violencia institucional y relaciones clientelares. A su vez, también muestran que, cuando se les brinda un espacio seguro y horizontal, son capaces de analizar críticamente su realidad y proponer alternativas para la construcción de una sociedad más justa e incluyente.

RESULTADOS

Los hallazgos derivados del análisis cualitativo permiten identificar seis áreas clave en las que la corrupción impacta directa o indirectamente en los derechos humanos de las personas adultas mayores (PAM): salud, acceso a apoyos sociales, trato institucional, violencia en el entorno familiar, exclusión digital y participación comunitaria.

En primer lugar, se documenta una percepción generalizada de negligencia y arbitrariedad en los servicios de salud, reflejada en testimonios que evidencian favoritismos, carencias sistemáticas y exigencias informales para recibir atención. Esta situación reproduce desigualdades estructurales y compromete el derecho a la salud de las PAM, especialmente de quienes no cuentan con redes de apoyo o ingresos suficientes.

En segundo lugar, el acceso a apoyos económicos y programas sociales aparece condicionado a mecanismos de discrecionalidad política, clientelismo o desinformación. La falta de canales claros y accesibles para conocer derechos, así como la dependencia de intermediarios, refuerza una cultura de exclusión y control político que vulnera el principio de universalidad en la protección social.

En el ámbito familiar, se identifican patrones de violencia intrafamiliar, incluyendo maltrato físico, despojo patrimonial y abandono, que en muchos casos no son reconocidos ni atendidos por las insti-

tuciones. Esta omisión institucional representa una forma de corrupción pasiva que naturaliza la impunidad en contextos privados.

Respecto al trato institucional, se identifica una cultura de atención basada en prejuicios edadistas, burocracia inaccesible y procesos deshumanizados que impiden a las PAM ejercer plenamente sus derechos. La ausencia de protocolos diferenciados para personas mayores se traduce en una vulneración sistemática que refuerza la exclusión.

Por otra parte, la exclusión digital representa una barrera emergente con impactos profundos. Las plataformas electrónicas para trámites, denuncias y programas de asistencia no contemplan las habilidades, accesos ni acompañamientos requeridos por muchas PAM. Esta brecha tecnológica es aprovechada por actores que se benefician de su intermediación, favoreciendo prácticas corruptas o de aprovechamiento económico.

Finalmente, el análisis permitió identificar experiencias comunitarias de organización, resiliencia y exigibilidad de derechos. Los grupos de adultos mayores constituyen espacios de resistencia que fortalecen el tejido social y la agencia colectiva. Reconocer, fortalecer y proteger estos espacios es fundamental para diseñar políticas anticorrupción que no sólo castiguen, sino que transformen las estructuras de exclusión.

Los resultados evidencian que la corrupción no es sólo una desviación ética o legal, sino una condición estructural que restringe el acceso a derechos fundamentales de las personas adultas mayores. Las políticas públicas anticorrupción deben reconocer estas formas de impacto y construir estrategias con enfoque interseccional, participativo y basado en derechos humanos.

POLÍTICAS PÚBLICAS RECOMENDADAS

En consonancia con la línea temática del presente libro colectivo, centrada en reflexionar críticamente sobre los avances, desafíos y buenas prácticas a diez años de la reforma al sistema anticorrupción en México, las propuestas formuladas en este apartado se fundamentan en la información cualitativa recabada directamente de personas adultas mayores en contextos participativos. Estas recomendaciones

no solo dan cuenta de omisiones institucionales o prácticas irregulares, sino que visibilizan las fallas estructurales del sistema anticorrupción para incorporar, proteger y empoderar a grupos históricamente excluidos. En ese sentido, las medidas sugeridas constituyen aportaciones concretas para robustecer la legitimidad, eficacia y alcance del sistema anticorrupción, integrando un enfoque de derechos humanos, equidad generacional y bienestar social. Lejos de tratarse de soluciones genéricas, cada propuesta responde a una experiencia vivida, expresada y reflexionada colectivamente por quienes enfrentan la corrupción desde la vulnerabilidad y la resistencia cotidiana.

Las propuestas de política pública presentadas a continuación derivan directamente del análisis de las experiencias y percepciones compartidas por personas adultas mayores durante dos jornadas de trabajo participativo realizadas en el Estado de Tlaxcala. La evidencia obtenida mediante esta metodología cualitativa permite identificar brechas institucionales, prácticas normalizadas de corrupción y formas de exclusión estructural que afectan a este grupo poblacional. Las recomendaciones no surgen de un diagnóstico técnico externo, sino de las voces de quienes viven de forma cotidiana las consecuencias de la corrupción y la negligencia institucional. Por ello, las siguientes propuestas buscan traducir esas demandas legítimas en acciones concretas de política pública con enfoque de derechos humanos:

1. Establecer protocolos diferenciados de atención para personas adultas mayores en instituciones públicas, que garanticen accesibilidad física, lingüística, digital y trato digno, como respuesta a los numerosos testimonios que relataron maltrato, falta de explicaciones claras y desatención reiterada.
2. Transparentar los padrones y procesos de asignación de programas sociales, implementando auditorías ciudadanas y mecanismos de fiscalización comunitaria, dada la percepción generalizada de discrecionalidad, favoritismo político y uso clientelar en la distribución de apoyos.
3. Crear unidades móviles y ventanillas itinerantes en zonas rurales o de difícil acceso, como solución ante las múltiples barreras para realizar trámites presenciales y digitales, especialmente en comunidades con escasa infraestructura.

4. Promover programas de alfabetización digital dirigidos a personas adultas mayores, con metodologías accesibles y enfoque gerontológico, que les permitan acceder directamente a servicios y canales de denuncia, reduciendo su dependencia de intermediarios y evitando abusos asociados a la brecha tecnológica.
5. Fortalecer el acceso a servicios de salud, garantizando la disponibilidad de personal especializado, medicamentos y atención sin condicionamientos, como fue exigido por quienes denunciaron negligencia médica y corrupción en la atención prioritaria.
6. Impulsar el reconocimiento institucional de redes comunitarias de personas adultas mayores, a través de su inclusión en mecanismos de planeación y evaluación de políticas públicas, reconociendo su rol como espacios organizativos, de autocuidado y exigencia de derechos.
7. Implementar campañas de sensibilización intergeneracional sobre los derechos de las personas mayores y los efectos de la corrupción, con estrategias de difusión accesibles, como radio comunitaria y materiales visuales, para fortalecer la cultura de la legalidad y la corresponsabilidad social.
8. Establecer canales de denuncia confidenciales, gratuitos y culturalmente adecuados, con acompañamiento jurídico y psicosocial, como medida ante el temor, desconocimiento o normalización de las prácticas corruptas y los abusos institucionales.
9. Incorporar la participación directa de personas adultas mayores en observatorios ciudadanos o consejos consultivos anticorrupción, como actoras legítimas de vigilancia, evaluación y co-diseño de políticas con enfoque inclusivo.
10. Transversalizar el enfoque de envejecimiento activo y digno en la política anticorrupción estatal y municipal, reconociendo a las personas adultas mayores no solo como destinatarias de protección, sino como titulares de derechos y agentes transformadores del entorno social e institucional.

Estas recomendaciones constituyen una propuesta de hoja de ruta para la construcción de políticas anticorrupción que reconozcan

las desigualdades generacionales y aborden de forma específica las condiciones que reproducen la exclusión y la injusticia hacia las personas adultas mayores.

CONCLUSIONES

Los hallazgos presentados en este artículo permiten afirmar que la corrupción constituye una forma de violencia estructural que afecta de manera diferenciada y persistente a los grupos en situación de vulnerabilidad. Este fenómeno, cuando se entrelaza con la discriminación estructural, la exclusión social y la precarización institucional, profundiza las brechas de desigualdad y compromete el ejercicio pleno de los derechos humanos. Bajo este marco, se adoptó una mirada particular hacia las personas adultas mayores, como uno de los sectores históricamente invisibilizados en las políticas anticorrupción.

A partir de un enfoque cualitativo, centrado en sus percepciones, experiencias y narrativas, se evidenció que la corrupción no es solo una práctica ilegal o administrativa, sino una trama cotidiana que vulnera su autonomía, dignidad y acceso a servicios esenciales. El condicionamiento de apoyos sociales, la opacidad en los padrones de beneficiarios, la negligencia institucional y la falta de canales accesibles de denuncia conforman un entramado que perpetúa su exclusión.

El estudio también muestra que las personas adultas mayores no son únicamente víctimas de la corrupción, sino también agentes con capacidad de análisis, organización y propuesta. Sus testimonios reflejan una voluntad activa de incidir en las políticas públicas desde una perspectiva situada, con enfoque de derechos humanos y justicia intergeneracional.

En este sentido, las recomendaciones formuladas como la adopción de protocolos diferenciados, la fiscalización participativa y la inclusión digital gerontológica, se proponen como respuestas éticas y estructurales ante un sistema que, en muchas ocasiones, margina en vez de proteger. Reconfigurar las políticas anticorrupción desde esta lógica implica reconocer la pluralidad de vivencias y la urgencia de integrar mecanismos que no solo atiendan las desigualdades, sino que las transformen.

Finalmente, los foros desarrollados en este estudio deben entenderse como prácticas de gobernanza democrática que fortalecen la legitimidad institucional. Al abrir espacios genuinos de escucha para quienes han sido históricamente excluidos, se avanza en la consolidación de políticas públicas más inclusivas, en sintonía con el principio de *no dejar a nadie atrás* de la Agenda 2030. Incorporar la voz de las personas mayores en el diseño, monitoreo y evaluación de estrategias anticorrupción no es solo una medida participativa: es una condición necesaria para construir una democracia sustantiva basada en la integridad, la igualdad y la justicia social.

Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Panorama social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1). Santiago: Naciones Unidas. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46688>
- Comisión Económica para Europa (UNECE). (2023). *Policy Brief on Ageing No. 28: Older persons in vulnerable situations - Ensuring resilience and equality*. Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado de: <https://unece.org/sites/default/files/2024-12/ECE-WG.1-42-PB28.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2024). *Childhood and Corruption Report*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/media/139146/file/Childhood-and-Corruption-Report-2024.pdf>
- Landell-Mills, P., & Ansley, R. (2021). *Citizens Against Corruption: Report from the Front Line*. TAP Network. Recuperado de: <https://tapnetwork2030.org/wp-content/uploads/2021/08/Citizens-Against-Corruption-by-Pierre-Landell-Mills-Rachel-Ansley.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2015). *National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2020). *The gendered dimensions of corruption: A gender analysis of corrupt practices and gender equality*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2022/THE_TIME_IS_NOW_ES_FINAL_10.03.2022.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (2019). *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. UNODC.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Recuperado de:
- Parales, C. J., & Dulcey Ruiz, E. (2013). La construcción social del envejecimiento y de la vejez. *Cuadernos de Trabajo Social*, 14, 125-161. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/805/80534209.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *Informe sobre desarrollo humano 2021/2022: Tiempos inciertos, vidas inestables*. Recuperado de: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22overviewsp.pdf>
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), 119-152. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119
- Transparencia Internacional. (2024). *Índice de Percepción de la Corrupción 2024*. Recuperado de: <https://www.transparency.org/es/press/2024-corruption-perceptions-index-corruption-playing-devastating-role-climate-crisis>

SECCIÓN III

**ESTRATEGIAS PREVENTIVAS:
EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN
Y FORMACIÓN DE CULTURA
DE INTEGRIDAD**

Capítulo 12

Fomento a la Cultura Anticorrupción en México: Una Mirada Desde la Educación Básica

DRA. LAURA ERANDI CÁZARES ROSALES

*Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH)*

DR. JUAN MANUEL TELLO CONTRERAS

*Becario Posdoctoral adscrito a la Facultad de Historia de la
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH)*

Resumen. El presente estudio tiene por objeto reflexionar sobre la importancia del fomento a la cultura anticorrupción en México, a través de la formación educativa de nivel básico, para promover que la corrupción sea vista no sólo como algo ilegal, sino como algo inaceptable para la sociedad, que la lesiona y que frena su desarrollo. Para dar fundamento a dicha reflexión se consideran las disposiciones legislativas en materia educativa, a partir de la reforma anticorrupción de 2015 y su relación con los mapas curriculares implementados para el nivel primaria durante los últimos diez años. A una década de esta reforma, resulta crucial analizar sus avances y desafíos, especialmente en materia de buenas prácticas anticorrupción, su vinculación con los derechos humanos y su impacto en el bienestar social.

Se trata de una investigación que identifica los aspectos fundamentales de la reforma entorno a la educación básica y que analiza los contenidos curriculares correspondientes para establecer relaciones que nos permiten determinar sus alcances en la formación de estudiantes respecto de la cultura anticorrupción, delimitando aspectos como: valores, actitudes, prácticas o normas que orienten hacia la prevención y el rechazo a la corrupción en cualquier tipo o nivel de interacción social.

La educación básica resulta un pilar para el cambio de paradigma respecto de un tema como la corrupción en México, es un medio que puede contribuir significativamente a la generación de una conciencia colectiva que valore la integridad, la honestidad y la denuncia ciudadana como mecanismos efectivos para desalentar la corrupción.

Palabras Clave: Cultura anticorrupción, Ley General de Educación, Mapas curriculares de educación primaria, México, Formación educativa básica.

Abstract. The present study aims to reflect on the importance of fostering an anti-corruption culture in Mexico through basic-level education, promoting the perception of corruption not only as an illegal act but as a socially unacceptable behavior that harms and hinders societal development. To support this reflection, the study examines legislative provisions in education stemming from the 2015 anti-corruption reform and their relationship with primary school curricula implemented over the past decade. A decade after this reform, it is crucial to assess its progress and challenges, particularly regarding anti-corruption best practices, their connection to human rights, and their impact on social well-being.

This research identifies key aspects of the reform concerning basic education and analyzes corresponding curricular content to establish connections that allow for an evaluation of its effectiveness in shaping students' understanding of anti-corruption culture. The study delineates elements such as values, attitudes, practices, and norms that guide the prevention and rejection of corruption in all forms and levels of social interaction.

Basic education serves as a cornerstone for shifting the paradigm on an issue like corruption in Mexico. It is a means that can significantly contribute to fostering a collective consciousness that values integrity, honesty, and civic accountability as effective mechanisms to deter corruption.

Keywords: Anti-corruption Culture, General Law of Education, Primary Education Curricula, Mexico, Basic Educational Training.

INTRODUCCIÓN

La corrupción en México representa uno de los principales obstáculos para el desarrollo social. Los esfuerzos legislativos para combatirla, los índices de percepción siguen mostrando retrocesos significativos, lo que evidencia la necesidad de abordar el problema desde sus raíces culturales y formativas. La educación básica asume un papel estratégico como agente transformador de valores y actitudes que fortalezcan la honestidad y la integridad del individuo.

La incorporación de disposiciones anticorrupción en la Ley General de Educación de 2019, marcan un cambio de paradigma que trasciende la fiscalización pública, sienta las bases para que los estudiantes reconozcan la ilegalidad de la corrupción y comprendan su impacto negativo en la sociedad.

El presente trabajo analiza la forma en la que los mapas curriculares y los libros de texto de formación cívica y ética (edición 2022) integran contenidos relacionados con la cultura anticorrupción para delimitar los alcances de su fomento desde la educación primaria en México a diez años de la reforma constitucional.

El trabajo está organizado en cinco secciones, primero se delimita el concepto de cultura anticorrupción y su fundamento normativo; segundo, se describen las disposiciones de la Ley General de Educación en la materia; tercero, se examinan los mapas curriculares de 2015-2025 y los libros de texto vigentes; cuarto, se presentan los resultados del análisis; y, por último, se exponen las conclusiones y algunas recomendaciones. Con ello, se busca presentar un diagnóstico crítico y propuestas de mejora que potencien el papel de la escuela como medio transformador y de fomento a la cultura anticorrupción en México.

DESARROLLO. CULTURA ANTICORRUPCIÓN

Es importante enmarcar el concepto de cultura anticorrupción desde la perspectiva que se pretende abordar. Desde una dimensión que nos permita reflexionar sobre sus alcances en las conductas sociales, si estas reciben impactos formativos desde la educación en edades tempranas. Los contextos de cada país generan la percepción de la corrupción por parte de sus ciudadanos y, derivado de ello, se promueve o no, de modo que existen países en los que no representa un problema o un tema que preocupe atender, como pueden ser Dinamarca o Finlandia que en el ranking publicado por Transparency International (2025) obtuvieron los niveles en el Índice de la Percepción de Corrupción más bajos.

Siguiendo la misma fuente, México ha experimentado un deterioro significativo en su lucha contra la corrupción en la última década. En 2014, el país obtuvo un puntaje de 35/100 en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), donde 0 indica altos niveles de corrupción percibida y 100 una administración pública limpia. Para 2025, esta calificación cayó a 26/100, ubicando a México como uno de los peores evaluados entre los países de la OCDE y en el puesto 140 de 180 naciones analizadas (Transparency International 2025).

Este retroceso refleja problemas estructurales, como la impunidad generalizada, la debilidad institucional y la aparente falta de resultados concretos del Sistema Nacional Anticorrupción (creado en 2015). A pesar de reformas legales y discursos políticos, se ha erosionado la confianza ciudadana.

Por ello, en el contexto mexicano resulta fundamental trabajar para combatirla, y una forma de hacerlo es a través de la educación escolar. La cultura anticorrupción comprende valores, principios, prácticas sociales o institucionales que orientan al rechazo, la prevención o la sanción de cualquier forma de corrupción. Se trata de generar conciencia sobre las repercusiones para el desarrollo social y sobre el compromiso ético entorno a responsabilidades públicas como la transparencia o la rendición de cuentas.

En México, la transparencia y la rendición de cuentas han sido los temas preponderantes en el discurso legislativo sobre el combate a la corrupción. Las disposiciones de la reforma constitucional anticorrupción de 2015, enfatizaron sobre las responsabilidades y sanciones de servidores públicos y de particulares sobre faltas administrativas graves o hechos de corrupción, sobre los órganos internos de control o sobre la función de fiscalización de los recursos públicos de la Auditoría Superior de la Federación (Congreso de la Unión, 2015).

El artículo 113 de dicha reforma constitucional señala al Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia coordinadora entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción (Congreso de la Unión, 2015), dando espacio para trabajar, desde esta instancia y desde los Sistemas Anticorrupción Estatales por transformar la percepción ciudadana y fomentar la cultura anticorrupción en un sentido más amplio, a partir de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que en su artículo 2, numeral IV establece:

Son objetivos de esta ley: ...Establecer las directrices básicas que definen la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuisión y combate a la corrupción... (Congreso de la Unión, 2016, p. 2)

Esta disposición no sólo se centra en la función pública o en la fiscalización de los recursos públicos, sino que expone una idea

más general de la que pueden surgir políticas públicas dirigidas a la prevención y el combate a la corrupción desde todos los ámbitos sociales.

Ahora bien, en materia educativa de manera específica, es en 2019, cuando en la Ley General de Educación (LGE) se considera dentro de la función de la nueva escuela mexicana el fortalecer el tejido social para evitar la corrupción (Congreso de la Unión, 2019) tenemos entonces, una disposición normativa que orienta desde la educación formal al cambio de paradigma, que promueve la idea de que desde las escuelas se pueda fomentar la conciencia ética sobre cualquier acto de corrupción, incluidos los de la vida cotidiana (pagar “mordidas”, colarse en la fila, copiar en un examen) y con ello, contribuir a la cultura anticorrupción en el contexto mexicano.

Así la cultura anticorrupción es un concepto amplio, comprende aspectos que van más allá del enfoque en la transparencia y la rendición de cuentas, que también resultan trascendentales para combatir el fenómeno. Desde esta mirada, Klitgaard (1991) además de proponer que la corrupción puede traducirse en la fórmula Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Transparencia o Rendición de cuentas, también destaca la necesidad de cambiar normas informales y prácticas institucionales para combatir la corrupción.

Asimismo, Rose-Ackerman (1999) destaca la importancia de las instituciones y las normas informales, señala que combatir la corrupción requiere de un cambio cultural que incluya educación cívica, ética pública y participación ciudadana.

Otro planteamiento acorde es el expuesto por Jonhston (2005) quien señala que una cultura anticorrupción debe basarse en mecanismos democráticos y participación cívica activa, más allá de sanciones formales. O bien, la propuesta de Transparency International (2017) que define la cultura anticorrupción como una transformación de las normas sociales hacia una “tolerancia cero” frente a actos corruptos; impulsa la integridad como base para esta cultura, tanto en instituciones como en la ciudadanía.

Para trabajar sobre una estructura guía, la cultura anticorrupción se puede integrar en leyes, políticas públicas y estrategias vinculadas con principios de legalidad, ética pública, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Para los fines de

este estudio, desde el ámbito internacional podemos considerar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que reconoce la importancia de promover una cultura de integridad, honestidad y responsabilidad pública como parte de las estrategias anticorrupción, y que en su artículo 13, numeral 1, inciso c, establece: “Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios...” (Naciones Unidas, 2004, p. 16).

En el ámbito nacional, además del marco normativo que se ha comentado, se puede abordar la Política Nacional Anticorrupción de 2020, creada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y que considera entre las prioridades de su cuarto eje estratégico, la promoción de la cultura de integridad y el combate a la corrupción, así como la colaboración con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

A partir de lo expuesto, se puede ubicar el fomento a la cultura anticorrupción en México, como una prioridad para el desarrollo social. Conocer y dar seguimiento a las políticas públicas que se generan en la materia resulta fundamental, involucrar a la sociedad en general desde sus diversos ámbitos es una meta a cumplir en este contexto y un sector como el educativo, desde su nivel básico, puede ayudar en gran medida, por ello es importante analizar cuáles son las disposiciones de la legislación mexicana en la materia y qué relación tienen con los contenidos temáticos de las asignaturas vinculadas, para reflexionar sobre sus alcances en la percepción de la corrupción en las siguientes generaciones.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y SUS DISPOSICIONES ANTICORRUPCIÓN

Desde el ámbito educativo, la cultura anticorrupción, puede abordarse a partir de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2019 (cuatro años después de la reforma constitucional anticorrupción de 2015). Esta ley, expone de

manera explícita disposiciones en materia educativa relacionadas con el combate a la corrupción.

En sus artículos tercero y quinto habla sobre el fomento a la participación activa de los integrantes de la sociedad y del sistema educativo para contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los habitantes del Estado, así también, sobre el derecho a la educación como un medio para ampliar los conocimientos que permitan alcanzar el desarrollo personal y contribuir a la transformación y el mejoramiento social (Congreso de la Unión, 2019). Disposiciones que resultan pertinentes para el fomento a la cultura anticorrupción desde la educación escolar.

Aquí cabe precisar que se ha seleccionado el nivel de educación primaria, por ser parte de los tres niveles de educación básica, porque tiene el carácter de obligatorio y porque es el primer nivel en el que aparecen asignaturas de educación cívica, que abordan la importancia de las conductas sociales en un marco de responsabilidad ética, individual y colectiva.

La Nueva Escuela Mexicana, señalada en el Título Segundo de esta Ley General de Educación, enmarca dentro de sus objetivos el desarrollo humano integral del educando, la reorientación de Sistema Educativo Nacional y el impulso a las transformaciones sociales dentro de la escuela y de la comunidad. En materia anticorrupción, señala en su artículo 12, fracción III:

Fortalecer el tejido social para evitar la corrupción, a través del fomento de la honestidad y la integridad, además de proteger la naturaleza, impulsar el desarrollo en lo social, ambiental, económico, así como favorecer la generación de capacidades productivas y fomentar una justa distribución del ingreso;... (Congreso de la Unión, 2019, p. 6).

Y en su artículo 13, fracciones II y III:

Se fomentará en las personas una educación basada en:

...II. La responsabilidad ciudadana, sustentada en valores como la honestidad, la justicia, la solidaridad, la reciprocidad, la lealtad, la libertad, entre otros;

III. La participación activa en la transformación de la sociedad, al emplear el pensamiento crítico a partir del análisis, la reflexión, el diálogo, la conciencia histórica, el humanismo y la argumentación para el mejoramiento de los ámbitos social, cultural y político... (Congreso de la Unión, 2019, p. 6).

Estos contenidos legislativos, pueden vincularse directamente con lo señalado en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para promover la cultura de la integridad, la honestidad y la responsabilidad públicas, iniciando desde la niñez. De igual modo, tienen relación con la Política Nacional Anticorrupción en lo que respecta a la posibilidad de colaboración con el sistema educativo para trabajar sobre la formación cívica, ética, de integridad y de derechos humanos.

En cuanto a los fines y la orientación integral del estudiantado, la nueva escuela mexicana, propone fomentar la honestidad, el civismo y los valores necesarios para transformar la vida pública, así como el respeto por los otros, la honradez y la participación democrática como base de la educación cívica (Congreso de la Unión, 2019).

Por otro lado, dicha legislación, en su artículo 20, considera el acompañamiento de las y los docentes en las trayectorias formativas de los educandos, para acercarlos a su realidad y transformarla de manera positiva (Congreso de la Unión, 2019). En el mismo sentido, en el artículo 23, señala el fomento de acciones para que docentes y estudiantes emitan sus opiniones en la elaboración de los planes y programas, a partir de los contextos nacionales y locales, en los enfoques humanista, social, crítico comunitario e integral de la educación (Congreso de la Unión, 2019). Y finalmente, expresa aspectos esenciales para el combate a la corrupción, armonizados con las ideas que se vienen comentando, al señalar en su artículo 30, numeral XV:

Los contenidos de los planes de estudios serán:

...El fomento de la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad, la protección de datos personales, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental y de las mejores prácticas para ejercerlo;... (Congreso de la Unión, 2019, p. 14)

Éstas últimas disposiciones, abren el espacio para la incorporación de contenidos que contribuyan a la construcción de la cultura anticorrupción, considerando, además de las opiniones de docentes y estudiantes, las condiciones de cada contexto en el país, teniendo como medio las asignaturas afines que como veremos en el siguiente

apartado, se desprenden de una estructura curricular que permite esta flexibilidad.

MAPAS CURRICULARES DE NIVEL PRIMARIA EN MÉXICO 2015-2025

Una vez delimitado el concepto de cultura anticorrupción y expuesto los aspectos que la comprenden desde la Ley General de Educación, en esta sección se examinan los mapas curriculares que incorporan contenidos sobre dicha cultura. No obstante, para comprender cabalmente este fenómeno educativo, resulta imprescindible analizar la evolución histórica de los modelos pedagógicos y los materiales didácticos implementados en México. Esta aproximación permitirá identificar tanto las continuidades como las transformaciones en la forma en que el sistema educativo ha integrado los valores de integridad y combate a la corrupción en sus planes y programas de estudio para el nivel básico. El análisis se centrará particularmente en los libros de texto gratuitos, por ser el principal recurso pedagógico utilizado y por su papel fundamental en la transmisión de contenidos curriculares.

Desde 2006 hasta 2024, el sistema educativo mexicano ha experimentado una serie de transformaciones curriculares que reflejan los cambios en las políticas públicas y los enfoques pedagógicos en torno a la formación cívica y ética. Estos modelos han abordado, en distintos grados la problemática de la corrupción, incorporando contenidos específicos en los libros de texto de educación primaria. A continuación, se presenta una descripción de esta evolución, destacando los avances y limitaciones en cada periodo.

Durante la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012), se implementó un modelo basado en el desarrollo de competencias desde la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), el modelo incluía la asignatura de Formación Cívica y Ética en los seis grados de primaria. En este periodo, los libros de texto abordaron valores fundamentales como la honestidad, la justicia y el respeto a las normas, aunque sin hacer referencia explícita al concepto de corrupción. Las actividades propuestas se centraban en dilemas morales genéricos, como la toma de decisiones éticas en situaciones

escolares cotidianas (Ruiz, 2012). Sin embargo, esta aproximación resultaba limitada, ya que no contextualizaba la corrupción como un fenómeno sistémico ni la vinculaba con problemáticas sociales más amplias.

Con la Reforma Educativa de 2013, impulsada durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se introdujeron ajustes significativos en los contenidos de Formación Cívica y Ética. Los libros de texto, actualizados entre 2014 y 2017, comenzaron a incluir conceptos clave como transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Cabe destacar que el mapa curricular de 2017 establece que la materia de Formación Cívica y Ética se imparte solo a los alumnos de cuarto, quinto y sexto de primaria (Secretaría de Educación Pública, 2017).

Por primera vez, se mencionaban las prácticas corruptas cotidianas, como el pago de “mordidas” o el tráfico de influencias, y se establecía una conexión con el recién creado Sistema Nacional Anticorrupción (2015) en los materiales dirigidos a sexto grado (Ruiz, 2012). A pesar de estos avances, el enfoque seguía siendo parcial, ya que los contenidos no profundizaban en las causas estructurales de la corrupción ni en su impacto en la desigualdad social.

Bajo la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), se promovió la Nueva Escuela Mexicana (NEM), que como se ha dicho, busca integrar un enfoque comunitario y de justicia social en la educación básica. Los libros de texto de Formación Cívica y Ética, rediseñados en 2021, incorporan módulos específicos sobre cultura de la legalidad, con ejemplos concretos de corrupción en México, como el desvío de recursos públicos o el nepotismo. De igual forma, se fomenta la denuncia ciudadana a través de plataformas gubernamentales y se establece un vínculo explícito con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas) (SEP, 2021). Este modelo intenta abordar la corrupción desde una perspectiva crítica, relacionándola con problemáticas sociales como la pobreza y la desigualdad.

El Programa Sectorial de Educación (PSE) 2020-2024, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo, establece un marco integral para combatir la corrupción en el sistema educativo mexicano,

articulando acciones preventivas y correctivas desde tres dimensiones clave: formación en valores, transparencia institucional y gestión de recursos. Se establece que los planes de estudio deberán promover la “cultura de la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad” y el conocimiento del derecho al acceso a la información pública gubernamental.

En síntesis, se aborda la corrupción no sólo como un problema a erradicar mediante la transparencia administrativa y la fiscalización, sino también como un desafío cultural y ético que debe ser combatido desde la raíz a través de una educación integral basada en valores como la honestidad, la integridad y el civismo, elementos que se buscan inculcar activamente mediante los planes de estudio de la Nueva Escuela Mexicana y la gestión transparente de los recursos educativos (Secretaría de Educación Pública, 2020).

Los componentes de la estructura curricular aluden a los elementos generales que se desagregan y direccionan en el siguiente conjunto.

Figura 1. Relación entre programas de estudio y codiseño



Fuente: Plan de Estudios para la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria 2022. P. 156

Lo anterior refiere a los apartados que conforman a los programas de estudio. A cómo se organizan y cómo se enseñan los obje-

tos de aprendizaje señalados en los campos formativos, mismos que cumplen con lo establecido en el artículo 29 de la LGE. Esto apunta al trabajo local del colectivo docente y de los Consejos Técnicos Escolares. Este proceso de contextualización de los contenidos nacionales estaría incompleto si el currículo de la educación preescolar, primaria y secundaria no reconoce espacios de codiseño curricular a nivel escolar para incorporar problemáticas, temas y asuntos comunitarios locales y regionales (Secretaría de Educación Pública, 2024).

El proceso de codiseño considera que el colectivo docente de cada escuela delibere en torno a los contenidos que será necesario integrar a los programas analíticos, de tal forma que ambas acciones: apropiación de contenidos nacionales y codiseño de contenidos locales, reconozcan estructuralmente los procesos de decisión curricular que las y los docentes llevan a cabo. Con lo hasta ahora dicho, es posible advertir que los programas sintéticos son incompletos por definición debido al contenido que habrá de incorporarse para cada campo en cada fase (ver figura 1).

La organización curricular por fases de acuerdo con el documento Plan de Estudio para la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria 2022 establece seis fases, en donde la fase 3 corresponde a primero y segundo de primaria; la fase 4 corresponde a tercero y cuarto de primaria y la fase 5 a los niveles de quinto y sexto (Secretaría de Educación Pública, 2024).

La siguiente tabla resume los objetivos, métodos y contenidos temáticos de cada uno de los libros de texto de primaria que corresponden a la materia de Formación Cívica y Ética.

Tabla 1. Objetivos, métodos y contenidos de los libros de texto de Formación Cívica y Ética de primero a sexto de primaria

Libro de texto	Objetivo	Método	Contenidos
Formación Cívica y Ética. Primer grado. Primaria	Que las alumnas y los alumnos de primaria en México conozcan y valoren la honestidad, la libertad, la equidad, la solidaridad, la justicia y la paz. Formación Cívica y Ética contribuye con la construcción de un actuar más responsable, comprometido y humano para resolver los problemas que nos afectan como sociedad. El trabajo conjunto de las familias y los docentes es imprescindible para lograr aprendizajes significativos para una vida saludable y un desarrollo integral de los alumnos.	Mediante experiencias cercanas a la realidad, se proponen contenidos y actividades para que los estudiantes reflexionen acerca de su vida cotidiana. Dentro de cada tema por bloque, hay una sección de observación, profundización y conclusión. Para conocer más sobre algunos temas, se presentan códigos QR. Al final de cada bloque se presenta una evaluación.	Bloque 1. Me conozco, me valoro y me cuido. Mi derecho a la identidad. Me expreso y tomo decisiones. Decido con responsabilidad. Bloque 2. Mis tradiciones y los grupos en los que participo. Niñas y niños con los mismos derechos. Convivimos en paz. Identifico conflictos y los resuelvo con respeto. Bloque 3. La justicia en la convivencia. Comprendo por qué hay reglas y acuerdos y reconozco a la autoridad. Me organizo para atender necesidades comunes en la escuela. Participo y llego a acuerdos para mejorar mi comunidad.
Formación Cívica y Ética. Segundo grado. Primaria			Bloque 1. Mi familia y mi comunidad me cuidan. Mis necesidades y mis derechos. Expreso lo que opino y lo que necesito. Actúo con responsabilidad. Bloque 2. Costumbres, tradiciones y creencias diferentes. Contribuir nos beneficia a todos. Igualdad entre mujeres y hombres. Resolvemos los conflictos de manera pacífica. Bloque 3. Para una mejor convivencia: apoyo a quien lo necesita y respeto las reglas. Acciones que realizan las autoridades para el bienestar colectivo. Acuerdo con otros cuidar el medio ambiente. Participo para tomar decisiones colectivas.

Libro de texto	Objetivo	Método	Contenidos
Formación Cívica y Ética. Tercer grado. Primaria			<p>Bloque 1. Reconozco mis capacidades y potencialidades para actuar. Las niñas y los niños tenemos derecho a una vida digna. Elijo lo que es mejor para mí y los demás. Soy capaz de tomar decisiones y elegir libremente.</p> <p>Bloque 2. Valoramos la diversidad de las lenguas. Reconozco la diferencia entre conflicto y violencia. Construimos juntos la igualdad. Seamos solidarios para convivir en paz, sin discriminación y sin violencia.</p> <p>Bloque 3. La justicia se relaciona con mis derechos. Comprendo la importancia de las normas y la función de las autoridades. Nuestras formas de organización social y política. Participo por la salud de nuestro planeta.</p>
Formación Cívica y Ética. Cuarto grado. Primaria			<p>Bloque 1. Soy valioso y merezco trato digno. Soy una persona con dignidad y capaz de ejercer mis derechos. Aprendo a tomar decisiones. Mis actos tienen consecuencias.</p> <p>Bloque 2. México, una nación pluricultural. Participo para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Participo en la construcción de la paz. Identifico mis emociones para aprender a resolver conflictos.</p> <p>Bloque 3. La justicia protege los derechos humanos y el bien común. Las autoridades y la procuración de justicia. Los mexicanos practicamos la democracia. Participo en la solución de problemas sociales y ambientales.</p>

Libro de texto	Objetivo	Método	Contenidos
Formación Cívica y Ética. Quinto grado. Primaria			<p>Bloque 1. Situaciones que afectan mi integridad personal. Ejerzo mi derecho a ser protegido. La libertad es mi derecho y garantiza mi pleno desarrollo. Acuerdos y compromisos para mejorar la convivencia.</p> <p>Bloque 2. Discriminación de personas o grupos. Igualdad entre personas y grupos. Igualdad entre personas y grupos. Cultura de paz como principio de vida. Aplicación justa de las normas.</p> <p>Bloque 3. Forma democrática de gobierno. Definimos intereses comunes. Atendemos las necesidades de la escuela y la comunidad. La ciudadanía ante los problemas ambientales.</p>
Formación Cívica y Ética. Sexto grado. Primaria			<p>Bloque 1. Principios para decidir ante un dilema. Respeto y hago respetar los derechos humanos. El ejercicio de las libertades. Libertad, derechos y bien común.</p> <p>Bloque 2. Respeto e igualdad entre culturas. Contra la violencia escolar y la discriminación. Colaboramos en la resolución de conflictos. Desafíos de la humanidad.</p> <p>Bloque 3. Normas para convivir con justicia. La democracia como forma de gobierno y de vida. Reconocemos los desafíos de nuestra comunidad. Acciones en favor del mundo.</p>

Fuente: elaboración propia con base en los libros de texto de Formación Cívica y Ética de 1ro a 6to grado, de la edición 2022.

A continuación, se examinan sistemáticamente los libros de texto de Formación Cívica y Ética de primero a sexto grado de educación

primaria (edición 2022), con el objetivo de identificar la presencia y tratamiento de contenidos relacionados con la cultura anticorrupción. La metodología implementada combinó técnicas cualitativas y cuantitativas, iniciando con una revisión exhaustiva de cada texto para localizar menciones explícitas a los términos “corrupción” y “anticorrupción”, así como conceptos asociados (honestidad, transparencia, integridad, etc.).

Posteriormente, se realiza un análisis de contenido para evaluar cómo se abordaban estas temáticas en cada grado, considerando: (1) la progresión pedagógica en complejidad conceptual, (2) las estrategias didácticas empleadas (ejercicios, casos prácticos, ilustraciones), y (3) la vinculación con el contexto institucional mexicano. Este proceso incluyó la comparación entre grados para identificar patrones evolutivos, así como la evaluación de coherencia con los planes de estudio vigentes. Adicionalmente, se contrastaron los hallazgos con documentos normativos como la Ley General de Educación y la Política Nacional Anticorrupción, para determinar el grado de alineación entre el marco legal y su concreción en los materiales educativos. La investigación también considera las implicaciones de cambios institucionales recientes, particularmente la transición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) a la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU), en la capacidad de evaluar la efectividad de estos contenidos.

A continuación, se muestran tablas comparativas que sistematizan los resultados por grado.

Tabla 2. Temas abordados con relación a la corrupción en el Libro de Formación Cívica y Ética de Primer Grado

Sección	Temática abordada	Relación con corrupción	Fortalezas	Limitaciones
Bloque 1	Normas de convivencia	Implícita: enseñar a seguir reglas básicas	Establece bases para el respeto a normas sociales	No diferencia entre normas escolares y sociales
Actividad	Compartir materiales	Implícita: fomento de la equidad	Desarrolla valores de justicia elemental	No vincula con conceptos de igualdad ante la ley

Sección	Temática abordada	Relación con corrupción	Fortalezas	Limitaciones
Bloque 2	Verdad y mentira	Implícita: valor de la honestidad	Introduce distinción básica verdad/mentira	No explora consecuencias sociales de la deshonestidad
Ilustración	Comportamiento honesto	Implícita: muestra acciones correctas	Presenta modelos positivos de conducta	Carece de reflexión sobre comportamientos negativos
Bloque 3	Cuidado de bienes comunes	Indirecta: responsabilidad compartida	Fomenta sentido de pertenencia comunitaria	No relaciona con mal uso de recursos públicos

Fuente: Elaboración propia con base en el libro de texto Formación Cívica y Ética de Primer Grado.

Tabla 3. Temas abordados con relación a la corrupción en el Libro de Formación Cívica y Ética de Segundo Grado

Sección	Temática abordada	Relación con corrupción	Fortalezas	Limitaciones
Bloque 1	Reglas y acuerdos	Implícita: importancia de cumplir normas	Establece bases para respeto a reglas colectivas	No diferencia entre normas escolares y sociales
Actividad	Elección de representantes	Indirecta: procesos democráticos básicos	Introduce concepto de votación justa	No menciona transparencia en procesos electorales
Bloque 2	Honestidad	Implícita: valoración de la verdad	Presenta situaciones cotidianas de honestidad	No aborda consecuencias sociales de la deshonestidad
Historieta	Resolución de conflictos	Indirecta: diálogo como alternativa	Muestra solución pacífica de problemas	No vincula con justicia o equidad
Bloque 3	Cuidado del entorno	Indirecta: responsabilidad compartida	Fomenta cuidado de espacios comunes	No relaciona con manejo de recursos públicos

Fuente. Elaboración propia con base en el libro de texto Formación Cívica y Ética de Segundo Grado

Tabla 4. Temas abordados con relación a la corrupción en el Libro de Formación Cívica y Ética de Tercer Grado

Sección	Temática abordada	Relación con corrupción	Fortalezas	Limitaciones
Bloque 1	Normas y reglamentos	Implícita: jerarquía de normas	Introduce concepto de legalidad básica	No diferencia normas escolares de leyes nacionales
Actividad	Dilemas morales	Indirecta: honestidad en acciones cotidianas	Presenta situaciones complejas de elección ética	Carece de reflexión sobre impactos sociales
Bloque 2	Participación ciudadana	Indirecta: toma de decisiones colectivas	Desarrolla concepto de responsabilidad compartida	No vincula con mecanismos de transparencia
Caso práctico	Resolución de conflictos	Implícita: equidad en soluciones	Promueve justicia interpersonal	No escala a nivel comunitario o institucional
Bloque 3	Derechos y obligaciones	Indirecta: equilibrio derechos-deberes	Establece bases para reciprocidad social	No aplica a contextos de abuso de poder

Fuente: Elaboración propia con base en el libro de texto Formación Cívica y Ética de Tercer Grado.

Tabla 5. Temas abordados con relación a la corrupción en el Libro de Formación Cívica y Ética de Cuarto Grado

Sección	Temática abordada	Relación con corrupción	Fortalezas	Limitaciones
Bloque 1	Normas y leyes	Implícita: jerarquía normativa	Introduce concepto de Estado de Derecho	No ejemplifica con leyes anticorrupción mexicanas
Actividad	Dilemas éticos complejos	Indirecta: consecuencias de actos deshonestos	Profundiza en análisis de decisiones morales	Carece de contexto social amplio
Bloque 2	Participación democrática	Indirecta: procesos electorales	Explica mecanismos de representación	Omite transparencia en procesos públicos
Caso práctico	Resolución de conflictos comunitarios	Implícita: equidad en soluciones	Aborda problemas colectivos	No vincula con justicia institucional

Sección	Temática abordada	Relación con corrupción	Fortalezas	Limitaciones
Bloque 3	Derechos humanos y obligaciones	Indirecta: equilibrio social	Relaciona derechos con responsabilidades	No aplica a casos de abuso de poder

Fuente. Elaboración propia con base en el libro de texto Formación Cívica y Ética de Cuarto Grado

Tabla 6. Temas abordados con relación a la corrupción en el Libro de Formación Cívica y Ética de Quinto Grado

Sección	Temática abordada	Relación con corrupción	Fortalezas	Limitaciones
Bloque 2	Valores: honestidad, justicia, respeto	Implícita: actividades sobre consecuencias de actos deshonestos.	Fomenta reflexión ética mediante situaciones escolares cotidianas.	No vincula valores con manifestaciones de corrupción en ámbitos públicos.
Lección	Transparencia y participación	Explícita: ejercicio “Tomemos decisiones” analiza elecciones con criterios de equidad.	Introduce principios democráticos básicos aplicables a rendición de cuentas.	Omite referencias al SNA o mecanismos de denuncia ciudadana.
Infografía	Derechos ciudadanos	Indirecta: mención al acceso a información sin especificar herramientas.	Ilustra conceptos de participación con lenguaje visual accesible.	No menciona plataformas como Infomex o el Sistema Nacional de Transparencia.
Actividad	Dilemas comunitarios	Explícita: única mención directa a “corrupción” (ejemplo de favores injustos).	Aborda impactos sociales de prácticas corruptas en entornos locales.	No profundiza en causas estructurales ni en marcos legales de combate.
Bloque 3	Bien común y responsabilidad social	Indirecta: actividad “Construyamos acuerdos” (p. 84) promueve equidad en decisiones grupales.	Relaciona ética individual con consecuencias colectivas.	No ejemplifica con casos de corrupción que afecten servicios públicos.

Fuente. Elaboración propia con base en el libro de texto Formación Cívica y Ética de Quinto Grado

Tabla 7. Temas abordados con relación a la corrupción en el Libro de Formación Cívica y Ética de Sexto Grado

Sección	Temática abordada	Relación con la corrupción	Fortalezas	Limitaciones
Bloque 1	Marco jurídico mexicano	Explícita: Constitución y leyes	Introduce jerarquía de normas	No menciona leyes anticorrupción específicas
Actividad	Ánalisis de casos sociales	Indirecta: justicia y equidad	Aplica valores a problemas comunitarios	Casos genéricos sin contexto mexicano
Bloque 2	Participación ciudadana	Explícita: mecanismos de control	Incluye rendición de cuentas	No detalla canales de denuncia ciudadana
Caso práctico	Corrupción escolar	Directa: identificación de prácticas	Aborda "mordidas" y favoritismo	No escala a nivel institucional
Bloque 3	Derechos humanos	Indirecta: abuso de poder	Vincula derechos con responsabilidades	No ejemplifica con casos de corrupción

Fuente. Elaboración propia con base en el libro de texto Formación Cívica y Ética de Sexto Grado

La revisión sistemática de los libros de texto de Formación Cívica y Ética en el nivel primaria para la edición 2022, revela una progresión pedagógica gradual en el abordaje de valores relacionados con la cultura de la legalidad. En los primeros grados (1° y 2°), el enfoque se centra en la construcción de competencias básicas de convivencia social, priorizando elementos conductuales primarios como el respeto a normas, la honestidad interpersonal y el cuidado de bienes comunes, todo ello presentado de manera implícita y adaptada al desarrollo cognitivo inicial. Al avanzar al tercer y cuarto grado, se observa una notable profundización en la complejidad de los dilemas morales planteados y en la comprensión de sistemas normativos, estableciendo bases conceptuales más sólidas para la formación ciudadana. Sin embargo, persiste una brecha significativa entre estos contenidos y su aplicación a problemáticas reales de corrupción, manteniéndose un tratamiento implícito que no logra conectar plenamente los valores individuales con sus implicaciones sociales.

Es en los grados superiores (5° y 6°) donde se identifican los avances más relevantes, con la incorporación por primera vez de men-

ciones explícitas a problemáticas de corrupción, particularmente en contextos escolares y comunitarios.

Tabla 8. Frecuencia de términos relacionados con corrupción o anticorrupción en libros de texto de Formación Cívica y Ética

Libro	Páginas totales	Palabra “corrupción”	Palabra “anti-corrupción”	Términos Relacionados
Primer Año	119	0	0	3 (honestidad, normas, verdad)
Segundo Año	119	0	0	5 (honestidad, justicia, reglas, equidad, responsabilidad)
Tercer Año	143	0	0	7 (leyes, honestidad, justicia, participación, respeto, responsabilidad, diálogo)
Cuarto Año	143	0	0	9 (transparencia, honestidad, justicia, Estado de Derecho, participación, responsabilidad, equidad, diálogo, bien común)
Quinto Año	167	1 (p. 120)	0	12 (transparencia, rendición de cuentas, honestidad, justicia, integridad, participación, responsabilidad, equidad, legalidad, bien común, denuncia, valores éticos)
Sexto Año	167	0	0	15 (transparencia, rendición de cuentas, honestidad, justicia, integridad, participación, responsabilidad, equidad, legalidad, bien común, denuncia, valores éticos, marco jurídico, abuso de poder, Constitución)

En la tabla 8 se muestra un análisis terminológico que revela una progresión gradual en el tratamiento de conceptos asociados a la anticorrupción a lo largo de los seis grados de primaria. En los primeros tres grados (1° a 3°), no se encuentra ninguna mención explícita a los términos “corrupción” o “anticorrupción”, aunque se introducen valores fundamentales como honestidad y respeto a normas. Es en 5° grado donde aparece por primera y única vez la palabra “corrup-

ción". Los términos relacionados muestran un crecimiento cuantitativo y cualitativo conforme avanza el nivel escolar, pasando de tres conceptos básicos en 1° grado a 15 en 6° grado, donde se incorporan nociones más complejas como "rendición de cuentas", "marco jurídico" y "abuso de poder". Sin embargo, resulta significativo que en ninguno de los grados se utilice el término "anticorrupción", lo que sugiere un enfoque más implícito que explícito en la formación cívica.

RESULTADOS

FOMENTO A LA CULTURA ANTICORRUPCIÓN DESDE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN MÉXICO

A una década de la reforma constitucional anticorrupción el marco jurídico mexicano se ha actualizado en materia educativa para trabajar por el fomento a la cultura anticorrupción desde el nivel primaria. Sin embargo, el análisis del plan de estudios vigente revela limitaciones sustanciales en la contextualización de contenidos temáticos de las asignaturas afines, destacando la ausencia de referencias al marco institucional mexicano (como el Sistema Nacional Anticorrupción) y a instrumentos legales específicos, así como la omisión de casos paradigmáticos adaptados a la comprensión infantil.

La evolución curricular muestra una clara progresión desde la formación en valores individuales hacia nociones más complejas de participación ciudadana y responsabilidad social. No obstante, se identifica una oportunidad crítica para fortalecer este enfoque mediante: (1) la incorporación sistemática de ejemplos contextualizados que ilustren las manifestaciones y consecuencias de la corrupción; (2) el desarrollo de contenidos sobre mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas; y (3) la implementación de estrategias didácticas que promuevan una comprensión crítica del fenómeno corruptivo como problema sistémico, siempre adecuadas al nivel de desarrollo cognitivo de los estudiantes en cada grado.

Resulta fundamental diseñar una secuencia didáctica progresiva que articule de manera explícita los valores éticos individuales con sus repercusiones sociales. Esta propuesta pedagógica debería iniciar en los primeros grados con situaciones cotidianas adaptadas al desa-

rrollo cognitivo de los estudiantes, como el análisis de las consecuencias de hacer trampa en juegos o copiar en exámenes, para posteriormente en los grados superiores, incorporar casos contextualizados que ilustren manifestaciones de corrupción en ámbitos públicos y sus efectos en el bienestar colectivo.

Desde la parte metodológica se requiere implementar un enfoque pedagógico activo que combine el análisis de dilemas morales basados en casos reales adaptados, con proyectos aplicados que fomenten la participación estudiantil en el ejercicio de una ciudadanía responsable. Esta aproximación puede complementarse con recursos didácticos innovadores, como cómics interactivos o materiales multimedia, que permitan representar de manera accesible conceptos complejos como el conflicto de intereses o el abuso de poder.

En cuanto a la capacitación docente, se requiere de un programa integral sobre la didáctica de la ética pública que proporcione herramientas concretas para el tratamiento de la anticorrupción en el aula. Este esfuerzo requiere acompañarse de la creación de bancos de recursos estandarizados. Se pueden tomar referentes internacionales que han trabajado por la cultura anticorrupción desde esta perspectiva, de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (2020) la estrategia de Hong Kong, desde la educación básica, se ha basado en un enfoque sistemático que combina materiales didácticos especializados, capacitación docente y metodologías adaptadas a las realidades locales.

Para el contexto mexicano, este modelo sugiere la necesidad de desarrollar materiales educativos que trasciendan la abstracción conceptual y presenten los valores anticorrupción de manera tangible y cercana a la experiencia infantil. En lugar de limitarse a menciones genéricas sobre honestidad en los libros de texto de la Secretaría de Educación Pública (SEP), sería pertinente diseñar contenidos específicos que, mediante narrativas ilustradas, estudios de caso locales y actividades interactivas, permitan a las y los estudiantes identificar y rechazar prácticas corruptas en su vida cotidiana como puede ser: colarse en filas, copiar en exámenes a normalizar la “mordida”.

De igual manera, la experiencia de Hong Kong (Independent Commission Against Corruption, 2020) resalta la importancia de acompañar estos materiales con capacitación docente continuada.

En México, esto implicaría no sólo distribuir guías pedagógicas, sino también establecer alianzas entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y órganos como el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para formar a los maestros en metodologías activas, como el teatro interactivo o el aprendizaje basado en proyectos, que ya han probado su eficacia en otros contextos.

Finalmente, el componente de evaluación resulta crucial, Hong Kong propone realizar estudios de grupo focal para analizar las actitudes de los niños hacia la probidad, información que utilizó para ajustar sus estrategias. En el caso mexicano, sería recomendable incorporar mecanismos similares de medición de impacto, coordinados por instituciones públicas, para asegurar que los programas no solo transmitan conocimientos, sino que efectivamente modifiquen percepciones y comportamientos.

CONCLUSIONES

- a) La evolución de los modelos educativos en México evidencia un progresivo reconocimiento de la importancia de incluir la cultura anticorrupción en la formación ciudadana desde la educación primaria. Si bien los avances en los contenidos de los libros de texto son significativos, aún queda camino por recorrer en términos de implementación efectiva, evaluación de resultados y vinculación con políticas públicas más amplias. Futuras investigaciones deberán centrarse en medir el impacto real de estos materiales en la construcción de una cultura de integridad entre las nuevas generaciones.
- b) Persisten desafíos importantes, como la necesidad de fortalecer la formación docente en metodologías activas que promuevan la reflexión ética y el rechazo a las conductas corruptas desde el aula.
- c) La contextualización de los contenidos implica incorporar referencias pedagógicamente adaptadas al Sistema Nacional Anticorrupción y sus mecanismos de funcionamiento. Sería particularmente valioso desarrollar actividades que vinculen los aprendizajes escolares con herramientas concretas disponibles para la ciudadanía, como los portales de transparencia o los

sistemas de denuncia, mediante estrategias lúdicas y simulaciones que faciliten su comprensión.

- d) Armonizar los postulados de la Ley General de Educación y la Política Nacional Anticorrupción, contribuye a superar el enfoque fragmentario e implícito actual, proponiendo en su lugar un modelo integral que combine fundamentación ética, conocimiento institucional y desarrollo de competencias ciudadanas, todo ello adaptado a las características evolutivas de los estudiantes en cada nivel educativo.
- e) Se requiere de un sistema robusto de evaluación que sirva para que la educación anticorrupción trascienda el plano declarativo y contribuya efectivamente a la formación de una ciudadanía crítica y comprometida con la integridad pública.
- f) La experiencia internacional sugiere que para el contexto mexicano puede resultar exitoso: (1) generar materiales didácticos especializados que vinculen los valores anticorrupción con situaciones cotidianas; (2) formación docente práctica y continua; (3) estrategias multimodales que superen las brechas digitales; y (4) sistemas de evaluación que permitan mejorar las intervenciones con base en evidencia. Estas acciones, articuladas desde una política pública integral, podrían convertir a la escuela primaria en un espacio determinante para la construcción de una cultura de legalidad en México.
- g) La situación actual plantea desafíos particulares para la consolidación de una cultura anticorrupción desde la educación básica. Sin evaluaciones externas robustas, resulta complejo determinar si los contenidos sobre valores cívicos y ética pública están generando los efectos deseados en la formación de los estudiantes. Además, la falta de seguimiento al desempeño docente en estas áreas puede afectar la calidad con que se abordan estos temas complejos.

Referencias

Congreso de la Unión (2015, 27 de mayo). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

- Diario oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0
- Congreso de la Unión (2016, 18 de julio). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Diario oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Congreso de la Unión (2019, 30 septiembre) Ley General de Educación. Diario oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>
- Independent Commission Against Corruption. (2020). Community education: Promoting probity among youth [Capítulo 6]. ICAC Annual Report 2020. https://www.icac.org.hk/icac/annual-report/2020/pdf/AR2020_Chapter06.pdf
- Johnston, M. (2005) Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. Cambridge University Press. <https://scispace.com/pdf/syndromes-of-corruption-wealth-power-and-democracy-3te6kzx90h.pdf>
- Clitgaard, R. (1991) Controlling Corruption. University of California Press.
- Naciones Unidas (2004) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Rose-Ackerman, S. (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform. Cambridge University Press.
- Ruiz Cuéllar, G. (2012). La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente. Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 15(1), 51-60.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020, 20 de enero). Política Nacional Anticorrupción. <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrucion/>
- Secretaría de Educación Pública. (2017). Aprendizajes Clave para la Educación Integral. Plan y Programas de estudio para la educación básica. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Educación Pública. (2020). Programa Sectorial de Educación 2020-2024. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf
- Secretaría de Educación Pública. (2021). Libros de texto gratuitos. Nueva Escuela Mexicana. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
- Secretaría de Educación Pública. (2022). Formación Cívica y Ética. Cuarto grado. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. <https://libros.conaliteg.gob.mx/2022/P4FCA.htm>
- Secretaría de Educación Pública. (2022). Formación Cívica y Ética. Quinto grado. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. <https://libros.conaliteg.gob.mx/2022/P5FCA.htm>

- Secretaría de Educación Pública. (2022). Formación Cívica y Ética. Sexto grado. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. <https://libros.conaliteg.gob.mx/2022/P6FCA.htm>
- Secretaría de Educación Pública. (2022). Formación Cívica y Ética. Tercer grado. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. <https://libros.conaliteg.gob.mx/2022/P3FCA.htm>
- Secretaría de Educación Pública. (s.f.). Formación Cívica y Ética. Segundo grado. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. <https://libros.conaliteg.gob.mx/2022/P2FCA.htm>
- Secretaría de Educación Pública. (2022). Formación Cívica y Ética. Primer grado. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. Obtenido de <https://libros.conaliteg.gob.mx/2022/P1FCA.htm>
- (2024). Plan de Estudio para la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria 2022. Ciudad de México: a Dirección General de Desarrollo Curricular de la Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de la Función Pública. (2020). El Combate a la corrupción en el mundo. 23 experiencias. México: Gobierno de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/790724/El_combate_a_la_corrupcion_en_el_mundo.pdf
- Transparency International. (2025). Corruption Perceptions Index: Mexico. <https://www.transparency.org/en/countries/mexico>
- (2017). Corruption Perceptions Index: 2017: Technical Methodology. <https://www.transparency.org/en/cpi/2017>

Capítulo 13

Del diagnóstico general de la implementación del SNA en las UPES: caso de la Universidad de Guanajuato

DR. JOSÉ JAFET NORIEGA ZAMUDIO

Titular del Órgano Interno de Control de la Universidad de Guanajuato

MTRO. CÉSAR GILBERTO GUERRERO RIZO

Universidad de Guanajuato

LIC. KATHIA TAMARA SANTIBÁÑEZ VENEGAS

Universidad de Guanajuato

Resumen. Con motivo del décimo aniversario de la configuración normativa, estructural y administrativa inspirada para establecer el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se localiza el escenario adecuado para reconocer el esquema que existe en las Universidades Públicas Estatales (UPEs) en atención de lo impulsado por el marco de legalidad vigente.

Al respecto, en el proceso de adopción del enfoque orientado a instrumentar, homologar y armonizar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, metodologías y ordenamientos en materia de auditoría y fiscalización preservando su naturaleza jurídica, las UPes han avanzado paulatinamente para reconfigurarse orgánicamente y promover el desarrollo formativo, calificado y técnico de su personal, razón por la cual resulta pertinente presentar el caso de la Universidad de Guanajuato y un diagnóstico en torno a la adecuación estructural por parte de las UPes en México, como una propuesta exploratoria-descriptiva del avance de dicha implementación, sin soslayar los esfuerzos que las universidades han emprendido desde el surgimiento del SNA para su armonización y adopción en el entorno universitario.

Palabras clave: Órganos Internos de Control, Universidades Públicas Estatales, Sistema Nacional Anticorrupción, Autonomía y Fiscalización.

Abstract. As the Tenth Anniversary of the regulatory, structural, and administrative framework that inspires the creation of the National Anticorruption System (SNA) approaches, it is an opportune time to examine the organizational adjustments undertaken by State Public Universities (UPEs) to uphold the legislation.

In this context, as UPEs work toward implementing, standardizing, and harmonizing processes, procedures, techniques, criteria, methodologies, and regulations in auditing and control while preserving their legal nature, there has been gradual progress in organizational reconfiguration and in promoting the technical development of their staff. Therefore, it is pertinent to present the case study of the University of Guanajuato, along with a diagnosis of the organizational adjustments made by UPEs in Mexico. This proposal serves as a descriptive-exploratory scheme of the progress of this implementation, while recognizing the efforts that universities have undertaken since the inception of SNA to align with and adopt its principles in the university environment.

Keywords: Internal Audit Office, State Public Universities, National Anticorruption System, Autonomy and Auditing.

INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), diseñado como un mecanismo de coordinación entre autoridades de los tres ámbitos de gobierno, reconoce a los Órganos Internos de Control (OIC's) competencias reforzadas en materia de prevención, fiscalización, investigación y sanción de responsabilidades administrativas.

Bajo este contexto, las Universidades Públicas Estatales (UPEs), como entes públicos con autonomía jurídicamente reconocida, se encuentran sujetas a los principios de integridad, transparencia y rendición de cuentas. Esta condición plantea una tensión estructural. Por un lado, la autonomía universitaria garantiza la capacidad de autogobierno académico y administrativo; por otro, el marco jurídico aplicable al combate a la corrupción demanda la adopción de estándares homogéneos en materia de control interno y fiscalización.

El escenario localiza la oportunidad de examinar las transformaciones derivadas de dicha tensión, pues permite comprender los alcances y límites de la gobernanza universitaria frente a las exigencias nacionales e internacionales de integridad pública.

El propósito del presente es analizar y documentar las adecuaciones estructurales emprendidas por las UPEs en respuesta a la implementación del SNA. Para ello, se desarrolla un enfoque exploratorio-descriptivo sustentado en la revisión normativa, la identificación de órganos de control y la clasificación de sus denominaciones y figuras

titulares en las 34 universidades públicas estatales del país. Este diagnóstico se complementa con un estudio del caso de la Universidad de Guanajuato (UG) que, resulta ilustrativo en consecuencia de la transición de una Contraloría General hacia un Órgano Interno de Control, con autonomía técnica y de gestión, lo que evidencia esfuerzos de armonización con el SNA y articulación con el respeto a la autonomía universitaria.

De manera complementaria, el estudio incorpora el referente internacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, toda vez que esta perspectiva acompaña la discusión hacia el plano global. Reconociendo que las adecuaciones a la estructura interna de las universidades e instituciones de educación superior (IES) no sólo responden a obligaciones jurídicas nacionales, sino que también se vinculan con compromisos internacionales orientados a fortalecer la transparencia, la buena administración y la consolidación de instituciones sólidas.

MARCO CONTEXTUAL DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Aunque la corrupción es un problema común en muchos países, los indicadores internacionales como el Índice de Percepción de la Corrupción y el Índice de Estado de Derecho de 2024 muestran que México se encuentra en una posición especialmente alarmante. Esta situación tiene un impacto negativo considerable en la economía, la política y la cohesión social. La corrupción en México es un fenómeno complejo, con múltiples causas tanto sociales como institucionales, y su solución requiere la participación coordinada de diversos actores, así como recursos y capacidades específicas.

En respuesta a este desafío, distintos sectores del gobierno y la sociedad civil han impulsado iniciativas para encontrar soluciones. En el ámbito internacional, México ha firmado y ratificado varios tratados importantes contra la corrupción, como la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros (1997) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). Es-

tos acuerdos comprometen a los países firmantes a adaptar sus leyes nacionales a estándares internacionales.

Dentro de estos compromisos, México ha adoptado medidas preventivas como programas de capacitación, mecanismos de control interno, participación ciudadana, códigos de ética para funcionarios públicos, la tipificación de actos de corrupción como delitos, y acciones para prevenir y sancionar el soborno internacional.

En el ámbito nacional, en 1982, una reforma al artículo 134 de la Constitución fortaleció el marco legal sobre la responsabilidad de los servidores públicos, lo que llevó a cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la primera década del 2000, el país avanzó en materia de transparencia y fiscalización con la creación de instituciones para combatir la corrupción, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) que posteriormente se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).¹ Además, se promulgaron leyes clave como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (2002) y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (2012).²

El 27 de mayo del 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de combate a la corrupción, en dichas adecuaciones constitucionales se estableció que los entes públicos, ya sean federales o estatales, tendrán OIC's con facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran

¹ El 21 de marzo de 2025, entraron en vigor las leyes secundarias que formalizaron la extinción del INAI y transfirieron sus funciones a la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno.

² Abrogada a partir del 19 de julio de 2017, tal y como lo señala séptimo párrafo del tercero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0

constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; para revisar el ingreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

Derivado de lo anterior, el 18 de julio del 2016 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los decretos por los cuales se expidieron la Ley General de Responsabilidades Administrativas, misma que en lo que respecta a los Órganos Internos de Control (OICs), delimita el ámbito de sus atribuciones; así como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Tales acontecimientos implicaron la adopción de un enfoque orientado al cumplimiento de los nuevos retos que significó el SNA, entre ellos, el de la fiscalización y la adecuación de los OIC's para el cumplimiento de sus atribuciones. Cabe mencionar que, en las entidades federativas surgieron Sistemas Locales Anticorrupción con el propósito de adaptar el esquema del SNA.

A casi una década de dicha reforma, el proceso de transformación ha sido paulatino y una tarea inacabada, razón por la cual dialogar sobre este tema no sólo resulta pertinente sino necesario.

RESPUESTA DE LAS UPES

Con la publicación de la Ley General de Educación Superior (LGES), se estableció un panorama para la redirección de los esfuerzos en el aseguramiento del derecho a la educación. Con este dispositivo legal se buscó mejorar la calidad, la equidad y la inclusión en la educación universitaria, se estableció un marco normativo más sólido, impulsando la gratuidad de la educación en las instituciones públicas,³ ayudando a reducir las barreras económicas que enfrentan muchos estudiantes. En el mismo sentido, está alineada a asegurar la

³ Véase como referencia la jurisprudencia PR.A.CN.J/61 A (11a.), materia Administrativa de la Undécima Época, con número de registro 2028157, emitida por el Pleno Regional Centro-Norte del Poder judicial de la Federación, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 34, p. 2575, correspondiente a febrero de 2024.

autonomía universitaria y la transparencia, permitiendo que las universidades administren sus recursos y programas con mayor independencia, además de promover la colaboración entre las universidades y los sectores productivos, alentando la innovación y la investigación científica, aspectos fundamentales para el desarrollo socioeconómico del país. En ese sentido, la LGES señala los criterios bajo los cuales estará orientada la educación superior, entre los que se encuentra el del artículo 8, fracción XIII, a saber:

La transparencia, el acceso a la información, la protección de los datos personales y la rendición de cuentas, a través del ejercicio disciplinado, honesto y responsable de los recursos financieros, humanos y materiales, de conformidad con la normatividad aplicable.

Por tanto, la adecuación del diseño institucional en las UPEs, en cuanto al uso de sus recursos, no sólo es un asunto que deviene de la creación del SNA, sino que además se articula con los criterios y con los fines descritos en la LGES. De forma complementaria a la obligatoriedad del cumplimiento de las normas referidas, la transparencia y la rendición de cuentas constituye una aspiración global al formar parte de los ODS de la Agenda 2030, particularmente, por lo que corresponde a los ODS 4, “Educación de calidad” y 16, “Paz, justicia e instituciones sólidas”, tal y como se presentará más adelante.

En cuanto a la autonomía universitaria, es una facultad de autogobierno que se origina a partir de un acto legislativo formal y material del Congreso de la Unión o de las Legislaturas locales. Este acto les otorga independencia académica y patrimonial para definir, conforme a lo estipulado en la Constitución y las leyes correspondientes, los términos y condiciones bajo los cuales ofrecerán los servicios educativos que decidan proporcionar, así como los requisitos para el ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la manera en que administrarán su patrimonio. Por lo tanto, la capacidad de decisión que implica esta autonomía está sujeta a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito específico para el cual se les otorga, deben adherirse a los principios establecidos por la Constitución en relación con la educación impartida por el Estado.

Las UPEs son autónomas conforme a lo indicado en las respectivas leyes locales, en congruencia con lo descrito en el artículo 3,

fracción VII de la CPEUM, entendida como la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas. En este sentido resulta ilustrativo el criterio adoptado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión número 311/2018, en el que se concluyó que “la autonomía universitaria y la implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción deben convivir armónicamente en el mismo espacio de atribuciones y facultades que a cada órgano correspondan, a fin de cumplir puntualmente con los mandatos constitucionales”.⁴

De forma complementaria, es importante referir que en el 2024, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicó la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023. La cual es formulada bienalmente y evidencia los resultados e información sobre la satisfacción de servicios públicos básicos y bajo demanda entre la población de 18 años y más que reside en localidades con al menos 100 mil habitantes, así como datos sobre la experiencia ciudadana en la realización de trámites y solicitudes u otro tipo de contacto con entes gubernamentales y la percepción sobre la incidencia del fenómeno de la corrupción.

En ese sentido, se pone en relieve que, las universidades públicas se encuentran en la segunda posición más alta en los niveles de confianza en instituciones o actores de la sociedad, según la medición de referencia, razón por la cual es importante asumir el compromiso de fortalecer y mejorar la credibilidad que la sociedad tiene depositada en las instituciones de educación superior a través de la gestión disciplinada, sin soslayar los principios para la administración de los recursos públicos indicados en el artículo 134 constitucional.

⁴ Véase como referencia la tesis aislada 2a. IX/2019 (10a.), materia Constitucional, Administrativa, de la Décima Época, con número de registro 2019286, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 63, p. 1100, correspondiente a febrero de 2019.

METODOLOGÍA DEL DIAGNÓSTICO

El Sistema Nacional de Educación Superior, específicamente el subsistema universitario lo integran las Instituciones de Educación superior (IES), las cuales se clasifican por su naturaleza jurídica de la siguiente manera:

Tabla 1. Instituciones que integran el subsistema universitario

I. En el ámbito federal	a) Universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley.
	b) Universidades e instituciones de educación superior constituidas como organismos descentralizados distintos a los que la ley otorga autonomía.
	c) Universidades e instituciones de educación superior que han sido constituidas como órganos desconcentrados de dependencias de algún poder de la Federación.
	d) Aquellas por medio de las cuales una dependencia de algún poder Federal imparte servicios de educación superior en una forma directa.
	e) Instituciones de educación superior diferentes a las anteriores, que son subsidiadas mayoritariamente por la Federación.
II. En el ámbito de las entidades federativas	a) Universidades e instituciones de educación superior con carácter de autónomas.
	b) Universidades e instituciones de educación superior constituidas como organismos descentralizados diferentes a los que la ley otorga autonomía. Así como las universidades interculturales, las universidades públicas estatales con apoyo solidario o similares.
	c) Universidades e instituciones de educación superior constituidas como órganos desconcentrados de una dependencia de algún poder federal.
	d) Aquellas a través de las cuales una dependencia de algún poder de alguna entidad federativa imparte el servicio de educación superior directamente.
III. Instituciones de educación superior establecidas por municipalidades.	
IV. Universidades e instituciones públicas de educación superior, organizadas a partir de acuerdos entre las autoridades federales con comunidades organizadas.	
V. Universidades e instituciones particulares de educación superior, creadas por particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, incluyendo instituciones particulares de educación superior de sostenimiento social y comunitario.	
VI. Instituciones de educación superior reconocidas en México a través de convenios y tratados internacionales.	

VII. Centros Públicos de Investigación, entidades paraestatales de la Administración Pública Federal o de alguna entidad federativa, que de acuerdo con su fundamento de creación tienen el objeto predominante de realizar actividades de investigación científica, tecnológica y humanística, contando con programas de formación superior y realizan actividades de vinculación con los sectores social y productivo, extensión y difusión.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley General de Educación Superior.

Las universidades señaladas en el recuadro sombreado se identifican como organismos descentralizados con autonomía otorgada por ley,⁵ en la cual se cuantifican 34 UPES, incluyéndose entre ellas a la Universidad de Guanajuato. Cabe destacar que, además del subsistema universitario la LGES indica la existencia del subsistema de escuelas normales e instituciones de formación docente y del subsistema tecnológico, en este último se localizan las universidades e instituciones polítécnicas.

De tal manera que, en un ejercicio exploratorio-descriptivo, con la aplicación de técnicas mixtas de recopilación y análisis de datos, se indagó del órgano o instancia responsable de las funciones de control interno, auditoría, fiscalización y responsabilidad administrativa dentro de cada universidad. Al respecto, se desarrollaron las siguientes etapas:

1. **Revisión normativa:** Se verificó la existencia, la publicación y la disponibilidad de la Ley Orgánica de cada UPE en sus sitios web institucionales y en los órganos legislativos de cada entidad federativa.
2. **Identificación de órganos de control:** Se localizó la denominación oficial de los órganos responsables del control interno en cada universidad, registrando la información disponible en sus páginas web, directorios institucionales y estructuras orgánicas.
3. **Clasificación de figuras titulares:** Se registraron y categorizaron las denominaciones de los cargos de quienes encabezan dichos órganos, con el propósito de identificar patrones, similitudes y dispersión normativa.

⁵ Artículo 29 fracción II inciso a) de la Ley General de Educación Superior.

4. **Análisis de accesibilidad:** Se verificó la existencia de una página web específica para el órgano de control de cada universidad, así como la disponibilidad pública de su información básica.
5. **Construcción de tipologías:** Se realizó una agrupación cualitativa de las figuras según su denominación, estructura institucional y grado de visibilidad pública.
6. **Diagnóstico de las UPes:** Se elaboraron representaciones gráficas que muestran la distribución territorial, categórica y porcentual de los hallazgos.

Este procedimiento permitió observar el grado de adecuación estructural de las UPes respecto al SNA y su correspondencia con los principios de transparencia, integridad y rendición de cuentas.

RESULTADOS

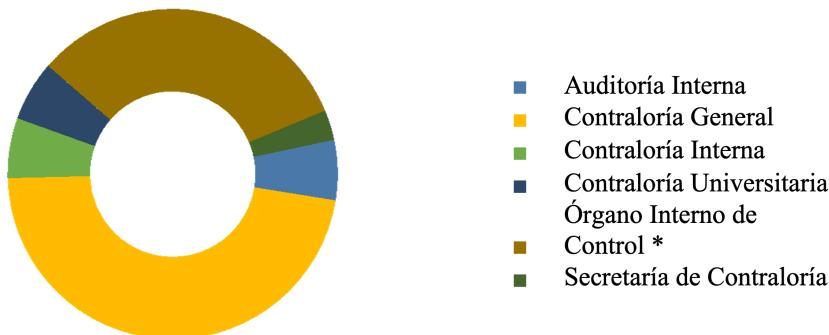
El análisis cuantitativo y cualitativo de las 34 UPes en México muestra que, si bien todas cuentan con una Ley Orgánica vigente y publicada en los sitios web de su respectivo congreso local, se ha generado un proceso dispar y no siempre sistemático de adecuación normativa y estructural para la adopción del SNA.

Desde una perspectiva jurídica, las reglas del combate a la corrupción sí son aplicables a las UPes, dado que los artículos 108 y 109 constitucionales consideran a las personas servidoras públicas de los organismos autónomos como sujetos obligados. Esto incluye a las universidades e IES, independientemente de su naturaleza descentralizada o su régimen de autonomía. La legislación en materia de responsabilidad administrativa refuerza esta aplicabilidad al definir a los entes públicos como cualquier órgano que ejerza recursos públicos y tenga atribuciones conferidas por la ley.

Sin embargo, la implementación del SNA en las UPes enfrenta una tensión estructural: por un lado, la autonomía universitaria implica libertad de organización interna, incluyendo la facultad de establecer sus propios órganos de control; por otro lado, el marco nacional anticorrupción exige estándares mínimos de prevención, fiscalización, investigación y sanción de responsabilidades administrativas, así como una arquitectura institucional que garantice estos fines.

Bajo este contexto, el estudio identifica una diversidad significativa en las formas en que las UPES han resuelto esta tensión. Se documentaron al menos seis denominaciones distintas para los órganos que cumplen funciones de fiscalización.

Figura 1. Denominación de los órganos de control y vigilancia universitarios entre las 34 UPES, 2025



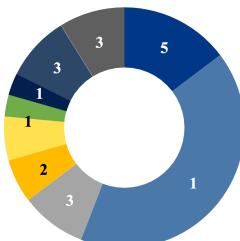
* En la Universidad Autónoma de Chiapas se denomina Departamento de Contraloría Interna (Dirección del Órgano Interno de Control), pertenece a la coordinación general de finanzas.

Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, los cargos de personas titulares presentan doce variantes, lo que revela una heterogeneidad que dificulta el diseño de políticas públicas homogéneas en materia de integridad institucional.

Figura 2. Denominación de cargos de las personas titulares de los órganos de control analizados, 2025

Cargo	Personas
Auditor/a Interno o Titular de la Auditoría Interna	5
Contralor/a General	14
Contralor/a Interno	3
Contralor/a Universitario	2
Contralor/a	2
Coordinadora de la Contraloría General	1
Director del Órgano Interno de Control	1
Titular del Órgano Interno de Control	3
Otros títulos relacionados con control y evaluación	3
Total	34



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, un grupo relevante de universidades (al menos seis) no cuenta con una página web específica o con información accesible sobre sus órganos de control, lo cual representa una limitante en términos de transparencia, rendición de cuentas y disponibilidad para su consulta y el escrutinio público; sin que ello signifique valorar el cumplimiento o no de sus obligaciones de transparencia en sus respectivos portales.

REFERENCIA AL CASO DE LA UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

El 17 de mayo de 1994, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 39, tercera parte, la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato. Ordenamiento con el cual la Casa de Estudios adquirió su carácter de organismo público autónomo en su régimen interno, con la capacidad jurídica, la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí misma. En ella se expresó que correspondía al Patronato de la Universidad, entre otras, la función de vigilar la correcta aplicación de recursos de ésta. En el artículo 15, fracción V se indicó que concernía al Rector organizar la estructura administrativa que estime adecuada para el funcionamiento de la Institución.

Posteriormente, el 15 de junio de 2007, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 96, tercera parte, la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, destacando de esta renovación, en lo que compete a la función de vigilancia y control, la facultad del Rector General de presentar al Consejo General Universitario la propuesta de Contralor General, de conformidad con el artículo 21, fracción XIV y describiendo la existencia de la Contraloría General de la Universidad en el artículo 60 de dicho ordenamiento. En el se señalaba que tal instancia universitaria será responsable del control, evaluación y desarrollo administrativo de la Universidad, dependiendo directamente del Rector General, contando con un conjunto de facultades relacionadas con la vigilancia en materia de planeación, contrataciones, recepción y registro de declaraciones patrimoniales, y sustanciar los procesos disciplinarios, entre otras. No obstante, la Contraloría General dependía directa-

mente del Rector General y la sustitución de su titular estaba prevista que podía ocurrir a propuesta del propio Rector, por conducto del Consejo General Universitario, de conformidad con el artículo 16, fracción XIV.

Años más tarde, el Congreso del Estado de Guanajuato emitió el decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones, entre ellas de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 207, séptima parte, el 27 de diciembre del 2016. Lo anterior tuvo un impacto en la función de vigilancia y control de la Universidad, pues con ello surgió la figura del Órgano Interno de Control.

Figura 1. Relieve del estado de Guanajuato respecto al resto de México



Fuente: Elaboración propia.

Tal adecuación a la Ley Orgánica permitió dotar a su Órgano Interno de Control de autonomía técnica y de gestión, con base en lo descrito en el artículo 60 del mencionado ordenamiento. Adicionalmente, se expresa en el artículo 16, fracción XIV, que la persona titular del Órgano es designada por el Consejo General Universita-

rio, a diferencia de la versión predecesora de la Ley que disponía la dependencia directa de la entonces Contraloría General del Rector General, así como la propuesta y reemplazo, por este último, del titular de dicha instancia de control, por conducto del máximo órgano de gobierno universitario.

En este sentido, en la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato vigente, las atribuciones del Órgano Interno de Control se establecen en el artículo 60 Bis, en adecuación y armonía con los sistemas nacional y estatal anticorrupción, siendo esto una muestra nítida de la apertura de la Universidad de Guanajuato con tales causas, pero reconociendo su marco de actuación y contribución a los propósitos de dichos sistemas desde la autonomía universitaria.

IMPLICACIONES DEL SNA EN LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030 Y EL DERECHO HUMANO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, es una muestra del funcionamiento y logros del multilateralismo solidario, aprobada por los 193 países integrantes de las Naciones Unidas. En el fondo hay una promesa que interpela el presente: poner fin a la pobreza y no dejar a nadie atrás. En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, el cual considera como eje central a los 17 objetivos llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), junto con sus 169 metas. Al respecto, es relevante anotar que la Comisión, Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) concibe a los ODS, como:

Universales: Constituyen un marco de referencia verdaderamente universal y se aplicarán a todos los países. En la senda del desarrollo sostenible, todos los países tienen tareas pendientes y todos se enfrentan a retos tanto comunes como individuales en la consecución de las múltiples dimensiones del desarrollo sostenible resumidas en los ODS.

Transformadores: En su condición de programa para “la gente, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas”, la Agenda 2030 ofrece un cambio de paradigma en relación con el modelo tradicional de desarrollo hacia uno sostenible que integre la dimensión económica, la social y la medioambiental. La Agenda 2030 proporciona una visión transformadora

para un desarrollo sostenible centrado en las personas y el planeta, basado en los derechos humanos, y en la dignidad de las personas.

Civilizatorios: La Agenda 2030 trata de que nadie quede rezagado y contempla “un mundo de respeto universal hacia la igualdad y la no discriminación” entre los países y en el interior de estos, incluso en lo tocante a la igualdad, mediante la confirmación de la responsabilidad de todos los Estados de “respetar, proteger y promover los derechos humanos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición”.

En referencia a este importante instrumento, el Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, refirió:

“Como Corte Interamericana de Derechos Humanos no estamos ajenos a la Agenda 2030, como tampoco lo deben estar los jueces y las juezas nacionales. La crisis del cambio climático, de migración, la inseguridad y violencia contra la mujer, requieren abordarse desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aproximadamente 90% de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tiene su fuente en el Derecho Internacional, particularmente, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.

Conviene puntualizar la relevancia que tienen los ODS respecto a los propósitos que cada uno de ellos persigue, y esto queda manifiesto en su capacidad de proporcionar, en su conjunto, un marco común para la acción y colaboración internacional. De igual manera, su importancia y pertinencia no sólo se limita a constituirse como referentes de las distintas problemáticas que buscan atender, sino que se traducen en parámetros con los cuales es posible medir el logro de sus metas establecidas y aquellas definidas en cada uno de los países responsables de su implementación y seguimiento y, por lo tanto, la auditoría de desempeño⁶ juega un papel importante para tal medición. Ahora, se considera un incentivo valioso a tomar en cuenta en las revisiones o las auditorías, alinear su objetivo o propósito de la nombrada Agenda 2030 en virtud de que dichos ejercicios de audi-

⁶ De acuerdo con las Normas Profesionales de Auditoría emitidas por el Sistema Nacional de Fiscalización, específicamente con la norma 1, apartado “Generalidades”, existen 3 tipos de auditoría: financieras, de cumplimiento y de desempeño; estas últimas son el examen de la economía, eficiencia y eficacia de la administración pública y los programas gubernamentales.

toría gubernamental abonan a detectar áreas de oportunidad y, su atención motiva a propiciar resultados sociales con impacto holístico.

Dentro del articulado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra como tal un precepto que aborde de manera específica el derecho humano a la buena administración, sin embargo, a nuestro criterio, sí hay parámetros o cánones que establecen la directriz para el uso de los recursos públicos y, las bases del sistema normativo e institucional que busca erradicar cualquier práctica que pueda engendrar corrupción.

Bajo este orden de ideas, es posible compartir como un ejemplo de derecho positivo vigente: la Constitución Política de la Ciudad de México (artículo 60), en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México (artículo 2) y en la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México (artículo 36), hay un reconocimiento expreso al nombrado derecho a la buena administración pública, mismo que se vincula e interrelaciona con otros, como el derecho a la información, transparencia, tutela judicial efectiva, prerrogativas de carácter prioritario en términos del artículo 1º constitucional, bajo la premisa de que todos aquellos derechos fundamentales que amplíen la protección de los derechos de las personas, resultan un imperativo para su acatamiento a las autoridades y un margen de disfrute para los gobernados. Por otra parte, también en el ámbito normativo extranjero localizamos en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano, la referencia siguiente:

25. *Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana. En concreto, el derecho fundamental a la buena Administración Pública se compone, entre otros... (Información obtenida en: https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf).*

En tal sentido, la buena administración pública constituye un derecho humano de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos; de igual manera, que con sustento en dicho derecho, se deberán generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de contribuir a la solución de los

problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales como lo representa precisamente la planeación, diseño y ejecución de auditorías de desempeño bajo un esquema de coordinación interinstitucional de cara a la obtención de diagnósticos objetivos que permitan incentivar mejores resultados en la aplicación de recursos públicos desde la garantía institucional de la autonomía en las UPEs.

CONCLUSIONES

El ejercicio de análisis evidencia una fragmentación estructural significativa en los mecanismos de control interno de las UPEs, demandando así una atención decidida, bajo una lógica sistémica y coordinada de los distintos actores institucionales involucrados. En ese sentido, los esfuerzos de las entidades federativas en la materia enfrentan una implementación parcial, desarticulada y carente de rutas que orienten la colaboración estandarizada.

Contar con un OIC funcional y visible ofrece claras ventajas: permite fortalecer los mecanismos internos de control, mejora la rendición de cuentas y facilita el cumplimiento de obligaciones legales y fiscales. No obstante, cuando estos órganos carecen de independencia operativa, claridad normativa o reconocimiento institucional, pueden convertirse en entes simbólicos o insuficientes para atender los riesgos reales de corrupción o desvío de recursos.

La autonomía universitaria, lejos de representar una barrera, puede constituirse en una plataforma estratégica para la innovación en integridad pública, siempre que la capacidad institucional reconozca la pertinencia y exista el acompañamiento técnico por parte de instancias especializadas en materia de fiscalización y rendición de cuentas, sin excluir a las educativas.

Por otra parte, la visibilidad heterogénea que se muestra en los sitios institucionales de internet de los OICs en diversas UPEs limita gravemente el acceso ciudadano a información clave sobre sus funciones, responsables y estructuras. Esta opacidad institucional no sólo compromete los principios de transparencia y rendición de cuentas, sino que debilita la legitimidad de los procesos internos orientados al combate a la corrupción.

Uno de los principales retos identificados es el dinamismo normativo en tres frentes convergentes: 1) la evolución del marco legal educativo y su impacto en la autonomía universitaria; 2) la consolidación del SNA como un proyecto en curso, que requiere articulación interinstitucional; y 3) las exigencias crecientes de transparencia, participación y control por parte de la ciudadanía.

Así pues, se tiene la certeza de que todas las ideas y, sobre todo, las acciones que favorezcan la transparencia y la rendición de cuentas de los sectores público y privado coadyuvarán a la buena administración y, consecuentemente, a alcanzar el bien público temporal (Porrua, 2005, p. 291-296), siendo menester para ello, diseñar nuevos esquemas de fiscalización aprovechando los Sistemas Nacional y estatales de Fiscalización, siempre con respeto a la autonomía técnica y de gestión de cada órgano de control.

Finalmente, si bien el marco jurídico nacional en materia de responsabilidades administrativas y control interno es plenamente aplicable a las UPES, su puesta en práctica requiere de una articulación multiescalar efectiva. Ello implica construir capacidades institucionales en el ámbito subnacional, impulsar mecanismos de coordinación horizontal entre universidades y fomentar la cooperación activa con los órganos del SNA, a fin de consolidar una gobernanza universitaria íntegra, transparente y corresponsable.

En la Universidad de Guanajuato, a partir de 2016 la Contraloría General se transformó en el Órgano Interno de Control, sosteniendo una armonía con el proyecto nacional y local del combate a la corrupción para nombrar las atribuciones del titular y asegurar la distribución de responsabilidades al interior de su capacidad y autonomía técnica.

PROPUESTAS

La autonomía universitaria, lejos de ser un obstáculo, podría fungir como punto de partida para propiciar la innovación en materia de integridad institucional, siempre que exista una visión clara para tales efectos y acompañamiento técnico.

La reconfiguración de la arquitectura institucional en las UPES orientada a responder a las exigencias del SNA supone también una

oportunidad de contribuir, desde los órganos internos de control universitarios, al avance en diversos rubros, como lo es en las metas de los ODS de la Agenda 2030, particularmente del objetivo 4 “Educación de calidad” y del 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”.

Armonizar la estructura organizacional en el marco de la implementación del SNA repercutiría positivamente al buen gobierno en las UPES, entendido como un derecho humano de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos; de igual manera, que con sustento en dicho derecho, se deberán generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales como lo representa precisamente la planeación, diseño y ejecución de auditorías de desempeño bajo un esquema de coordinación interinstitucional de cara a la obtención de diagnósticos objetivos que permitan incentivar mejores resultados en la aplicación de recursos públicos.

Habilitar la localización ágil de la información de los OICs en los sitios de internet oficiales de las UPES, para identificarlos con mayor claridad, sin atentar a su ámbito competencial. Lo anterior, es una práctica estandarizada de consulta y disponibilidad de la información consolidando las capacidades institucionales horizontales entre las UPES.

Referencias

- Arellano, D. (2000). Teoría de la organización. En L. Olamendi et al. (Eds.), *Léxico de la política* (pp. 748-752). Fondo de Cultura Económica, CONACYT y Fundación Heinrich Böll.
- (2010). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas: Entendiendo las organizaciones gubernamentales. En M. Merino et al. (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública* (pp. 61-92). Fondo de Cultura Económica.
- Arroyo H., J. F. (1998). *Régimen jurídico del servidor público*. Porrúa.
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. (s. f.). Contraloría General. <https://www.contraloria.buap.mx/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>
- Congreso de la Ciudad de México. (s. f.). *Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México*. <https://www.congre>

- socdmx.gob.mx/media/documentos/be641e17511508fa6b301913e-8dac0d7679646b5.pdf
- Congreso de la Ciudad de México. (s. f.). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México*. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b678e5aa6886052715d18fb-210c8a3732908645e.pdf>
- Congreso del Estado de Chihuahua. (2000). *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez*. <https://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chihuahua/wo22373.pdf>
- Cámara de Diputados. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados. (1970). *Ley Federal del Trabajo*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>
- Cámara de Diputados. (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Cámara de Diputados. (1982). *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos [Derogada]*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRSP.pdf>
- Cámara de Diputados. (2002). *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos [Abrogada]*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrasp/LFRASP_abro.pdf
- Cámara de Diputados. (2012). *Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas [Abrogada]*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfacp/LFACP_abro.pdf
- Cámara de Diputados. (2021). *Ley General de Educación Superior*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2015). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2016). *Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2016). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. https://www.dof.gob.mx/website/index_111.php?year=2016&month=07&day=18#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2016). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1997). *ConvenCIÓN para Combatir el Cohecho de Servidores PÚblicos Extranjeros*. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0293#supportDocuments>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1996). *Convención Interamericana Contra la Corrupción*. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2004&month=05&day=27#gsc.tab=0
- Plenos Regionales Centro-Norte del Poder Judicial de la Federación. (2024). Tesis de jurisprudencia PR.A.CN. J/61 A (11a.), materias Constitucional y Administrativa, número de registro 2028157. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo III, 2624.
- Porrúa Pérez, F. (2005). *Teoría del Estado* (39^a ed., pp. 291-296). Editorial Porrúa.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (s. f.). *Sitio oficial*. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.undp.org/es>
- Simon, H. A. (1970). *El comportamiento administrativo: Estudios de los procesos decisarios en la organización administrativa*. Editorial Aguilar.
- Sistema Nacional de Fiscalización. (2014). *Normas Profesionales de Auditoría*. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/npasnf/normasprofesionales-www2014.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Tesis aislada 2a. IX/2019 (10a.), materia Constitucional, Administrativa, Décima Época, número de registro 2019286. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 63, 1100.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2005&month=12&day=14#gsc.tab=0
- Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. (s. f.). Contraloría General. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://contraloriageneral.uabjo.mx/>
- Universidad Autónoma de Baja California. (s. f.). Auditoría Interna. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://auditoriainterna.uabc.mx/>
- Universidad Autónoma de Campeche. (s. f.). Órgano Interno de Control. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://oic.uacam.mx/>
- Universidad Autónoma de Coahuila. (s. f.). Contraloría. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.uadec.mx/contraloria/>
- Universidad Autónoma de Guerrero. (s. f.). Contraloría. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.contraloria.uagro.mx/>
- Universidad Autónoma de Nayarit. (s. f.). Órgano Interno de Control. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://oic.uan.mx/>

- Universidad Autónoma de Nuevo León. (s. f.). Contraloría General. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.uanl.mx/dependencias/contraloria-general/>
- Universidad Autónoma de Querétaro. (s. f.). Secretaría de la Contraloría. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://contraloria.uaq.mx/>
- Universidad Autónoma de Quintana Roo. (s. f.). Auditoría Interna. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.uqroo.mx/intranet/auditoria-interna/>
- Universidad Autónoma de San Luis Potosí. (s. f.). Órgano Interno de Control. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.usalp.mx/ContraloriaGeneral#gsc.tab=0>
- Universidad Autónoma de Sinaloa. (s. f.). Dirección de Auditoría Interna. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://dai.uas.edu.mx/>
- Universidad Autónoma de Tamaulipas. (s. f.). Órgano Interno de Control. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.uat.edu.mx/OIC>
- Universidad Autónoma de Tlaxcala. (s. f.). Contraloría Universitaria. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://uatx.mx/contraloria/>
- Universidad Autónoma de Yucatán. (s. f.). Dirección de Auditoría Interna. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.auditoria.uady.mx>
- Universidad Autónoma de Zacatecas. (s. f.). Contraloría Interna. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://contraloriainterna.uaz.edu.mx/>
- Universidad Autónoma del Carmen. (s. f.). Contraloría General. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de https://www.unacar.mx/contenido/contraloria_general/
- Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. (s. f.). Contraloría General. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://uaeh.edu.mx/contraloria/>
- Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (s. f.). Órgano Interno de Control. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://oic.uaem.mx/>
- Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. (s. f.). Contraloría General. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.ujat.mx/contraloria>
- Universidad Juárez del Estado de Durango. (s. f.). Contraloría. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://contraloria.ujed.mx/>
- Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. (s. f.). Contraloría. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://contraloria.umich.mx/>
- Universidad Tecnológica de Sonora. (s. f.). Contraloría Interna. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.itson.mx/universidad/Paginas/cci.aspx>
- Universidad de Colima. (s. f.). Contraloría General. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://portal.ucol.mx/contraloriageneral/>
- Universidad de Guadalajara. (s. f.). Contraloría General. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://contraloriageneral.udg.mx/>

Universidad de Guanajuato. (s. f.). Órgano Interno de Control. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://www.ugto.mx/oic/>

Universidad de Sonora. (s. f.). Contraloría General. Recuperado el 13 de mayo de 2025, de <https://contraloria.unison.mx/>

Capítulo 14

SESLAN EDUCA: Un modelo replicable de capacitación anticorrupción desde Nayarit

MTRO. JUAN CARLOS ALVARADO VÁZQUEZ

Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit

DRA. MYRNA MÉNDEZ MARTÍNEZ

Directora de Riesgos y Política Pública de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit

Resumen. La corrupción es un acto humano que ha estado presente siempre en la sociedad y en el contexto mexicano actual se define como abuso de cualquier posición de poder, público o privado. La percepción de la corrupción en la sociedad nayarita se encuentra un punto por debajo de la media nacional, por lo que es necesario seguir trabajando para disminuir esta percepción de la ciudadanía. Después de publicada la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, a nivel federal y estatal, se han diseñado políticas las cuales se convierten en la base para diferentes proyectos, como lo es en el Estado de Nayarit, con la implementación de una plataforma educativa en temas de combate a la corrupción, que estuviera al alcance de los servidores públicos y de la ciudadanía, además de que fuera gratuita y de fácil acceso desde un dispositivo móvil. Se determinó la metodología de estudio de caso que permite analizar el fenómeno en su contexto social y educativo. El proyecto se elaboró en cuatro etapas con el aprovechamiento de las capacidades y habilidades del equipo de trabajo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción y recursos tecnológicos gratuitos, proyecto que ha tenido efectos positivos en otros estados como Coahuila y Sinaloa.

Palabras clave: Anticorrupción, Ética pública, Educación, Capacitación digital, Corresponsabilidad.

Abstract. *Corruption is a human act that has always been present in society and in the current Mexican context is defined as abuse of any position of power, public or private. The perception of corruption in Nayarit society is one point below the national average, so it is necessary to continue working to reduce this perception of citizenship. After the publication of the General Law of the National Anticorruption System, at federal and state level, policies have been designed which become*

the basis for different projects, as is the case in the State of Nayarit, with the implementation of an educational platform on anti-corruption issues, which would be available to public servants and citizens, in addition to being free and easily accessible from a mobile device. The case study methodology was determined to analyze the phenomenon in its real context, which also allows the analysis of this social and educational phenomenon. The project was elaborated in four stages with the use of the capacities and skills of the work team of the Executive Secretariat of the Local Anticorruption System and free technological resources, a project that has had positive effects in other states such as Colima and Sinaloa.

Keywords: anti-corruption, public ethics, education, digital learning, co-responsibility

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un acto humano que ha estado presente siempre en la sociedad, sólo que en estas últimas décadas se tiene más conciencia de ella, de las causas, así como los impactos negativos que tiene como consecuencia (Astudillo, 2023). Puede aparecer de maneras tan sutiles que apenas son percibidas en la vida cotidiana pero que también puede afectar en el ámbito laboral y en las relaciones personales, dañando de manera tanto individual como colectiva en el contexto social (Sánchez, 2024). El concepto de corrupción, por su carácter fundamentalmente dinámico, es controversial, ambiguo y complejo (Torres & Mballa, 2024). Un acto de corrupción puede definirse como una conducta deshonesta o fraudulenta por parte de aquellos que están en el poder, aunque el origen etimológico se torna más claro con las palabras en latín *corruptio* y *corrumpere* que se refieren al proceso de transformación de descomposición y a menudo asociadas a palabras como *destruir* o *destrucción* en inglés (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, s/f).

Estos significados, ya sea que se considere el origen etimológico o el idioma inglés, permiten comprender que un acto de corrupción en el servicio público es el abuso de poder público para obtener beneficio particular (Rowland, 1998). Reflexionando y aunque parezca obvio, el servicio público es efectuado por un servidor público que puede convertirse en ese particular quien se beneficia. Una práctica de corrupción puede llegar a ser realizada por una persona que jue-

ga dos roles en la sociedad, uno como servidor público y otro como ciudadano, por lo que los alcances de sus consecuencias pueden no tener fin, si no se interviene oportuna y adecuadamente. La corrupción es un fenómeno complejo y de difícil análisis para identificar sus causas con precisión y por su carácter ambiguo y multifacético (Miranzo, 2018). En el contexto mexicano, desde la Secretaría de la Función Pública (SFP) actualmente Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno, se le define como el abuso de cualquier posición de poder, público o privado, con el objetivo de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual, es decir, que ese beneficio sea para uno mismo o para terceros (Secretaría de la Función Pública, 2022).

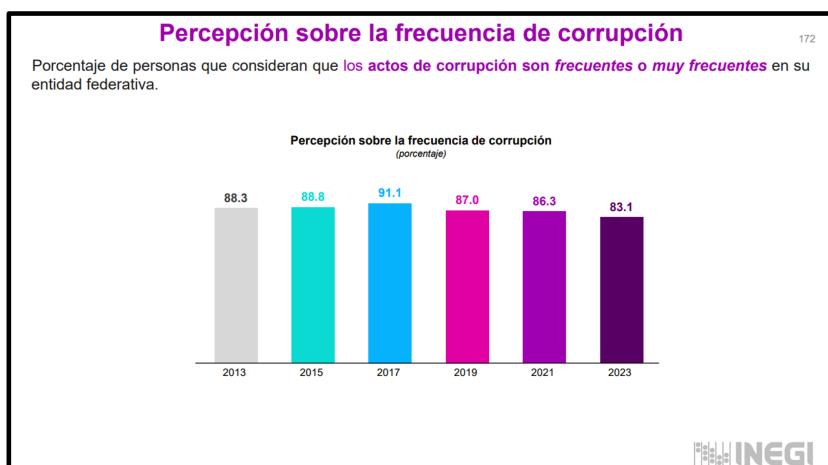
De acuerdo a los datos estadísticos referentes a la corrupción en México, en 2010 se realizó una Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, en la que se comparte el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, en la que se detectó que a nivel nacional se realizaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares (Transparencia Mexicana, 2011).

En el mismo año, el Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reportaron que la población en México era de 112,336,538 habitantes (INEGI, 2013). Es notorio que de no haber sido atendido ese alto nivel de actos de corrupción podría haber tenido consecuencias perjudiciales en todos los niveles de Gobierno del país y en la sociedad misma, creando un desafortunado ambiente social, pues en promedio con los resultados de ese año se habrían ejecutado casi 2 actos de corrupción por habitante.

En el más reciente informe de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del 2023 (INEGI, 2024), presenta una gráfica comparativa de los resultados de las encuestas de los años 2013, 2015, 2017, 2019, 2021 y 2023 acerca de la *Percepción sobre la frecuencia de corrupción*. En la gráfica 1 se observa que después de 10 años se percibe una diferencia de 5.2% a la baja; aunque sigue siendo un área de oportunidad en la que hay mucho por hacer, es el índice más bajo en estos 10 años y el trabajo debe dirigirse a conservar esa tendencia hacia la baja.

En la información reportada por entidad federativa se observa que Nayarit respecto al ejercicio del 2021 también se encuentra la tendencia a la baja, de 86.6% a 82.1% del ejercicio 2023. El problema de la percepción de la corrupción es de todos, no nada más de quienes intentan medirla por lo que se debe actuar en consecuencia al momento de encontrar las evidencias concretas y objetivas (Crespo, 2024).

Gráfica 1



Fuente: ENCIG 2024 (INEGI).

Es necesario también identificar que la corrupción puede tener efectos negativos que impactan gravemente en los derechos humanos, sobre todo en los de las personas en condiciones de vulnerabilidad, lo que incrementa la desigualdad y la pobreza, además de que repercute de manera negativa en el aseguramiento de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Esqueda, 2024).

La corrupción y los flujos financieros ilícitos asociados suponen un gran reto para muchas sociedades, ya que desvían ingresos públicos y paralizan los presupuestos públicos que deberían proporcionar asistencia sanitaria, vivienda, educación y otros servicios esenciales, socavan la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones básicas mínimas y sus obligaciones legales preexistentes de maximizar todos los recursos

disponibles para respetar, proteger y cumplir los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Además, socavan el funcionamiento y la legitimidad de las instituciones y los procesos, el Estado de derecho y, en última instancia, el propio Estado. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2024).

Después, en las modificaciones hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el año 2015, el artículo 113 en el Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado se determina la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) siendo esta una instancia coordinadora entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. A pesar de los esfuerzos realizados por este Sistema, la percepción de la población con tendencia a la baja se vio reflejada hasta el 2019 con la diferencia de 4.1%. (INEGI, 2024).

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021) fue publicada el 18 de julio de 2016, es decir, al siguiente año de esa modificación en la CPEUM, la cual tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México. Las reformas constitucionales de 2015 marcaron un hito en la historia institucional de México al establecer la creación del SNA, pues son ahora la base que da sustento a toda la legislación secundaria en la materia. A continuación, se presenta la tabla 1 que muestra cómo se debe conformar este sistema, algunos cargos no cuentan con asignación actualmente.

Tabla 1. Sistema Nacional Anticorrupción 2025

COMITÉ COORDINADOR	COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	COMITÉ RECTOR DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN	SECRETARÍA EJECUTIVA	COMISIÓN DE SELECCIÓN
Presidenta del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador	Presidenta	Titular de la Auditoría Superior de la Federación	Secretario Técnico (no designado)	Comisionado (no designado)

COMITÉ COORDINADOR	COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	COMITÉ RECTOR DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN	SECRETARÍA EJECUTIVA	COMISIÓN DE SELECCIÓN
Titular de la Auditoría Superior de la Federación	Integrante por 2 años	Titular de la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno.		Comisionado (no designado)
Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	Integrante por 3 años	Titular de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa		Comisionado (no designado)
Titular de la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno.	Integrante por 4 años	Titular de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero		Comisionado (no designado)
Representante del Consejo de la Judicatura	Integrante por 5 años	Titular de la Auditoría Superior del Estado de Campeche		Comisionado (no designado)
Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa		Titular del Órgano de Fiscalización Superior de Tlaxcala		Comisionado (no designado)
		Titular de la Secretaría de la Honestidad y Función Pública de Chiapas		Comisionado (no designado)
		Titular de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental de Oaxaca		Comisionado (no designado)
		Espacio no designado		Comisionado (no designado)

Fuente: Elaboración propia a partir del Directorio SNA, Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 2025.

En el caso de las entidades, la organización puede variar en cuanto a términos, estatuto orgánico y del presupuesto asignado para determinar cuántos titulares se asignarán para cada puesto y cuántos se vayan cubriendo. En el Estado de Nayarit, el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción se contempla para su operación como estructura: Órgano de Gobierno, Comisión Ejecutiva, Secretario Técnico, Contraloría Interna, Titular de Transparencia, y como unidades administrativas la Dirección de Riesgos

y Política Pública, Dirección de Servicios Tecnológicos y Plataforma Digital Local, Dirección de Administración, Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección de Vinculación Interinstitucional; tal como se presenta en la tabla 2 (Periódico Oficial de Nayarit, 2019).

A partir de su publicación un año después en el Diario oficial de la Nación, el 18 de julio de 2016, las autoridades federales, estatales y municipales se coordinan para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción (Gobierno de México, 2018). En este contexto y con la intención de hacer cambios y mejoras que tienen por objetivo acabar con la corrupción, que daña a la administración pública, los negocios y la convivencia en general (Estrada, 2013), el estado de Nayarit ha generado una experiencia significativa en la implementación de su Sistema Local Anticorrupción (SLA), priorizando la articulación con los municipios, la profesionalización del servicio público y la participación ciudadana como pilares para erradicar prácticas corruptas.

Tabla 2. Sistema local anticorrupción de Nayarit

COMITÉ COORDINADOR	COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	COMITÉ RECTOR DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN	SECRETARÍA EJECUTIVA	COMISIÓN DE SELECCIÓN
<i>Presidente del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador</i>	<i>Presidente</i>	<i>Titular de la Auditoría Superior del Estado</i>	<i>Secretario Técnico</i>	Comisionado (No designado)
<i>Titular de la Auditoría Superior de la Federación</i>	Integrante por 2 años	<i>Titular de la Secretaría para la Honestidad y Buena Gobernanza.</i>		Comisionado (No designado)
<i>Fiscal Especializada en Combate a la Corrupción</i>	Integrante por 3 años (no asignado)	Miembro rotatorio (no asignado)		Comisionado (No designado)
<i>Titular de la Secretaría para la Honestidad y Buena Gobernanza.¹</i>	Integrante por 4 años (no asignado)	Miembro rotatorio (no asignado)		Comisionado (No designado)

¹ En proceso de cambio de nominación a Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno de Nayarit.

COMITÉ COORDINADOR	COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	COMITÉ RECTOR DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN	SECRETARÍA EJECUTIVA	COMISIÓN DE SELECCIÓN
<i>Magistrada consejera del consejo de la Juecatura del Poder Judicial del Estado</i>	Integrante por 5 años (no asignado)	Miembro rotatorio (no asignado)		Comisionado (No designado)
<i>Comisionado Presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit²</i>		Miembro rotatorio (no asignado)		Comisionado (No designado)
<i>Magistrada Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit</i>		Miembro rotatorio (no asignado)		Comisionado (No designado)
		Miembro rotatorio (no asignado)		Comisionado (No designado)
		Miembro rotatorio (no asignado)		Comisionado (No designado)

Fuente: Sistema Local Anticorrupción de Nayarit

En octubre de 2024, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción (SESLAN) presentó su Programa de Implementación Política Estatal Anticorrupción de Nayarit (PI-PEA) como resultado del trabajo coordinado entre las instituciones que lo conforman (Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit, 2024).

En la lucha contra la corrupción, los esfuerzos orientados a mejorar la gobernanza se basan en principios tales como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, que permiten elaborar medidas contra esa lacra. Entre esas iniciativas pueden figurar la creación de instituciones tales como las comisiones anticorrupción, los mecanismos de intercambio de información, el monitoreo del uso de los fondos públicos y la ejecución de políticas a cargo del gobierno (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2024).

² En proceso de que sus atribuciones sean asignadas a la Secretaría para la Honestidad y Buena Gobernanza.

Desde su conformación, la SESLAN ha trabajado para garantizar una coordinación efectiva con los órganos internos de control de los municipios y de los entes autónomos. Se impulsó la integración de Comisiones Municipales Anticorrupción y la capacitación de sus integrantes, asegurando que la política estatal anticorrupción tuviera eco y aplicación territorial. Como parte del compromiso con la educación anticorrupción, la SESLAN ha desarrollado la plataforma “SESLAN EDUCA”, una herramienta virtual, gratuita y accesible, que ofrece capacitación permanente tanto a servidores públicos como a la ciudadanía.

La plataforma educativa de la SESLAN se alinea a los objetivos del PI-PEA fortaleciendo las acciones de prevención y con perspectiva de derechos humanos, pues la plataforma es gratuita para los servidores públicos y la ciudadanía, haciendo valer los derechos humanos de acceso a la legalidad, la justicia, la información, la educación, así como la protección de datos personales (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2025). En la búsqueda de generar mejores prácticas, transparentar los procesos y hacer público el ejercicio del poder y la administración, la educación tiene un papel fundamental como espacio desde donde puede combatirse desde su raíz para el desarrollo sostenible, la justicia social, la eficiencia gubernamental y la consolidación de la democracia (Tangray, 2024; Sánchez, 2024).

Nayarit ha promovido espacios de diálogo y colaboración con otras Secretarías Ejecutivas de estados como Jalisco, Guanajuato, Zacatecas, Colima y Aguascalientes, a través de foros regionales y mesas de trabajo, eventos en los que se ha contribuido a generar una agenda común anticorrupción desde lo local.

DESARROLLO

Se determinó la metodología para estudio de caso único ($n=1$) para la elaboración de este proyecto, ya que permite analizar el fenómeno en su contexto real, con evidencias tanto cuantitativas como cualitativas, empleo de subjetividad del investigador en cuanto a la selección e interpretación de la información (Villareal & Landeta, 2010). Esta metodología es aplicable principalmente en el análisis de fenómenos sociales y educativos (Universidad de Colima, 2025), y es-

te fenómeno tiene que ver con estas dos áreas, la social y la educativa. Este estudio de caso se considera del tipo intrínseco porque se obtiene información directa de su aplicación (Stake, 1999). Además, este es uno de los medios más apropiados para aprehender la realidad de una situación estratégica (López, 2013).

A continuación, se describe el desarrollo del proyecto en cuatro etapas para identificar el proceso de creación de la plataforma desde el Programa de Implementación, reconocer lo que abarca este proyecto y como última etapa su lanzamiento oficial.

Etapa 1: Antecedentes y referencia de la Política Estatal Anticorrupción. En esta etapa se desarrolló el Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción (PI-PEA), donde los enlaces de cada una de las instituciones del Comité Coordinador definieron el alcance del programa, procesos y mecanismos para tomar decisiones pertinentes desde sus respectivas instituciones. Se realizaron mesas de trabajo que permitieron recabar las opiniones, así como las propuestas de la ciudadanía y personas servidoras públicas. De estas mesas resultaron borradores y posteriormente otras mesas de trabajo para afinar los detalles del programa hasta obtener su versión final revisada y autorizada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) en junio del 2024 y en octubre del mismo año se hizo público después de ser aprobado en Nayarit por el Comité Coordinador el 25 de octubre del 2024 (Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit, 2024).

Tomando como referencia el PI-PEA, la SESLAN participa como líder de implementación en algunas líneas de acción, en específico una que corresponde al Subprograma 3: Involucrar a la sociedad en el combate a la corrupción, cuyo objetivo específico 6 es el de “*Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propicien la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno a realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos*” y se completa la información en la siguiente tabla 3.

Esta línea de acción descrita en la Tabla 3, motivó a buscar la manera de realizar estas capacitaciones que abarcara la mayor cantidad posible de servidores públicos e incluir a la ciudadanía sin que el presupuesto se viera afectado.

Etapa 2: Integración de recursos para la plataforma digital. Considerando que, el Estado de Nayarit entraría en una nueva dinámica de trabajo anticorrupción con el PI-PEA, el Secretario Técnico realizó reuniones de trabajo con los demás miembros de la SESLAN con el objetivo de determinar los proyectos que tendrían un mayor alcance abarcando los niveles de gobierno estatal y municipal además que, se incluyera a la sociedad de manera gratuita y accesible desde diferentes dispositivos electrónicos como lo es el teléfono móvil. Por lo que él solicitó a su equipo de trabajo informarse de las plataformas actuales que se podrían utilizar para la Secretaría, así como ejemplos de la idea que se quería llevar a cabo.

Después de la investigación de los recursos disponibles se determinó que se utilizaría la plataforma denominada Moodle versión 4.5, que ofrece una versión pública y gratuita en la cual se puede cargar información de los temas que se quieren ofrecer a manera de capacitación.

Tabla 3. Subprograma 3: involucrar a la sociedad en el combate a la corrupción

PRIORIDAD	ESTRATEGIA GENERAL	ESTRATEGIA ESPECÍFICA	LÍNEA DE ACCIÓN
21. Fomentar a corto plazo (de 1 a 3 años) la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.	21.1 Fortalecer las capacitaciones, profesionalización y asesoría de servidores públicos para otorgar a la ciudadanía una atención adecuada en el Estado de Nayarit.	21.1.2 Llevar a cabo programas institucionales que fortalezcan la información al ciudadano sobre lo que ofrece cada institución, además de la formación personal enfocada a la atención ciudadana.	Capacitaciones dirigidas a servidores públicos para mejorar su desempeño y atención a la ciudadanía.

Fuente. Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción, 2024.

Etapa 3: Integración de recursos para el proceso de enseñanza-aprendizaje. Con relación a la parte tecnológica, pedagógica y de contenido. Se revisaron las plataformas educativas que ofertan el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL) y SESNA. Se analizó que los recursos tecnológicos de SESLAN, como el servidor que ya se tenía, eran las herramientas tecnológicas adecuadas y se determinó

que se usaría la versión gratuita del Moodle versión 4.5, siendo esta suficiente para la implementación de la plataforma educativa.

Para lo que corresponde a lo pedagógico, se consideró el aprendizaje autogestivo y automatizado, que es un tipo de aprendizaje en línea que usa tecnologías de la información para crear un ambiente de aprendizaje interactivo y flexible en cuanto a la gestión del tiempo del estudiante (Muñoz & Tovar, 2023). Se prepararon los temas de los cursos de tal manera que tanto servidores públicos como los ciudadanos puedan comprender la información. La plataforma incluye actualmente cursos con la temática de “Código de conducta”, “Ética en el Servicio Público”, “Introducción al Sistema Local Anticorrupción” y “Guía de denuncias”. Temas que son fundamentales en la práctica del servicio público y de conocimiento general de los ciudadanos. La información de los cursos fue tomada de los documentos oficiales y actuales hasta el día 6 de junio, fecha que se consideró para su lanzamiento. Los documentos fueron los siguientes:

- Ley General de Responsabilidades Administrativas (Última Reforma DOF 02-01-2025).
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Última Reforma DOF 20-05-2011).
- Ley del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Nayarit (2016).
- Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit (2019).
- Código de Conducta de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit (2017).

Etapa 4: Lanzamiento de la plataforma. Para el nombre de la plataforma se decidió entre los integrantes de las unidades administrativas de la SESLAN, utilizar las siglas de la secretaría y agregarle la palabra EDUCA para identificar claramente su objetivo: el brindar educación e información de manera gratuita y accesible que beneficie el aprendizaje de los servidores públicos y la ciudadanía en temas relacionados a prevenir y combatir la corrupción.

Así es como la plataforma *SESLAN EDUCA* es lanzada al público en general el 6 de junio del 2025, dando a conocer el proceso de su creación, resaltando el trabajo conjunto de las unidades administra-

tivas de la SESLAN y cómo fueron aprovechadas las habilidades y conocimientos de sus titulares. Se realizó un evento público con asistencia de más de cien personas entre integrantes y representantes del Comité Coordinador, invitados especiales, contralores de la mayoría de los municipios del Estado y de las Instituciones que conforman el Comité Coordinador; asistieron también los medios de comunicación y público en general.

Cabe señalar que los asistentes se mostraron atentos a la presentación de este proyecto a cargo del Secretario Técnico y al mismo tiempo sorprendidos cuando se les dio a conocer que no se había invertido no más que conocimientos, habilidades y horas de trabajo de quienes conforman la SESLAN; que no hubo necesidad de hacer uso de recursos financieros para contratar personal extra que orientara, capacitara o efectuara el trabajo que pudo ser realizado con su propio capital humano.

El proceso de registro en *SESLAN EDUCA*, plataforma de capacitación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit, se realiza de manera sencilla a través del sitio web oficial: <https://cursos.pdlseslan.mx/>. Las personas interesadas ingresan a dicha página, seleccionan el apartado correspondiente al registro y completar el formulario con los datos solicitados, incluyendo nombre completo, correo electrónico, municipio de residencia y, en su caso, la institución a la que pertenecen. Posteriormente, reciben en su correo electrónico una confirmación con las credenciales de acceso y las indicaciones para ingresar a los cursos, materiales de apoyo y actividades disponibles en la plataforma.

RESULTADOS

- a) Despues de su lanzamiento el 6 de junio y hasta el 30 de junio del 2025, la plataforma ha reportado un registro de 153 personas que han hecho uso de la plataforma y/o han tomado algún curso en materia anticorrupción.
- b) Se registraron un total de 31 personas al curso de Guía de denuncias. Este curso está encaminado a aprender a identificar y denunciar actos de corrupción, proporcionando las herramientas para reconocer conductas indebidas, identificar a los

servidores públicos que sean responsables y entender los procedimientos de denuncia ya sea por vía administrativa o penal.

- c) Para el curso de Introducción al Sistema Local Anticorrupción, se inscribieron un total de 23 personas. Este curso brinda información de comprensión clara acerca de la estructura, objetivos y funcionamiento del Sistema Local Anticorrupción y su relación con el Sistema Nacional Anticorrupción.
- d) El curso de Ética en el Servicio Público, con un registro de 20 participantes, tiene como objetivo fortalecer la integridad en el servicio público a través del conocimiento y la aplicación de principios éticos, valores institucionales y las disposiciones establecidas en el Código de Conducta de los servidores públicos del estado de Nayarit.
- e) Por último, para el curso de Código de conducta, se registraron un total de 25 participantes. Este curso brinda el marco de referencia para orientar la conducta de quienes integran la administración pública.
- f) El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, impartió un taller a contralores del Estado y de los municipios. El mismo día después de haber presentado la plataforma, y como parte del Comité Coordinador hizo uso de este recurso, la plataforma SESLAN EDUCA, para la entrega de trabajos correspondientes al producto final para la evaluación del taller. Para este taller se inscribieron 94 personas que, una vez entregado y revisado el trabajo que fue cargado en sus cuentas individuales de la plataforma para su revisión, recibieron una constancia como se hace para los cursos que ya se encuentran disponibles en la plataforma.
- g) Las constancias de los participantes tienen los siguientes datos: nombre del participante, nombre del curso, duración y fecha, además cuenta con un código QR que al consultarla comparte información que permite verificar la veracidad del documento. Estos elementos que contienen las constancias respaldan la validez de cada curso, por lo que también contribuye al desarrollo profesional de los servidores públicos y a la cultura general de los ciudadanos interesados en aprender de temas relacionados a combatir la corrupción.

- h) Otro de los efectos que ha tenido la presentación de esta plataforma y los antecedentes de capacitación presencial de la SESLAN en diferentes zonas geográficas del Estado, es que otras instancias han solicitado durante el mes de junio del 2025 la programación de capacitación presencial en temas específicos de Ética y Combate a la corrupción; aunque pareciera que son los mismos temas que están en plataforma, la dinámica de las capacitaciones presenciales tienen otra estructura de participación e interacción, tomando en cuenta también que son otros temas relacionados y complementarios que requieren de un análisis más profundo por parte de los participantes y que solucionan situaciones específicas identificadas por los titulares de cada ente.
- i) La SESLAN y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima (SESAECOL) firmaron un convenio de colaboración, durante la Segunda Reunión Regional de Secretarías Ejecutivas de Sistemas Locales Anticorrupción de la Región Centro Occidente. La cual tuvo lugar el 10 de julio de 2025, con relación a la plataforma educativa SESLAN EDUCA, pues la SESAECOL se interesó en implementar este modelo de capacitación virtual en aquel estado, a la que llevará por nombre Interfaz Académica Anticorrupción. En este evento también la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (SESEA SINALOA) mostró interés en tomar el modelo que se implementó en Nayarit con el respaldo del Gobernador Constitucional el Dr. Miguel Ángel Navarro Quintero.

CONCLUSIONES

La experiencia de Nayarit demuestra que es posible construir sistemas locales funcionales, cercanos a la ciudadanía, con enfoque preventivo y capacidades reales de investigación y sanción. Puede convertirse en una propuesta que emana de esta experiencia como el impulsar un modelo nacional de capacitación digital basada en *SESLAN EDUCA*; establecer incentivos federales para municipios con buenas prácticas; fortalecer el carácter vinculante de las recomendaciones y establecer mecanismos para su cumplimiento.

ciones de los Sistemas Estatales; y crear un observatorio ciudadano que evalúe el cumplimiento de la Política Estatal Anticorrupción.

Al ser una plataforma de libre acceso, permite que desde cualquier entidad de la república mexicana se puedan cargar cursos igualmente para los servidores públicos y el público en general, pues combatir la corrupción no es solo un trabajo de los gobiernos y sus servidores públicos sino también de la ciudadanía.

Debido a que ya se estaban haciendo capacitaciones presenciales con diferentes entes a su personal, el haber pensado en esta plataforma permite llegar también al público en general con temas específicos para cada grupo meta. Más de 3,000 personas servidoras públicas han sido capacitados de manera presencial en Nayarit hasta julio del 2025, en temas relacionados con responsabilidades administrativas, con materiales adaptados a distintos niveles educativos y realidades institucionales. Las jornadas se ha extendido a municipios con alto riesgo de corrupción, reforzando la conciencia sobre la legalidad y la ética en el ejercicio del poder, por lo que esta plataforma también se puede convertir en una herramienta que capacitará a aquellos ciudadanos que aspiran a un cargo público.

La plataforma SESLAN EDUCA después de tres semanas de su lanzamiento ha tenido buena respuesta y se espera tener aún más registros, pues los cursos irán siendo actualizados en el aspecto pedagógico y de contenido, al igual que permanecerá la invitación abierta a las dependencias que así decidan aprovechar esta herramienta tecnológica para ofrecer cursos relacionados con los servicios que ofrecen a otras dependencias o al público en general.

El Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit ha sido una herramienta clave para promover una cultura de integridad. A la par, se ha promovido la instalación de Comités de Ética en instituciones municipales y organismos autónomos, como espacios de liberación y orientación. Así que, la plataforma vendrá a reforzar los proyectos de SESLAN en temas de anticorrupción.

Referencias

- Astudillo, J. (2023). Un estudio de las principales causas y factores que generan corrupción. *Derecho Global. Estudios Sobre Derecho Y Justicia*, 8(24). <https://doi.org/10.32870/dgedj.v8i24.599>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021, 20 de mayo). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA). Reformada. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2025). *¿Cuáles son los derechos humanos?* <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los-derechos-humanos>
- Crespo Alvarado, M. F. (2024). El problema de la percepción de corrupción. En M.G. Alcalá Casillas, et ál. (eds), *El derecho humano a una vida libre de corrupción.* (pp. 391-405). Tirant Humanidades.
- Esqueda, V. J. (2024). La consolidación de una perspectiva de los derechos humanos en la lucha contra la corrupción. Una mirada desde el Sistema Universal. En M. G. Alcalá Casillas et ál. (Eds), *El derecho humano a una vida libre de corrupción.* (pp. 29-45) Tirant Humanidades.
- Estrada, J. L. (2013). La corrupción administrativa en México. *Polis*, 9(2), 179-184. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332013000200007&lng=es&tlang=es
- Gobierno de México. (2018, 30 de noviembre). Sistema Nacional Anticorrupción. <https://www.gob.mx/buengobierno/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2024, marzo). *Principales Resultados. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG 2023.* https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2013). *Perfil sociodemográfico. Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda 2010.* https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/perfil_socio/uem/702825047610_1.pdf
- López, W. O., (2013). El estudio de casos: una vertiente para la investigación educativa. *Educere*, 17(56), 139-144. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35630150004>
- Miranzo, J. (2018, 14 de junio). Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas. *Revista de la Escuela Jacobea del Posgrado*. 14(1-26). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6933060>
- Muñoz, R. J. & Tovar Torres, S. R. (2023, 8 de febrero). Aprendizaje Autogestivo y automatizado. Implementación de experiencias de aprendizaje con TIC. *Nodo Universitario. Universidad de Guanajuato.* <https://nodo.ugto.mx/repositorio/aprendizaje-autogestivo-y-automatizado/>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s/f) *Herramientas de conocimiento para académicos y profesionales.* <https://grace.unodc.org>

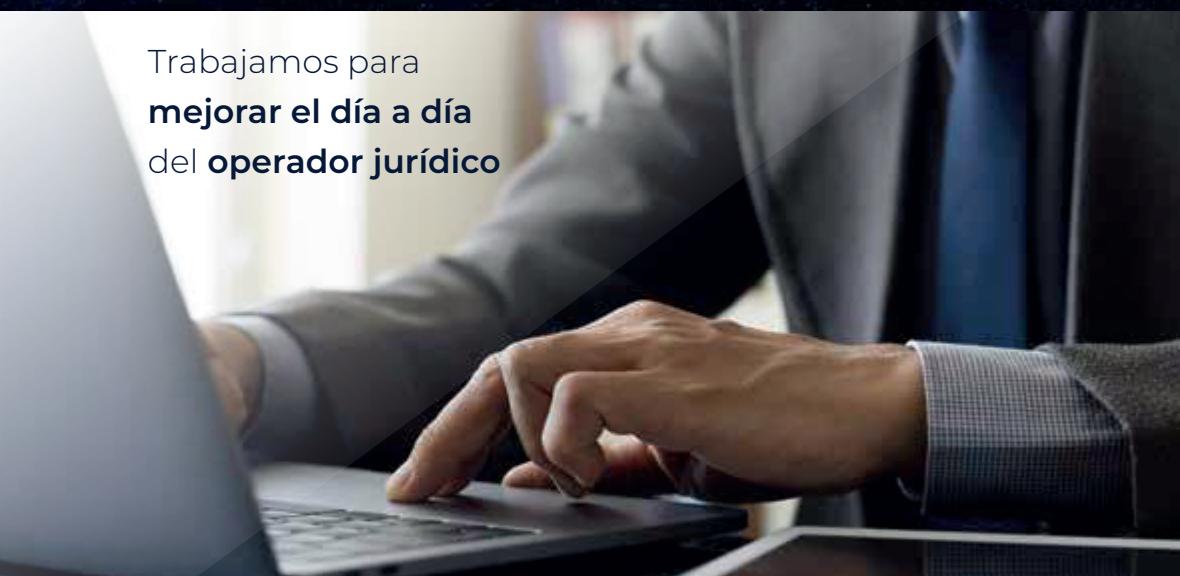
- org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_1_What_Is_Corruption_and_Why_Should_We_Care_ESP.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2024). *Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos*. <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>
- Periódico Oficial del Estado de Nayarit (2019, 2 de enero). Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción, del Estado de Nayarit. [http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/020119%20\(05\).pdf](http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/020119%20(05).pdf)
- Rowland, M. (1998). La hora de la Transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública. *Visión contemporánea de la Corrupción*. pp. 31-42. https://www.researchgate.net/publication/294084220_Vision_contemporanea_de_la_corrupcion
- Sánchez, V. L. (2024). La educación democrática, una alternativa para la erradicación de la corrupción en México. En M. G. Alcalá Casillas et ál. (Eds), *El derecho humano a una vida libre de corrupción*. (pp. 261-276). Tirant Humanidades.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción de Nayarit. (2024). Programa de Implementación Política Estatal Anticorrupción https://www.seslan.gob.mx/Comite_Coordinador/PlanesProgramas/COC0006
- Secretaría de la Función Pública. (2022). *10 CLAVES PARA ENTENDER, PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/727371/LIBro-cuento_10_CLAVES_Final_web.pdf
- Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata, S.L.
- Tangray Vázquez, M. T. G. (2024). Educación, derechos humanos y el combate a la corrupción. En M. G. Alcalá Casillas et ál. (Eds). *El derecho humano a una vida libre de corrupción*. (pp. 247-260). Tirant Humanidades.
- Torres, M. P. & Mballa, L. V. (2024). Un acercamiento sistémico de la corrupción desde la Teoría de la complejidad. En M. G. Alcalá Casillas et ál. (Eds). *El derecho humano a una vida libre de corrupción*. (pp. 91-104). Tirant Humanidades.
- Transparencia Mexicana. (2011, 10 de mayo). Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo. <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBCG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>
- Universidad de Colima. (2025). El portal de la tesis. Estudio de caso. https://recursos.ucol.mx/tesis/estudios_de_caso.php
- Villarreal Larrinaga, O. & Landeta Rodríguez, J. (2010). El estudio de casos como metodología de investigación científica en dirección y economía de la empresa. Una aplicación a la internacionalización. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 16(3), 31-52. [https://doi.org/10.1016/S1135-2523\(12\)60033-1](https://doi.org/10.1016/S1135-2523(12)60033-1)



tirant
PRIME

Inteligencia jurídica en expansión

Trabajamos para
mejorar el día a día
del **operador jurídico**



Adéntrese en el universo
de **soluciones jurídicas**



+52 1 55 65502317



atencion.tolmex@tirantonline.com.mx

prime.tirant.com/mx/

A diez años de la reforma constitucional que transformó el modo de comprender y enfrentar la corrupción como problema público en México, surge la necesidad de mirar atrás, evaluar los avances y reconocer los retos que persisten en la construcción de un verdadero Estado íntegro.

Esta obra colectiva reúne voces, perspectivas y experiencias que, desde distintos campos disciplinares y territorios, analizan el alcance del Sistema Nacional Anticorrupción y sus implicaciones en la práctica institucional, social y ciudadana.

El libro explora cómo se han diseñado e implementado diversos enfoques de estudio, mecanismos de atención, estrategias de medición y propuestas de intervención, que trascienden el marco normativo para situarse en la realidad cotidiana del combate a la corrupción.

A una década de su creación, el Sistema Nacional Anticorrupción se examina aquí como un proceso vivo, lleno de aprendizajes, tensiones y oportunidades. Los y las autoras ofrecen miradas críticas, descriptivas y propositivas sobre los hechos de corrupción, las instituciones encargadas de prevenirlos, investigarlos y sancionarlos, así como estudios de casos sobre los nuevos horizontes de atención en ámbitos públicos como el medio ambiente, la educación o los derechos de los grupos vulnerables.

Con un enfoque subnacional, plural y colaborativo, esta obra está dirigida a quienes estudian, diseñan o implementan políticas públicas, pero también a toda persona interesada en conocer experiencias reales, buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre cómo enfrentar colectivamente uno de los problemas más complejos de nuestro tiempo.

