

RAP

REVISTA DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA



**PROPUESTAS PARA LA MEJORA
ADMINISTRATIVA**

164

Volumen LIX, No. 2
(mayo-agosto 2024)

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

164

Vol LIX No.2
(mayo-agosto 2024)

Propuestas para la Mejora Administrativa

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

69
AÑOS
mejorando a las
instituciones públicas
1955-2024

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México -Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa
Ciudad de México
Teléfono (55) 5081 2657
<http://www.inap.mx>
contacto@inap.org.mx

ISSN: 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

164
Volumen LIX No.2
(mayo-agosto 2024)

Propuestas para la Mejora Administrativa

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
Introducción	15
<i>Eber Omar Betanzos Torres</i>	
IA y Big Data en la Entidad de Fiscalización Superior México. Conceptos y primeros casos de uso	21
<i>Eber Omar Betanzos Torres</i>	
<i>Jessica Eliane Padilla Ramírez</i>	
<i>Luis Enrique Bermúdez Cruz</i>	
El mínimo vital en la legislación tributaria mexicana, entre los intereses individuales y colectivos	35
<i>Oziel Pavón Zavala</i>	
<i>Ubaldo Márquez Roa</i>	
Análisis crítico del avance-e-involución del control interno en México	59
<i>Irma Eréndira Sandoval Ballesteros</i>	
Control jurídico administrativo de los fondos públicos en el primer Imperio Mexicano	117
<i>Eugenio Contreras Rocha</i>	
Marco de capacidades de los auditores gubernamentales en la era del Big Data	131
<i>Seabelo Tumpane</i>	

***Los límites de la inteligencia artificial en la creación
de conocimiento jurídico y su aplicación a la
administración pública*** 193

Eber Omar Betanzos Torres

Dewi Zamora

Juan Pablo Garrido

***¿Cómo mejorar el Presupuesto Participativo en
el Perú?*** 207

Nelson Shack Yalta

Indicaciones para los colaboradores 235

Análisis crítico del avance-e-involución del control interno en México

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros*

Resumen: En los primeros tres años del sexenio de López Obrador, se reivindicó y dignificó el rol del contralor y sus comisariatos a través de las políticas de democratización de las tecnologías, de ciudadanización de las contralorías, de auspicio de los informantes internos, del impulso de la perspectiva de género en el servicio profesional de carrera, y de la austeridad republicana en favor del interés público. Sin embargo, en los tres últimos años de salida de ese gobierno, desde la Secretaría de la Función Pública (SFP) se dio inicio a la “fusión” y en los hechos la eliminación del control interno a través de la desaparición de los órganos internos de control, y con ello sometió a la función pública y a los contralores y fiscalizadores, a los dictados y decisiones de los gestores y administradores del dinero y las compras públicas. La legalidad quedó así sometida a la transaccionalidad.

* Es investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, donde fundó el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, con Maestría en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y con Maestría en Ciencia Política por la Universidad de California, Santa Cruz. Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM y Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores en el nivel III.

Entre sus obras más importantes se encuentran: Corrupción estructural: La Teoría del doble fraude y las raíces de la impunidad en México; Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad; Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca; Relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública; Interés Público, Asociaciones Público-Privadas y Poderes Fácticos y Los Universitarios Constituyentes: Participación de la Máxima Casa de Estudios en los destinos de la CDMX, del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Palabras clave: *fiscalización, función pública, órganos internos de control, rendición de cuentas.*

Abstract: In the first three years of López Obrador's six-year term, the role of the comptroller and his commissioners was vindicated and dignified through policies of democratization of technologies, citizenization of comptroller's offices, sponsorship of internal informants, promotion of the gender perspective in professional career services, and republican austerity in favor of the public interest. However, in the last three years of leaving that government, the Secretariat of Public Function (SFP) began the "merger" and in fact the elimination of internal control through the disappearance of internal control bodies, and with this it subjected the public function and the comptrollers and inspectors to the dictates and decisions of the managers and administrators of money and public purchases. Legality was thus subjected to transactionality.

Keywords: *oversight, public function, internal control bodies, accountability.*

Fecha de recepción del artículo: 28 enero 2025

Fecha de aceptación: 03 febrero 2025

Introducción.

El combate a la corrupción y a su hermana siamesa: la impunidad, configuró durante la primera mitad del sexenio de Andrés Manuel López Obrador uno de los ejes prioritarios del gobierno de la llamada Cuarta Transformación. En este ensayo analizaremos las evoluciones e involuciones de lo avanzado en el combate a la corrupción desde el ámbito administrativo durante la primera mitad de ese sexenio desde la Secretaría de la Función Pública (SFP) e igualmente revisaremos a la que fuera institución nodal de la articulación del vasto ramo del derecho administrativo-sancionador durante la segunda parte de ese gobierno.

Sostendremos que sucedió una trayectoria pendular, una contradicción de avance-e-involución que se reflejó de manera evidente en las respectivas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) con las que abrió y cerró el sexenio de López Obrador, las cuales por un lado en 2018 le otorgaron a la SFP un amplio rango de facultades de fiscalización, control interno y realización de auditorías sobre todos los recursos materiales, humanos y financieros del servicio público; y en 2023, contrariamente, anularon por completo tal robustez fiscalizadora al relegar a un segundo plano lo que constitucionalmente es la obligación principal de esta dependencia: fungir como la responsable principal del control interno del Poder Ejecutivo Federal. De hecho, en varias aristas se dio una franca involución en el desempeño y diseño institucional de esa importante secretaría.

Ello, propondremos aquí, se asemeja al mito griego de la figura de Penélope quien teje por la mañana y desteje por la noche, ganando tiempo para esperar pacientemente el regreso de Ulises; en otras palabras, aguardando el retorno de la dominación, el patriarcado y el autoritarismo, representados por la pareja de Penélope en la epopeya de Homero. En este ensayo sostenemos que en el sexenio anterior, en la SFP prevaleció lo que hemos denominado el síndrome de Penélope ya que los avances construidos en la mañana del sexenio fueron destejidos deliberadamente en la segunda parte del mismo como si se buscara esperar pacientemente el regreso de la égida de la simulación, la impunidad y la prevalencia del conflicto de interés inherentes al viejo régimen de partido de Estado cuando predominaron el saqueo del presupuesto y los lujos faraónicos de los altos funcionarios.

La dialéctica del avance matutino y el retroceso vespertino sometió a contralores y fiscalizadores, a los dictados y decisiones de los administradores del dinero y las finanzas. En la segunda parte del sexenio se rediseñó el funcionamiento de los Órganos Internos de Control, disminuyendo sus estructuras a las “mínimas indispensables” bajo el eufemismo de la especialización de los OICs y ello dio como resultado la eliminación directa de decenas de los órganos encargados de luchar contra la corrupción desde el control interno. Asimismo, entre los destejidos que aquí analizaremos, se fueron centralizando

en la dependencia funciones que duplican o triplican sus responsabilidades. Igualmente a partir de la segunda parte del sexenio, se reestableció la gestión de las compras públicas en la SFP al concentrar en esta dependencia la definición, coordinación y conducción de las Unidades de Administración y Finanzas (UAFs) incluso al grado de facultar al titular de la SFP para designar y remover discrecionalmente, a los otrora oficiales mayores de cada sector del gobierno federal, lo cual contraviene a todas luces la reforma constitucional en materia de fiscalización, que exige independencia entre quien compra y quien fiscaliza las compras.

Aquí explicaremos que, aunque la reforma a la LOAFP de inicio del sexenio ocurrida en 2018 no estaba totalmente consolidada, en su breve tiempo de aplicación, sí permitió fortalecer y relanzar la SFP con resultados concretos y cuantificables en materia de fiscalización, control interno, sanción y profesionalización (Sandoval Ballesteros, 2019). Por otro lado, la reforma a la misma Ley en la salida del gobierno del presidente López Obrador, presentada en 2022 y aprobada hasta el 28 de abril de 2023, se inició cuando ya estaba abierta la sucesión presidencial y fue completamente en sentido contrario a dotar de autonomía a la fiscalización (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2023). Todo ello dejó abiertos serios retos para la vida pública, especialmente al limitar los objetivos del control interno en la investigación, sanción y profesionalización de los servidores públicos al servicio de la ciudadanía.

Sostendremos que la reforma de la segunda parte del sexenio (el destejido del síndrome de Penélope); fue además de tardía, incongruente ya que implicó empezar de nuevo en el ámbito jurídico, normativo y reglamentario dado que se tuvieron que volver a redactar y a tejer a marchas forzadas, cientos de nuevas estructuras, reglamentos, normas, lineamientos, que más adelante, en este artículo, analizaremos. En consecuencia, el trayecto andado para la mejora del gobierno durante su primera parte: la profesionalización de la Función Pública y la fiscalización de las compras y otros recursos humanos, financieros y materiales, que como veremos aquí, rindió frutos medibles y reportables, se echaron por la borda, durante la segunda

mitad del sexenio, lo cual como fue evidente, generó menores avances en la estrategia de fiscalización y combate a la corrupción.

En el trayecto de salida o en la noche del sexenio, la SFP experimentó grandes retrocesos para el cumplimiento y ejercicio de sus tareas y obligaciones institucionales. Entre otras involuciones llamativas podemos señalar que: a) se burocratizó la dependencia concentrando un excesivo poder político en los altos funcionarios de la SFP al multiplicar sus facultades de designación y remoción discrecional de cientos de cargos en la APF; b) se aglutinaron las compras gubernamentales en la propia casa encargada de auditar e investigar las irregularidades administrativas que recurrentemente se generan por esas mismas compras y asignaciones de contratos; y c) se eclipsaron las tareas del control interno, mermando, reduciendo y en los hechos, desapareciendo estructuras operativas clave encargadas de la vigilancia y la sanción, e incluso en muchas dependencias desapareciendo de un plumazo a los propios órganos internos de control.

En el primer apartado esbozaremos brevemente las tendencias políticas que, para el combate a la corrupción, caracterizaron el devenir de los sexenios neoliberales para ver en qué medida el gobierno de “la Cuarta Transformación” logró romper con la lógica de los ciclos políticos sexenales del pasado y en qué medida quedó atrapado con transformaciones minimalistas. En el segundo apartado analizaremos lo realizado (avanzado) en la primera mitad del sexenio del presidente López Obrador desde la SFP para demostrar en el tercer apartado, que cual el mito de Penélope, que teje por la mañana y desteje por la noche, durante la segunda mitad de esta misma administración, se sucedieron serios retrocesos en estos mismos tejidos o ejes programáticos del combate a la corrupción. Finalmente, ofreceremos algunas conclusiones y retos que, en materia de control, combate a la corrupción y profesionalización de la vida pública quedan todavía por delante.

I. Ciclos político – sexenales

La dinámica de avance-e-involución analizada aquí, muestra un comportamiento pendular que nos obliga a

hacer un recorrido histórico de los ciclos políticos sexenales de gobiernos previos. Para analizar lo que aquí hemos denominado el síndrome de Penélope es importante señalar las contradicciones, incongruencias y transformaciones que en materia de combate a la corrupción cada una de las administraciones del viejo régimen de partido configuró y heredó a la coyuntura actual.

Con el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se redirecciona la orientación de las políticas públicas desde el tradicional autoritarismo y populismo keynesiano hacia la tecnocracia neoliberal. Se favorecieron los intereses de una coalición distributiva naciente, vinculada a nuevos actores económicos habituados a las prácticas del llamado libre comercio y en especial a las tendencias de la especulación financiera. Normalmente se señala a este periodo como el punto de arranque de la desregulación económica, la aparición de la nueva tecnocracia administradora, y el retiro del Estado. Pero en sentido contrario a esta suposición, yo he sostenido que De la Madrid más que aplicar el *laissez-faire*, *laissez-passer* del mercado, utilizó activamente el Estado para empoderar a la nueva generación de capitalistas que estaban destinados a ser los actores centrales de la era neoliberal: los casabolseros (Sandoval Ballesteros, 2011).

El presidente centralizó el proceso de definición de las políticas públicas y gubernamentales en manos de una élite tecnócrata vinculada a la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), en aquel momento encabezada por Carlos Salinas de Gortari. Este conspicuo núcleo de tecnócratas comenzó a designar funcionarios que provenían de la propia comunidad financiera y bancaria para estar a cargo del manejo y la administración de todo lo público. En ese sexenio se firman las primeras cartas de intención con el FMI y se empiezan a privatizar algunas importantes industrias como la bancaria y la siderúrgica. Algunos hemos sostenido que en este sexenio se implantó el neoliberalismo en México y con esto también llegó la semilla de la corrupción estructural (Sandoval Ballesteros, 2024). Por ejemplo, era *vox populi* que, durante el fatídico terremoto de 1985, la ayuda internacional recibida por el Estado mexicano fue vendida en mercados negros a quienes la necesitaban (Poniatowska, 1988). Otro ejemplo relevante del arribo del neoliberalismo y la corrupción fue

que en diciembre de 1983 el gobierno inició su programa de indemnizaciones y emitió los Bonos de Indemnización Bancaria que brindaron generosas compensaciones a los banqueros expropiados previamente por José López Portillo. Todo este proceso se caracterizó por una total falta de transparencia. La valuación de los Bonos se realizó de forma unilateral e incluyó intereses acumulados desde 1982. El gobierno que utilizó vacíos de la Ley de Expropiación pagó más por los bancos de forma discrecional.

Sin embargo, volviendo a la dinámica pendular y contradictoria de cada ciclo sexenal, en la administración pública se implantó también la nueva lógica de la “rendición de cuentas” y el uso discursivo del combate a la corrupción. Durante este sexenio, se creó la Contraloría General de la Federación, institución con rango de Secretaría de Estado y la primera en su tipo en el gobierno federal. Desafortunadamente, volviendo a las contradicciones, privó la perspectiva culturalista del combate a la corrupción y el discurso y visión demagógica de la “renovación moral” que no atacó el problema de la corrupción de raíz y que centró el problema en los tradicionales chivos expiatorios de la misma. Sin embargo, al menos en términos institucionales y políticos, se instauró la agenda por la rendición de cuentas y con ello se dejó abierta la rendija que más tarde los vientos del cambio social y ciudadano volvieron en una exigencia de mayor fuerza y realce: el combate a la corrupción.

El presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) subió al poder a los 42 años y se convirtió en uno de los presidentes más jóvenes y paradójicamente de mayor debilidad democrática en la historia del país. Su llegada al poder fue altamente controversial, dado el inaudito fraude electoral operado desde la Secretaría de Gobernación (Sandoval Ballesteros, 2024, p. 13). De esta suerte, la figura presidencial tradicionalmente en la cima de la pirámide de la política del país se convirtió en un referente de descrédito durante su arribo a la presidencia a los ojos de millones de mexicanos e incluso dentro del propio gobierno que recibía.

Entre muchas otras decisiones que tomó para tratar de borrar este estigma, el presidente Salinas buscó “modernizar” al Estado y transformó de manera

fundamental la estructura de la Administración Pública. Con él llega a la manera de Reagan y su máxima de “el Edo. es el problema y no la solución” la privatización de absolutamente todo lo público. En ese sexenio se pasó de forma ininterrumpida y hasta atropellada de manos del Estado al mercado, empresas y obligaciones públicas de todo tipo para sembrar en la vida pública y administrativa, el neoliberalismo.

Durante este periodo de intensa privatización¹ y germinación de una pléyade de organismos y comisiones supuestamente independientes, pero firmemente controladas por el Poder Ejecutivo surge el concepto de “contraloría social” que se ofreció para dar el banderazo de salida a la nueva Política Social neoliberal focalizada, inserta en el Programa de Solidaridad (PRONASOL).² Salinas creó la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Federal de Competencia (CFC) y el Banco Central.³ PRONASOL que dependía directamente de la presidencia. Con todos estos organismos, Salinas buscó tener el control directo de las áreas estratégicas del gobierno y reemplazar el poderío de los sindicatos oficiales subordinados al gobierno con el nuevo poder de los tecnócratas de alto nivel. En este sexenio se gestaron los oligarcas contemporáneos más poderosos de la región latinoamericana como Carlos Slim, Ricardo Salinas Pliego, Alberto Bailleres y muchos otros que tiempo después fueron acusados de corrupción (Sin embargo, 2015).

¹ De más de mil empresas paraestatales que existían en México a finales de 1983, CSG las redujo a 230 paraestatales, en este periodo también se redujo el gasto público a representar el 20 % del PNB en 1993, cuando el gasto público en 1983 llegó a representar el 40% de la riqueza nacional a través del PNB. (Sandoval Ballesteros, 2011, p. 103; Sacristán Roy, 2006).

² El Gobierno Federal, por medio de la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 69, reconoce a la Contraloría Social como “el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas federales de desarrollo social, dicho mecanismo es impulsado por el gobierno federal, y es acotado a los programas federales de desarrollo social” (ASF, 2018, p. 6).

³ Ninguna de estas comisiones reguladoras e instituciones de cara factura salinista, por cierto, fueron propuestas para su fusión o desaparición por el gobierno de López Obrador en su discurso y práctica de Austeridad republicana y su combate a las instituciones gubernamentales.

El presidente Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000) continuó con la tónica de la modernización neoliberal administrativa o de la Nueva Gerencia Pública (Guerrero, 2004) inserta en la Reforma del Estado y avanza en la gerencialización del gobierno. Este camino exigió de un nivel muy alto de autoritarismo, pero paradójicamente debido al efecto de resistencia social que esto acarreó, en este periodo también se abrieron las sendas para la democratización del contrapoder al Ejecutivo (Kerevel & Bárcena, 2017).

Durante este periodo de mayor apertura, que en gran medida se debió a las contribuciones de la izquierda a las luchas por la democracia (Sandoval, 2000), en materia de fiscalización desde la Cámara de Diputados surge la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano constitucional autónomo dependiente del Poder Legislativo que transforma profundamente la estructura institucional para la rendición de cuentas. Junto con la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoría Superior de la Federación y con las reformas a las Entidades de Fiscalización Superior en cada una de las 32 entidades federativas, en teoría se fueron fortaleciendo los regímenes de control y fiscalización del gasto público en México (J. Ackerman, 2007).

Sin embargo, en la práctica, con el pretexto del respeto al Pacto Federal, las instancias fiscalizadoras en las entidades federativas terminaron fungiendo como escuderos de los gobernadores casi en su mayoría provenientes del Partido de Estado que en ese momento imperaba. En otras palabras, en el camino rumbo a la institucionalización del control y la fiscalización, no se contó con autonomía política de ningún tipo y por lo tanto el control gubernamental fue relativamente estéril durante este periodo (Cárdenas, 2004). Ello explica que ese sexenio también sea conocido por el exorbitante y corrupto rescate bancario del Fobaproa que auspició los intereses de la oligarquía nacional y socializó los cotos de un rescate financiero indiscriminado de deudas privadas llenas de corrupción que el Estado y por tanto la sociedad ha tenido que venir pagando por décadas desde 1997 hasta la fecha. Debido a esto la deuda pública creció estrepitosamente con la complicidad del Poder Legislativo (Sandoval Ballesteros, 2011).

Con el presidente Vicente Fox (2000-2006) se institucionaliza el concepto de transparencia y surge la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) y su órgano garante el IFAI, asimismo se avanza en el florecimiento de más de 32 diferentes leyes estatales e instituciones en materia de transparencia y acceso a la información que fueron surgiendo de manera muy diversa y no siempre libres de politización pero en términos generales fueron facilitado la supervisión del quehacer gubernamental por parte de los ciudadanos (J. Ackerman, 2008). Con ello se empezó a combatir la cultura de la opacidad que predominaba entre los servidores públicos. Sin embargo, durante este periodo también imperó la corrupción y se sucedieron casos de tráfico de influencias protagonizados por los hijos y la cónyuge del propio Presidente (Sandoval Ballesteros, 2007a), así como violaciones a la Constitución para auspiciar la privatización espuria de los hidrocarburos a través de “los contratos de servicios múltiples” que incluso fueron señalados como anticonstitucionales por la ASF (LADB Staff, 2004, 2005) y los fraudes de “Oceanografía”, una naviera contratista de PEMEX que pedía préstamos millonarios a bancos mexicanos con la garantía de cuentas por cobrar, por servicios prestados a una filial de PEMEX a través de facturas que supuestamente eran falsas. En este escándalo estuvieron involucrados altos funcionarios de PEMEX del gabinete (Navarro, 2014).⁴

Con el presidente Felipe Calderón (2006-2012) la rendición de cuentas tuvo un impasse importante porque en su “guerra contra el narcotráfico” y por la preponderancia de las fuerzas castrenses en sus políticas públicas, predominó un entendimiento anti-rendición de cuentas inserto en la noción de “seguridad nacional” (Romero et al., 2015).

La transparencia tuvo serios reveses y el control interno tampoco se desarrolló demasiado, pero por fortuna durante ese periodo se aprobó la nueva Ley de Servicio

⁴ En 2006 la Auditoría Superior de la Federación alertó sobre violaciones a las leyes de Obra Pública por parte de la empresa “Oceanografía”, sin que se tomaran cartas en el asunto. De 2011 a 2013, Oceanografía obtuvo unos 43 millonarios contratos de PEMEX por servicios para el mantenimiento y rehabilitación de pozos, transporte e instalación de plataformas petroleras, construcción de gasoductos y oleoductos, entre otros. (Arzate, 2014).

Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC) que coadyuvó a promover un cambio en la relación del funcionario con su trabajo y con sus superiores (Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2007). Durante este sexenio los escándalos de corrupción más relevantes, además de la controversial manera en que arribó a la Presidencia Calderón, podemos referir la corrupción imperante en la construcción de la “Estela de Luz” (Falcón & Domenzain, 2015); la extinción inconstitucional de la compañía estatal Luz y Fuerza del Centro y la opaca y corrupta gestión de la CFE; el otorgamiento de concesiones mineras para favorecer a algunos grupos económicos y poderes fácticos; la guerra contra las drogas sin justificación constitucional, y el aumento del gasto en materia militar y en seguridad pública en detrimento del gasto social, entre otros muchísimos actos y omisiones que a la fecha siguen impunes y tendrían que ser investigados (Meyer, 2015).

En el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) la corrupción y su percepción por la sociedad, llegaron a niveles nunca antes vistos (Transparency International, 2018) no sólo por el directo involucramiento de sus altos funcionarios en el caso de Odebrecht, sino también las relaciones de corrupción y conflictos de interés del propio presidente y de algunos de sus secretarios de Estado con grupos empresariales, como Grupo Higa y OHL, que implicaron millonarios beneficios directos a esas empresas y a la familia del presidente, derivados de numerosos y onerosos contratos generados en licitaciones simuladas (Navarro, 2015).

Este generalizado y abierto ambiente de corrupción que se vivió en este periodo explica también la oscura y corrupta privatización de la industria energética y la aprobación constitucional de las reformas estructurales que permitió la privatización de los hidrocarburos, especialmente el petróleo, en contra de la propiedad, uso y usufructo de los beneficios de esta industria para el desarrollo y a favor de la soberanía nacional (E. Ackerman, 2019). Dos hechos muy lamentables de este periodo también fueron la ominosa participación de su gobierno en la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa (Mora, 2017), y el escándalo de la llamada “Casa Blanca” que involucró a contratistas del gobierno que “vendieron”

una casa a la esposa del presidente (Lizárraga et al., 2015).

EPN no se caracterizó por ser un presidente a favor de la transparencia tanto así que su propuesta principal fue desaparecer el control interno, eliminar la SFP y crear el denominado “Sistema Nacional Anticorrupción” (SNA). Durante ese sexenio, en 2015 se aprobó una Reforma Constitucional para crear el SNA que esencialmente es un Sistema de coordinación entre varios entes de gobierno (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. 2015), pero que también buscó alejar al poder Ejecutivo de la sanción de los hechos de corrupción graves en el ámbito administrativo.

Esta reforma constitucional en teoría buscaba fortalecer el control externo a través de la Auditoría Superior de la Federación; propuso la creación de un nuevo Tribunal de Justicia Administrativa para sancionar las faltas graves. Sin embargo, tal diseño constitucional apunta hacia la generación de más burocracia con el pretexto del federalismo ya que ordena la creación de sistemas estatales anticorrupción y la creación de Tribunales de Justicia Administrativa Estatales y el de la Ciudad de México.

El presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) retomó la centralidad del tema del combate a la corrupción enfocando su discurso en la Austeridad Republicana. Para ello durante los primeros años de su gobierno se aprobó la Ley Federal de Austeridad Republicana cuya redacción encargó de forma directa el presidente de la República a su primera titular de la SFP quien configuró una conceptualización de austeridad alejada de la praxis neoliberal de la misma (Sandoval Ballesteros, 2022). Los puntos clave de la Austeridad adaptada en la redacción de esta ley, buscaron frenar el menoscabo del ejercicio de los derechos sociales y lograr un gobierno austero a partir de acciones como eliminar seguros médicos privados para servidores públicos y reducir drásticamente la contratación de personal por honorarios, suprimir duplicidades de las estructuras y programas de gobierno, eliminar oficialías mayores, oficinas de prensa, áreas de publicaciones, defensorías jurídicas, consolidar las compras públicas,

entre otras medidas (Sandoval Ballesteros, 2022).

Asimismo, al arranque de su periodo en diciembre de 2018, el presidente propuso una importante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que robusteció las labores de fiscalización y control de la SFP. En particular con esta reforma a la LOAPF se buscó que quien comprara no fiscalizara (DOF, 2018). Por un lado, se transfirieron administrativa, jerárquica y presupuestalmente las tareas de fiscalización y control a la SFP y, por otra parte, las definiciones de la política de compra y las facultades de compra se transfirieron a la Secretaría de Hacienda. La SFP se quedó con las facultades y definiciones de la política de fiscalización y control de las compras públicas, lo cual se reflejó en el fortalecimiento del control interno, con más autonomía, más recursos financieros y mejores recursos humanos, lo cual desde luego rompió la dinámica de “ser juez y parte” (Sandoval Ballesteros, 2019).

Sin embargo, en la segunda parte de su sexenio y haciendo gala de uno de los elementos más claros del síndrome de Penélope, en abril de 2022 el presidente abortó la reforma inicial de su sexenio y devolvió las facultades ejecutorias de las compras públicas y las contrataciones a la SFP. De forma preocupante su propuesta incluyó además fusionar, eliminar e ir desapareciendo los órganos internos de control (OICs). Asimismo, transfirió a la SFP las facultades de nombramiento y destitución de los Titulares de Administración y Finanzas, en otras palabras los viejos oficiales mayores, quienes son los encargados de realizar las compras públicas, lo cual implica que hoy la institución que se supone debe fungir como control interno se vea inmersa en continuos conflictos de intereses, y se halle en una situación de “ser juez y parte” a la hora de fiscalizarse, lo cual contraviene por cierto la reforma constitucional de 2016 en materia de fiscalización (Cámara de Diputados, 2022).

II. Tejidos y evoluciones. Mañana del sexenio: 2018-2021

En esta sección ofreceremos los que fueron los tejidos programáticos y evoluciones del control interno y el combate a la corrupción impulsados durante la primera mitad del

sexenio del presidente López Obrador. Lo haremos analizando lo que fueron los cinco ejes estratégicos que orientaron el relanzamiento de la SFP, los cuales le permitieron renovar completamente su rol en la Administración Pública Federal. Dados los importantes avances resultó preocupante que el presidente de México justo a la mitad de su periodo se hubiera dejado presionar por quienes estuvieron incómodos con la fiscalización y el control interno en la mañana de su gobierno y que, en la segunda parte de este, desde la SFP hubiera decidido temerariamente que los órganos internos de control se fueran eliminando aceleradamente.

El combate a la corrupción fue la prioridad para la administración del presidente López Obrador, tal y como lo reflejó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), así como el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024* (PNCCIMGP). El objetivo principal fue relanzar y fortalecer la SFP, cuya extinción había sido decretada durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Los cinco ejes estratégicos que orientaron el relanzamiento de la SFP fueron:

1. Ciudadanización del combate a la corrupción y la impunidad;
2. Democratización de las tecnologías;
3. Protección a alertadores internos y externos de la corrupción;
4. Servicio profesional de carrera con perspectiva de género; y
5. Austeridad Republicana y fiscalización de la gestión pública.

Estas cinco estrategias fueron adoptadas como ejes programáticos del ya referido PNCCIMGP⁵ y asimismo fueron asumidas por el presidente de la República como líneas orientadoras de su *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (PND) (DOF, 2019). Las líneas de acción del relanzamiento

⁵ Los objetivos prioritarios del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, son los siguientes: 1. Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción; 2. Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal; 3. Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública; 4. Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal; 5. Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano (SFP, 2019d).

de la SFP se distanciaron de los planes de desarrollo de factura neoliberal de manera tajante.

Ambos programas (PND y PNCCIMGP) plantean una nueva forma de entender la corrupción precisamente desde el paradigma del Enfoque de la Corrupción Estructural, teorizado y desarrollado por la titular de la SFP durante la primera mitad del sexenio (Sandoval Ballesteros, 2016, 2024). Ambos planes adoptan *ad verbatim* la siguiente conceptualización de la corrupción como “*un problema de dominación que se origina en un diferencial de poder estructural, el cual se produce por la combinación de tres elementos: el abuso de poder, la prevalencia de la impunidad y la falta de participación ciudadana*” (SFP, 2019d, p. 3).

Aplicando el concepto de corrupción estructural desde la SFP se fortaleció el control interno y se transitó de la simulación prevaleciente en los anteriores gobiernos a la acción; del encubrimiento de los desfalcos a la investigación cuidadosa; y de la impunidad a la sanción de los casos emblemáticos. Con el relanzamiento de la SFP se buscó demostrar que el gobierno estaba decidido a utilizar todas sus facultades legales para asegurar que ningún servidor público se beneficiase indebidamente de su encargo (Sandoval Ballesteros, 2019; SFP, 2019b, 2020b). Entre los principales avances y acciones claras y concretas realizadas durante la primera mitad de la administración alineadas a los siete ejes rectores tenemos los siguientes:

A. Combate frontal a las causas y efectos de la corrupción

La SFP implementó nuevos esquemas de fiscalización, para que ésta se tradujera en menores espacios para el abuso de poder y la arbitrariedad. Así, la fiscalización se concibió desde una perspectiva amplia, como un mecanismo de prevención, un instrumento de acompañamiento a las acciones de gobierno, una constante revisión de los procesos de toma de decisiones, y los infaltables ejercicios de auditoría del gasto público y la acción de las entidades; así como la sanción inmediata a quienes incurrieran en irregularidades y, con mayor énfasis, una fiscalización que permitiera eficientizar los procesos de gobierno.

Con el objetivo de estandarizar la calidad de la fiscalización al inicio de este gobierno se elaboraron dos *notas metodológicas* que marcaron la pauta de la práctica fiscalizadora. De hecho, en un esfuerzo sin precedentes, durante la primera mitad de este gobierno, la SFP se convirtió en el principal auditor y fiscalizador del gobierno federal, rebasando con mucho la acción fiscalizadora de la ASF y otras comisiones autónomas.

Lo anterior llevó a que el 13 de febrero de 2020, en un hecho singular en la historia moderna de la rendición de cuentas se presentó el *Primer Informe de Fiscalización de la Función Pública*, (SFP, 2020a) correspondiente al ejercicio 2019. Este histórico informe reflejó la nueva visión fiscalizadora que fue más allá de la auditoría e incluyó por primera vez labores de prevención, asignación de responsabilidades y mejora de procesos, con el objetivo de asegurar que los recursos públicos se ejercieran con base en una nueva ética pública.

La presentación de este importante documento, cuyo ejercicio se interrumpió en la segunda mitad del sexenio, quedó para la historia y dio a conocer los resultados de más de 2,400 auditorías que derivaron en más de 10 mil observaciones. El documento también demostró que la Secretaría de la Función Pública no sólo se ocupaba de prevenir la corrupción, sino que, además, por esa pronunciada acción fiscalizadora, la secretaria generaba recursos propios llegando incluso a ser una instancia autosustentable. Durante los tres primeros años de gobierno se lograron recuperaciones por más de dos mil millones de pesos por irregularidades identificadas en las auditorías. Las cantidades recuperadas por la fiscalización prácticamente igualaron el presupuesto asignado a esa dependencia. Este esfuerzo de auditoría le permitió a la SFP evitar y corregir desfalcos en obras públicas como el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco; proyectos carreteros como el tramo Manzanillo-Puerto Vallarta; el Tren México-Toluca, entre muchos otros. Por ejemplo, en el primer caso se impuso una millonaria multa resarcitoria por más de 110 millones de pesos a una persona servidora pública que provocó un daño al patrimonio del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) al no cumplir con las obligaciones de su encargo. La persona sancionada, durante su desempeño

como subgerente de Obligaciones Fiscales en Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, entre 2015 y 2016, fue responsable de pagar de manera extemporánea el Impuesto al Valor Agregado (IVA) generado por la Tarifa de Uso de Aeropuertos que cobra el AICM a todos los pasajeros y cuyos recursos se gestionaban a través de un fideicomiso. Esto, a pesar de que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) informó que se debía cumplir con dicha obligación fiscal. El pago fuera de tiempo generó actualizaciones y recargos que significaron un daño al patrimonio del AICM como ya hemos dicho, por arriba de los 100 millones de pesos. Por tal motivo, tras un detallado procedimiento de responsabilidades administrativas que se instruyó desde la SFP, el OIC en Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, determinó imponer la sanción de inhabilitación por 10 años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y una multa resarcitoria por 110 millones 323 mil 810 pesos.⁶

Al cierre de 2019, la Función Pública se colocó como la entidad fiscalizadora más importante del país al realizar 45% más auditorías que la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF) para la cuenta pública de 2018. Y, considerando únicamente las auditorías hechas al gobierno federal, durante la primera mitad de este gobierno se realizaron el quíntuple de los procedimientos efectuados por la ASF; mientras que esta última hizo 478 auditorías, la Función Pública pudo realizar 2,401 (SFP, 2020a, pp. 12-25). Adicionalmente, se ejecutaron dos visitas de control a 24 de los 25 programas prioritarios del Gobierno Federal, a los cuales se les asignó un presupuesto de más de 255 mil millones de pesos. En estos casos se emitieron recomendaciones para mejorar los mecanismos de control interno y prevenir actos de corrupción.

Las auditorías de la Función Pública resultaron en más de 10 mil 600 observaciones, por un monto de 544.8 mil millones de pesos. El monto ejercido con presuntas

⁶ Este procedimiento administrativo fue un gran ejemplo del Síndrome de Penélope que caracterizó al segundo trienio de la administración en términos del control interno. Las irregularidades detectadas y demostradas a partir la auditoría instruida desde la propia SFP durante el primer trienio, fueron anuladas durante la segunda mitad de la administración, lo que llevó a que el 16 de octubre de 2023 bajo la titularidad de segundo secretario de la SFP se declarara la nulidad lisa y llana de la sanción administrativa.

irregularidades es superior al presupuesto federal de los sectores de Educación y Salud juntos; los dos sectores con más recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En suma, en lo tocante a la responsabilidad constitucional de la SFP de auditar la gestión y la obra pública, durante las administraciones neoliberales, esta tarea era realizada superficialmente, enfocándose en los procedimientos más que en los resultados del gobierno. Este enfoque cambió radicalmente con el relanzamiento de la SFP a partir de 2018 y tan solo durante el primer año del gobierno, se elaboró un ambicioso programa de auditoría con criterios claros, para estandarizar la calidad de esas auditorías, se homologaron los reportes, y se atendieron las áreas más vulnerables a la corrupción, priorizando siempre la evaluación del desempeño.

B. Combate a los niveles de impunidad en el ámbito administrativo federal

Como ya ha quedado claro, a partir del *enfoque de la corrupción estructural* aplicado, se presume que la impunidad entre las más altas esferas del poder respecto de sus actos indebidos, lo mismo en el sector privado que en el sector público, es una de las razones fundamentales que explica la falta de integridad en la vida pública. Esa impunidad ha sido la causa del crecimiento de la corrupción, y por ello se consideró durante la primera mitad de la pasada administración, que su combate tenía que ser uno de los objetivos centrales de la SFP. En el combate a la impunidad, se dieron pasos importantísimos para detener la simulación y fortalecer la investigación y sanción de las faltas administrativas de las personas servidoras públicas, sin distingo de si ellas provenían de la administración del presidente López Obrador o de las anteriores. Se trabajó arduamente para que el poder público honrara el interés general y no estuviera al servicio de los intereses privados, y para sancionar cuando esta máxima no se cumpliera. El relanzamiento de la SFP implicó actuar decididamente para no tolerar nunca más la corrupción que había caracterizado a los gobiernos neoliberales previos. Por ello entre septiembre de 2019 y junio de 2020, se recibieron 27 mil 768 denuncias por posibles actos de corrupción o faltas

administrativas en toda la APF. Pero no sólo se atendieron un número importante de denuncias, sino que además se redujeron el tiempo de atención y se mejoró claramente la sustanciación de los casos (SFP, 2019b, 2020a).

Como parte de una estrategia de la SFP en el combate a la impunidad, la discriminación y la desigualdad, se instauró el Protocolo de Actuación con Perspectiva de Género en la Investigación y Sustanciación de Quejas y Denuncias (2019). Se trató este de un instrumento inédito en la APF. El protocolo siguió los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y se alineó con el Objetivo 5, Igualdad de Género, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ONU, 2025). El protocolo constituyó un mecanismo para propiciar investigaciones y resoluciones con perspectiva de género. Este protocolo fortaleció la actuación de los Órganos Internos de Control, Unidades de Responsabilidades y demás áreas competentes en la investigación de quejas y denuncias. Además, este documento aseguró la adopción de medidas de protección necesarias para garantizar la no discriminación por motivos de género. Se buscó con esto propiciar la igualdad entre mujeres y hombres, favoreciendo el acceso de las mujeres al pleno ejercicio de sus derechos.

Un caso emblemático a este respecto fue el de la imposición de la máxima sanción administrativa permitida por la norma a un funcionario público del IPN consistente en destitución del cargo e inhabilitación. Este procedimiento de sanción administrativa tuvo su correlato en el ámbito penal ya que quien se atrevió a agredir sexualmente a una alumna en el CECYT No. 6, “Miguel Othón de Mendizábal”, del Instituto Politécnico Nacional (IPN), llegó a verse privado de su libertad. Esa fue la primera vez que desde el Órgano Interno de Control (OIC) del IPN se sancionaba una agresión sexual por ir en contra de los valores y principios establecidos por el Código de Ética de las Personas Públicas del Gobierno Federal que dentro del Proceso de Relanzamiento de la SFP habíamos presentado al inicio de esta administración en la SFP. Ello como fue evidente, sentó un precedente para este tipo de casos, ya que la Ley General de Responsabilidades Administrativas no especifica todavía a la fecha esta conducta como una falta sancionable.

En apego a la norma y con una perspectiva de atención a la comunidad politécnica, di la instrucción al OIC del IPN de atender de manera inmediata la denuncia presentada por la víctima en 2019, en la que acusó a este funcionario público, de un abuso de poder ominoso, al haberla atacado sexualmente dentro del plantel escolar. Durante la investigación, en la que en todo momento se garantizaron los derechos constitucionales tanto de la denunciante como del acusado, se realizaron diversas diligencias, entre las que destacan recabar las declaraciones de la propia víctima y de otros estudiantes del mismo plantel. Con esta investigación y procedimiento administrativo sancionador se demostró que, a diferencia del pasado, durante el periodo del relanzamiento de la SFP, la atención a la violencia de género buscó cambiar y ofrecer canales más sensibles y accesibles para denunciar y, sobre todo, para tomar acciones concretas y sanciones contundentes para que no hubiera impunidad.

Desde la SFP hubo un compromiso serio al inicio del gobierno con las mujeres y desde la fiscalización se buscó trascender las palabras y los discursos para manifestarse en acciones y políticas públicas concretas. El acoso y el hostigamiento sexuales fueron durante los primeros tres años del sexenio inaceptables en la Administración Pública Federal. Otro documento histórico que surgió al inicio del sexenio desde la SFP fue el *Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexuales*, que entró en vigor en febrero de 2020, y que estableció procedimientos de investigación y de sanción que posibilitaron durante la primera mitad del sexenio un efectivo acompañamiento para las víctimas mujeres y el acceso a la justicia.

Además, en marzo de 2020 se integró al Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal una reforma instruida por la SFP para prohibir el acoso sexual, hostigamiento sexual y cualquier conducta impropia que implicase una violación de los derechos humanos.

C. Fortalecimiento del control interno en la Administración Pública Federal

Durante la primera parte del actual sexenio continuamente se visualizó el control interno como un instrumento preventivo para asegurar la consecución de las metas y objetivos de las instituciones públicas y, siempre se trató de fortalecerlo cada vez más. El control interno nos permitió prevenir riesgos de incumplimientos; advertir a tiempo sobre situaciones de malos manejos de sus recursos⁷; evitar desperdicios y dispendios; inhibir la comisión de conductas indebidas, y asegurar la rendición de cuentas.

⁷ Emblemáticamente en el caso de Segalmex es importante reconocer la labor que desde la SFP y el OIC específico se dio para su participación en la oportuna rectificación del mal uso de los recursos públicos. En el caso de la información vertida alrededor de los casos de corrupción y el mal manejo de los recursos públicos de las empresas Liconsa y Dicosna y la naciente institución consolidadora Segalmex, toda esta información que fue incorrectamente filtrada a los medios surgió de la actividad del Órgano Interno de Control durante los tres primeros años de la SFP. Recordemos que “Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad” publicó en su portal una serie de reportajes sobre presuntas irregularidades. Esta organización tiene publicadas, desde julio de 2021 hasta septiembre de 2023, 21 investigaciones sobre las presuntas desviaciones de recursos en Segalmex- Dicosna-Liconsa. De todas ellas 11 corresponden a la información derivada de los resultados y avances de la actividad del Órgano Interno de Control de esas instituciones durante la primera mitad de este sexenio. En este periodo de intensa actividad fiscalizadora, el OIC fue quien descubrió y demostró las tropelías y coadyuvó con la Auditoría Superior de la Federación, para señalar cantidad de recursos defraudados y de presunta falta de comprobación que ascendió en ese momento a 3,027.5 MDP. La SFP, tiene que sujetarse a un procedimiento administrativo confidencial, parsimonioso y muy tardado, que ralentizó los resultados del trabajo realizado por la SFP durante ese periodo, pero cuya calidad y ética profesional y convicción de combate a la corrupción fueron las que marcaron el partaguas de todos los acontecimientos vinculados a estas instituciones, por más que otros actores públicos y privados se hayan adjudicado el resultado de un trabajo realizado desde la SFP durante la primera mitad del gobierno. Todos los resultados de auditorías instruidas por la SFP quedan para la historia en los informes de fiscalización, en los informes de irregularidades o en los informes de presuntas responsabilidades o en los documentos que desde la propia SFP durante los tres primeros años del gobierno fueron turnados hacia el Tribunal de Justicia Federal Administrativa o incluso a la fiscalía general de la República. Además de que muchos de estos informes de presuntas responsabilidades administrativas habían sido ya sancionados por la propia área de Responsabilidades del OIC, en la Secretaría de la Función Pública. (SFP, 2020a).

Para atender ese objetivo, entre 2018 y 2021, la SFP impulsó las transformaciones de los Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODI) de las dependencias y entidades, realizando visitas de control y revisando los padrones de beneficiarios de los programas sociales.⁸

Un instrumento que no se dejó de utilizar constantemente en la SFP durante los tres primeros años del sexenio, lo constituyeron las visitas de inspección, que fueron un acompañamiento a las dependencias y entidades de la APF para evaluar el estado que guardaba el control interno en ellas, con objeto de identificar si contaban con una apropiada administración de los riesgos institucionales. En aras de un seguimiento más cercano, se realizaron visitas de control a los programas prioritarios del Gobierno Federal, cuyo presupuesto inicial fue de 255 mil 359 millones de pesos. Sin embargo, debido a que entre enero y mayo de 2020 el número de programas se amplió a 36, se le asignaron al conjunto de los programas 511 mil 146 millones de pesos para su funcionamiento. Con las visitas se buscó reforzar los mecanismos de control de los procesos sustantivos y fortalecer la administración de riesgos. Además, se realizó un acompañamiento a los programas que fueron creados durante la primera parte del sexenio o que se encontraban en reestructuración para la implementación de sus Sistemas de Control Interno.

La emergencia sanitaria obligó a la SFP a definir nuevos criterios para acompañar y controlar la operación de los 24 programas prioritarios del Gobierno Federal, a fin de que en el marco del Programa Emergente para el Bienestar y el Empleo y de Austeridad, se pudieran lograr sus objetivos de proporcionar bienestar a la población que enfrentó mayores carencias, y se buscó promover la generación de empleos para reactivar la actividad económica. También, se utilizaron las herramientas del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) que muy al principio del

⁸ Recientemente se ha documentado por parte de periodistas de investigación y expertas en fiscalización como Muna Dora Buchain que todos los expedientes en los cuales la SFP avanzó en sus investigaciones durante los primeros años del sexenio en relación con las denuncias, quejas y reclamos por la forma en que operaron los programas sociales, durante el periodo de Roberto Salcedo (los últimos tres años del sexenio) fueron cerrados uno a uno con la instrucción de concluirlos “por acuerdo de archivo”. (Muna D. Buchahin, [a]MBuchahin], 2024).

gobierno se intentó arrebatar a la SFP por parte de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, y mediante la cual la Función Pública revisó frecuentemente los padrones de los distintos programas impulsados por el gobierno lo que permitió verificar los apoyos entregados, la operación de los servicios, los subsidios y las transferencias realizadas, en estos casos. De esta manera a la SFP le fue posible vigilar que los recursos llegaran a manos de sus beneficiarios y del mismo modo profundizar en las investigaciones respectivas cuando había denuncias y sospechas de conductas ilícitas.

D. Auspicio de la participación ciudadana en la vigilancia y el combate a la corrupción

Uno de los motores principales que permitieron dar buenos resultados en la embestida contra la corrupción durante los tres primeros años, fue la ciudadanización de su combate. La corrupción estructural ya ha quedado claro profundiza el abuso de poder y simultáneamente aliena y excluye a la sociedad. De muchas maneras los poderes fácticos han operado para excluir la participación cívica y tener amplios márgenes para la protección de sus intereses. Por ello en el proyecto del relanzamiento de la SFP se reformó la Función Pública con un nuevo enfoque de integridad institucional, con mayor vigilancia ciudadana, cultura participativa y el auspicio y protección de alertadores internos de la corrupción. Desde la SFP se impulsó la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, se involucró directamente a los ciudadanos en la vigilancia del ejercicio gubernamental. Para lograrlo, en 2020 la Secretaría de la Función Pública formalizó la creación de la Coordinación General de Ciudadanización y Atención a Víctimas de la Corrupción.

Se elaboraron lineamientos en materia de vigilancia ciudadana y gubernamental por medio de un proceso consultivo y abierto, a través del cual se definieron los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el combate a la corrupción e impunidad. También se implementó un modelo –nunca antes desarrollado– de atención humana de las peticiones y denuncias ciudadanas, con captación a través de redes sociales, el cual ha incluido protocolos de asistencia, atención y auspicio de derechos de las y los ciudadanos alertadores.

Ello consistió en una estrategia que transversalizó la ciudadanización, al involucrar nuevos mecanismos para fomentar la participación ciudadana. Esto se logró por medio de esquemas innovadores de Contraloría Social, el impulso de la Integridad en las Empresas que interactúan con el Gobierno, la Defensoría de Oficio, el acompañamiento de personas víctimas de la corrupción, así como el fomento de la denuncia y el alertamiento (los *whistleblowers* mexicanos) como parte de la nueva cultura del combate a la corrupción y la impunidad.

Todas estas acciones pusieron en el centro a las personas, a los ciudadanos y al correlativo respeto y garantía de sus derechos. Las acciones de ciudadanización emprendidas desde la Secretaría de la Función Pública de la primera parte de este gobierno se alinearon perfectamente con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Con ello se buscó garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, la mejora en el programa de trabajo, así como la tarea de verificación del cumplimiento de las acciones de promoción y operación de la Contraloría Social, estuvieron alineadas con el eje de erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad, estipulado en el PND (DOF, 2019).

Por otro lado, para contribuir al combate a la corrupción y el establecimiento de mecanismos que favorecieran la confianza en los procesos de contrataciones públicas, desde la SFP se establecieron las bases para otorgar a las empresas un Distintivo de Integridad Empresarial. Para lograrlo, en mayo de 2020 comenzó la operación de la Plataforma del Padrón de Integridad Empresarial, cuyo propósito fue promover la cultura de la integridad dentro del sector empresarial e incentivar en ese sentido a las empresas y personas particulares deseaban ser proveedores del Estado.

E. Promoción de la Austeridad Republicana para garantizar la eficiencia y eficacia de la gestión pública

Conceptualmente la Austeridad Republicana aplicada por la administración de López Obrador fue diametralmente opuesta al concepto de “austeridad neoliberal” utilizado por los gobiernos anteriores. La austeridad de los gobiernos previos

desde una perspectiva antiestatal se aplicó principalmente al gasto público y a los programas sociales. En contraste con las políticas públicas de Austeridad Republicana, la idea central siempre fue refrendar el compromiso del gobierno de mantener la estabilidad macroeconómica y el impulso de una política de austeridad al interior de la Administración Pública Federal. La Ley Federal de Austeridad Republicana estableció tres disciplinas presupuestales en la Administración Pública Federal, la austeridad en materia de recursos humanos; en materia de gasto público; y en materia de conflictos de interés.

El presidente López Obrador ya desde el 15 de julio de 2018, incluso antes de su toma de posesión, hizo públicos los: *“50 lineamientos para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana”*. Dicho documento constituyó desde el principio el compromiso del todavía presidente electo López Obrador con el pueblo de México de ofrecer un uso racional de los recursos que la Federación tiene a su disposición para el logro de sus fines (AMLO, 2019). Asimismo, el presidente auspició la Ley Federal de Austeridad Republicana cuyos trabajos de diseño institucional, normativo y legislativo, por encomienda directa del presidente, quedaron a cargo de su primera Secretaría de la Función Pública desde la época de la transición política entre 2017 y durante 2018 y más claramente en el arranque del gobierno a partir de 2018. Estas tareas de reflexión, redacción y debate de ideas en torno a la Ley de Austeridad se fueron robusteciendo con el tiempo y durante 2019 la titular de la Secretaría de la Función Pública presentó y defendió ante las Cámaras de Senadores y de Diputados la iniciativa de Ley en específico.

En los numerales del 8 al 49 de esos *“50 lineamientos para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana”*, se propusieron una serie de medidas de austeridad para reorientar el gasto público, entre ellas: que el presidente de la República obtuviera menos de la mitad de lo que recibió el anterior titular del Ejecutivo Federal; que no se compraran vehículos nuevos; ni sistemas de cómputo en el primer año; que se redujera el número de asesores; se eliminaran los bonos y canonjías; que se pusiera un límite a los viáticos; se cancelaran las partidas de gastos de seguros médicos mayores; y que se suprimieran todas las estructuras y programas

duplicados, oficialías mayores, oficinas de prensa, áreas de publicaciones, defensorías jurídicas, de compras, etc.

Tales consideraciones después tuvieron un reflejo claro en diversos artículos de la Ley Federal de Austeridad Republicana. Por ejemplo, el Art. 10 de dicha Ley exige límites al gasto que tendrán las personas servidoras públicas en algunos conceptos muy importantes:

“Artículo 10. En tanto no se autoricen nuevos programas o se amplíen las metas de los existentes, los gastos por concepto de telefonía, telefonía celular, fotocopiado, combustibles, arrendamientos, viáticos, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, papelería, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones y seminarios, necesarios para cumplir la función de cada dependencia y organismo, no podrán exceder de los montos erogados en el ejercicio presupuestal inmediato anterior, una vez considerados los incrementos en precios y tarifas oficiales o la inflación...”

El Art. 16 de la Ley de Austeridad prohíbe entre otras cosas la compra o arrendamiento de vehículos de lujo, las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo sin previa justificación; la contratación de seguros de ahorro, de separación individualizado, o las cajas de ahorro especiales entre otros productos financieros. De manera muy importante el Art. 17 prohíbe la creación de fideicomisos en materia de salud, educación, procuración de justicia, seguridad social y seguridad pública; y el Art. 22 prohíbe contratar con recursos públicos cualquier tipo de jubilaciones, pensiones y regímenes especiales de retiro, así como seguros médicos privados.

En términos de burocracias y aparatos organizacionales onerosos, durante muchos años en México existió una alta burocracia dorada. Se trató de una casta de altos funcionarios públicos que con el dinero de los ciudadanos realizaban compras abusivas para su beneficio personal. Desde el relanzamiento de la SFP (Sandoval Ballesteros, 2019) siempre se buscó poner un alto a este tipo de abusos. Primero con el Memorándum

de Austeridad del 3 de mayo de 2019 que fue presentado y anunciado por los titulares de la Secretaría de la Función Pública y de Hacienda, asimismo se anunció que la primera de estas dos dependencias estaría a cargo de vigilar su implementación (Gobierno de México, 2019a). Más tarde con la aprobación de dicha Ley en la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2019⁹ y con el refrendo de esta por parte del Senado el 2 de julio de 2019,²⁰ adicionalmente a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Austeridad Republicana el 19 de noviembre de 2019, se prohibieron definitivamente servicios como los celulares de lujo, vehículos blindados, frecuentes viajes al extranjero y transportación en clases ejecutivas.

En materia de recursos humanos, se ajustaron las estructuras orgánicas y ocupacionales en concordancia absoluta con los principios de racionalidad y austeridad republicana. Así las instituciones que conforman la Administración Pública Federal aplicaron el nuevo tabulador definido por la SFP para definir los ingresos de las personas servidoras públicas adscritas. De mayo a diciembre de 2019 se redujeron en 28.5% los puestos dentro de los gabinetes de apoyo: choferes personales, secretarios particulares y asesores. Muchos de esos trabajadores fueron reasignados de acuerdo con sus capacidades para desempeñar funciones verdaderamente sustantivas. El objetivo fue no permitir mayores lujos o privilegios para los altos mandos. Adicionalmente, en cumplimiento de la LFAR y el compromiso presidencial asumido el 1 de diciembre de 2018, el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal publicado el 29 de mayo de 2020, desapareció el grupo jerárquico “L”, relativo a las Direcciones Generales Adjuntas, del tabulador de sueldos y salarios.

⁹ La Ley Federal de Austeridad Republicana se aprobó con 387 votos a favor, 33 en contra y cero abstenciones, y posteriormente, en lo particular con 361 votos a favor, 45 en contra y dos abstenciones, tras desechar 15 reservas presentadas por diputados del PRI. Ver en: Cámara de Diputados (2019), Cámara de Diputados, 30 de abril de 2019 (Cámara de Diputados, 2019).

²⁰ La Ley Federal de Austeridad Republicana se refrendó en el Senado con 74 votos en favor y 29 abstenciones, así el Pleno del Senado de la República aprobó expedir la Ley Federal de Austeridad Republicana. Ver en: Secretaría de la Función Pública (2019), (SFP, 2019c).

La política de austeridad republicana, se propuso dar prioridad a las actividades sustantivas frente a las de apoyo. En 2018, al inicio de la administración existían 1, 928 plazas de Gabinete de apoyo y asesores en la Administración Pública Federal Centralizada. Estas no realizaban labores sustantivas y por ello se redujo su estructura y con ello su costo al erario en un 30%. Asimismo, estas medidas de austeridad redujeron los sueldos de todos los altos mandos, de entre un 12% y 47% (Sandoval Ballesteros, 2019).

Por lo que se refiere a los gastos de operación, la SFP predicó con el ejemplo, En 2019 se ejercieron recursos por 295 millones de pesos frente a los 561.7 millones de pesos gastados en 2018, lo que representó ahorros por alrededor 266.7 millones de pesos, lo que equivalió a una economía del 49.2% solamente en el rubro de gastos de operación. Hubo gastos que se redujeron al 100%, por ejemplo, en telefonía móvil (Sandoval Ballesteros, 2019).

También en términos de las disciplinas de gasto, durante la primera mitad del sexenio, se definieron los manuales para integrar los informes de austeridad que cada una de las dependencias tendría todavía hoy por Ley que entregar al Congreso de la Unión, así como al Comité de Evaluación de las Medidas de Austeridad. Este Comité en 2020 fue presidido por la Secretaría de la Función Pública y el 4 de marzo de 2020 se publicaron en el DOF sus lineamientos de operación y funcionamiento (2020). Además, en marzo de 2020, de igual manera se publicaron los *Lineamientos del Comité de Evaluación de la Política de Austeridad* (2020) y también se elaboraron los lineamientos de la *Ley de Austeridad Republicana* para implementar en toda su amplitud las medidas para prevenir los *conflictos de intereses*. Estos últimos lineamientos, proponían la creación de la figura de fideicomiso ciego (Sandoval Ballesteros, 2007b)¹¹ para separar los activos privados que entraran en conflicto con las responsabilidades de los servidores públicos, así como un catálogo de servidores públicos sujetos a las disposiciones establecidas para evitar el fenómeno de las “puertas giratorias”.

¹¹ Sandoval Ballesteros I.E. (2007) “Rendición de Cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera”. México, Auditoría Superior de la Federación, octubre 2007.

La práctica de la austeridad republicana, la fiscalización y la evaluación de la gestión pública, efectivamente permitió al inicio de ese sexenio que los recursos se canalizaran hacia proyectos de beneficio a las mayorías, con objeto de evitar que el dinero público se continuara dilapidando en gastos superfluos. Lamentablemente, durante la segunda mitad del sexenio, desde la SFP todas estas figuras, lineamientos e informes quedaron en el más absoluto olvido.

F. Fortalecimiento de la transparencia y el gobierno abierto

La transparencia no debe concebirse como una obligación burocrática, sino como un instrumento de acción colectiva que hace efectiva la rendición de cuentas, el combate a la corrupción con objeto de mejorar tanto la toma de decisiones como las acciones gubernamentales. Durante la primera parte del sexenio, desde la SFP se impulsaron una serie de medidas para alcanzar una transparencia democrático-expansiva (Sandoval Ballesteros, 2013) ya que uno de los elementos fundamentales de la ética pública de la SFP fue brindar información a la ciudadanía de manera proactiva, clara y sencilla. Desde los primeros días de este gobierno, la SFP y el Núcleo de las Organizaciones de la Sociedad Civil publicaron el Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (SFP, 2019g) que, siempre fue un proceso colaborativo. Éste tuvo como propósito reportar los compromisos establecidos y sus respectivos avances. Para la construcción de este Plan de Acción, se tomaron en cuenta criterios internacionales, por lo que el proceso avanzó en dos vías. Por un lado, se identificaron temas de interés general mediante una consulta pública; por el otro, se definieron temas de relevancia e interés nacional a propuesta de los integrantes del Comité Coordinador. Asimismo, el trabajo para construir el Plan de Acción se condujo siempre bajo dos ejes transversales: la igualdad de género, para integrar los compromisos de gobierno abierto, y los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Entre las acciones emprendidas a través del Plan de Acción de AGA destacaron:

a. México se convirtió en el primer país de la Alianza Internacional en trabajar para fortalecer controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas. Compromiso con el que se han impulsado las demandas de la sociedad tras las denuncias de Gobierno Espía en 2017, las cuales ocasionaron la ruptura de la Alianza en México.

b. En materia de recursos públicos y fideicomisos, se asumió el compromiso de diseñar e implementar una estrategia de transparencia proactiva, monitoreo y vigilancia ciudadana que fortalezca la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos operados a través de estos instrumentos, para combatir la opacidad, la corrupción y la impunidad.

c. También se propuso mejorar la calidad y acceso a la información pública sobre la gestión de los recursos hídricos, forestales y pesqueros a través del Índice de Transparencia de Recursos Naturales.

d. Para transparentar la titularidad de beneficiarios reales, se ha hecho el compromiso de elaborar un Plan de Acción Nacional para implementar los Principios de Divulgación de Transparencia de los Beneficiarios Finales.

También, se promovió la transparencia y la legalidad en toda la APF. Al respecto, en 2019 y durante toda la primera mitad del sexenio de López Obrador, la SFP logró por primera vez en la historia que el 100% del gabinete legal y ampliado, subsecretarios y delegados federales hicieran públicas sus Declaraciones Patrimoniales y de Interés (SFP, 2019e). Como parte de este ejercicio de transparencia, a través de las tecnologías de la información, se lanzó el portal Nómina Transparente (SFP, 2019a) para hacer pública la información del salario de todos los servidores públicos. Hasta su lanzamiento, el 15 de abril de 2019, sólo se podía conocer el salario de alrededor de 100 mil servidores públicos. Desde entonces, están disponibles los ingresos de 1.4 millones de funcionarios federales y de 1.7 millones de maestros en la nómina federalizada.

G. Promoción de la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos en la APF

A fin de fortalecer el relanzamiento del Servicio Profesional con Perspectiva de Género, el 5 de marzo de 2020 se lanzó la primera convocatoria exclusiva para mujeres. Lo cual durante la segunda parte de este sexenio no se volvió a realizar. Si bien la ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC) había ya existido por más de 15 años, durante la primera mitad del sexenio bajo análisis, utilizado el mismo marco normativo, se emprendió la primera acción concreta que permite una perspectiva de género en el SPC. Incluir a las mujeres con mecanismos de participación estructural, económica y política implicaba accionar desde las altas esferas, promoviendo principalmente apuntar a la inclusión de mujeres en puestos directivos.

En el SPC sólo el 31% de los puestos de Direcciones General son ocupados por mujeres y 69% lo ocupan hombres. En general en todos los demás niveles de puestos el porcentaje general es de aproximadamente 60% para hombres y 40% para mujeres.¹² Para lograr mitigar esta diferenciación durante 2020 y 2021 desde la SFP se implementaron como una acción afirmativa para combatir la desigualdad entre hombres y mujeres en el ingreso al SPC, los primeros concursos que discriminaban positivamente, sí que fueron exclusivos para mujeres.

A la iniciativa se sumaron más de 40 instituciones para que 400 plazas de mando fuesen concursadas y ocupadas única y exclusivamente por mujeres. De esta manera, se lograron ofrecer, en una acción interinstitucional más de 1 mil 700 plazas que fueron ocupadas por mujeres. Se trataron tanto de plazas del SPC que no estaban ocupadas ni en concurso, por lo cual no se afectó o vulneró a nadie en sus derechos. En el primer concurso con perspectiva de género se lograron ofrecer 1 mil 736 plazas de las cuales 143 correspondían al SPC y el resto no formaban parte del SPC. En total se concursaron 1 mil 996 plazas, 120 del SPC.¹³ Estos resultados representaron un 14.9% más de puestos concursados, en comparación con los que se

¹² Información recabada del Registro Único de Servidores Públicos de la Secretaría de la Función Pública con corte del estatus al 15 de junio de 2021.

¹³ Información recabada de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF de la Secretaría de la Función Pública, con corte del estatus de los concursos al 8 de

habían comprometido inicialmente. El segundo concurso exclusivo para mujeres se comunicó el 8 de marzo de 2021, con el propósito de que ingresasen al gobierno 724 servidoras públicas. Al 29 de junio de 2021 se habían publicado un total de 665 convocatorias, es decir, a casi 4 meses de su inicio, ya se había logrado sacar a concurso el 91% respecto de la cifra comprometida (SFP, 2021, p. 62). Esta práctica desde luego, no se continuó durante la segunda mitad del sexenio.

Asimismo, el 22 de mayo de 2020 se lanzó el Sistema de Capacitación Virtual para Servidores Públicos (SICAVISP), a través del cual, los servidores públicos de la Administración Pública Federal (APF) podrán seguirse capacitando para fortalecer su profesionalización y su ética en el desempeño de sus labores. El SICAVISP fue un sistema de capacitación abierto, gratuito y de fácil acceso que podía ser utilizado en cualquier computadora con acceso a internet y que permitió dar seguimiento a la trayectoria de profesionalización de las personas servidoras públicas. Este Sistema tuvo una oferta de capacitación inductiva, formación continua y para la alta dirección, donde las personas servidoras públicas podían adquirir, desarrollar y actualizar sus conocimientos y habilidades en programas sobre control y fiscalización, asuntos jurídicos e informática, entre otros.

Por otro lado, se avanzó con la redacción de un nuevo código de ética para los servidores públicos que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 5 de febrero de 2019. De esta manera fue posible difundir las medidas de austeridad republicana a través de los 303 Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés. En esta misma línea de acción para combatir los conflictos de interés se logró que todos los servidores públicos declararan su patrimonio e intereses. A pesar de lo polémica que puede resultar esta medida¹⁴ aprobada en la reforma constitucional en materia anticorrupción

marzo de 2021.

¹⁴ Lo discutible de universalizar este deber, radica en el hecho de que obligar indistintamente a todos los servidores públicos a presentar una declaración patrimonial, además de no garantizar un seguimiento efectivo a la evolución de su patrimonio, podría tornarse un proceso oneroso de poca utilidad, ya que la cantidad de sujetos obligados y los recursos necesarios para gestionar la información proporcionada, inciden en el nivel de efectividad de un sistema de declaraciones.

de 2015, durante la primera mitad del actual gobierno, a través del esfuerzo y voluntad de la SFP, aún con los embates de la pandemia por el Covid-19, logramos que la totalidad de los servidores públicos de la APF dieron cumplimiento a este deber constitucional; mediante un formato que, si bien fue aprobado de manera colegiada por los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, consideró en gran medida las observaciones técnicas y las propuestas planteadas por la titular de la Secretaría de la Función Pública ((SESNA), 2020). Destaca el hecho de que la SFP, como dependencia encargada de recibir las declaraciones juradas, pasó de recibir 350 mil declaraciones en 2019, a más de 1 millón 600 mil en 2020, lo que representó un aumento de 457 por ciento.

Además, en este rubro destacó la voluntad de la SFP por robustecer la transparencia y la rendición de cuentas a nivel nacional, manifestada a través de la suscripción de diversos convenios de colaboración para el uso de la nueva plataforma DeclaraNet, con diversas entidades federativas que lo solicitaron, así como con entes públicos autónomos, tales como: la Comisión Federal de Competencia Económica; Instituto Federal de Telecomunicaciones; Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y el Tribunal Superior Agrario.

Gracias a los efectos adversos derivados de la crisis mundial, inducida por los desequilibrios en el mercado petrolero durante 2020 y, por otra parte, aquellos asociados a la pandemia del COVID 19, el Gobierno Federal implementó una serie de acciones que se encomendaron de forma directa a la titular de la SFP para privilegiar la eficiencia y reorientación del gasto público. Entre ellas, destaca la extinción de los abultados y opacos fideicomisos de recursos públicos, las llamadas “las cajas chicas” de la corrupción (Sandoval Ballesteros, 2007a). Al operar bajo total opacidad y de manera discrecional, con la venia del marco normativo entonces vigente; a los ciudadanos les estaba imposibilitado el saber cómo era ejercido el presupuesto que se destinaba a dichos fideicomisos. Ante ello, el 2 de abril de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto (Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos., 2020) por el que

se ordenó la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos, destacando el hecho de que los recursos se concentraron en la Tesorería de la Federación (TESOFE), para evitar duplicidades administrativas y que mediante estos mecanismos no se tenga control o condiciones para fiscalizar el uso de los recursos públicos.

En lo tocante al combate frontal y sin ambages al robo de hidrocarburos que durante las administraciones neoliberales era orquestado desde las propias refinerías de Pemex, gracias al contubernio entre funcionarios públicos, empresarios (como los dueños de las gasolineras) y delincuencia organizada, el robo de combustibles implicó combatir una de las redes de corrupción y delincuencia más funestas para los intereses nacionales durante las pasadas administraciones.

Ante ello, el Gobierno de México implementó una estrategia basada, entre otras acciones, en el cierre de las válvulas de los ductos para el traslado de los combustibles y en su consecuente distribución mediante autos cisterna, todo ello con el apoyo de las fuerzas armadas.¹⁵ Tan sólo en los primeros días de su operación, la estrategia generó ahorros por 2.500 millones de pesos, o 132 millones de dólares. Este dato corresponde a la cantidad de combustible robado diariamente que se evitó con la nueva estrategia. Para el 22 de marzo de 2021, el presidente López Obrador dio a conocer la generación de ahorros por el orden de los 136 mil millones de pesos con el combate al robo de combustibles (conocido popularmente como huachicol), (Sandoval Ballesteros, 2023) lo cual es más de lo que se destina al pago de pensiones para adultos mayores en un año. Esto no sólo permitió tener mayor presupuesto, robusteció la obligación de administrarlo con honradez por tratarse de dinero del pueblo.

Cabe destacar que con la reforma al artículo 19 Constitucional se tipificó como delito grave el robo de

¹⁵ Además de estas acciones, el Gobierno de México, a través de sus fuerzas armadas y de seguridad pública, llevó a cabo revisiones vehiculares en determinados puntos estratégicos de las carreteras federales con mayor trasiego, así como jornadas de atención y orientación en materia de protección civil. Además, se llevaron a cabo operativos para la detección de ductos perforados para la sustracción clandestina de hidrocarburos, así como decomisos de combustible, dinero ilícito, armas y vehículos.

combustible, contribuyendo con ello al plan conjunto para acabar con esta práctica, y logrando una disminución del robo de combustible en un 95%, de manera que de 81 mil barriles diarios que se robaban en noviembre de 2018, se registró una cifra de 4 mil al 21 de abril de 2019 (Gobierno de México, 2019b, p. 21).

Con el propósito de combatir la defraudación fiscal y reducir los espacios regulatorios que permitían esquemas de elusión y evasión fiscal, se efectuaron diversas adecuaciones al régimen legal. A partir de las modificaciones realizadas a las disposiciones fiscales mexicanas en 2020, se centró la atención en empresas multinacionales a las que, mediante el traslado artificioso de sus ganancias obtenidas en México a lugares de escasa o nula tributación, les estaba permitido no pagar el impuesto sobre la renta como corporativo en territorio nacional; de manera que desde el Gobierno de México se llevó a cabo la preparación de reglas administrativas e infraestructura tecnológica para permitir el ágil cumplimiento por parte de los contribuyentes de la obligación de revelar los esquemas relativos a temas identificados de alto riesgo por las autoridades fiscales, a fin de contar de manera anticipada con información de esquemas de planeación fiscal potencialmente agresivos.

También se avanzó en la recuperación de la confianza de los ciudadanos para investigar y sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos. Se logró así en este tema un franco aumento durante los tres primeros años de gobierno. Esa confianza se tradujo en un aumento de casi 30% en las denuncias ciudadanas recibidas, que para el 26 de agosto de 2021 llegaron a ser más de 25 mil denuncias. Tan solo en los primeros 100 días de gobierno, desde la propia SFP se habían realizado más investigaciones que las realizadas en todo el último año de la administración pasada. Asimismo, en esos primeros días se sancionaron a más de 1,400 servidores públicos y a casi 200 empresas, y tan sólo en los dos primeros años del gobierno se impusieron multas por más de 1,400 millones de pesos.

En suma, durante todo el primer periodo de este gobierno, se buscó enfatizar el rol preventivo del control interno y, en caso de irregularidades, actuar siempre para corregirlas y sancionarlas de manera inmediata

siempre considerado el combate a la corrupción desde una perspectiva estructural.

III. (Des)tejidos e involuciones en la noche del control interno

Gracias a las muchas acciones y decisiones detalladas en la sección anterior, se dio un combate sin cuartel contra la corrupción estructural, y las políticas de austeridad, liberaron millones de pesos para beneficio de los más desprotegidos. Sin embargo, como veremos en este apartado, en la segunda mitad del sexenio del presidente López Obrador se tomaron una serie de decisiones que implicaron destejer la reforma a la LOAPF de 2018, las cuales sostendremos aquí desencadenaron serias involuciones que mermaron la fortaleza institucional, la autonomía y el diseño institucional de la SFP.

El 25 de abril de 2022 el presidente de la República propuso una iniciativa para reformar la LOAPF que se aprobó un año después, el 28 de abril de 2023 y que a grandes rasgos centraliza en manos de la SFP las facultades de ejecución de las compras públicas y las compras consolidadas, lo cual anula las facultades de revisión de legalidad de estos mismos procedimientos. Como aquí señalaremos, la contrarreforma de 2023 concentra en la SFP todo lo vinculado con la emisión, conducción y aplicación de la política general de contrataciones públicas, así como la interpretación de esta misma legalidad.

Mientras que la reforma a la LOAPF de 2018 transfirió a la Secretaría de Hacienda las facultades de las definiciones de política y normatividad en materia de contrataciones públicas con objeto de garantizar que quien comprara no fiscalizara; la reforma de 2023 devolvió a la SFP la gestión de las compras públicas, al grado de facultar al titular de la SFP para, de manera discrecional, designar y remover a los titulares de las Unidades de Administración y Finanzas de cada sector del gobierno federal.

Si en 2018 la reforma favoreció el espíritu de separación de funciones, auspiciando el control en el ejercicio público, limitando los conflictos de interés y manteniendo la distancia presupuestal, de toma de decisiones de

políticas públicas para mantener la autonomía de la SFP en la vigilancia, el control y la sanción; la reforma de 2023 aborta esa independencia conferida para el cuidado de los tramos de responsabilidad y la autonomía de esa vasta red de auditores distribuidos a lo largo y ancho de toda la APF que en su momento se calificó como el <<ejército de células madre de reacción inmediata en el combate a la corrupción>>(Sandoval Ballesteros, 2019): los Órganos Internos de Control.

En los primeros tres años del sexenio de López Obrador, desde la SFP se reivindicó y dignificó el rol del contralor y sus comisariatos a través de las políticas de democratización de las tecnologías, de ciudadanización del control interno, del auspicio de los informantes internos, del impulso de la perspectiva de género en el servicio profesional de carrera, y de la austeridad republicana en favor del interés público, entre otras varias acciones.

Sin embargo, en los tres últimos años de salida del gobierno, desde la SFP se dio inicio a la “fusión” y en los hechos la eliminación del control interno a través de la desaparición de los órganos internos de control, y con ello sometió a la función pública y a los contralores y fiscalizadores, a los dictados y decisiones de los gestores y administradores del dinero y las compras públicas. La legalidad quedó así sometida a la transaccionalidad.

Uno de los mayores retrocesos en materia de independencia, objetividad e imparcialidad es que se transfirió desde la SHCP a la SFP la facultad de nombrar y remover libremente a los otrora oficiales mayores del gobierno federal, encargados de hacer las compras y definir la gestión de los recursos públicos, hoy conocidos como TUAFs: Titulares de las Unidades de Administración y Finanzas, claro está, con las sobresalientes y conspicuas excepciones del sector castrense (SEMAR y SEDENA) en manos de quienes por cierto se dejaron durante todo este gobierno, la ejecución de las mayores obras públicas del Gobierno Federal y a quienes en la segunda parte del sexenio, se les dio la prerrogativa de subsistir bajo una especie de inmunidad anti rendición de cuentas, sin control, transparencia, vigilancia, ni contrapeso de ningún tipo.

Este hecho es un claro ejemplo del destejido de lo avanzado. Al principio del sexenio, por primera vez en muchos años, los mandos castrenses se sometían a la SFP y sus directrices de control interno. Los altos mandos de la SEMAR y SEDENA participaban en los COCODIS y durante 2019 y 2020 por recomendación de la SFP de principios de sexenio, accedieron a dejar de utilizar los recursos de la opaca partida de seguridad nacional. Pues bien, toda esta disciplina a favor del control y la rendición de cuentas cambió por completo en la segunda parte del sexenio, al grado que ahora ninguna de las secretarías de las fuerzas armadas se someterá al arbitrio de la Función Pública.

Por otro lado, la nueva facultad de la SFP para nombrar y remover con libertad a los TUAFs no tiene coherencia organizacional. La reforma de 2023 señala que estos altos funcionarios dependen “jerárquica, estructural y presupuestalmente” de cada una de las dependencias y entidades que los albergan. Por ello no existe razón presupuestal u organizacional alguna para que la SFP “nombre y remueva” a estos titulares junto, por cierto, a los también altos funcionarios de los dos niveles subalternos siguientes al TUAf.

La única razón que de inicio puede explicar esta decisión de hacer a estos altos funcionarios depender en el organigrama de las mismas dependencias, no es otra más que la de evitar que se cuestione la evidente condición de fungir como “juez y parte” en el control de legalidad y la fiscalización desde la SFP. Se emulan así los viejos tiempos del antiguo régimen de opacidad y defraudación, se simula que los TUAFs dependen en su presupuesto de las dependencias y entidades de gobierno lo cual supuestamente garantizaría su independencia en el manejo de recursos, pero políticamente son posiciones dependientes de quien en los hechos funge como el Contralor General de la República. Y como reza el dicho: el que paga manda, por lo tanto, en la segunda parte o en los términos del síndrome de Penélope: en la noche o la salida del sexenio, la Función Pública quedó sometida completamente a la Hacienda Pública, como paradójicamente fue desde siempre el sueño dorado de los tecnócratas neoliberales. Y aunque se arguya que la SFP no maneja los recursos públicos encomendados a las UAFs para que precisamente no se cuestione su incómodo papel

en el control y la fiscalización actuando como juez y parte en los procedimientos de contratación, en los hechos es claro que los conflictos de interés, la falta de imparcialidad, el favorecimiento de intereses de empresas relacionadas y desde luego casos más problemáticos de corrupción y dispendio, podrían volver a acosar y a estar presentes en la ejecución de las compras y los ejercicios presupuestales.

Esa fue precisamente la razón por la que con la reforma de 2018 se buscó que los OICs no dependieran presupuestalmente de las dependencias y entidades de gobierno que ellos vigilaban, para justamente dotar de mayor autonomía a los OIC de las Secretarías de Estado y garantizar con ello su independencia en las funciones de control. Antes de 2018 todos los OICs dependían de las estructuras, los presupuestos y las pautas y marcos administrativos de cada una de las entidades públicas. Ello, desde luego, limitaba su papel como órgano regulador del control, la fiscalización y la sanción en materia de responsabilidades administrativas.

Cuando el 30 de noviembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la transformación de la LOAFP por virtud de la cual los OICS dependerían en lo subsecuente de la SFP, comenzó ahí un verdadero relanzamiento del control interno.

Para cumplir con esta transformación se determinó dividir en tres etapas la transferencia de los OICS a la SFP. Se inició con las dependencias de gobierno, y se continuó con los órganos desconcentrados, se planeaba culminar con los organismos descentralizados. En diciembre de 2019 se concretó el traspaso de 30 OICs que correspondían a 17 Dependencias, incluida la Oficina de la Presidencia de la República, así como los 13 Órganos Administrativos Desconcentrados, con lo que se logró reasignar un total de 1,438 plazas. En este orden, a fin de atender el recorte del 20% de la estructura que exigían los lineamientos de austeridad republicana, se procedió con la cancelación de 183 plazas de los Órganos Internos de Control transferidos a la Secretaría de la Función Pública que fueron devueltas al ramo 23 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con esos movimientos al 31 de diciembre de 2019 se logró una plantilla total de 2, 473 plazas en la Función Pública. Este resultado, conseguido en menos de 11 meses, trasladó a la SFP los primeros 30 OIC, con un total de mil 700 plazas (SFP, 2019b).

Este fortalecimiento de los OIC desde la Función Pública en 2019 impulsó una verdadera presencia histórica de vigilancia en el Gobierno Federal, que junto con la implementación de diversos programas permanentes de capacitación, a través de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, la Dirección General de Recursos Humanos y desde la propia Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, pusieron en marcha programas de conocimientos técnicos y de ética, de cultura de respeto a la legalidad, principios de igualdad, incluyente, no sexista y libre de violencia que deberían regir el servicio público.

Uno de los momentos cúspide fue el Primer Encuentro Nacional de Titulares de OICs, en Oaxtepec, Morelos, al que asistieron más de 200 titulares de OICs, y que concluyó con la firma del Acta de Oaxtepec, que expresa “la tridimensionalidad del trabajo de los OICs: fiscalización, sanción, y mejora continua de la gestión pública para hacer que en la APF prevaleciera en todo momento el interés general sobre el interés privado” (SFP, 2019f).

Esta medida tan relevante de transferencia directa funcional, jerárquica y presupuestal limitó los conflictos de interés entre auditor y auditado, permitió autonomía para la sanción y la imposición de responsabilidades administrativas, así como mayores controles de fiscalización, vigilancia y control. Durante esos tres primeros años de la administración, los OICs ya no dependieron de sus entidades a fiscalizar y gozaron de respaldo directo de la SFP para sus tareas de control y asignación de responsabilidades.

Pero en la segunda parte del gobierno, siguiendo con nuestro argumento del Síndrome de Penélope, empezó a ocurrir precisamente lo contrario: lo que se tejió en la mañana, se destejó en la noche; y lo que se trató de evitar con los OICs en la reforma de 2018 se presentó después, con las Unidades de Administración y Finanzas. Si las entidades pagan, los titulares de las entidades mandan, pero ahora sin ningún control, ni atisbo de sanción administrativa alguna por parte de la SFP que además es quien reparte las posiciones y quien dicta los lineamientos a partir de los cuales funcionarán los TUAFs.

La contrarreforma de 2023 o la reforma de la noche del sexenio, establece que el titular de la SFP ejerce el “mando directo sobre las personas titulares de las unidades administrativas” Un tema nodal de la reforma del artículo 20 es lo modificado en la Ley que faculta a SFP por encargo del Ejecutivo Federal a establecer mediante disposiciones de carácter general, el modelo organizacional y de operación de las Unidades de Administración y Finanzas de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, sustituyendo así a la SHCP en esas funciones.

Mediante una adición del artículo 14 bis se describe el tipo de coordinación que la UAF tendrá con la dependencia específica, donde como ya hemos dicho, se estipula que dependerán jerárquicamente de la dependencia o entidad paraestatal a la que se encuentren adscritas, serán consideradas en la estructura y presupuesto respectivo a pesar de que sean designadas, reguladas en organización y evaluadas en su operación por la SFP. Estos cambios en las UAF implican una incoherencia organizacional y una bipolaridad administrativa, ya que le exigen al titular seguir los procesos normativos de la SFP e incluso representar a la SFP en las entidades y al mismo tiempo trabajar en coordinación con la entidad sobre la administración y finanzas según su reglamento interno.

Recapitulando, la reforma a la LOAPF de 2023 concentró en la Secretaría de la Función Pública la coordinación y conducción de las Unidades de Administración y Finanzas al facultar a la SFP para nombrar y remover los titulares de estas decisivas Unidades hacendarias; dichas titularidades dependen jerárquica, estructural y presupuestalmente del respectivo ente público, pero políticamente de la SFP. La SFP concentra todo lo relativo a la gestión, planeación, conducción y aplicación de la política general de contrataciones públicas, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como cualquier necesidad de interpretación de la legalidad para estos temas. Se permite incluso que la SFP participe en las negociaciones comerciales internacionales relacionadas con compras del sector público; coordine las compras estratégicas y elabore disposiciones específicas para la proveeduría nacional. Un elemento muy problemático es que se le exige a la SFP a rediseñar, (un eufemismo que quiere decir desaparecer y eliminar a través de una fusión

acelerada) la organización y funcionamiento de los órganos internos de control, supuestamente para fusionarlos por sector, materia, especialidad, función específica o ente público. Para lo anterior se rediseñó el funcionamiento de los Órganos Internos de Control y bajo el disfraz de la fusión por sector, materia, especialidad, función específica, se avanzó en la franca embestida del control interno a través de la desaparición entera de órganos internos de control.

Incluso la redacción directa de la contrarreforma de 2023 a la letra señala que:

Artículo 94. Las facultades de crear, modificar y extinguir órganos internos de control específicos pueden ser ejercidas por la persona titular de la Secretaría en cualquier tiempo y en cualquiera de los casos siguientes:

- I. Cuando, previa opinión de la persona titular de la Coordinación General de Gobierno de Órganos de Control y Vigilancia: a) Los órganos internos de control específicos requieran desahogar cargas de trabajo crecientes o en rezago; b) Exista desbalance en las cargas de trabajo de los órganos internos de control específicos, o c) No exista un órgano interno de control específico en una dependencia, o en sus órganos administrativos desconcentrados, o en la entidad, y las cargas de trabajo no puedan ser asumidas por todos los órganos internos de control especializados, y
- II. Cuando, previa opinión de la Unidad de Administración y Finanzas competente: a) La Administración Pública Federal afronte una vicisitud presupuestal, y b) Estime oportuno optimizar los recursos humanos y patrimoniales de la Administración Pública Federal.” (pp.51)

En otras palabras, los OICs ahora pueden ser desaparecidos de un plumazo cuando un alto funcionario (el “titular de la Coordinación General de Gobierno de Órganos de Control y Vigilancia”) así lo aconseje, o cuando el gestor de la cartera institucional y los dineros públicos (TUAF) juzgue que se está gastando demasiado en las tareas de control o cuando “estime oportuno optimizar los recursos humanos y patrimoniales” de la entidad

específica. El sueño dorado de todo neoliberal: desregular, achicar, minar y finalmente desaparecer el control interno y toda forma de lo que la visión neoliberal considera: la asfixia estatal.

Con estas modificaciones que aquí hemos llamado “destejidos” o involuciones en el control interno, el diseño institucional que se construyó durante la primera mitad del sexenio, en la segunda se desdibujó. El 4 de septiembre de 2023, la SFP publicó en el DOF el nuevo Reglamento Interior basado en la Ley Orgánica de Administración Pública Federal aprobada el 28 de abril de 2023 (Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública., 2023). En el Reglamento del destejido, se encuentra una “reestructuración” de los OIC, que eliminó más del 30% de los órganos internos de control existentes pasando de 204 en 2018 a sólo 62 en 2023. Se eliminaron los OIC’s de dependencias tan importantes como los de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda, de Bienestar, de Energía, de Economía, de Agricultura y Desarrollo Social, de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Relaciones Exteriores, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Comunicaciones y Transportes, entre otras Secretarías de Estado fundamentales para el desarrollo social y económico.

Se derogaron asimismo en ese nuevo reglamento los Órganos Internos de Control de la mayor parte de los organismos desconcentrados y descentralizados como la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) anterior CISEN (que por cierto en los hechos nunca fue realmente eliminado durante este sexenio, como se prometió), de la Guardia Nacional, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y de la Oficina de la Presidencia de la República. Igualmente, de forma muy controversial se eliminó el OIC del organismo descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) y la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) dos entidades que han estado envueltas en escándalos de corrupción, cuyas investigaciones puntuales iniciaron por cierto durante la primera parte del sexenio y que no debieron ser suprimidos hasta que no se diera un cierre adecuado al deslinde las responsabilidades administrativas e incluso penales

que debieran ser procesadas. En suma, en el nuevo y abigarrado modelo organizacional de lo que podemos llamar la noche del Control Interno se extinguieron 78 OIC adscritos a igual número de órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales fundamentales para la Función Pública.

Ahora todas estas importantes entidades y secretarías de Estado del más alto rango sólo funcionan con “oficinas de representación” de la SFP que están agrupadas en lo que el nuevo reglamento ahora llama: Órganos Internos “Específicos” o “Especializado” y que no son otra cosa que figuras burocráticas centralizadoras y concentradoras de poder, carentes de autonomía y libertad para fiscalizar y completamente sujetas a directrices políticas de sus mandos burocráticos y de los titulares de las secretarías y entidades respectivas. Las Oficinas de Representación “acuerdan” con el Titular del OIC Especializado, el sentido en que deben llevar y resolver los asuntos que les son encomendados. Los Titulares de Área de Especialidad (TAEs) a su vez, son correas de mando de las necesidades políticas de los titulares de ramo.

Es de tal magnitud el autoritarismo y sometimiento político al cual se vieron reducidos los OICs y el control interno que, el artículo 94 del nuevo reglamento señala que “las facultades de crear, modificar y extinguir órganos internos de control específicos pueden ser ejercidas por la persona titular de la Secretaría en cualquier tiempo” (Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública., 2023). cuando este funcionario y sus asesores destacadamente el titular de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGGOCV), así lo juzguen conveniente.

Anteriormente, durante los tres primeros años del sexenio y en el organigrama vigente en 2019, el titular de la CGGOCV se comunicaba directamente con 7 comisariatos de sectores estratégicos: Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Educación, Energía, Hacienda, Salud, Trabajo y Seguridad Social y Seguridad Nacional. Adicionalmente a estos comisariatos existía una sola Dirección General de Organización y Planeación de Órganos de Vigilancia y Control.

A partir de ahora en el diseño organizacional resultante es tal la burocratización, hiperconcretación y la centralización de poder y de mandos que el titular de la CGGOCV se comunica directamente con 11 mandos operativos: Unidad de Planeación e Información Estratégica, Dirección General de Organización, Administración y Evaluación, Delegado y Comisario Público General A, Delegado y Comisario Público General B, Delegado y Comisario Público Específico A, Delegado y Comisario Público Específico B, Órgano Especializado en “Control Interno”, Órgano Especializado en “Contrataciones Públicas”, Órgano Especializado en “Quejas, Denuncias e Investigaciones” y Órgano Especializado en “Responsabilidades”.

Adicionalmente el Artículo 90 del reglamento señala a 12 funcionarios de alto nivel entre titulares, directores generales, asesores, comisarios, delegados, subdelegados, etc. con quien el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control tiene que tratar y acordar:

“Artículo 90. La persona titular de la Coordinación General de Gobierno de Órganos de Control y Vigilancia, para el ejercicio de sus facultades, se auxilia de: I. La persona delegada y comisaria pública general “A”; II. La persona delegada y comisaria pública general “B”; III. La persona delegada y comisaria pública específica “A”; IV. La persona delegada y comisaria pública específica “B”; V. Las personas titulares de los órganos internos de control específicos; VI. Las personas titulares del: a) Órgano Especializado en Fiscalización; b) Órgano Especializado en Control Interno; c) Órgano Especializado en Contrataciones Públicas; d) Órgano Especializado en Quejas, Denuncias e Investigaciones, y e) Órgano Especializado en Responsabilidades; VII. Las personas titulares de las jefaturas de las oficinas de representación; VIII. Las personas titulares de las unidades de responsabilidades; IX. Las personas titulares de las delegaciones de la Unidad de Responsabilidades X. La persona titular de la Jefatura de la Unidad de Planeación e Información Estratégica, y XI. La persona titular de la Dirección General de Organización, Administración y Evaluación.” (pp.90)

Por dar solo un ejemplo, el ramo Salud se compone de 35 entes públicos, lo que significa que cuenta con 35 Oficinas de Representación sin facultades para resolver sus propios asuntos (a diferencia de cuando en la mañana del sexenio eran OICs), de esta forma hoy deben esperar a que una persona Titular del OIC Especializado o, en su defecto, una persona Titular del Área de Especialidad, determine la forma y términos de la atención de los asuntos que les sean encomendados, lo que probablemente creará un “cuello de botella” en la atención de sus procedimientos administrativos, lo que sin lugar a dudas podría atentar contra el derecho de todo gobernado “a recibir justicia pronta y expedita”.

Asimismo, la burocrática y ralentizadora centralización administrativa en la SFP es aún más evidente si se toma en consideración que, dentro de las funciones de la CGGOCV se encuentran la de: a) Nombrar o remover a los Jefes de Oficina de Representación, asignándolos a los OIC Especializados que considere (de forma temporal o definitiva); b) Proponer a la Persona Secretaria de la Función Pública el nombramiento o remoción de las persona Titulares de los OIC Específicos o Especializados, y; c) Comunicar a la creación, modificación y extinción de las estructuras orgánicas de los OIC, que en su caso determine la persona Titular de la SFP.

De esta forma, se consolida el hecho de que los pocos OICs sobrevivientes (Específicos y Especializados) y las burocráticas y caras Oficinas de Representación se encuentran unidas por un vínculo jerárquico constante, en donde la toma de decisiones desciende del secretario Titular de la SFP a la persona a cargo de la CGGOVC y, posteriormente a los contados OIC todavía existentes; sin embargo, tal situación (en el caso de los OIC Especializados) se puede originar una gran demora y generación de rezago en la atención de los asuntos a su cargo, ya que las Oficinas de Representación carecen de facultades para resolver sus propios asuntos. En pocas palabras, el control y la fiscalización ya no fueron lo central ni lo relevante para la SFP de la segunda parte del sexenio.

En suma, ese gran sueño de la Austeridad republicana y de la eliminación de las Direcciones Generales Adjuntas encontraron una solución maestra en el abigarrado,

hiperconcentrado, centralizado, abultado y caro diseño organizacional con el que cerró el sexenio a través de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGGOCV) de la SFP.

Esta reorganización puede ser ejemplificada como una “pirámide invertida”, donde aumentaron los puestos de mandos, aumentaron también los salarios, y aumentó la segmentación y burocratización del control interno. Y durante el avance pendular de esta trayectoria paradójicamente disminuyeron la especialización de control interno en cada dependencia pública, optando por la incorporación de figuras burocráticas desempoderadas y sin facultades de sanción: los Titulares de Área de Especialidad (TAE) en cada ramo, los cuales hoy deben procesar las solicitudes de irregularidades de las dependencias, pero más desde una lógica burocrática que de verdadera justicia administrativa. Por ello sostenemos una característica del Síndrome de Penélope es que aumentó más la segmentación y la burocratización del Control y la vigilancia en la Función Pública. Lo que se construyó con ahínco en la mañana del sexenio se debilitó por la noche, y el contacto directo entre las dependencias de gobierno con la SFP que se fortaleció, se tejió y se construyó en los tres primeros años del sexenio, se fue debilitando, destejendo y eliminando desde los altos mandos de la SFP y la CGGOCV durante los últimos tres años del gobierno.

IV. Perspectivas a Futuro.

El orden democrático de la administración pública implica reconocer la importancia de instituciones responsables de controlar, vigilar, evaluar y sancionar la gestión pública. La Secretaría de la Función Pública nació con el objeto de crear una instancia responsable de controlar y evaluar globalmente la gestión pública federal y ello fue un importante paso en el fortalecimiento del Sistema de Control Interno Gubernamental. En este artículo, analizamos lo que hemos llamado el Síndrome de Penélope (el día y la noche del control interno) a partir de una exploración de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de inicio y de salida del sexenio 2018-2024. Argumentamos que estas últimas no garantizaron la eficiencia democrática, la independencia en las funciones

de control y vigilancia e incluso debilitaron las facultades de fiscalización, sanción y de asignación de responsabilidades en la Función Pública. En la mañana del sexenio, en 2018 se reformó la LOAPF, con el principal objetivo de fortalecer aún más las funciones de control, vigilancia y sanción de la SFP para dar impulso al combate a la corrupción como política de Estado. Sin embargo, paradójicamente a partir de la segunda mitad del ciclo sexenal existieron frenos, retrocesos normativos y hasta una franca involución en el desempeño y diseño institucional de esa importante secretaría. Lo que se construyó o se tejió de día, se destejó o destruyó por la noche en los términos del Síndrome de Penélope.

En particular, las reformas a la LOAPF ocurridas durante la segunda parte (la noche) del sexenio desviaron e incluso desvirtuaron los objetivos de mejorar los métodos de evaluación y fiscalización al eliminar el control interno, transformar los OIC en “oficinas de representación” de la SFP, al generar nuevas figuras burocráticas centralizadoras y concentradoras de poder, carentes de autonomía y libertad para fiscalizar y completamente sujetas a directrices políticas de los titulares de las secretarías de estado y entidades respectivas. Aquí hemos buscado demostrar con un detallado análisis, que el diseño organizacional hoy imperante, ha resultado en una burocratización, hiperconcretación, y una clara centralización de poder y de mandos lo cual elimina la posibilidad de vigilar, evaluar, corregir y sancionar adecuadamente. La centralización extrema de funciones ocasiona una anulación de la cooperación, genera una visión fragmentada de los procesos, y produce una falta de eficiencia por la duplicidad de esfuerzos y un desperdicio de recursos, además de generar un aumento de las colisiones competenciales entre entidades y organizaciones, todo lo contrario, a lo que se buscó generar con el relanzamiento de la Función Pública en 2018.

Un dato adicional que subrayamos en nuestro análisis y que consideramos debe ser tomado en cuenta para las perspectivas de transformación a futuro es que mientras que la reforma a la LOAPF de 2018 transfirió a la Secretaría de Hacienda las definiciones y facultades materia de compras públicas y dejó la política de fiscalización y definiciones de control interno para esas

mismas compras públicas en el dominio de la SFP; la reforma a la LOAPF de 2023 devuelve íntegramente a la SFP la gestión de las compras públicas, al grado de facultar al titular de la SFP a designar y remover a los titulares de las Unidades de Administración y Finanzas de cada sector del gobierno federal. Aquí sostuvimos que esta situación es muy preocupante ya que nulifica la independencia en las funciones de control y de fiscalización de las compras y las contrataciones públicas, limita el papel de la SFP como órgano regulador del control, y obstaculiza la fiscalización y la sanción en materia de responsabilidades administrativas. Durante la noche del control interno, la función pública, los contralores y fiscalizadores, quedaron sometidos a los dictados y decisiones de los gestores y administradores del dinero y las compras públicas. La legalidad quedó así sometida a la transaccionalidad.

Durante la mayor parte del siglo XX las relaciones Estado-Sociedad en nuestro país estuvieron preñadas de corrupción. El régimen de partido de Estado cuasi único operó de manera patrimonialista, usando y abusando de los recursos públicos, de la ley y de las instituciones para asegurar su hegemonía por eso era tan necesario acabar con ese sistema. Durante los sexenios del periodo neoliberal, particularmente en las últimas administraciones, los robos monumentales de recursos públicos fueron una constante consuetudinaria que estuvo acompañada del dispendio, la suntuosidad y la frivolidad a expensas del erario. Y aunque ciertamente hubo avances rotundos aquí señalados, también siguen existiendo grandes retos.

Igualmente, la más reciente iniciativa de reforma a la LOAPF, pronostica un futuro inmediato poco halagüeño para el control interno de la APF. El 23 de octubre de 2024 se presentó una iniciativa de reforma contradictoria que promete una “reingeniería” pero que en realidad ofrece un ensanchamiento de la APF al proponer pasar de las actuales 19 secretarías de estado y sus 73 organismos desconcentrados a 22 nuevos despachos de ese nivel con sus respectivos y costosos organismos desconcentrados (Sandoval Ballesteros, 2022), y lo peor de todo, utilizando incongruentemente el discurso de la austeridad. La nueva iniciativa, pareciera sugerir olvidarnos del buen funcionamiento de lo público (la Función Pública) y hasta cambiar de nombre esta secretaría para dejarla en

términos genéricos como el despacho del “Buen Gobierno y Anticorrupción” pero con las mismas incongruencias de seguir siendo juez y parte en las compras públicas y funcionando con el control interno eclipsado. Aun así, la esperanza muere al último y la Constitución sigue privando, esperemos que en el sexenio que inicia, prive la voluntad política del control y la fiscalización, con ella es factible que se construya una nueva ecuación política, normativa e institucional que recupere el relanzamiento de la Función Pública. La obligación constitucional de evaluar, controlar y fiscalizar los recursos que pertenecen a todos los mexicanos no debe de abdicarse.

V. Bibliografía.

- Ackerman, E. (2019). Neoliberalismo y corrupción en México: Un lobo con piel de oveja: Los tecnócratas vendieron la austeridad y la privatización en México como un garrote contra la corrupción. En cambio, las élites han utilizado el neoliberalismo como una excusa para la corrupción corporativa. *NACLA Report on the Americas*, 51(2), 174-179. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/10714839.2019.1617485>
- Ackerman, J. (2007). Organismos autónomos y democracia: El caso de México. Siglo XXI.
- Ackerman, J. (2008). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Siglo XXI.
- AMLO, B. (2019, julio 15). 50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana – AMLO. <https://lopezobrador.org.mx/2018/07/15/50-lineamientos-generales-para-el-combate-a-la-corrupcion-y-la-aplicacion-de-una-politica-de-austeridad-republicana/>
- Arzate, E. (2014, marzo 9). Oceanografía: Las aguas profundas de la corrupción. *Forbes México*. <https://forbes.com.mx/oceanografia-las-aguas-profundas-de-la-corrupcion/>

ASF, (Auditoría Superior de la Federación). (2018, febrero). Contraloría Social, Auditoría Especial de Gasto Federalizado. Auditoría Superior de la Federación. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR- CONTRALOR%C3%8DA_a.pdf

Cámara de Diputados. (2019, abril 30). Boletín 2032. Aprueba Cámara de Diputados dictamen que expide la Ley Federal de Austeridad Republicana de Estado. Cámara de Diputados. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfar/LFAR_orig_19nov19.pdf

Cámara de Diputados. (2022, abril 26). 1739. Cámara de Diputados recibe y turna iniciativa del Ejecutivo que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cámara de Diputados. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es1/Comunicacion/Boletines/2022/Abril/26/1739-Camara-de-Diputados-recibe-y-turna-iniciativa-del-Ejecutivo-que-reforma-la-Ley-Organica-de-la-Administracion-Publica-Federal>

Cárdenas, J. (2004). México a la luz de los modelos federales. Boletín mexicano de derecho comparado, 37(110), 479-510. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2004.110.3793>

Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. (2023,

4 de septiembre). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5700734&fecha=04/09/2023#gsc.tab=0

Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos. (2020, 2 de abril). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0

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. (2015, 27 de mayo). Diario Oficial de la Federación. Honorable Congreso de la Unión https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2023, 3 de mayo). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5687754&fecha=03/05/2023#gsc.tab=0

DOF, (Diario Oficial de la Federación). (2019, 12 de julio). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

DOF, (Diario Oficial de la Federación). (2018). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

Falcón, J. M., & Domenzain, C. (2015). México City's Stele of Light: Corruption on a Monumental Scale. *Architectural Theory Review*, 20(2), 159-179. <https://doi.org/10.1080/13264826.2016.1143851>

Gobierno de México. (2019a, 3 de mayo). AMLO Memorandum Austeridad. <https://es.scribd.com/document/408654145/AMLO-memora-ndum-austeridad-03may19-1>

Gobierno de México. (2019b, 1 de septiembre). Primer Informe de Gobierno 2018-2019. Presidencia de la República. https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Informe_Gobierno_de_Mexico.pdf

Guerrero, O. (2004) . La Nueva Gerencia Pública. Editores Fontamara.

Kerevel, Y., & Bárcena, S. (2017). Democratización y representación legislativa en México.

Revista Uruguaya de Ciencia Política, 26(1), 59-83.

LADB Staff. (2005, abril 20). Supreme Court Sides with Fox on Private Contracts for Electrical Power. University of New Mexico. <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5853&context=sourcemex>

LADB Staff. (2004, 2 de junio). Resignation of Energy Secretary Complicates Fox's Push for Energy Reforms. University of New Mexico. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5755&context=source_mex

Lineamientos en materia de Austeridad Republicana de la Administración Pública Federal. (2020). Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600749&fecha=18/09/2020#gsc.tab=0

Lineamientos para la Operación y Funcionamiento del Comité de Evaluación de las Medidas de Austeridad Republicana. (2020). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5588439&fecha=04/03/2020#gsc.tab=0

Lizárraga, D., Cabrera, R., Huerta, I., & Barragán, S. (2015). La casa blanca de Peña Nieto: La historia que cimbró un gobierno (Grijalbo). Grijalbo.

Meyer, L. (2015). Felipe Calderón o el infortunio de una transición. Foro internacional, 55(1), 16- 44.

Mora, M. (2017). Ayotzinapa and the Criminalization of Racialized Poverty in La Montaña, Guerrero, Mexico. PoLAR: Political and Legal Anthropology Review, 40(1), 67-85. <https://doi.org/10.1111/plar.12208>

Muna D. Buchahin, [@MBuchahin]. (2024, 28 de octubre). Lamentable que Roberto Salcedo salga con la peor historia de omisiones de la @SFP_mx en materia anticorrupción. Se dedicó a asegurarse que nada se investigara y el operador Gregorio Guerrero, ahí sigue. Le cambiaron el cargo y seguirá cobrando muy feliz de cumplir con la [Tweet]. Twitter. <https://x.com/MBuchahin/status/1850960565151416766>

Navarro, C. (2014, 16 de julio). Federal Court Grants Bankruptcy-Protection Request for PEMEX Contractor Oceanografía. University of New Mexico. <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7088&context=sourcemex>

Navarro, C. (2015, 3 de junio). Bribery Scandal Rocks Mexican Subsidiary of Spanish Construction Company. University of New Mexico. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7171&context=source_mex

ONU. (2025). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

Poniatowska, E. (1988). Nada, nadie: Las voces del temblor. Ediciones Era.

Protocolo de actuación con perspectiva de género en sede administrativa en la investigación y substanciación de quejas y denuncias. (2019, 23 de diciembre). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582633&fecha=23/12/2019#gsc.tab=0

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2007). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSPCAPF.pdf

- Romero, V., Magaloni, B., & Díaz-Cayeros, A. (2015). The Mexican War on Drugs: Crime and the Limits of Government Persuasion. *International Journal of Public Opinion Research*, 27(1), 125-137. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edu009>
- Sacristán Roy, E. (2006). Las privatizaciones en México. *Economía UNAM*, 3(9), 54-64. Sandoval Ballesteros, I. E. (2007a). Opacity in the Management of Public Resources: The Case of Government Trust Funds. En J. Fox (Ed.), *Mexico's right-to-know Reforms. Civil Society Perspectives*. Mexico City (Woodrow Wilson International Center for Scholars). https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/right_to-know/SEC4%20Irma%20Erendira%20.pdf
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2007b). Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera. Auditoría Superior de la Federación.
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2011). Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca: México (1982-1999). Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2013). Hacia un proyecto "democrático-expansivo" de transparencia Towards a "Democratic-Expanding" Project of Transparency. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219). <https://www.redalyc.org/pdf/421/42128963005.pdf>
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: Poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista mexicana de sociología*, 78(1), 119-152.
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2019). Objetivos del relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública. (Vol. 29). Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización No. 29, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM. http://sug.unam.mx/docs/publicaciones/cuaderno_29.pdf

Sandoval Ballesteros, I. E. (2022). Hacia una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal: Reforma Administrativa y Austeridad Republicana. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 72(283), Article 283. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2023.283.82907>

Sandoval Ballesteros, I. E. (2023). Huachicoleo y neoliberalismo: León Sáez, Samuel (2022). *Huachicol: El nuevo mercado criminal en México*. México. Miguel Ángel Porrúa. Estudios Políticos, 60, Article 60. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2023.60.86880>

Sandoval Ballesteros, I. E. (2024). *Corrupción Estructural. La teoría del Doble Fraude y las Raíces de la Impunidad en México*. Editorial Akal.

Sandoval, P. (2000). Aportes de la Izquierda a la Transición. *Revista Quórum: LVII Legislatura Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.*, 68.

SESNA, (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción) (2020, 15 de octubre). Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas.<https://www.sesna.gob.mx/2020/10/15/presenta-sfp-al-comite-coordinador-del-sna-protocolo-de-actuación-en-materia-de-contrataciones-publicas/>

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019a). *Nómina Transparente de la Administración Pública Federal*. <https://nominatransparente.rhnet.gob.mx/nomina-APF>

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019b). *Primer Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública 2019*. S F P . https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/529340/1_Informe_de_Labores_de_la_SFP_2018-2019.pdf

- SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019c, 2 de julio). Comunicado 063, La Secretaría de la Función Pública celebra la aprobación en el Senado del dictamen de la Ley Federal de Austeridad Republicana. <http://www.gob.mx/buengobierno/prensa/la-secretaria-de-la-funcion-publica-celebra-la-aprobacion-en-el-senado-del-dictamen-de-la-ley-federal-de-austeridad-republicana-207424>
- SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019d, 30 de agosto). Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, 2019-2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509882/PNCCIMGP_2019-2024.pdf
- SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019e, 1 de septiembre). Comunicado 089. Doce Logros de la Secretaría de la Función Pública. SFP. <http://www.gob.mx/buengobierno/prensa/12-logros-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica-215731>
- SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019f, 30 de noviembre). Comunicado 138. Acta Oaxtepec. SFP. <http://www.gob.mx/buengobierno/prensa/con-la-exigencia-de-acabar-con-la-corrupcion-la-secretaria-sandoval-ballesteros-clausura-el-primer-encuentro-nacional-de-oic-228493?idiom=es>
- SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2019g, diciembre). Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2020/04/4PA_AGA_MEX.pdf
- SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2020a, 1 de febrero). Primer Informe de Fiscalización de la Función Pública. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/534117/Informe_de_Fiscalizacio_n_de_la_SFP_2019.pdf

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2020b, 1 de septiembre). Segundo Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública (2019-2020). <http://www.gob.mx/buengobierno/documentos/2-informe-de-labores-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica-2019-2020>

SFP, (Secretaría de la Función Pública). (2021, 1 de septiembre). Tercer Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública (2020-2021).

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665450/3_Informe_de_Labores_de_la_Secretaria_de_la_Funcion_Publica_2020-2021.pdf

Sin embargo. (2015, 13 de noviembre). Baillères, EPN y la corrupción. <https://www.sinembargo.mx/3041447/bailleres-epn-y-la-corrupcion/>

Transparency International. (2018). Corruption Perceptions Index 2018. Transparency.org. <https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2018>