



**“EL DESARROLLO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y
LA AGENCIA ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

**Presenta
Enrique Martínez Gaitán**



**“EL DESARROLLO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y
LA AGENCIA ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

Presenta

Enrique Martínez Gaitán

Director de tesis

Patricio Rubio Ortiz

*A mi familia y amigos por la ayuda
y paciencia incondicional*

Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por haberme permitido formar parte de su comunidad de becarios.

A la comunidad que integra el Colegio de San Luis A.C., gracias por la hospitalidad, la confianza y asistencia ofrecida.

A mi director de Tesis el Mtro. Patricio Rubio Ortiz, y a los profesores Dr. Julio César Contreras Manrique y Dr. Hugo Alejandro Borjas García, por el aprendizaje, el apoyo y el tiempo otorgado.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	4
1.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
1.1.1.- La temática.....	4
1.1.2.- Planteamiento del problema.....	6
1.1.3.- Formulación del problema.	7
1.1.4.- Objetivo general.	7
1.1.5.- Importancia de la investigación.....	8
1.1.6.- Justificación.	9
1.2.- ESTADO DEL ARTE.....	10
1.2.1.- Del tema y el caso de estudio.	10
1.2.2.- El inventario sobre el tema de investigación.....	11
1.2.3.- Lo inédito en el tema.	15
1.2.4.- Aportes.....	17
1.3.- MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL	19
1.3.1.- ¿Qué es corrupción?	19
1.3.1.1.- Enfoque amplio de corrupción.	20
1.3.1.2.- Enfoques específicos de corrupción.....	21
1.3.1.3.- Un concepto operacional de corrupción.....	23
1.3.2.- Anticorrupción.	25
1.3.2.1.- Actividades anticorrupción.	26
1.3.2.2.- Política anticorrupción y Política Pública.	27
1.3.2.3.- Enfoques de política anticorrupción.	29
1.3.2.4.- Agencias anticorrupción y modelos de agencias.	31
1.3.3.- Política Pública.....	33
1.3.4.- Análisis Anticorrupción.....	39
1.4.- MARCO METODOLÓGICO.....	41
1.4.1.- Enfoque de la investigación.	41
1.4.2.- Tipo de investigación.....	41
1.4.2.1.- Categorías de análisis.....	42
1.4.3.- Desarrollo de la investigación.	43
1.4.4.- Instrumentos para el análisis del objeto de estudio.	45

1.4.5.- Técnicas de recolección de datos.	46
1.4.6.- Técnicas de análisis de la información.	46
1.4.7.- Limitaciones.	47
CAPÍTULO 2	49
ANTECEDENTES DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MEXICO	49
2.1.- La fiscalización.	50
2.2.- Control interno.	53
2.3.- Transparencia y rendición de cuentas.	57
2.4.- La Nueva Gestión Pública.	59
2.5.- Agencias especiales anticorrupción y órganos anticorrupción en México.	60
2.5.1.- Casos de éxito de agencias anticorrupción.	61
2.5.2.- Órganos anticorrupción en México.	63
2.6.- Combate a la corrupción en el México contemporáneo.	66
CAPÍTULO 3	72
EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO	72
3.1.- El enfoque de la política anticorrupción en México.	72
3.1.1.- Contexto internacional.	72
3.1.2.- Contexto nacional y desarrollo de la política anticorrupción.	75
3.2.- Desarrollo contemporáneo del combate a la corrupción.	77
3.2.1.- Transformación de la política anticorrupción durante los sexenios presidenciales.	82
3.2.2.- Entes-instituciones formales de transparencia y accountability.	87
3.2.3.- Fortalezas y debilidades de los entes de transparencia y accountability.	90
3.3.-El cambio institucional y el Sistema Nacional Anticorrupción.	93
3.3.1.- Presión Social.	93
3.3.2.- Acciones institucionales.	96
3.3.3.- Campañas anticorrupción.	97
3.3.4.- La estructurara, la coyuntura y el clivaje en la reforma anticorrupción.	100
3.3.4.1.- La coyuntura.	103
3.3.4.2.- El clivaje.	105
3.3.5.- Propiedad y formulación de la política anticorrupción.	108
3.3.6.- Path dependence en la política anticorrupción.	111
3.3.7.- La Policy Network de la política anticorrupción y el SNA.	114
CAPÍTULO 4	119

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	119
4.1.- Un sistema como producto institucional.	119
4.2.- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.....	122
4.3.- Que es el Sistema Nacional Anticorrupción SNA.	122
4.3.1.- Fines y objetivos.....	125
4.4.- Tipos de política pública del SNA.	127
4.4.1.- Modelo alternativo de agencia anticorrupción.	129
4.4.2.- Enfoque del SNA como ente o agencia anticorrupción.	130
4.5.- Organización del SNA.....	134
4.5.1.- Comité Coordinador (CC).....	135
4.5.2.- Comité de participación ciudadana (CPC).....	136
4.5.3.- El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).	138
4.5.4.- Sistemas Locales (SL).	139
4.5.5.- Plataforma Digital Nacional (PDN).	139
4.6.- Conclusión.	140
CAPÍTULO 5	142
CONCLUSIONES	142
5.1.- Introducción.	142
5.2.-Antecedentes.....	143
5.3.- Revisión de la literatura.....	144
5.4.- Análisis de objeto de investigación.	145
5.4.1.- El SNA como una política anticorrupción.	146
5.4.2.- La formulación como afectación en las políticas anticorrupción.	146
5.4.3.-El SNA como proceso político.....	147
5.4.4.- El SNA como agencia anticorrupción.	148
5.5.- Discusión.	149
5.5.1.- Críticas y pendientes.....	151
Bibliografía.....	154
Referencias	164

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.1.- Categorías y sub-categorías.	43
Tabla 1.2.- Fases de la investigación.	44
Tabla 1.3.- Fases del análisis de la información.	47
Tabla 2.1.- Modelos clásicos de ACAs.	62
Tabla 3.1.- Actividades anticorrupción sexenales.	82
Tabla 3.2.- Poder e institución anticorrupción.	88
Tabla 3.3.- Descripción de los entes de transparencia, accountability, investigación y fiscalización.	89
Tabla 3.4.- Fortalezas y debilidades de los organismos de coadyuvancia en materia anticorrupción en México.	91

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1.- Análisis de la política anticorrupción.....	18
Figura 1.2.- Enfoques de política anticorrupción.	31
Figura 1.3.- Modelos de agencias anticorrupción.....	33
Figura 3.1.- Esquema de comunidad/entramado de la política anticorrupción.	99
Figura 3.2.- Esquema de actores que compitieron e incidieron en la propiedad de la política anticorrupción.	110
Figura 3.3.- Esquema del Path Dependence en la política anticorrupción.....	114
Figura 3.4.- Esquema de comunidad/entramado de la política anticorrupción.	117
Figura 4.1.- Esquema general del SNA.....	125
Figura 4.2.- Esquema de actividades anticorrupción bajo esquema de coordinación.	127
Figura 4.3.- La Política anticorrupción.	128
Figura 4.4.- Comité Coordinador como agencia anticorrupción.	133

INTRODUCCIÓN

Corrupción es un término polisémico que generalmente denota muy diversas causas y efectos, gramaticalmente alude a actos u hechos malos, viciados, dañinos, inmorales, ilícitos, pervertidores, etcétera. Como un acto implica conductas y comportamientos, los cuales enfatizan actos pequeños como una traición o desobediencia hasta grandes actos como una desviación o perversión de una sociedad o estructura Estatal.

Asimismo, cuando se habla de corrupción se observa un fenómeno cuyas causas son multivariadas y progresivas, que atienden a una cultura y realidad institucional en la cual se desarrolla y se combate.

En los países, el fenómeno corrupción genera un deterioro en sus instituciones democráticas y en el Estado de Derecho, lo que produce situaciones de baja gobernabilidad y mala prestación de los servicios públicos, generándose un descontento y presión social. Razón por la cual los países y la comunidad internacional desarrollan acciones anticorrupción, como respuesta a este fenómeno.

El caso de México, objeto de esta investigación, es de llamar la atención, toda vez que la estructura política permaneció parcialmente estática por más de 60 años y la evaluación del fenómeno era prácticamente inexistente hasta antes del año 1995 cuando Transparencia Internacional publicó su primer barómetro de la corrupción.

Pese a estas condiciones las estructuras sociales, políticas y económicas han buscado desde los años setentas combatir el fenómeno a través de la apertura, diálogo, presión y negociación con el gobierno de la República sin resultados positivos en la mayoría de las ocasiones. Sin embargo, fue durante los momentos de coyuntura cuando el régimen político se vio obligado a implementar acciones al respecto.

Las primeras acciones anticorrupción fueron abordadas como programas anticorrupción, los cuales fueron completamente dirigidos por el Ejecutivo y orientados a cooptar los movimientos sociales y legitimar al régimen. En estas viejas prácticas anticorrupción el enfoque se dirigió a la baja burocracia, en la cual se perseguía y sancionaba a funcionarios desleales al régimen. Posteriormente el enfoque cambio a la sanción de uno o dos altos funcionarios “peces gordos” como trofeos públicos de la lucha contra la corrupción.

En este sentido las acciones no cambiaron mucho durante la última parte del siglo XX, no obstante, silenciosamente la firma de convenios internacionales, las reformas a la gestión pública, las obligaciones de deuda económica y la presión social estaban marcando un camino de dependencia que el gobierno federal incluía lentamente en la formulación de políticas de combate a la corrupción, este camino de dependencia se desarrolló de forma amplia cuando el país entro en una transición hacia la democracia.

De esta forma surgieron nuevos actores en escena a través de la creación, modificación e independencia de los órganos de transparencia y rendición de cuentas, dando como resultado la actual Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la

Federación y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, con los que se iniciaría el nuevo andamiaje de control, fiscalización, sanción y transparencia en México.

Pese a la creación y funcionamiento de estos órganos, la percepción de la corrupción permaneció estática y en los últimos años aumento, lo que sumado a crisis de credibilidad política ha arrojado una situación de descontento con las instituciones del Estado.

Como respuesta a este malestar y presión social, los actores institucionales se vieron obligados a dar solución al problema a través de la formulación de políticas de combate a la corrupción y el diseño de un órgano o agencia de combate al fenómeno, sin embargo, un hecho político denominado “casa blanca” provocó un conflicto de intereses y la aparición de nuevos actores en la agenda pública los cuales redefinieron la política de combate a la corrupción.

Resultado de esta redefinición, los actores políticos, sociales y académicos lograron la creación de un ente u órgano híbrido de combate a la corrupción “el Sistema Nacional Anticorrupción”, el cual es titular de los principios, políticas y coordinación de órganos anticorrupción.

Por lo tanto, el presente proyecto de investigación tiene por objeto responder a la interrogante ¿Cómo afecta la formulación de la política en el combate a la corrupción en México? Y de esta forma abordar el desarrollo del Combate a la Corrupción y la agencia Anticorrupción en México.

CAPÍTULO 1

1.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1.- La temática.

La temática a abordar está relacionada con el problema corrupción, específicamente su antítesis, es decir la temática anticorrupción, la cual comprende una inmensa gama de acciones, instituciones y actores. Dentro de esta área temática existe una enorme variedad de acciones anticorrupción, las cuales obedecían al contexto y entorno institucional de los actores políticos.

En el caso de México, la corrupción ha tomado relevancia desde finales del siglo XX, ya que surgen en esa época tres factores importantes para la temática en cuestión, por una parte, el cambio político institucional “transición democrática”; segundo, la adopción de convenciones internacional “recomendaciones y obligaciones”; y tercero, la medición del fenómeno.

El primero de los factores procede del establecimiento de la fórmula de representación proporcional de los partidos mexicanos en el Congreso en el año 1977 hecho que motivo parcialmente la transición política del año 2000 a través de la cual surgieron nuevos actores políticos, sociales y organismos autónomos. De hecho, “el aumento de la competencia electoral y los cambios en los partidos gobernantes en México han ayudado a mejorar los aspectos institucionales que favorecen la prevención de la corrupción” (Morris, 2010: 208).

El segundo factor es la aparición de actores supranacionales, los cuales, preocupados e interesados por combatir la corrupción, hicieron recomendaciones al Estado mexicano para que emprendiera políticas domésticas anticorrupción, y por otra parte mediante convenciones internacionales México se obligó frente a entidades internacionales. Como indican Vega y Castelazo (2008: 12) “en cuanto a los compromisos multilaterales de nuestro país, es importante recordar que México es el único país latinoamericano que ha suscrito tres convenciones internacionales en contra de la corrupción”.

El tercer factor es el de la medición del fenómeno por parte de Transparencia Internacional que es el primer índice mundial del fenómeno. El cual según Casar (2015: 11) es “el indicador más aceptado y citado en el estudio de la corrupción [...] cuya metodología permite comparar desde 1995 los niveles de percepción de la corrupción de más de 170 países”.

Mayoritariamente estos factores pusieron en evidencia el gran problema que representaba la corrupción en México y que obligaba a una respuesta del Estado mexicano frente a su entorno democrático.

Señala Kaiser (2014: 13) “el combate a la corrupción debe ser una función básica del Estado Democrático, porque se trata de la protección de los cuatro elementos fundamentales”. Los elementos que el autor hace mención son 1.- las funciones del Estado, 2.- recopilación e interpretación de las necesidades y prioridades sociales por medio del

proceso democrático, 3.- la transformación concreta de esas prioridades en acciones concretas de gobierno y 4.- la rendición de cuentas.

Estos elementos fundamentales han sido desatendidos por el Estado mexicano contemporáneo, según muestran índices como el de Transparencia Internacional (T.I. Corruption Perceptions Index, 2017), Transparencia Mexicana (T.M. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2017) entre otros, ya que la alta percepción sobre corrupción contrasta con las instituciones, normas y organismos democráticos que actualmente posee el Estado mexicano, de allí que surjan interrogantes sobre el proceso y *determinación de las políticas* anticorrupción en México.

1.1.2.- Planteamiento del problema.

El combate a la corrupción es una temática constante en diversas agendas, desde la gubernamental hasta la mediatizada, ya que el problema de la corrupción ha sido y es un problema fijo en la vida política y democrática del México contemporáneo, sin embargo, el hecho de estar constantemente en la agenda no ha generado cambios positivos, puesto que los indicadores y la percepción de la ciudadanía en diversos instrumentos señalan un nivel elevado de corrupción y por ende un bajo nivel de combate al fenómeno en el país.

En este orden, en México existen desde los años setentas políticas (programas sexenales y normas) dirigidas a combatir directa e indirectamente la corrupción y a pesar de ello, México ha disminuido sus niveles de transparencia y en el mejor de los casos ha permanecido igual, dado que en “el análisis histórico [...] de 1995 a 2014 [...] México se ha

mantenido prácticamente estancado al aumentar tan sólo 4 puntos en 20 años y cayendo” (Casar, 2015: 13).

En consecuencia, parte del problema reside en los mecanismos o políticas que los actores, procesos e instituciones políticas permiten generar para luchar contra la corrupción.

1.1.3.- Formulación del problema.

En virtud del planteamiento vertido se formula la siguiente pregunta:

¿Cómo afecta la formulación de la política en el combate a la corrupción en México?

1.1.4.- Objetivo general.

El objetivo de la investigación es abordar y analizar el desarrollo del Combate a la Corrupción y la agencia anticorrupción en México a través de la interrogante ¿Cómo afecta la formulación de la política en el combate a la corrupción en México?, pregunta que busca analizar los antecedentes, actores y procesos políticos del tema, con la intención de estudiar la política de combate a la corrupción en México “Sistema Nacional Anticorrupción”, a través de un análisis de política pública, para posteriormente realizar la descripción del Sistema Nacional Anticorrupción

1.1.5.- Importancia de la investigación.

La investigación implica una importancia para en las ciencias sociales no solo por la renovación de la vigencia de la temática corrupción, sino por el gran interés y relevancia que el fenómeno posee en México y Latinoamérica.

El primer punto de interés sobre el tema en el caso mexicano, se debe a diversos índices de percepción que ubican a México como un país corrupto, por ejemplo: el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, ubica a México en el lugar 135 de 180 países, con una calificación de 29 puntos en una escala de 0-100, en la cual 100 es altamente transparente y 0 es altamente corrupto (T.I. Corruption Perceptions Index, 2017).

Esta calificación no solo es mala, sino que empeora cuando se compara con sus socios políticos. “México es percibido como el país más corrupto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Incluso el integrante más cercano - Turquía- tiene una calificación 7 puntos más alta” (Casar, 2016: 15).

Por otra parte, The World Justice, que mide el estado de derecho percibido por la sociedad bajo elementos como: limitaciones de los poderes gubernamentales, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento normativo, justicia civil y justicia penal, ubica a México en la posición 92 de 113, con una puntuación de 0.45, donde la puntuación del índice del Estado de Derecho oscila entre el 0 (que es el más baja) y el 1 (que es el más alto) (WJP, Rule of Law Index, 2018).

En un segundo punto la literatura de políticas y agencias anticorrupción es prácticamente desconocida en México, claro está si se observa de manera directa a las acciones anticorrupción, ya que usualmente se consideraba como acciones anticorrupción a determinados actos de reforma administrativa, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, sin embargo, los últimos escándalos políticos han demostrado que el andamiaje institucional mexicano no estaba diseñado con organizaciones especiales para atender el problema corrupción.

Y un tercer punto de interés, radica en el análisis de las acciones anticorrupción bajo un enfoque de políticas públicas, el cual es escaso en la materia.

1.1.6.- Justificación.

La presente investigación está dirigida a analizar el proceso político que desarrollo la actual política y agencia anticorrupción y de esta forma abordar la descripción y análisis del Sistema Nacional Anticorrupción, (en adelante SNA), en esta lógica se busca coadyuvar con la comprensión de las acciones realizadas en México y de esta forma exponer los inconvenientes y áreas de oportunidad para el desarrollo de la actual política anticorrupción.

Por otra parte, se busca refinar la actual concepción sobre el combate a la corrupción en el país, a partir de la evidencia y literatura proveniente de la experiencia regional e internacional, lo cual permitirá el análisis y actualización de algunos postulados teóricos que existen en la investigación sobre el fenómeno en el país.

1.2.- ESTADO DEL ARTE

1.2.1.- Del tema y el caso de estudio.

Como ya se ha mencionado, la presente investigación tiene por finalidad generar y aportar evidencia teórico conceptual y empírica sobre el tema emergente de la agenda en materia de combate a la corrupción en México, centrándose particularmente en las recientes políticas anticorrupción emprendidas en el país. Por lo cual, la investigación persigue análisis *del proceso de políticas* específicamente la *formulación* y la descripción de la actual política de combate a la corrupción: “Sistema Nacional Anticorrupción”.

De esta forma, la primera tarea es recabar y sistematizar la bibliografía e investigaciones que se han realizado sobre el tema de combate a la corrupción (acciones, políticas y agencias anticorrupción), desde el ámbito internacional hasta el caso de México, lo que permitirá la conducción y desarrollo del tema de investigación. En este sentido, las primeras búsquedas se enfocan en la ubicación de bibliografía (material académico) relacionada a los conceptos de: corrupción, anticorrupción, acciones anticorrupción, agencias anticorrupción.

En un segundo momento la búsqueda se enfoca en la indagación de referencias académicas de los antecedentes del fenómeno en México, lo que posibilita observar cómo se ha ido construyendo el tema en el ámbito nacional, proporcionando un adecuado desarrollo de la investigación en cuanto a lo ya abordado y aquellas vetas que quedan por explorar.

En un tercer momento se elegirá los modelos, categorías y esquemas que proveerán las herramientas teórico-conceptuales que permitan una adecuada descripción y análisis de cómo se ha ido construyendo la política de combate a la corrupción y la agencia encargada de la lucha contra la corrupción en México.

1.2.2.- El inventario sobre el tema de investigación.

La bibliografía nacional sobre la cuestión está conformada por una enorme lista de artículos, investigaciones de corte periodístico y algunas de corte científico, que se enfocan en temas de administración pública, servicio civil, nueva gestión pública, ética pública, fiscalización y en el mejor de los casos en temas de rendición de cuentas y transparencia como mecanismos para el combate a la corrupción. Entre esta bibliografía se encuentran trabajos como los de Vega y Castelazo (2008) quien en diversos artículos estudia transparencia y rendición de cuentas como mecanismos de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal APF. Roemer y Moctezuma (1999) quienes analizan la profesionalización de los servidores públicos y el servicio civil de carrera.

Respecto a la literatura especializada en combate a la corrupción, sobresalen los trabajos de Morris (1991, 1992, 2009 y 2010), en los cuales exponen el desarrollo anticorrupción en México a través de un análisis de ciencia política. Además de los de los trabajos de Morris, se encuentra el texto de Arellano Gault (2012) cuya recopilación de ensayos provee un panorama sobre los instrumentos para controlar la corrupción en el país, el libro de Kaiser (2014) quien en su obra muestra un recorrido histórico de todos los mecanismos de control y además desarrolla detalladamente el inicio del proceso legislativo

de la actual política anticorrupción, Dussauge (2010) cuyo trabajo detalla el desarrollo de las instituciones de rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el país y Bohórquez (2015) y Betanzos (2012), quienes abordan el Sistema Nacional Anticorrupción.

Sin llegar a la exhaustividad, la bibliografía nacional con excepción de Morris, Arellano, Kaiser y Dussauge, indica poca congruencia con la literatura directa sobre políticas y acciones anticorrupción que provee la literatura internacional.

En este orden, las primeras búsquedas muestran que el tema tiene una fuerte presencia en las agendas temáticas de organizaciones público internacionales como la ONU, OCDE, BM, BID, UE, La Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción (IAACA) además de los organismos internacionales no gubernamentales como Transparencia Internacional, Foro Económico Mundial y Autoridades Anticorrupción, entre otros.

Las investigaciones de estas organizaciones se dirigen más a las agencias anticorrupción (en adelante ACA/ACAs -Anti-Corruption Agencie(s)) de la segunda *ola anticorrupción* (Makowski, 2016: 62), y dentro del tercer y cuarto período de desarrollo de las ACAs, es decir que no se enfocan en las políticas y agencias de la primera ola anticorrupción como los cuerpos de fiscalización, unidades específicas en algunas organizaciones y legislación específica. En consecuencia, el caso mexicano antes de la política del Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante SNA), debería analizarse con la literatura de la primera ola, en la cual, propiamente no existe combate a la corrupción, sino más bien, ideas de administración pública, servicio civil y nueva gestión pública, como mecanismos parciales e indirectos de combate del fenómeno. Sin embargo, para poder

analizar el desarrollo de las acciones anticorrupción implementadas y el actual Sistema Nacional Anticorrupción, es necesario recurrir a la literatura sobre las ACAs.

Además del estudio de las ACAs, las investigaciones y documentos de trabajo de órganos internacionales ONU (UNODC, 2013), OCDE (2008) y BM (Huther y Shah, 2000) analizan la medición de las acciones anticorrupción en lugar de medir el fenómeno corrupción, obviamente estas investigaciones se han realizado en los países que cuentan con una política y agencia específica de combate a la corrupción, ya que “en lugar de medir el impacto general, lo que no se puede hacer con rigor suficiente, observamos las medidas de desempeño utilizadas realmente por las ACAs” (Meagher, 2004: 1).

Bajo esta lógica, la literatura especializada en combate a la corrupción, principalmente realizada por Charron (2008), De Sousa (2009), Heeks y Mathisen (2012), Hussmann y Hechler (2008), Meagher (2004), Rose- Ackerman y Søreide (2011) y Rousso y Steves (2006), proveen una serie de análisis en la materia. Por una parte está el análisis que se orienta a las acciones anticorrupción (programas, reformas, políticas y estrategias) y agencias anticorrupción como un marco para análisis de las políticas y acciones que son consideradas de combate a la corrupción en estricto sentido y por otra parte el análisis de políticas anticorrupción como cursos de acción en los cuales los actores (internacionales, nacionales, públicos y sociales) influyen en el desarrollo de proceso de actividades anticorrupción a través de un esquema/ciclo de políticas (análisis de política pública).

De este modo, la literatura en la materia se construye a partir de observación, descripción y cuantificación de acciones propiamente anticorrupción y no de acciones

indirectas (transparencia y accountability) que en el caso mexicano rondan en casi toda la literatura del tema hasta antes de la actual política anticorrupción del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otra parte, la bibliografía e investigaciones tanto antes como después de la creación del SNA sigue enfoques de administración pública, derecho administrativo, constitucional y penal, y enfoques legislativos. Es decir que puede señalarse una laguna de análisis de ciencia política en el desarrollo de las acciones directas de combate a la corrupción en México, ya que mayoritariamente la investigación sobre corrupción, en ciencia política persigue enfoques de gobernanza, participación ciudadana, transparencia y accountability, descuidando el enfoque de políticas.

En consecuencia, para analizar el desarrollo del combate a la corrupción y la agencia anticorrupción en México se empleará los conceptos, categorías, actores de combate a la corrupción bajo un enfoque de políticas públicas.

El estudio de las políticas públicas, posee una sólida y basta literatura tanto internacional como nacional, sin embargo, la literatura enfocada específicamente en el *análisis de la formulación* de políticas públicas, es un poco menor y a menudo abordada con la literatura sobre diseño de políticas públicas.

En lo que respecta a la literatura enfocada directamente en el análisis de políticas públicas de combate a la corrupción, parece existir un vacío, ya que gran parte de la literatura e investigaciones de políticas públicas están dirigidas a problemas de gestión pública,

programas sociales, ambientales, etcétera, y la poca literatura de políticas públicas relacionados con la corrupción está enfocada al combate indirecto del fenómeno. Además de ello, la corrupción en México fue centralizada por los diversos actores institucionales en sus respectivas áreas y en las últimas décadas ha sido abordada por medio de políticas gubernamentales de vigencia sexenal.

El combate a la corrupción en la literatura internacional ha desarrollado en las últimas dos décadas la literatura sobre las denominadas actividades anticorrupción, dentro de las cuales han emergido las políticas anticorrupción como un puente entre los estudios de ciencia política y las políticas públicas. Entre la literatura especializada en políticas anticorrupción sobresale los trabajos de UNODC (2013) que se enfoca en la obligación internacional de las políticas anticorrupción derivadas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, por su parte, Hussmann (2007), Hussmann y Hechler (2008) se enfocan en el análisis teórico y práctico de las políticas anticorrupción como un campo de las políticas públicas y el Consejo de Europa COE (2013), el cual busca diseño, implantación y evaluación de las acciones anticorrupción bajo el esquema cíclico de políticas públicas.

1.2.3.- Lo inédito en el tema.

Mediante una revisión de la cuestión, en investigaciones como las de Kaiser (2014), Bohórquez (2015) y Betanzos (2017) se obtiene en primer lugar que, el análisis del caso mexicano carece de un análisis político, en otros términos, en la actual literatura, no se analiza el proceso político y de reforma que dio como resultado la actual política y agencia anticorrupción; en segundo lugar, la actual política y agencia anticorrupción (estricto sentido)

esta desprovista de un análisis de acciones anticorrupción, ya que los análisis sobre el Sistema Nacional Anticorrupción se enfocan únicamente en la estructura, actores y funciones que señala la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las leyes secundarias.

De este modo, el primer inconveniente está relacionado con el análisis o desarrollo histórico o antecedentes del combate a la corrupción en México, ya que la literatura en su mayoría, posee una tendencia periodística; en otras palabras, la evidencia que presentan se relaciona a escándalos y denuncias sobre hechos dispersos de corrupción y no sobre análisis de la influencia de ciertos actos de corrupción en el desarrollo de procesos político-institucionales orientados a combatir el problema.

El segundo inconveniente se relaciona a la inexistencia de combate directo al fenómeno en el país, ya que propiamente las acciones anticorrupción (decretos, programas, reformas, etc.) estaban enfocadas a acciones en el mejoramiento a la administración, las tareas de fiscalización, el funcionamiento de la administración centralizada, las acciones de desempeño, el control interno, el control de fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas, es decir en mecanismos anticorrupción indirectos, ya que las funciones primordiales de estos mecanismos eran orientadas a atender problemas de transparencia y rendición de cuentas y no a producir una tarea o resultados de combate a la corrupción, lo más que se podía esperar de un mecanismo indirecto, era la posibilidad de coadyuvar en el combate a la corrupción.

Por ende, para averiguar qué políticas, actores y entidades poseen funciones que están orientadas a generar acciones de combate a la corrupción, se tiene que emplear categorías y

modelos, que la evidencia teórico-empírica arroja para analizar y diferenciar entidades y políticas anticorrupción de las de transparencia y rendición de cuentas. En este aspecto, el Sistema Nacional Anticorrupción en México permite un análisis con las categorías para distinguir entre entes anticorrupción de otros indirectos y así conocer si el Estado mexicano se encuentra frente a un ente de combate a la corrupción o simplemente ha repetido la confusión entre órganos directos e indirectos de combate al fenómeno.

Además, la investigación permitirá un abordaje del combate a la corrupción a través del estudio de los actores que intervienen en proceso de políticas, especialmente en la definición y propiedad de organizar la formulación de la política pública, y de esta forma averiguar si la actual política anticorrupción en México es un proceso en el cual influyeron actores diversos a los institucionales en la construcción del problema público y en la definición de la solución (SNA).

1.2.4.- Aportes.

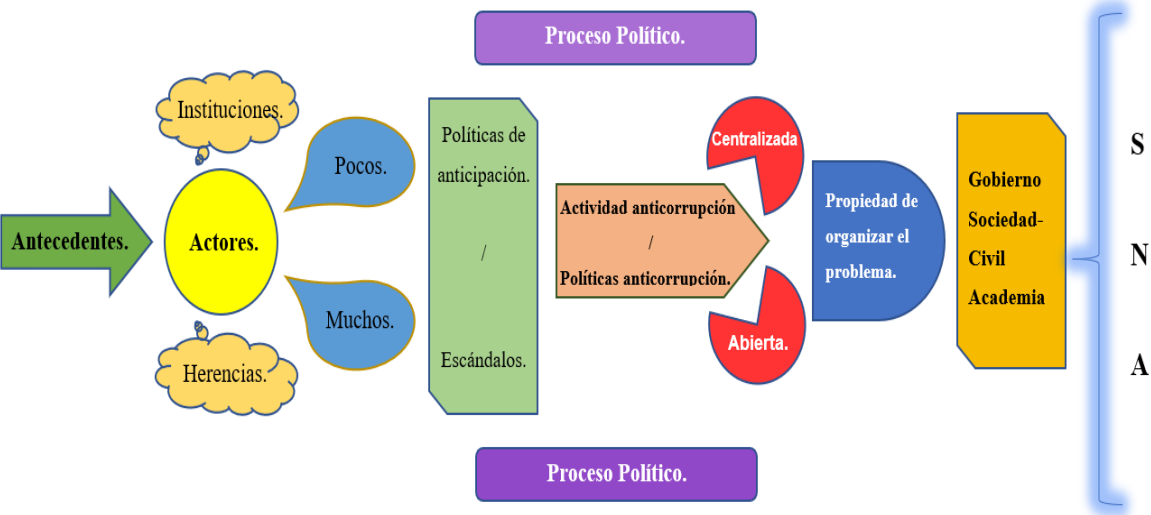
La investigación está orientada en dar claridad sobre los procesos y actores que intervinieron en el desarrollo del combate a la corrupción en México, a través del abordaje de un enfoque de políticas públicas en el cual se analizarán los actores y su influencia dentro del proceso de formulación de la política pública y ente anticorrupción.

El análisis de políticas públicas en conjunción del análisis del Sistema Nacional Anticorrupción como una agencia anticorrupción mediante el empleo de modelos de ACAs,

permiten comprender al SNA más allá de una mera instancia de coordinación que orbita entre un enfoque jurídico y administrativo, que impide una comprensión política amplia.

En general la recopilación y análisis de la literatura y el tema en cuestión facilita generar un análisis teórico de la política anticorrupción, mediante el cual se describe el proceso político de diseño histórico-institucional del Sistema Nacional Anticorrupción, a través de un análisis de los antecedentes, actores, la comunidad política, la propiedad de organizar el problema público, diseño político/modelo de agencia y descripción de la organización.

Figura 1.1.- Análisis de la política anticorrupción.



Elaboración propia.

1.3.- MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL

1.3.1.- ¿Qué es corrupción?

Por sus orígenes etimológicos, corrupción es una palabra que proviene del latín *Corruptio*, la cual se compone por un prefijo, un verbo y un sufijo. El prefijo “con” se traduce como unión o colaboración, el verbo “rumpere” significa partir, romper, hacer pedazos, destrozar estallar y el sufijo “tio” que indica una acción u efecto; por lo cual etimológicamente corrupción o *corruptio*, indica la acción o el efecto de romper o hacer pedazos una unión o colaboración.

En el sentido gramatical el diccionario de la lengua de la Real Academia Española, establece como primera acepción de la palabra corrupción: *I.- F. Acción y efecto de corromper o corromperse*. Por lo cual, lo anterior conlleva a consultar de igual forma el verbo corromper, el cual es definido por el diccionario antes mencionado como:

- 1) *Tr.* Alterar y trastocar la forma de algo.
- 2) *Tr.* Echar a perder, depravar, dañar o pudrir algo.
- 3) *Tr.* Sobornar a alguien con dadas o de otra manera.
- 4) *Tr.* Pervertir a alguien.
- 5) *Tr.* Hacer algo que se deteriore.
- 6) *Tr.* Incomodar, fastidiar, irritar. Ar y Nav.
- 7) *Intr.* Oler mal. (RAE, 2017).

En otras palabras, la corrupción indica un aspecto negativo, como un vicio, una perversión, contaminación, en el ámbito social implica deslealtad o de traición hacia un marco social, bajo el cual se conduce un grupo o toda una población. “La palabra misma (corrupción = cambiar de bueno a malo, degradar, pervertir); denota patrones de acción que derivan su significado del papel de los sistemas de valores en el comportamiento social” (Leys, 1965: 216).

Asimismo, estas perspectivas o definiciones de corrupción producen un sentido emocional negativo, el cual impide ver los límites entre los actos indebidos o inadecuados y los actos inmorales, por ello “tildar a una persona o acción de corrupta no sirve para tipificar un determinado comportamiento o calificar a una determinada persona, sino que provoca una estigmatización que puede ir más allá de lo razonable” (Gonzales, 2003: 66).

De allí que, en la teoría, surjan diversos conceptos y definiciones de corrupción en atención al tipo de investigación y necesidades de cada investigador; sin embargo, en forma amplia se puede clasificar en dos grandes apartados o enfoques de corrupción, la corrupción en sentido amplio y la corrupción en sentido específico.

1.3.1.1.- Enfoque amplio de corrupción.

Gran parte de las clasificaciones teóricas de corrupción hablan en términos amplios, es decir, se trata de conceptos de alto nivel de abstracción o aplicables en todo tiempo y lugar, generalmente se trata de esfuerzos provenientes de la filosofía, la moral y la teoría jurídica y política. Generalmente estos conceptos no nacen con la finalidad de ser operacionales, sino

que se enfocan en un aspecto teórico sustantivo, evitando una conceptualización en sentido restringido.

Aunque el acto de conceptualizar la corrupción en una visión general, es el hecho de dotar de elementos amplios al concepto, en darle la posibilidad de ser aplicado a otras categorías de análisis y permitir al concepto viajar más fácil; provoca un inconveniente, toda vez que genera un concepto carente fuerza, razón por la cual uno de los conceptos más idóneos para un viaje conceptual efectivo es aquel con altas notas adjetivas, como el siguiente: “La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extra posicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado” (Garzón, 2003: 30).

El concepto expuesto implica tres actos indispensables para hablar respecto de que es la corrupción, el primero es un cuerpo normativo ya sea social, moral o jurídico, el segundo elemento es el decisor, es decir la persona que realiza un papel relevante para el sistema social, y el tercer elemento es: la o las personas que tratan de obtener un beneficio o ganancia, con la comisión del acto corrupto.

1.3.1.2.- Enfoques específicos de corrupción.

Además del enfoque amplio de corrupción, existen clasificaciones o enfoques de corrupción que responden a investigación o teorías específicas, de tal forma que se crean

enfoques específicos de corrupción, difiriendo de los enfoques amplios, en el sentido de su precisión y el bajo nivel de viaje conceptual.

Debido al debate académico existente en torno a la conceptualización del término, numerosos autores han empleado ciertas tipologías de investigación teórica y metodológica para poder suscribirse a una línea específica de análisis del concepto desde diversas disciplinas. Tales como el enfoque, moral, económico, mercado, jurídico, administrativo y de la función pública, siendo de mayor importancia para la administración pública, los tres últimos enfoques, puesto que en el combate a la corrupción se trata de luchar contra los actos que atenten contra el buen servicio público, Estado de Derecho, los valores democráticos y el orden público.

El enfoque jurídico: es uno de los más usados y más útiles por su objetividad, el cual proviene de la norma positiva, bajo este enfoque, la corrupción es la violación a una norma jurídica en la que se funda el Estado y el orden público, además de establecer las funciones y atribuciones al funcionario público y las actividades de la administración pública. De allí que la Constitución y las normas positivas conformen el marco normativo que es transgredido por el funcionario, representante popular o servidor público corrupto.

Según Belligni el concepto jurídico de corrupción está más enfocado a las consecuencias. “La corrupción es una forma particular de delito, y corrupto es aquel que - político o burócrata- se desvía de los deberes formales jurídicamente definidos, vinculados a su cargo, o viola las reglas establecidas para el ejercicio de la autoridad pública” (Pegoraro, 1998: 8).

El enfoque de la función pública: se centra en el señalamiento de una actuación realizada por el funcionario público, en su beneficio y en detrimento de las normas de la administración pública. El concepto más popular de corrupción basado en la función pública es el de Nye, para él “la corrupción es un comportamiento que se desvía de los deberes formales de un papel público a causa de la privacidad (personal, familia cercana, camarilla privada) ganancias pecuniarias o de estatus; o viola reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada en relación con la influencia” (Philp, 2005: 44).

Un concepto más conciso es el de Huntington (1972: 46) para él “La corrupción es una desviación de la conducta de un funcionario público, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados”. Como se aprecia es un concepto amplio que permite viajar de mejor forma, aunque es carente de elementos específicos que permitan diferenciar conductas muy específicas.

El enfoque administrativo: la corrupción es vista como un fenómeno organizacional, que es producido y que acentúa la ineficiencia e ineficacia en la capacidad administrativa del aparato gubernamental. Siguiendo esta lógica, la corrupción se ubica en el aparato administrativo del Estado, pues observa Klitgaard et al. (2000: 26) “donde hay la combinación de monopolio más la discreción oficial menos la rendición de cuentas, tenderemos a encontrar la corrupción”.

1.3.1.3.- Un concepto operacional de corrupción.

El hecho de que el combate a la corrupción requiera de un concepto medio, estriba en la necesidad de que un concepto muy específico no permite hablar de corrupción en la administración y función pública de forma idónea, puesto que las actividades de estas son diversas y usualmente los conceptos ordinarios sobre corrupción no van más allá del señalamiento de la utilización de la función pública para beneficio económico personal, por ejemplo: “La corrupción es el abuso del poder confiado, para el beneficio privado. Puede clasificarse como grande, menor y política, dependiendo de las cantidades de dinero perdidas y del sector donde se produce” (T.I., Transparency International, 2017).

Este concepto, en inicio es muy difuso ya que mezcla elementos normativos, económicos y de mercado, enfocándonos en los elementos de mercado, el concepto es fácilmente destruido por Philp (2005: 50) quien señala: “lo que define un acto como corrupto no es que maximiza el ingreso, sino que maximiza el ingreso en un contexto en el que las concepciones previas de la función pública y los principios para su conducta definen la maximización del ingreso como corrupta”. Es decir, que el concepto de Transparencia Internacional, establece como causa y consecuencia de la corrupción la obtención de dinero público y no la obtención de ese dinero como mecanismo de valoración pecuniaria de un acto prohibido.

En este tenor y siguiendo la escalera de abstracción, los conceptos que relacionan a la corrupción con las palabras, poder, dinero, ingreso, conductas, funciones, maximizar, funcionario, etcétera, son conceptos con un bajo nivel de abstracción, como señala Sartori (1970: 1041) “Las [...] conceptualizaciones específicas, de hecho, configurativas: aquí la denotación se sacrifica a la precisión de la connotación”.

Por su parte en un concepto medio “las categorizaciones de nivel medio no alcanzan la universalidad [...] no todas las diferencias se sacrifican a los requisitos extensionales. Sin embargo [...] pretenden enfatizar las similitudes a expensas de la unicidad, ya que en este nivel de abstracción generalmente tratamos con generalizaciones” (Sartori, 1970: 1041).

De esta forma un concepto de nivel medio de abstracción expresaría que corrupción es un acto o actos que atenten contra el marco normativo que sostienen los principios del Estado y la administración pública como el espacio psico-físico donde se desarrollan las interacciones que dañan o alteran los aspectos de la función pública en donde ubicamos las relaciones socio-administrativas de los funcionarios públicos.

1.3.2.- Anticorrupción.

No existe una definición consensuada sobre lo que es anticorrupción, sin embargo, se observa un prefijo y una palabra, el prefijo “anti” indica lo opuesto o que lucha contra algo, y *corrupción* que es la transgresión de un marco normativo por parte de uno o varios decisores con el objeto de generar una ventaja o ganancia para él o para otro a cambio de una contraprestación, en detrimento del bien o servicio público.

Por lo cual anti-corrupción comprende un acto o actos públicos, que tienen por objeto la creación de políticas, normas o programas (actividades anticorrupción) cuyos objetos buscan: prevención, reducción, investigación, restricción, persecución, cumplimiento, enjuiciamiento, reparación o sanción de acto(s) u hecho(s) que transgredan un marco

normativo, mediante el cual se conduce las actividades, entes, recursos u objetivos públicos del Estado.

Generalmente el concepto anticorrupción se hace operativo a través del denominado combate a la corrupción, el cual es comprendido como el “conjunto de esfuerzos orientados a construir condiciones y mecanismos institucionales (reglas, principios, procesos, rutinas) para prevenir, controlar y, en su caso, sancionar el uso indebido de los recursos públicos con fines privados (personales o grupales)” (Dussauge, 2010: 210).

1.3.2.1.- Actividades anticorrupción.

Acción proviene del latín *actio* sustantivo abstracto de *actus* (acto) que significa: conducir (llevar), hacer, poner en marcha (mover) y el sufijo *tio* que significa efecto, dando como resultado efecto de hacer realizar o ejecutar, se trata de un desarrollo espontaneo. Por su parte Actividad proviene del sustantivo *actus* (acto) que significa conducir, hacer, mover y del sufijo *dad* que implica calidad y por ende significa cualidad de ser llevado a cabo, implicando un desarrollo cotidiano.

En consecuencia, el termino actividades anticorrupción, permite englobar diversos actos de combate frontal a la corrupción que desarrollan los países. “Actividades se dividen en tres amplias categorías: afiliación de lucha contra la corrupción, nueva legislación dirigida a reducir los incentivos para la corrupción y adopción de convenios internacionales y afiliación en coaliciones internacionales contra la corrupción” (Rousso y Steves, 2006: 253).

Siguiendo esta categorización, se comprende que las acciones anticorrupción que son ejecutadas de forma constante o programada, se pueden clasificar en las denominadas actividades anticorrupción como un género dentro del cual se pueden ubicar especies de actos anticorrupción tales como: reformas, políticas públicas, planes o programas, que los Estados han realizado o están realizando para combatir el fenómeno.

Por otra parte, dentro de las categorías generales se desprenden características específicas, mismas que son clasificadas por la literatura Meagher (2004) y OCDE (2008), como funciones y tareas elementales de combate a la corrupción. Las principales *funciones* contra la corrupción son: investigación y enjuiciamiento; prevención; educación y concientización; coordinación; y monitoreo e investigación. A su vez, estas funciones se reflejan en las siguientes *tareas anticorrupción*: recibir y responder a las quejas; reunir inteligencia, realizar monitoreo y realizar investigaciones; llevar a cabo procesamientos; emitir órdenes administrativas; implementar investigación preventiva, análisis, asistencia técnica y proporcionar orientación sobre políticas éticas.

Derivado de lo expuesto se puede indicar de forma amplia que la lucha contra la corrupción se desarrolla a través de actividades anticorrupción, las cuales tienen objetivos o funciones específicas en la materia, mismos que a su vez implican una serie de tareas o labores.

1.3.2.2.- Política anticorrupción y Política Pública.

La mayor parte de la literatura sobre políticas anticorrupción UNODC (2013), Hussmann (2007), Hussmann y Hechler (2008) y COE (2013) expone a esta como un campo de la política pública, mediante el cual se desarrolla procesos dirigidos a la solución de los problemas públicos de corrupción y gobernabilidad a través del establecimiento de actividades anticorrupción.

Las políticas anticorrupción pueden englobar una serie de actividades anticorrupción ya que dependiendo del contexto político e institucional los actores pueden desarrollar reformas, programas, agencias, acciones de reordenamiento o cooperación, como puntos de partida. “A menudo, las políticas anticorrupción se materializan en la forma de dos documentos posteriores: una estrategia y un plan de acción. Las estrategias generalmente definen los objetivos, mientras que los planes de acción rompen los objetivos estratégicos en medidas concretas” (COE, 2013: 30).

Además de lo ya mencionado el abordaje de las acciones de lucha contra la corrupción por medio de políticas públicas, permite el estudio y análisis, ya que como proceso las actividades anticorrupción presentan los rasgos, elementos procesales y desarrollo institucional de una política pública (PP), tal como expresa Aguilar (2012: 31) “La PP es un proceso integrado por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica...) y acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo...), interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo”.

Sobre esta relación entre política pública y política anticorrupción, es necesario tener en cuenta la precisión que exponen Hussmann y Hechler (2008: 2) “La elaboración de las políticas anticorrupción no consiste en un proceso muy racional con objetivos fijos que los tecnócratas expertos controlen para alcanzar resultados previstos o declarados. Mientras que lo mismo es válido para otros campos de políticas públicas, las políticas anticorrupción constituyen procesos particularmente complejos”.

En consecuencia, el abordaje de políticas anticorrupción puede hacerse bajo el esquema de políticas públicas, tal como lo ha hecho y recomienda el Consejo de Europa COE (2013), y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2013), ya que las políticas públicas conforman una disciplina con múltiples campos que pueden ser estudiadas con amplia literatura y enfoques para su formulación, implementación y evaluación.

1.3.2.3.- Enfoques de política anticorrupción.

Es relevante, señalar que las actividades anticorrupción pueden provenir de dos enfoques de política, el internacional y el nacional, dentro de los cuales surge un enfoque medio que la literatura denomina enfoque multisectorial internacional de lucha contra la corrupción. En este enfoque medio se pueden encontrar las categorías de actividades anticorrupción con una integración de múltiples sectores en la materia:

1. Crear nueva legislación o reformar la existente;

2. Construir alianzas con otros países y organizaciones por medio de la firma de convenios contra la corrupción.
3. La implementación de un programa integral contra la corrupción. (Rousso y Steves, 2006: 247).

En este sentido se puede señalar que la política anticorrupción internacional impulsa el desarrollo de la política nacional de combate al fenómeno y en otros casos la política anticorrupción domestica surge a la par de la internacional, mediante una tarea multisectorial. “Hasta antes de 1996, la corrupción en los países era considerado asunto de política interna, donde las directivas y recomendaciones internacionales sobre desarrollo no tenían cabida” (Kaufmann, 2006: 13).

Lo que sucedía antes de las políticas anticorrupción con enfoque multisectorial internacional eran políticas y actividades indirectas de combate a la corrupción, puesto que estas actividades no conformaban *programas integrales anticorrupción* es decir carecían de “una combinación de lo siguiente: un documento conceptual, una ley anticorrupción, una agencia dedicada o comisión interministerial, un plan de acción para implementar el programa y un mecanismo de monitoreo” (Rousso y Steves, 2006: 247). Por este motivo se considera que al final de la última parte del siglo XX surgen las transformaciones administrativas, jurídicas y políticas que reforzaron la transparencia, rendición de cuentas y el surgimiento de las agencias anticorrupción.

Es en la década de los noventa cuando sobresalen los grandes cambios institucionales y normativos que robustecieron la lucha contra la corrupción, algunos de esos cambios fueron

el mejoramiento de las estructuras clásicas de prevención y control del poder, pero sobre todo la creación de órganos especializados en la lucha contra la corrupción, “ACAs” que son conceptualizadas como aquellos entes públicos autónomos permanentes, cuyos fines son el combate a la corrupción, mediante el desarrollo de medidas de prevención, investigación y sanción.

En consecuencia “el creciente enfoque de las organizaciones internacionales sobre el vínculo entre instituciones efectivas, corrupción y crecimiento condujo a una proliferación de acuerdos internacionales en la década de 1990 que se centraron en actividades y organismos anticorrupción” (Recanatini, 2011: 532).

Figura 1.2.- Enfoques de política anticorrupción.



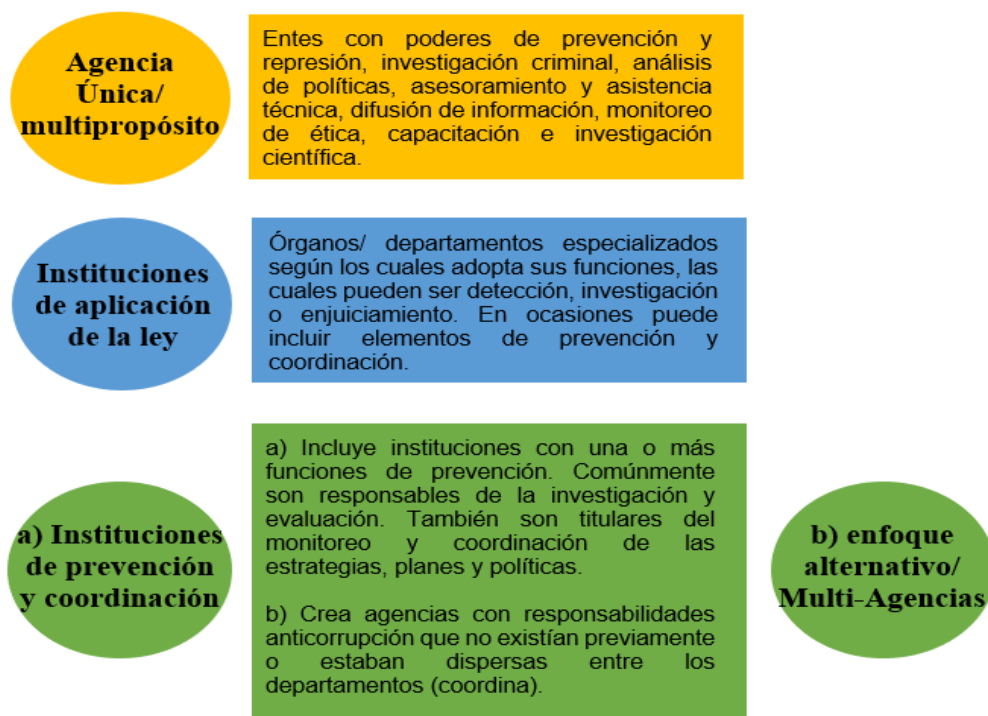
Fuente: elaboración propia.

1.3.2.4.- Agencias anticorrupción y modelos de agencias.

Respecto a las agencias anticorrupción, Makowski (2016: 61) expone que, “uno de los primeros informes de la OCDE sobre ACAs las definió como [...] agencias permanentes cuya función principal es proporcionar un liderazgo centralizado en una o más de las áreas centrales de la actividad anticorrupción, incluida la política, el análisis y la asistencia técnica en prevención, difusión pública e información, monitoreo, investigación y enjuiciamiento”. Dicho de otra forma, las agencias anticorrupción son los entes u órganos públicos cuya función primordial es combatir de manera directa la corrupción.

“Siguiendo la definición de la OCDE, se pueden distinguir tres tipos principales de una agencia central contra la corrupción [...] 1.- Agencias con múltiples propósitos, 2.- Agencias de aplicación de la ley, 3.- Instituciones de prevención, desarrollo de políticas y coordinación” (Makowski, 2016: 61). Estos modelos son descritos en la siguiente figura:

Figura 1.3.- Modelos de agencias anticorrupción.



Elaboración propia con datos de De Sousa (2009), Meagher (2004) y OCDE (2008).

Por otra parte, Meagher (2004: 2) se cuestiona “¿Qué dicen realmente las ACA? Estas agencias generalmente describen sus programas anticorrupción en términos de prevención y disuasión, a menudo con algún elemento de movilización pública mezclado”. En otras palabras, las agencias anticorrupción son una representación de la política anticorrupción establecida institucionalmente en la estructura política, en este aspecto las ACAs son clasificadas en atención a las facultades y diseño que provee su política.

1.3.3.- Política Pública.

La corrupción es un fenómeno que está presente en toda sociedad, ya sea por atentar a los marcos morales, religiosos o jurídicos, esta afectación mayor o menor a los marcos normativos producen fallas en las interacciones sociales, es decir, causan problemas sociales. Desde un punto normativo López (1997: 117) indica que “la corrupción política es un atentado o transgresión de unas determinadas normas, principios y valores que se consideran importantes para la existencia y mantenimiento de un orden social justo y razonable y, en consecuencia, digno de ser vivido”.

Cuando la corrupción atenta contra el orden público, es decir, contra el funcionamiento adecuado de las instituciones mediante las cuales se desarrollan funciones, atribuciones, derechos y libertades, aparece la necesidad de generar una solución a dicho problema para recuperar el orden público que ha sido alterado. Ya que, “la corrupción trae consigo la destrucción de cualquier forma de sociedad, ya sea dictatorial o autoritaria, e insisto en que es particularmente perjudicial para los gobiernos democráticos” (Mény, 2003: 124).

La forma en la que se generan soluciones a los problemas públicos en los regímenes democráticos, implica un proceso de deliberación política a través de políticas públicas como instrumentos para la solución de problemas considerados como públicos. Este proceso de solución de problemas a través de políticas públicas “consiste en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará” (Merino, 2013: 37).

De forma amplia una política pública “se define como una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían–, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Knoepfel et al., 2007: 12).

Lo cual indica que además de las decisiones del Estado, las políticas públicas involucran otras decisiones las cuales obedecen a un proceso político (politics), como Capano expresa “el proceso de la política pública es un fenómeno complejo en el que interactúan, frecuentemente mediante redes estructuradas de agentes, tanto elementos institucionalizados (reglas formales) como ideas, intereses e instituciones políticas” (Roth, 2015: 35).

Ello plantea que el enfoque tradicional en el “que tras las políticas públicas hay decisiones de poder, tomadas por el Estado o bajo el cobijo de las normas y de las estructuras de autoridad generadas por esa organización política” (Merino, 2013: 37), ha sido transformado por otros enfoques en los cuales “el Estado busca, como otros actores sociales y con los recursos que tiene a su disposición, definir, incidir y, modificar en un cierto sentido la regulación operante en un espacio social en particular” (Roth, 2015: 33).

Además, las políticas públicas no se limitan a espacios de confrontación entre los hacedores de política, sino que constituye una actividad política social ligando la politics. “‘Hacer’ una política pública es también hacer política (en el sentido de politics) pero por otros medios. Las políticas públicas son elementos de un proceso más amplio de regulación política y legitimación en la sociedad” (Roth, 2015: 93).

Este proceso de regulación y legitimación de las políticas públicas, obliga para la temática anticorrupción, analizar como el Estado mexicano buscó incidir en la política de combate a la corrupción frente a otros actores en el proceso de formulación de política pública. En este orden para un análisis académico de las políticas públicas es casi obligado enfocarse en el análisis/*estudio de la* política pública ya que “el análisis de la política [...] alude a la forma en que se definen los problemas sociales, y la forma en que se formula, implementa y evalúa la política, mientras que el análisis para la política es usualmente asociado con [...] el proceso de producción de política y evaluación” (Espinoza, 2009: 6).

En esta vía del análisis de políticas públicas, es necesario contar con una base o modelo de análisis de éstas como proceso, en este aspecto la literatura Roth (2015) y Parsons (2007), señalan que existe un modelo que, aunque un tanto de enfoque racional, funciona para el análisis *del proceso* como en el análisis *para el proceso* de políticas, se trata del *Ciclo de política pública* o modelo secuencial.

Continuando con la temática de combate a la corrupción, la problematización se sitúa en el *análisis del proceso* las políticas, ubicándose en el análisis de las primeras etapas del ciclo de política pública, de este modo dentro de las variedades de análisis de políticas se dirige al *análisis de determinación de las políticas públicas*, “que es el estudio de los insumos y procesos de transformación que operan en la construcción de políticas públicas” (Carley, 1980 :29).

El *análisis de determinación de las políticas públicas*, es la primera actividad presente en el continuum de las variedades de *análisis de políticas* de Gordon (Parsons, 2007: 89), ello permite acotar el análisis de la problematización idóneamente al problema que se estableció en supra líneas y de esta manera analizar la formulación de la política anticorrupción, la cual es una fase importante en el proceso de políticas, ya que la formulación incide directamente en la hechura de política pública, dado que, posee un fuerte control en las etapas posteriores, tal como lo expresa Sidney (2007: 79) cuando señala que: “la formulación de políticas es claramente una fase crítica del proceso de políticas. Ciertamente, el diseño de las alternativas que los responsables de la toma de decisiones considerarán directamente influye en la elección final de políticas. Este proceso también expresa y asigna poder entre los intereses sociales, políticos y económicos”.

De esta forma, para responder la interrogante: ¿Cómo afecta la formulación de la política en el combate a la corrupción en México? Se realizará un estudio de política pública mediante un *análisis de determinación de las políticas públicas*, con enfoque en el proceso de formulación, por lo cual se pondrá atención en los procesos y decisiones de los actores parte, ya que “la investigación sobre formulación de políticas busca comprender el contexto en el que actúan quienes toman las decisiones e identificar la selectividad en la atención que se produce” (Sidney, 2007:80).

En otras palabras, se debe prestar atención a los actores que formularon las políticas de combate a la corrupción en México, ya que, en los procesos de formulación, además de la existencia de intercambios verticales como señalan las teorías tradicionales, existen y convergen otros intercambios políticos, dado que en diversas ocasiones la formulación de

políticas obedece a relaciones horizontales, o los procesos derivados de estas. Lo cual necesariamente lleva a poner atención en la formulación de políticas bajo enfoques de sub-sistemas de políticas, redes y comunidades de políticas entre otros.

Por una parte, Jann y Wegrich (2007: 49) señalan que “la toma de decisiones resulta de la negociación entre diversos actores dentro de un subsistema de políticas; el resultado está determinado por la constelación y los recursos de poder del interés (sustancial e institucional) de los actores involucrados y los procesos de ajuste mutuo”.

En cuanto a las redes y comunidades de políticas, “con el fin de permitir el análisis de diferentes patrones estructurales de interacción entre el estado y la sociedad, la investigación de políticas ha desarrollado taxonomías de redes de políticas.” (Jann y Wegrich, 2007: 50). Esta taxonomía se compone con los diversos enfoques de red, *policy network*, *policy community* y la *advocacy coalitions*.

Pero además de un análisis de política bajo enfoque de *policy network*, es imprescindible señalar que los actores que forman parte de redes de política están sujetos a un contexto, agencias e instituciones determinadas, como indica Sidney (2007:84) “la formulación de políticas tiene lugar en un momento particular, marcado por ideas dominantes particulares relacionadas con el tema de política, con los grupos afectados, con el papel apropiado del gobierno, etc. Estas ideas influirán en los argumentos de los actores a favor de soluciones particulares, y sus percepciones y preferencias cuando toman decisiones de política específicas”.

En otras palabras, las instituciones de los actores moldean la toma de decisiones en la formulación de políticas a través de las percepciones y preferencias, por ende, el contexto institucional histórico, político, social etcétera, es decir, la estructura institucional es determinante para la conformación de redes de políticas y su papel en la formulación de las políticas. “La revisión del pasado, de las herencias institucionales, las practicas informales y los valores político-administrativos permiten comprender mejor tanto los alcances de la situación actual como la profundidad y persistencia histórica de los problemas” (Dussauge, 2010: 215).

En consecuencia, el análisis de políticas públicas ayuda a abordar el problema de investigación *¿Cómo afecta la formulación de la política en el combate a la corrupción en México?*, ya que facilita el análisis del contexto de las políticas de combate a la corrupción realizadas dentro de los períodos presidenciales, y el análisis del cambio institucional por medio de un enfoque histórico-institucional, permite el estudio de los actores en el proceso de la política anticorrupción en México.

1.3.4.- Análisis Anticorrupción.

El análisis de actividades anticorrupción provee una serie de enfoques, modelos y categorías que permiten el estudio y descripción de actividades y estrategias para el combate a la corrupción, es este sentido, para realizar la descripción de un ente anticorrupción (Sistema Nacional Anticorrupción) el principal mecanismo de análisis anticorrupción es la categoría para distinguir entes de combate a la corrupción de entes de transparencia y rendición de cuentas, para ello el uso de las categorías de Charron (2008) proveen una

herramienta que permite conocer descriptivamente si el Sistema Nacional Anticorrupción, conforma una agencia anticorrupción o no. Si un ente/organización pública cumple con las categorías entonces se puede establecer que se está frente a un órgano con funciones directas de combate a la corrupción, o, en otras palabras, frente a una agencia anticorrupción.

El empleo de los modelos de agencia Meagher (2004), la OCDE (2008) y De Sousa (2009), por medio de una descripción normativo-administrativa proporciona una clasificación o encuadre teórico de cualquier ente con funciones anticorrupción, esto permite conocer a grandes rasgos las posibles fortalezas y límites de cualquier agencia pública para combatir la corrupción.

Una vez que se han cumplido las categorías de distinción y de clasificación o el encuadre en algún modelo de agencia anticorrupción, se debe describir el tipo de *funciones anticorrupción* que realiza una agencia pública en atención a su estructura y normatividad. La descripción de las funciones anticorrupción de un ente facilita abordar las tareas anticorrupción que pueden desarrollar efectivamente los entes anticorrupción y de esta forma realizar un análisis o descripción detallada de una agencia de combate a la corrupción.

1.4.- MARCO METODOLÓGICO

1.4.1.- Enfoque de la investigación.

Señala Bauböck (2012: 18) que el “método se refiere a los medios de recopilación de información, la metodología se refiere al enfoque general que implica una preferencia no solo hacia determinadas técnicas, sino también hacia algunas teorías relativas al conocimiento científico”. Siguiendo esta premisa y dado que el objetivo de esta investigación es el análisis del proceso de formulación de la actual política pública de combate a la corrupción y la descripción del ente anticorrupción SNA, es necesario abordar la investigación a través de un enfoque metodológico de corte cualitativo, asimismo, se emplea para este estudio una técnica de análisis cualitativa denominada estudio de caso. El cual es descrito por Ñaupas et al. (2014: 365) como “una opción metodológica para ser utilizada en una investigación sistémica y profunda de un caso concreto: una persona, una organización, un acontecimiento, una familia, etcétera”.

1.4.2.- Tipo de investigación.

Dado que la investigación es de tipo no experimental, se emplea una metodología cualitativa bajo un diseño descriptivo, por lo tanto, no se plantean hipótesis ya que no se intenta pronosticar cifras ni valores, sino más bien, analizar el problema de investigación mediante los atributos características y cualidades del fenómeno.

En consecuencia, para analizar el problema de investigación se utiliza categorías o atributos, los cuales permiten generar un análisis de la determinación de la política pública, con el objeto de describir la formulación de la actual política de combate a la corrupción y el ente anticorrupción en México.

1.4.2.1.- Categorías de análisis

Expresa Hernández et al. (2014: 426) que las categorías son: “conceptualizaciones analíticas desarrolladas por el investigador para organizar los resultados o descubrimientos relacionados con un fenómeno o experiencia humana que está bajo investigación”. En este sentido se puede señalar que las categorías de análisis son conceptos que integran y reducen características, cualidades y atributos de la temática que se investiga, por lo tanto, determinan los alcances y límites de la investigación ya que responden a los objetivos de esta.

En virtud de la temática, marco teórico y objetivo de esta investigación se eligieron las siguientes categorías de análisis: corrupción-anticorrupción, política pública y agencias anticorrupción, las cuales se definen y operacionalizan en la siguiente tabla:

Tabla 1.1.- Categorías y sub-categorías.

Categorías de análisis	Definición.	Operacionalización	Sub-Categoría
Corrupción- Anticorrupción.	La corrupción es un comportamiento que se desvía de los deberes formales de un papel público. Anti-corrupción: acto o actos públicos, que buscan evitar y castigar acto(s) u hecho(s) que transgredan un marco normativo.	Combate a la corrupción: es el conjunto de esfuerzos orientados a construir condiciones y mecanismos institucionales (reglas, principios, procesos, rutinas) para prevenir, controlar y, en su caso, sancionar (Dussauge, 2010).	*Actividades Anticorrupción. *Políticas anticorrupción.
Política pública.	La PP es un proceso integrado por varias acciones intelectuales y acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo), que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo.	Análisis de determinación de las políticas públicas: es el estudio de los insumos y procesos de transformación que operan en la construcción de políticas públicas (Carley, 1980).	*Path dependence *Policy Network *Clivaje *Coyuntura.
Agencias Anticorrupción.	ACAs son entes públicos autónomos permanentes, cuyos fines son el combate a la corrupción, mediante el desarrollo de medidas de prevención, investigación y sanción.	Modelos de agencia anticorrupción: son tendencias basadas en diferentes propósitos de las instituciones especializadas contra la corrupción (organismos, agencias, comisiones y comités) -vistas a través de sus funciones- (OCDE, 2008: 31).	*Funciones de ACAs. *Distinción entre una ACA y un ente de accountability.

Elaboración propia.

1.4.3.- Desarrollo de la investigación.

Esta investigación se desarrolla en las siguientes fases:

Tabla 1.2.- Fases de la investigación.

Fase	Procedimiento:
Primera	Búsqueda y recolección de literatura (libros, manuales, documentos de trabajo, artículos de investigación, normas jurídicas positivas y páginas web) en materia de corrupción y anticorrupción.
Segunda	Desarrollo del Marco Teórico.
Desarrollo del cuerpo	
Tercera	Revisión y análisis de la literatura elegida sobre el objeto de estudio. Desarrollo de los conceptos y categorías.
Cuarta	Descripción y análisis del objeto de estudio con los conceptos y categorías elegidas.
Quinta	Conclusión (discusión y críticas).

Elaboración propia.

Durante la primera fase se procede a la búsqueda y la recolección de la literatura de corrupción y anticorrupción en libros, manuales, documentos de trabajo, artículos de investigación, normas jurídicas positivas y páginas web, con el objeto de desarrollar el marco teórico. En la segunda fase se construye el marco teórico de la investigación, desarrollando un panorama general de los antecedentes, conceptos y categorías relacionadas al tema. La tercera fase consiste en el análisis de la literatura recopilada, la redacción de los antecedentes del objeto de la investigación y elección de conceptos y categorías para el análisis y descripción. Dentro de la cuarta fase se encuentra el análisis del proceso y actores políticos

para la posterior descripción del objeto de estudio mediante el empleo de categorías que permitan su análisis. En la quinta fase de conclusión, se desarrolla un recorrido por los antecedentes del tema, la revisión de la literatura, se resumen el análisis del objeto investigado, se presenta la discusión y en el cierre se presentan las críticas.

1.4.4.- Instrumentos para el análisis del objeto de estudio.

Para atender el objeto de estudio se emplea un enfoque de *análisis del proceso de políticas públicas* específicamente el análisis de formulación de políticas públicas, a través de un enfoque histórico-institucional, en el cual se aborda el proceso de *coyuntura*, *path dependence* y la *policy network* de la actual política anticorrupción.

El análisis del *path dependence* se emplea para dar cuerpo a las herencias de los actores de la política anticorrupción, bajo la misma lógica se trata el proceso *coyuntural*, ya que se utiliza para dar forma a la activación del clivaje anticorrupción, y el *clivaje* se emplea para contextualizar la motivación de los actores políticos para organizar el conflicto inamovible del combate a la corrupción en México.

En lo tocante al *policy network*, este se estudia mediante su representación en el esquema de Pross (Subirats, 1992) para representar los actores presentes en una política y de esta forma conocer la *propiedad* o capacidad política (Makowski 2016) de dichos actores en la incidencia y manipulación de la formulación de la política anticorrupción del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para la descripción del mencionado Sistema Nacional Anticorrupción se emplean las categorías/ modelos de agencia de la OCDE (2008) para describir cualitativamente el tipo de agencia que normativamente conforma este Sistema Nacional y de esta forma señalar las facultades, limitaciones y características administrativas del ente anticorrupción.

1.4.5.- Técnicas de recolección de datos.

El tema de investigación persigue el análisis de la política y agencia anticorrupción que actualmente se encuentra transitando de la fase de diseño a la de implementación, por tanto, la evidencia sobre la investigación se encuentra únicamente en documentos de trabajo, académicos, normas jurídicas y proyectos legislativos. Razón por lo cual la recolección de datos de la investigación se realizó con técnicas como el arqueo bibliográfico y fichaje de información (Fichaje de información teórica, administrativa y jurídica). Por ello la investigación emplea una estrategia inductiva, la cual “es una operación mental y las fases de la misma [...] comienza con una serie de datos particulares que nos llevan a construir aseveraciones o proposiciones generales respecto al objeto de estudio” (González, 2012: 158).

1.4.6.- Técnicas de análisis de la información.

Para el análisis de la información se emplea las técnicas de: observación documental, reducción de datos, resumen analítico y análisis crítico, como se aprecia en la tabla siguiente.

Tabla 1.3.- Fases del análisis de la información.

Fases del análisis de la información.		
1ra fase	Observación documental	Lectura general mediante la cual se inicia la búsqueda y observación de los hechos presentes en los materiales, con el objetivo de estudiar diversos aspectos y de allí deducir ciertas cuestiones de relevancia.
2da fase	Reducción de datos	Es un proceso en el cual se selecciona, simplifica y transforma los datos obtenidos de las fuentes consultadas.
3ra fase	Resumen analítico	Se emplea para descubrir la estructura de los documentos consultados, y delimitar sus contenidos, en función de la información que se pretendemos conocer.
4ta fase	Análisis crítico	Introduce la evaluación, centrada en el desarrollo lógico y la solidez de las ideas desarrolladas en los documentos.

Elaborada con base en Miles and Huberman (1994) y Ñaupas et al. (2014).

1.4.7.- Limitaciones.

Las limitaciones de esta investigación radican en el aspecto novedoso del caso de investigación y al gran vacío teórico que existe en el país respecto al análisis anticorrupción,

lo cual condiciona la investigación a un estudio meramente analítico-descriptivo del caso mexicano.

Por otra parte, las peculiares características de las políticas anticorrupción distan mucho de un análisis de políticas públicas que son más racionales y que poseen objetivos más rígidos, por lo cual los procesos que actualmente se están tomando para describir la política pueden ser modificados en cualquier momento y reconfigurar el panorama que se estudia.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MEXICO

Desde sus orígenes el combate a la corrupción parece ser una temática difusa, por una parte, las instituciones del México independiente no están ni remotamente cerca a las del México de la transición democrática, sin embargo, instituciones como el régimen federal y la división de poderes han estado presentes desde mediados del siglo XIX, “así, 1824 puede ser considerado como el punto de origen de la construcción de la República federal y, por tanto de, la construcción del Estado nacional” (Faya, 1988: 7).

Bajo esta lógica, el combate a la corrupción se ha revestido de diversas facetas a lo largo de la historia del país, por ejemplo, en el México del siglo XIX la preocupación era la hacienda pública, la cual fue el mecanismo control de la administración central, este mecanismo se ubica comúnmente en los antecedentes de la fiscalización. “El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana data de 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos” (Kaiser, 2014: 59). Posteriormente, a finales del siglo XX la preocupación fue la responsabilidad de los servidores públicos federales como instrumento de control interno para prevenir y sancionar actos y hechos desleales cometidos por el personal de los entes públicos centralizados y paraestatales, y a inicios del siglo XXI, expresa Ackerman (2007) que la preocupación democrática se centró en los órganos y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

2.1.- La fiscalización.

Derivado de que en la mayoría de las conceptualizaciones de corrupción, el interés principal se centra en la estimación o cuantificación pecuniaria de las consecuencias de actos de corrupción, el principal mecanismo de control en la historia política mexicana se enfocó en los recursos económicos, como indica Kaiser (2014: 59) “de la función fiscalizadora del Estado en nuestro país, es posible derivar una conclusión: la preocupación central siempre estuvo en el control de los recursos, y en la última etapa, en el control de la legalidad de la actuación de los servidores públicos”.

Los primeros mecanismos de control de la administración pública mexicana fueron el Departamento de Cuenta y Razón y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, siendo las entidades del régimen político federal que emanaron de la Constitución de 1824, para sustituir a la antigua instancia de fiscalización el “Tribunal Mayor de Cuentas, creado por las Cortes Españolas en el año de 1453 y que tenía como función específica la fiscalización de las cuentas de la Hacienda Real” (Adam y Becerril, 1988 :109).

Como se puede observar la transformación de la nación condujo al cambio de las instituciones políticas y jurídicas y por ende al de los actores y organizaciones. Este hecho se repitió con el régimen centralista de 1836 o Constitución de las siete leyes, la cual buscó un régimen centralista-conservador, este nuevo cambio de régimen político y constitucional restauró el Tribunal Mayor de Cuentas, dejando en su interior a la Contaduría Mayor.

Desde la restauración de las instituciones de control fiscal del régimen constitucional 1824, no hubo cambios o transformaciones radicales en materia de control, sin embargo, emanado del proceso revolucionario mexicano del siglo XX, nació el régimen Constitucional de 1917 y es allí cuando nuevamente hay modificaciones en el control de fiscalización mexicano ya que “la Constitución de 1917, respecto de las promulgadas en 1836 y 1857, establece modificaciones y adiciones que afectan la existencia y facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda; como su antecedente trascendental se puede mencionar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936” (Adam y Becerril, 1988 :109).

De allí que para muchos estudiosos de la fiscalización los cambios políticos posteriores no afectaron el régimen federal mexicano y por ende “durante más de 150 años (1824-1974), la Contaduría Mayor de Hacienda funcionó sin cambios trascendentales. El trabajo Profesional del órgano técnico de fiscalización superior durante este período, se concentró en la revisión de la glosa que comprendía la revisión aritmética y contable de la documentación comprobatoria de las operaciones gubernamentales” (AGN, 2017).

A pesar del señalamiento de cambios poco trascendentes en los mecanismos de fiscalización en el régimen federal mexicano, “la Constitución de 1824 creó la obligatoriedad del poder ejecutivo de rendir cuentas del ejercicio de los recursos que maneja, estableció la fiscalización superior de los recursos públicos como facultad del poder legislativo, y crea a la contaduría mayor de hacienda con facultades para constituirse en el órgano técnico de fiscalización de la cámara de diputados” (AGN, 2017).

Dentro del siglo XX, trasciende en materia de fiscalización las reformas de 1936 y la del año 1978 mediante la cual se expide la Ley y Reglamento interno de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), los cuales definían jurídicamente a la Contaduría Mayor como el órgano de control y fiscalización dependiente de la cámara de diputados encargado de revisar la cuenta federal y del Distrito Federal.

Esta definición provocó que posteriormente se buscará transformar la Contaduría Mayor en un ente con mayores atribuciones mediante la reforma constitucional de 1999, así “el 20 de diciembre de 2000 el congreso de la unión aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mediante la cual se crea la Auditoría Superior de la Federación” (AGN, 2017). Siendo este ente la “Auditoría Superior de la Federación”, (en adelante ASF) un organismo de control externo en el ámbito federal, e independiente de los Órganos de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública, (en adelante SFP).

En este orden, aunque las transformaciones de los mecanismos de fiscalización no se generaron de forma radical, estas si permitieron la construcción paulatina del andamiaje de rendición de cuentas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como expresa a continuación:

“La fiscalización que se ejerce por el Poder Legislativo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda nace del principio general del derecho, que impone al administrador de bienes ajenos, la obligación de rendir cuentas sobre gestión, en el ámbito de la Administración Pública [...] se traduce en el derecho incuestionable de los ciudadanos a

conocer el origen y destino de los fondos que constituyen la Hacienda Pública [...]” (Adam y Becerril, 1988: 110).

En consecuencia, la fiscalización en México surgió como el mecanismo ex-post de control de los recursos públicos, siendo de esta forma el primer mecanismo para combatir los actos desleales de los servidores públicos, y posteriormente exigir la rendición de cuentas sobre dichos recursos. Esta rendición de cuentas se trasladaría paulatinamente hacia el control y obediencia de las normas del servicio público.

2.2.- Control interno.

El Estado mexicano como cualquier otro Estado requiere de un gobierno y una administración, en este sentido, comprendemos que el gobierno es la autoridad creada para representar las funciones públicas, conducir determinadas actividades del cuerpo político “Estado” y como mecanismo para escuchar y atender las necesidades de los individuos que integran el Estado.

De este modo, “el gobierno es el pensamiento que dirige, la administración el brazo que ejecuta. Pero la administración es diferente del gobierno porque se trata de una institución en sí misma y tiene sus propias atribuciones está dotada de autoridad, pero no consiste en una autoridad ordenante, sino ejecutiva” (Guerrero, 2000: 119).

En virtud de ello, el Poder Ejecutivo representante del gobierno, necesita agrupar en un conjunto diversos órganos para cumplir sus facultades y atribuciones, este conjunto de

órganos y entidades se le denomina Administración Pública, la cual a su vez se divide en conjuntos centralizados y paraestatales.

Para lograr el correcto funcionamiento de la administración pública, es necesario contar con un control y vigilancia de los actores que integran los diversos órganos ejecutores del Estado. En el caso mexicano los antecedentes del control de la administración (Contaduría Mayor de Hacienda) se centraron en la fiscalización de los recursos económicos, este mecanismo de control externo fue diseñado para desempeñar una suerte de contrapeso entre los Poderes, por lo cual su objetivo era el análisis posterior (ex post) de los actos de la administración (empleo de los recursos de la Hacienda Pública).

Pese a que existían instituciones hacendarias creadas en el siglo XIX, la administración mexicana post-revolucionaria que buscaba un proceso de reorganización se encontró con fuertes dificultades ya que “la resistencia de los poderosos jefes militares a perder sus atribuciones, hasta los continuos actos de corrupción que desviaban los recursos públicos para el mayor enriquecimiento de los nuevos líderes revolucionarios” (Uthhoff, 2009: 83), requería un cambio en la operación de la administración pública, por ello surgió “el Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al titular del Ejecutivo, surge como mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado” (Kaiser, 2014: 60).

Este Departamento de Contraloría surge no solo por el cambio de régimen político, sino porque el constitucionalista buscaba cambiar el funcionamiento de la administración

pública al generar cierta distancia de las antiguas instituciones hacendarias. “La creación de este departamento modificó la estructura hacendaria heredada del siglo XIX, restándole atribuciones a la Secretaría de Hacienda y a la Tesorería, y centralizó el control de la Hacienda pública en una institución independiente” (Uthoff, 2009: 83)

Estas acciones en el control de la administración pública, además de provenir de la Ley de Secretarías de Estado, también provenían del texto Constitucional de 1917, el cual a junto a la constitución de 1857, se diferencia de las anteriores Constituciones, por regular la responsabilidad de los servidores públicos, “el constituyente de 1917 dedicó el título cuarto de la Carta Magna a ‘las responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales’, mismo que fue abrogado por una ley publicada en diciembre de 1979 [...]” (Miguel Carbonell, 2018).

En 1958 la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado “crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales” (DOF, 2017)

Sin embargo, hasta este período histórico los diversos problemas políticos y administrativos exigían un nuevo esquema y órgano de control interno y responsabilidades públicas, por ello “en 1983, al inicio de la gestión del Presidente Miguel de la Madrid, se estableció la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (en adelante SECOGEF).

Esta entidad sería responsable del control interno de la Administración Pública Federal” (Serrano, 2016: 42).

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación solo resistió once años ya que el Estado mexicano emprendió reformas estructurales para adecuarse a los estándares internacionales de normas de control interno, así que en 1994 se crea la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (en adelante SECODAM) para sustituir a la SECOGEF.

En el sexenio de Vicente Fox, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, estableció el reglamento de la SECODAM, mediante el cual se introduce esta dependencia, la Secretaría Ejecutiva de “la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, [...] con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (DOF, 2017).

A través del proceso de reforma del año 2003, se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se expide de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se sustituye la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conformándose de esta forma la actual Secretaría de la Función Pública (SFP).

Derivado de estas reformas, el sistema de responsabilidades se actualiza en los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (ahora Ley General de Responsabilidades Administrativas) y el órgano interno de control de la Administración Pública Federal que es la Secretaría de la Función Pública (SFP).

2.3.- Transparencia y rendición de cuentas.

La transparencia y la rendición de cuentas son instrumentos de control y participación ciudadana con pocos años de surgimiento en el Estado mexicano, por una parte la creación y desarrollo de estos mecanismos obedeció a un proceso paulatino del cambio institucional de la Administración Pública Federal, ya que en el México contemporáneo la existencia de un régimen democrático en el cual se desarrollaran estos mecanismos era parcialmente inexistente, en otras palabras el Estado mexicano no cumplía con todas las categorías de una poliarquía y por ende no era posible hablar de transparencia y rendición de cuentas en el estricto sentido.

Por otra parte, hay modelos que permiten establecer que desde el México post-revolucionario existe rendición de cuentas ya que si adopta una perspectiva de “eje político de la rendición de cuentas horizontal es el llamado ‘equilibrio de poderes’, principio constitucional que indica que el Poder Ejecutivo (dotado de legitimidad electoral) debe ser vigilado por el Legislativo (también elegido) y ambos por el Poder Judicial, en cuya integración por designación participan los otros dos poderes” (Olvera, 2006: 14). Se trata de un enfoque de pesos y contrapesos clásicos.

Sin embargo, siendo estrictos el termino rendición de cuentas implica “tres elementos o pilares” (Schedler, 2008: 13). El primero, *accountability*, que es la fiscalización, control, y derecho a la crítica y el dialogo; el segundo, *answerability*: capacidad de asegurarse que los funcionarios respondan por sus acciones; el tercero, sanciones o *enforcement* que se puede decir que es hacer valer la ley, o cumplimiento de sanciones. En consecuencia, el México anterior a la transición democrática no aprobaba satisfactoriamente el primer pilar, respecto al segundo y tercero la aprobación es parcial.

Por otra parte, está la transparencia la cual parece tener antecedentes más complicados que la rendición de cuentas, ya que su introducción en el régimen mexicano se generó a finales del siglo XX, mediante reformas a la Constitución de 1917 y a través de la expedición de una Ley en la materia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (actualmente Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

“Los principios jurídico-administrativos de la ‘transparencia’ y el ‘acceso a la información’ se han consolidado recientemente en la agenda pública nacional e internacional, en la medida en que las llamadas ‘leyes de transparencia’ se han visto como mecanismos útiles para fortalecer la rendición de cuentas de los servidores públicos y prevenir o develar actos de corrupción” (Dussauge, 2010: 224). En este sentido el desarrollo de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas implican el desarrollo de entes en la administración pública mediante los cuales se desarrollen sus funciones, de este modo la transparencia y rendición de cuentas en México van de la mano con el surgimiento y autonomía de los entes

pro-rendición de cuentas como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Comisión nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral INE) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF).

2.4.- La Nueva Gestión Pública.

Con la crisis del Estado benefactor, surgen una serie de corrientes y reformas al Estado, la cuales se dirigieron a la administración y la prestación de servicios públicos, con lo cual la administración pública giró hacia una especie de gerencialismo en el cual, se buscó un gobierno con interacción entre agencias públicas y clientes bajo valores de eficiencia, legitimación, eficacia y principios de mercado.

La Nueva Gestión Pública (NGP) implica de forma minimalista dos paradigmas: la elección pública y el gerencialismo, en este orden el primer paradigma implica “una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas” (Guerrero, 2008: 112), el segundo punto implica “los gerentes públicos primero diseñan el programa mediante una medida de resultados y, posteriormente, sólo posteriormente, los ciudadanos, vistos como clientes, pueden definir lo que más les conviene y participar en la evolución del programa público” (Arellano y Cabrero, 2005: 603).

Desde un punto de vista organizacional la Gestión Pública “se relaciona directamente con el suministro de los servicios públicos, el desempeño de las funciones gubernamentales y de sus funciones administrativas, incluyendo las operaciones, la gerencia y la supervisión,

por lo que deberán estar referidas a las reglas institucionales y las rutinas organizacionales en las áreas de planificación del gasto y de la gerencia financiera, el servicio civil y las relaciones laborales” (Guerrero, 2008: 129).

En este orden, bajo un paradigma de Nueva Gestión Pública, el Estado mexicano realizó cambios cualitativos en la Administración Pública Federal, desconcentrando diversas áreas que eran centralizadas, abrió la competencia al mercado mediante la venta (privatización) de empresas del Estado que generaban monopolios públicos, se expidieron normas y se realizaron reformas para el control, inspección, evaluación y sanción de los servidores públicos a finales del siglo XX e inicios del XXI. Estas medidas incidieron en mayor y menor medidas en el actual combate a la corrupción.

2.5.- Agencias especiales anticorrupción y órganos anticorrupción en México.

Una de las prácticas y estrategias más aplicadas e incluso recomendadas por organismos internacionales es la de combatir la corrupción endémica o sistémica a través de entes anticorrupción “agencias anticorrupción”, sin embargo, la creación de estas agencias requiere de un gran consenso político o la presencia de una fuerte crisis de corrupción sumada a un determinado contexto temporal, político y social para desarrollar agencias especiales anticorrupción.

Por otra parte, la literatura resalta el éxito de dos agencias de combate a la corrupción y la existencia de modelos de agencias anticorrupción, los cuales se mencionaron en el

anterior capítulo. Estos casos de éxito permiten comprender porque se desarrollaron agencias especiales en esos países y agencias parciales o indirectas en el caso mexicano.

2.5.1.- Casos de éxito de agencias anticorrupción.

Los antecedentes exitosos de agencias anticorrupción son la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur (CPIB) y la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong (ICAC), ambas surgieron en la segunda mitad del siglo XX. La Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur, fue creada en 1952 cuando aún esta era colonia inglesa, se creó como una medida para combatir la corrupción generada en Singapur durante la ocupación japonesa en la segunda guerra mundial, ya que al finalizar la guerra la corrupción se había extendido a la función pública, por lo tanto, se diseñó estrategias para combatir la corrupción, fortalecer la ley y mejorar la administración pública.

La Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong, fue establecida por el gobernador MacLehose Murray en 1974, como un órgano encargado de combatir a la corrupción dentro de diversos departamentos del gobierno de Hong Kong, entre los que destacaba el departamento de policía, el cual ya contaba con una oficina anticorrupción, la cual fue corrompida por este mismo fenómeno sistemático, generado por la segunda guerra mundial y suplida por ICAC, la cual “procesó a funcionarios de los departamentos de Bomberos, Vivienda, Inmigración, Trabajo, Marina, Medicina y Salud, Administración de Nuevos Territorios, Correos, Prisiones, Obras Públicas, Transporte y Servicios Urbanos, además investigó y procesó la corrupción dentro del sector privado” (Klitgaard et al., 2000: 24).

Como se observa, el fenómeno de la Segunda Guerra Mundial desato cambios políticos y normativos en estos países, lo cual posibilito el cambio del *statu quo* y la transformación de las instituciones políticas y administrativas, caso contrario al Estado mexicano el cual poseía un régimen político y administrativo estable y cerrado que permitió controlar casi cualquier amenaza al *statu quo*.

El éxito de estas dos agencias se debe en gran parte a “la capacidad de desechar obstáculos y breves legales (derechos humanos, principios pro homine y libertades) que traten de obstaculizar los juicios por prácticas de corrupción. [...] condiciones son difíciles de conciliar con sistemas de Gobierno democráticos; pero también son difíciles de reproducir en una sociedad con una corrupción tan amplia que las redes y su influencia (lobbying) tiene efectos decisorios importantes” (Arellano y Lepore, 2015: 85). Y además también deben su éxito al tipo de enfoque y funciones anticorrupción, que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 2.1.- Modelos clásicos de ACAs.

Modelos clásicos de éxito de Agencia Anticorrupción.			
País	Agencia	Enfoque de política.	Funciones.
China, región de Hong Kong	Comisión Independiente contra la Corrupción.	Agencia única de combate a la corrupción. (prevención y	Políticas, análisis y asistencia técnica en prevención, difusión pública e información,

		represión de la corrupción)	monitoreo e investigación
Singapur	Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas	Organismo independiente responsable de la investigación y la prevención de la corrupción	Amplios poderes de monitoreo, investigación, fiscalización y llamado a testificar.

Elaborada a partir de CEIGB (2012) y OCDE (2008).

Como se puede comprender, la diferencia entre los modelos de Singapur y Hong Kong difieren de las aparentes agencias mexicanas en el hecho de ser órganos independientes y autónomos que poseen un amplio espectro de funciones anticorrupción, cubriendo una mayor cantidad de actos corruptos y entidades del Estado.

2.5.2.- Órganos anticorrupción en México.

Las agencias de combate a la corrupción en México a diferencia de una agencia especializada, derivaban de un proceso político hermético en el cual el poder ejecutivo desarrollaba la políticas y entes de combate a la corrupción de forma unilateral, además dichos órganos e instituciones de combate a la corrupción nunca fueron agencias especializados para combatir la corrupción, en estricto sentido, aun contando las comisiones especiales, sub-procuradurías y departamentos especializados en corrupción, las razones son muchas entre ellas, el hecho de no ser permanentes, no poseer una norma especial, no

provenir o transformarse en política de Estado, no formar parte del Plan de Desarrollo e incluso no contar con una planeación específica.

En consecuencia, las agencias anticorrupción durante gran parte del México contemporáneo han sido órganos con tareas de fiscalización y control interno, es decir, órganos indirectos de lucha contra la corrupción. Como se plasma en las primeras líneas de este capítulo, los primeros antecedentes del combate a la corrupción fueron órganos con tareas de fiscalización y control presupuestario, posteriormente órganos de control interno, que fueron resultado del tipo de régimen político y el gran manejo para controlar las crisis políticas, de tal modo que las aparentes agencias anticorrupción variaban por sexenios.

Siguiendo una lógica sexenal los primeros intentos de generar una agencia anticorrupción en México aparecen durante el sexenio de López Portillo, quien combinó la fiscalización y la responsabilidad de los servidores públicos, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual poseía la atribución para dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades, en esta lógica Morris (1991: 95) señala que dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto se creó una agencia/órgano para establecer controles y supervisar la burocracia a través de auditorías.

En el periodo de Miguel de la Madrid se creó la ya citada Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), esta Secretaría representaba aparentemente una verdadera agencia anticorrupción, a tal grado que al titular de la misma se le denominaba el zar anticorrupción. Al interior de esta Secretaría “se establecieron tres subsecretarías [...] una para implementar la reformada Ley de Responsabilidades, otra para llevar a cabo

auditorías de las agencias gubernamentales y una tercera para establecer comisiones de contralores dentro de cada agencia burocrática” (Morris, 1991: 96). Posteriormente esta agencia cambio de nombre y amplió sus funciones, (SECOGEF-SECODAM-SFP).

Por su parte Carlos Salinas y Ernesto Zedillo continuaron con la senda de la SECODAM como agencia anticorrupción, esta permaneció casi igual en el sexenio de Vicente Fox quien además de la SFP agrego una Comisión Intersecretarial para combatir la corrupción. El periodo de Felipe Calderón siguió el camino de su antecesor, de tal forma que la SFP siguió dirigiendo el programa anticorrupción y la Comisión Intersecretarial continuo como órgano de coordinación y evaluación. En virtud de ello Dussauge (210: 218) manifiesta que:

“La SFP podría considerarse el equivalente de las ‘agencias anticorrupción’ de otros países (Hong Kong, Francia, Argentina). Aunque ha carecido de la independencia política y las mismas facultades legales de algunas de ellas para perseguir delitos cometidos por los servidores públicos [...], la SFP posee una serie de atribuciones en el área administrativa que resultan indispensables para prevenir y combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas en el ámbito federal”.

A pesar de que la Secretaría de la Función Pública es un órgano de control interno y no uno especializado en materia anticorrupción, fue el órgano de coordinación y rector de los programas sexenales de combate a la corrupción durante muchos años.

2.6.- Combate a la corrupción en el México contemporáneo.

Como se ha establecido en los antecedentes de los instrumentos de combate a la corrupción, el factor político ha sido la llave para el cambio y la adaptación del Estado mexicano frente al dinamismo social, político e internacional, en consecuencia los mecanismos para combatir la corrupción han sido distintos y enfocados en diversas materias y áreas de la administración pública, en sus inicios fueron manejados en un entorno administrativo centralizado enfocados en la fiscalización, posteriormente se orientaron en el control político del régimen y finalmente se dirigieron al control y vigilancia de toda la Administración Pública Federal.

Visto desde otra perspectiva el combate a la corrupción en México esta inmensamente ligado con los procesos y actores políticos, por consecuencia el régimen político contemporáneo arrastro instituciones emanadas del Constituyente de 1917 que centralizaron el poder político, ya que en el proceso post-revolucionario de 1917, la estabilidad política y económica del país estaba en juego y se requería contar con una institución que representara la identidad revolucionaria, por lo cual “la formación del Estado posrevolucionario ubicó, como se sabe, al presidente de la República y al ‘partido de la Revolución’ en el centro de la vida política del país. Como consecuencia, se desarrolló un régimen político autoritario, en el que las elecciones federales se convirtieron durante la mayor parte del siglo pasado en una mera formalidad” (Dussauge, 2010 :213).

Dicho de otro modo, el partido de la revolución y el presidente fueron la amalgama de las diversas identidades del país, por consecuencia el partido y el presidente centralizaron

gran parte de las funciones del Estado y del proceso político. Esta centralidad sumada a las herencias europeas y la influencia estadounidense provocó que “la construcción de los aparatos administrativos y el desarrollo de los sistemas jurídicos del país se basaron, original e inevitablemente, en los principios del Estado español” (Dussauge, 2010 :213) y que el tipo de régimen político fuera presidencialista bajo principio de separación de poderes como mecanismo de control político “*check and balances*” similar al de Estados Unidos.

El sistema político mexicano centralizado en el partido, permitió que se fortaleciera la identidad nacional bajo ideales revolucionarias, sin embargo, esto a su vez provocó que la competencia política democrática fuera casi inoperante. Ello no significa que en México no se contara ni se desarrollaran instituciones democráticas, sino que estaban cooptadas por el partido hegemónico y el presidente, de allí que los frenos y contrapesos institucionales no operaran de manera efectiva, ya que el Poder Legislativo estaba integrado en su mayoría por miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI). “El papel central del Estado, con el Ejecutivo federal a la cabeza, supuso la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial federales, de los gobernadores estatales y, por supuesto, de las estructuras burocráticas” (Dussauge, 2010 :213).

Esta subordinación implicó que el desarrollo administrativo y la hechura de políticas públicas tuvieran el visto bueno del presidente, a pesar de que constitucionalmente el Ejecutivo fuera sujeto de la revisión del Poder Legislativo y Poder Judicial como contrapesos institucionales. De acuerdo con Jeffrey Weldon la subordinación de los controles institucionales obedeció a tres condiciones: “La primera fue el gobierno unificado [...] La segunda condición fue la disciplina partidaria [...] Por último, la tercera fue el liderazgo

presidencial sobre el partido, que específicamente significó que el jefe del Ejecutivo tuviera la capacidad de definir la posición del partido y los recursos para sancionar la falta de cooperación dentro del PRI en el Congreso” (Nacif, 2010 :50).

De allí que todas las políticas y actividades para combatir la corrupción forzosamente pasaban por el despacho del Ejecutivo, quien además debía mantener funcionando el régimen corporativo mexicano, que era el motor del poder del partido, en consecuencia “la lógica de la corrupción encapsula su capacidad para promover el *statu quo* mediante la alteración de los programas gubernamentales y la recompensa de importantes clientes del gobierno (la élite), permitiendo al mismo tiempo que el gobierno responda a las demandas populares mediante el desarrollo de políticas respaldadas popularmente (incluidas las demandas para poner fin a la corrupción)” (Morris, 1991: 78).

Desde un enfoque funcionalista, la unión del régimen de partido dominante y los gremios del país permitían agilizar procedimientos administrativos y ayudar al crecimiento económico ya que “la corrupción les ayuda a reducir sus costos, tanto monetarios como temporales, lo que permite más innovación, creación de negocios, comercio y crecimiento económico. Esto se conoce como la hipótesis de ‘*greasing the wheels*’” (Rose-Ackerman y Palifka, 2016: 86).

El panorama mexicano de estabilidad política y crecimiento económico emanado de la corrupción cayó una vez que “la crisis económica redujo la cantidad de recursos disponibles para el régimen, alterando así el funcionamiento de la corrupción en el sistema. Entre la élite, la escasez de recursos interrumpió un sistema previamente estable y próspero

al introducir una mayor competencia, convirtiendo un juego de suma positiva en un juego de suma cero” (Morris, 1991: 121).

La crisis de corrupción implicó que a pesar de que, “la Presidencia contaba con la capacidad de producir ‘políticas de choque’: cambios rápidos y profundos para controlar una emergencia [...] el poder de modificar sustancialmente el statu quo” (Nacif, 2010 :46), es decir su vigor emanado de la consolidación del PRI en los años treinta, este se redujera en los década de los ochentas, a raíz de la creación de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, las crisis económicas y las presiones políticas y sociales.

Con el debilitamiento del régimen hegemónico del PRI, la consolidación de nuevos partidos en el Congreso de la Unión y la presión social y mediática causada por el fracaso de las campañas anticorrupción, condujo al presidente Miguel de la Madrid a comprometerse con lucha contra el fenómeno. “De la Madrid se esforzó por reducir el tamaño del sector público [...] esto incluyó el despido de unos cincuenta mil burócratas en 1983, un programa de simplificación administrativa iniciado en 1984 que eliminó muchos programas gubernamentales, la reducción y en algunos casos la eliminación de los subsidios de precios y producción, y el proceso gradual y tímido de privatización” (Morris, 1991: 127).

El compromiso del gobierno de Miguel de la Madrid tuvo la responsabilidad de combatir la corrupción bajo la presión de varios sectores (social, económico, político) lo cual complicó tanto la hechura de soluciones que “asistentes clave de De la Madrid creen que es injusto que sigan tratando de reformar un sistema corrupto justo cuando le toca explotar” (Morris, 1991: 131). Aun así, la administración De la Madrid fiel a su lema y estrategia

“Renovación moral de la sociedad” desarrollo una entidad de control interno de la Administración Pública Federal, “la entonces SECOGEF formó parte central de la estrategia [...] del gobierno [...] para responder a la crisis de confianza ciudadana originada por los muy publicitados casos de nepotismo y corrupción de los gobiernos previos” (Dussauge, 2010: 217).

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación SECOGEF marcó un antes y un después en las entidades para combatir la corrupción ya que a partir de ella surgió el control interno de una forma visible, lo cual formalizó las políticas anticorrupción posteriores ya que a partir de SECOGEF, la Administración Pública Federal contó con un órgano para la vigilancia, control y evaluación de los servidores públicos; posteriormente el cambio de SECOGEF a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo implicó un aumento de las actividades ya que la nueva Secretaría además del control interno era encargada de indicadores de desempeño, simplificar servicios/ trámites administrativos y gestionar la calidad.

Por su parte expone Dussauge que, “la SFP es la es la entidad que ha fijado los criterios, procedimientos y reglas que todo el gobierno federal debe seguir en materias tan diversas como las adquisiciones y obras públicas, las sanciones a los servidores públicos, las declaraciones patrimoniales, la evaluación de la gestión pública y la profesionalización de los servidores públicos” (2010: 218).

Junto a la Secretaría (SFP) se modernizó la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), dando

como resultado una estructura necesaria para el control interno y externo de la Administración Pública Federal, la revisión del gasto público, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en México.

CAPÍTULO 3

EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

3.1.- El enfoque de la política anticorrupción en México.

A pesar de existir una enorme gama de procesos de la *politics* que llevaron al desarrollo y transformación de la actividad anticorrupción en México, la comprensión procesal de la estructura política nacional e internacional permite un estudio ordenado de los procesos en la materia.

Siguiendo esta vía, abordamos la lucha contra la corrupción a partir de dos enfoques generales (nacional e internacional) en los cuales los cambios y reformas obedecieron a sus respectivos contextos políticos, normativos y económicos.

3.1.1- Contexto internacional.

Respecto a los cambios generados en el contexto internacional, estos surgieron primordialmente a través de la integración a diversos entes supranacionales y mediante la suscripción de instrumentos jurídicos internacionales (tratados y convenciones). “El creciente interés de la comunidad internacional por limitar la corrupción es parte de un replanteamiento general de la función de los organismos internacionales de ayuda y de crédito en la era de la posguerra” (Rose-Ackerman y Søreide 2011: 224).

Este interés produjo cambios en las acciones anticorrupción, uno de estos cambios internacionales obedeció a las crisis económicas y las afiliaciones a organismos supranacionales financieros, los cuales llevaron a la necesidad e inclusive obligación de implementar reformas en la administración pública, todo ello producto de los tratados y convenciones suscritas. “De hecho, buen número de las ‘herramientas’ que hoy día parecieran ser componentes naturales de los esquemas de control y rendición de cuentas del ámbito federal son más bien adiciones recientes, producto de un intenso e interesante proceso de difusión y transferencia internacionales” (Dussauge, 2010: 244).

El otro cambio internacional, sigue de forma directa el combate a la corrupción, derivado de una preocupación internacional que inicio a través de la creación de marcos jurídicos internacionales de combate frontal a la corrupción, tales como la Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996), la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las transacciones comerciales Internacionales (1999) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2003).

En ese orden, el primer instrumento que coadyuvó en la formación de la lucha contra la corrupción en el continente americano fue la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en 1996, a través de esta convención, se fija entre las naciones parte, dentro de ellas México un marco mínimo general para el combate de la corrupción, en adición al implementado internamente.

Esta convención postula por la implementación y fomento de prácticas que permitan la detección, sanción, combate, sistemas de contratación, declaración, recaudación y órganos

de control. De aquí la política anticorrupción doméstica está nutrida por estos marcos internacionales, los cuales a través de su adopción o suscripción obligó a la realización de diversas medidas para el desarrollo del combate a la corrupción, aunque algunos instrumentos internacionales poseen más tareas que otros, como observa López (2003: 126):

“En el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) se contempla la posibilidad de que los países designen una autoridad central para «formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación» entre países. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) va más allá. Contempla que haya un órgano o varios que sean los responsables del diseño, coordinación, aplicación y supervisión de las políticas contra la corrupción”.

Así mismo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, expresa la necesidad de las naciones parte de poseer un órgano anticorrupción:

“Artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción:

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción [...]” (CNUCC, 2017).

En consecuencia, las normas internacionales han configurado en gran medida las políticas y entes anticorrupción nacionales como se observa en el contexto nacional mexicano.

3.1.2.- Contexto nacional y desarrollo de la política anticorrupción.

Como ya se manifestó la influencia internacional, motivó en gran medida el proceso de reforma anticorrupción en México como afirma Morris (2010: 208) “El gobierno del PRI pudo haberse visto forzado a emprender reformas nacionales y adoptar la Convención de la OCDE de 1997 con objetivos económicos en virtud de sus compromisos con América del Norte”. Pero además de ello, el desarrollo político nacional produjo la transformación y reacomodo de la estructura del Estado mexicano de una manera directa, y en este orden, la política nacional de combate a la corrupción obedeció dos procesos elementales en su desarrollo: las reformas a la administración pública y la transición democrática.

El primer proceso guio una lógica en la cual el régimen político mexicano comenzó a transformarse en gran forma, ya que el aparato gubernamental centralizado comenzó a dar pie a reformas para la reducción del Estado, descentralización de funciones, la eficiencia y desempeño gubernamental.

“Las recientes reformas de la administración pública o a las nuevas orientaciones de la disciplina administrativa nos hace descubrir que sus alcances actuales enfoques teoremas tecnologías, diseños, normas y procedimientos comparten el propósito de dejar atrás de una buena vez las funestas situaciones de desorden financiero y provisión ineficaz de bienes y servicios de las décadas pasadas, que erosionaron la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos [...]” (Aguilar, 2006: 1).

En cuanto a las instituciones del Estado mexicano expone Dussauge (2010: 217) que: “a lo largo de estas tres décadas se han creado (y reformado) nuevas instituciones dentro y fuera del gobierno federal; se ha tejido un entramado jurídico para el control y la rendición de cuentas cada vez más extenso y complejo, y se han puesto en marcha numerosos programas preventivos, de difusión, modernización, control presupuestal y combate directo a la corrupción, primero en la administración pública federal y recientemente en los gobiernos subnacionales”.

Respecto a la relación lucha contra la corrupción y democracia en México, esta no se da esencialmente con la transición democrática, puesto que antes de esta, se sentaron las bases e instituciones democráticas, ya que en el año 1977, “con el fin de resolver el problema de la legitimidad [...] se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales [...] se introdujo la representación proporcional en donde los partidos políticos tienen su representación en cada una de las cámaras” (Hernández y Cira, 2009: 1). Posteriormente se establece el Instituto Federal Electoral, Tribunal de lo Contencioso Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Estas medidas democráticas fueron impulsadas por diversas razones, una de ellas es la creciente oposición y la crisis o debilitamiento del partido dominante, lo cual llevó a una reconfiguración del sistema político que influyó en la modificación de las reglas informales hasta entonces establecidas. En otras palabras, estas modificaciones causaron “una redistribución fundamental del poder y una reestructuración en las relaciones entre las instituciones estatales, el Estado y la sociedad. [...] impulsando nuevos jugadores, creado

nuevos puntos de veto, redefiniendo la función, los límites y reglas informales establecidas (exponiendo así las debilidades subyacentes en las reglas formales)” (Morris, 2009: 21).

Como resultado de la redistribución del poder se produjo una especie de reacomodo en las elites y el robustecimiento de los partidos de oposición durante y después de la transición, permitiendo con ello presión de diversos sectores sobre los fenómenos de corrupción que ocurrían en el país, a ello se le suma las suscripciones de instrumentos internacionales, dando como resultado un clima interno de exigencia sobre el ejecutivo para combatir el fenómeno.

3.2.- Desarrollo contemporáneo del combate a la corrupción.

En el año de 1982 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, a través de su campaña “Renovación moral” institucionalizó el primer mecanismo formal contra la corrupción la “SECOGEF”, a través de normas y entidades en materia de responsabilidad de los servidores públicos, “con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas” (DOF, Manual de la SFP, 2017). “En una perspectiva más amplia, la creación de la Contraloría General de la Federación con carácter de Secretaría de Estado, confirma el propósito de combatir la corrupción por todos los medios [...]” (Casanova, 1983: 353).

Por otra parte, las exigencias de legitimidad democrática, el crecimiento de la sociedad civil y el derrumbe del corporativismo, llevaron al Presidente Salinas a la creación de un programa social “Solidaridad” con la participación de la sociedad (beneficiarios) para

ejercer rendición de cuentas e involucrarlos en el combate a la corrupción, a este programa de involucramiento se le denominó Contraloría Social. “Estos programas han partido del supuesto de que entre más actores vigilen el desempeño gubernamental desde ‘fuera’, menores serán los riesgos de corrupción y mayores las exigencias de rendición de cuentas” (Dussauge, 2010: 230).

Las reformas y Leyes de los últimos gobiernos priistas, además del control interno y participación social buscaron reformar la administración mediante la evaluación y medición del desempeño y corrupción gubernamental, ya que “durante los mandatos de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, el tema de la evaluación mantuvo un lugar importante dentro de las medidas de reforma del sector público, que permitieron sentar las bases para el desarrollo de indicadores gubernamentales y una gestión más informada” (González, 2010: 157).

En este orden, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 integró como línea de acción de las actividades del Ejecutivo en materia de control, el promover la probidad y rendición de cuentas, como un elemento del proceso de reforma del Estado. “Abrazando [...] la nueva teoría de la gestión pública, Zedillo lanzó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 para transformar la administración pública en una organización más efectiva y eficiente. [...] Buscó frenar la corrupción específicamente al simplificar los procedimientos y reduciendo la autoridad discrecional [...]” (Morris, 2010: 151).

En el año 1999, se modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se establece la ya aludida Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (ASF),

provocando que la revisión de la Cuenta pública se ejecute a través de un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión en la materia. Este órgano especializado de fiscalización de la Cámara de Diputados, además de la cuenta revisa los programas públicos, las partidas de ingresos y egresos, la legalidad de contratos, concesiones que celebren las entidades fiscalizadas, e impone sanciones resarcitorias, en consecuencia, el Congreso se convirtió en un actor más en el combate a la corrupción y en el desarrollo de las políticas en la materia.

Bajo esta lógica, también han fungido como actores de veto en las actividades anticorrupción, las instituciones autónomas, los organismos autónomos y transversales, los cuales produjeron un juego de actores de veto entre los órganos centralizados y los poseían autonomía, como plantea Morris (2009: 120):

“[...] casos como el de los Amigos de Fox, ilustran los avances logrados en los últimos años en los niveles de transparencia y rendición de cuentas. [...] Enfrentado a la fuerte resistencia a obtener información de la (CNBV) y (SHCP), el IFE combatió en los tribunales para obtener registros bancarios e información financiera. Después de más de dos años, la SCJN confirmó la decisión del tribunal electoral de que el secreto bancario no debería ser un obstáculo para las investigaciones del IFE. [...] Por primera vez se sancionó a los partidos políticos que apoyaban una campaña presidencial”.

Además de los nuevos actores y posturas anticorrupción, el Ejecutivo adaptó los actores centralizados para atender la corrupción al interior de la Administración Pública Federal, como lo hizo Vicente Fox, quien “estableció [...] una comisión intersecretarial para

luchar contra la corrupción: la CITCC (Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción)” (Morris, 2010: 152).

Dicha comisión era un órgano compuesto por los secretarios de Estado, directores de entidades descentralizadas y empresas paraestatales, todos ellos bajo la dirección del secretario de la SECODAM, en otras palabras, la estrategia de Fox fue un intento para englobar la lucha conjunta contra la corrupción en la administración pública, pero también una especie de mecanismo totalmente horizontal desarticulado, carente de una estructura organizacional definida y focalizada en el ámbito federal.

Mediante el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, el gobierno de Fox siguió las siguientes de acción prioritarias a través de los siguientes objetivos:

1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal, (SFP, Programa Nacional 2001-2006, 2017: 24).

En el sexenio (2006-2012) surge el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción que tenía por objeto: “La creación de mecanismos

institucionales que permitan la consolidación de prácticas y valores necesarios para la existencia de una Administración Pública honesta, que transparente y divulgue activamente la información sobre su gestión, y que esté preparada para rendir cuentas sobre sus acciones y el ejercicio de los recursos públicos” (PNTRCCC, 2017)

Se puede señalar que la actividad “anticorrupción bajo Calderón no gozó del perfil o prioridad durante los primeros años (2006-2007) como lo hizo bajo el presidente Fox. [...] el gobierno estuvo involucrado en una serie de reformas clave algunas iniciadas bajo Fox y discutidas previamente. [...] Claramente la principal prioridad de Calderón durante ese tiempo era el tráfico de drogas o el crimen organizado” (Morris, 2009: 120).

El sexenio de Felipe Calderón muestra el control que posee el Ejecutivo en la actividad anticorrupción, ya que en el sexenio 2006-2012 el combate al fenómeno se estancó debido que el principal reto del Gobierno Federal fue combatir la inseguridad, en consecuencia, se cambió el foco de atención gubernamental, de la corrupción a la delincuencia, disminuyendo consigo la actividad no gubernamental anticorrupción.

En este tenor; y pesar de un creciente aumento en las acciones anticorrupción desde los años setentas hasta el sexenio de Felipe Calderón, las acciones anticorrupción siempre se ejecutaron mediante programas gubernamentales en los cuales el propietario de la política fue el ejecutivo federal. En virtud de ello en el siguiente apartado se presenta una síntesis de las actividades, órganos y programas sexenales anticorrupción en México desde el sexenio de Luis Echeverría hasta el sexenio de Felipe Calderón.

3.2.1.- Transformación de la política anticorrupción durante los sexenios presidenciales.

Como se analiza en el aparatado anterior, las políticas anticorrupción siguen la lógica del período presidencial, da tal forma que cada sexenio implica una reforma y una política anticorrupción, de este modo, se modifican o cran nuevos organismos e instituciones en la administración pública federal, con funciones y tareas anticorrupción ligadas al contexto político, social y económico que demandaba el sexenio, tal como se sintetiza en la siguiente tabla.

Tabla 3.1.- Actividades anticorrupción sexenales.

Política Administrativa y anticorrupción			
Sexenio	Reforma–Política.	Entidades– instituciones	Función.
Luis Echeverría (1970-1976)	*Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.	*Toda la Administración Federal. *Comisión de Administración Pública.	*Examinar y evaluar la administración pública al interior y proponer sus adecuaciones.
José López (1976-1982)	*Reformas político-Administrativas.	*Congreso de la Unión.	*Congreso verifica el ingreso y gasto público,

	*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	*Secretaría de Programación y Presupuesto. *Secretaría de la Presidencia. *Módulos de quejas y denuncias en las dependencias y entidades públicas. *Órganos Internos de Control.	investigaciones, visitas y auditorias. *Programación y evaluación de las políticas federales para su presupuestación. *Transparencia de procedimientos y recepción de quejas y denuncias.
Miguel de la Madrid (1982-1988)	*Renovación Moral. *Simplificación administrativa. *Reforma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	*Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). *Comités de Planeación para el Desarrollo. (COPLADE.)	*Integrar las funciones de control y evaluación global de la gestión pública federal y local.
Carlos Salinas (1988-1994)	*Programa de Simplificación Administrativa.	*Secretaría de la Contraloría General	*Cambios de carácter estructural en la

	<p>*Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).</p>	<p>de la Federación (SECOGEF).</p> <p>*Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).</p> <p>*Contraloría Social (CS).</p>	<p>Administración Pública Federal.</p> <p>*Descentralizar y desregularizar operaciones del gobierno.</p> <p>*Instrumentar, operar y dar seguimiento a los procesos de modernización de la administración pública federal.</p> <p>*Instrumento preventivo ciudadano para supervisión y fiscalización de obras y servicios sociales.</p>
<p>Ernesto Zedillo (1994-2000)</p>	<p>*Programa de Modernización de la Administración Pública.</p>	<p>*Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).</p>	<p>*Promovió el servicio civil de carrera.</p> <p>*Participación social mediante una red de contralorías sociales.</p>

	<p>*Subprogramas de: Medición y Evaluación de la Gestión Pública. Participación y Atención Ciudadana.</p> <p>*Descentralización y/o desconcentración.</p> <p>*Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.</p>	<p>*Contraloría Social (CS).</p> <p>*COMPRANET.</p>	<p>*Sistema de compras electrónicas.</p> <p>*Política anticorrupción internacional.</p> <p>*Medición y evaluación de la gestión pública.</p>
<p>Vicente Fox (2000-2006)</p>	<p>*Programa de Combate a la Corrupción y</p> <p>*Transparencia de la APF.</p> <p>*Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEIG).</p>	<p>*Secretaría de la Función Pública.</p> <p>*Órganos internos de vigilancia.</p> <p>*Comisión Intersecretarial Anticorrupción.</p> <p>*Oficina de innovación gubernamental.</p>	<p>*Coordinación de esfuerzos anticorrupción federal-estatal.</p> <p>*Servicio civil de carrera.</p> <p>*Sistema electrónico de atención ciudadana.</p> <p>*Facultades de investigación y persecución:</p>

		<p>*Procuraduría General de la República (PGR).</p> <p>*Sistema integral de contraloría social (SICS).</p> <p>*Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).</p>	<p>Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales SIEDF y Visitaduría general de la PGR.</p> <p>*Foro de control y vigilancia entre ciudadanos y gobierno.</p> <p>*Entidad gubernamental autónoma responsable de proveer información pública.</p>
<p>Felipe Calderón (2006-2012)</p>	<p>*Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción.</p> <p>*Reforma constitucional.</p>	<p>*Secretaría de la Función Pública.</p> <p>*Contraloría Social (CS).</p> <p>*Instituto Federal de Acceso a la</p>	<p>*Esquemas de evaluación y eficiencia.</p> <p>*Perfeccionar el sistema de evaluación del desempeño del gobierno federal, para</p>

	*Programa de Mejora de la Gestión (PMG).	Información Pública (IFAI).	subir la calidad de los servicios.
	*Reforma al sistema de justicia.	*Administración pública federal y Congreso de la Unión.	*Aumento de los esquemas de vigilancia de la contraloría social.
	*Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.		*Elevar a rango constitucional el derecho de acceso a la información.
			*Procedimientos y sanciones a proveedores y contratistas del Gobierno Federal.

Elaboración propia.

3.2.2.- Entes-instituciones formales de transparencia y accountability.

Como se aprecia en la tabla de las acciones anticorrupción sexenales, cada vez que se avanza al siguiente sexenio surge más protagonismo de los otros Poderes y además se transforman o aparecen nuevos órganos en la Administración Pública Federal, de tal forma que cada Poder cuenta con una serie de órganos e instituciones que inciden de forma

preventiva y reactivamente en el combate a la corrupción en atención a sus funciones y atribuciones, como se muestra en las siguientes tablas.

Tabla 3.2.- Poder e institución anticorrupción.

Poderes e instituciones			
Poder.	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Institución.	Secretaría de la Función Pública (SFP).	Auditoría Superior de la Federación (ASE).	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Revisión de la cuenta.		Consejo de la Judicatura Federal.
	Procuraduría General de la República (PGR).	Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado.	Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).
		Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la cámara de diputados.	

Elaboración propia.

Tabla 3.3.- Descripción de los entes de transparencia, accountability, investigación y fiscalización.

Instituciones			
Institución/Mecanismo	Dependiente	Tipo de Política.	Funciones
Secretaría de la Función Pública (SFP).	Ejecutivo.	Preventiva y reactiva.	Prevención, investigación y sanción.
Auditoría Superior de la Federación (ASE).	Congreso.	Reactiva.	Fiscalización, investigación y sanción.
Procuraduría General de la República (PGR).	Ejecutivo.	Reactiva.	Investigación y representación pública.
Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI).	Autónomo.	Preventiva y reactiva.	Garante de acceso y protección de información. Resolución de denuncias en la materia.
Instituto Nacional Electoral (INE).	Autónomo.	Preventiva y reactiva.	Garante del ejercicio de derechos electorales.

			Fiscalización a partidos políticos. Servicio profesional electoral y faltas administrativas en materia electoral.
Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).	Poder judicial.	Reactiva.	Sanción
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).	Autónomo.	Preventiva y reactiva.	Investigación y dictaminación.

Elaboración propia con datos de CPEUM (2017), LCNDH (2017), LFRCF (2017), LFTAIP (2017), LGIPE (2017), LOAPF (2017), LOPGR (2017) y LOTFJA (2017).

3.2.3.- Fortalezas y debilidades de los entes de transparencia y accountability.

Los órganos de transparencia y rendición de cuentas, pueden fungir como actores de veto en el combate a la corrupción, sin embargo, cada órgano tiene como límites sus propias fortalezas y debilidades institucionales provenientes de su estructura administrativa, como se expone en la siguiente tabla:

Tabla 3.4.- Fortalezas y debilidades de los organismos de coadyuvancia en materia anticorrupción en México.

Actores de combate a la corrupción.		
Actores institucionales	Fortaleza	Debilidad
Secretaría de la Función Pública (SFP).	Organiza, coordina, vigila, regula, evalúa y remueve, al interior de la administración pública.	Órgano centralizado de la Administración Pública Federal.
Auditoría Superior de la Federación (ASE).	Fiscaliza a los tres poderes, órganos autónomos, estados y municipios o cualquier ente que utilice recursos públicos federales.	Órgano técnico de la cámara de diputados.
Procuraduría General de la República (PGR).	Facultades de investigación, persecución y representación pública en materia federal.	Es un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal APF, por lo cual es sujeto de control y vigilancia de la APF.
Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI).	Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los	Carente fincar sanciones administrativas por incumplimiento de sus resoluciones.

	particulares en contra de las resoluciones de acceso a la información.	
Instituto Nacional Electoral (INE).	Proceso especial de sanción del uso propaganda político electoral, fiscalización de recursos de partidos y candidatos independientes, recepción de denuncias sobre ingresos y recursos del instituto, sanciones.	Se limita a ciertos actos y procesos electorales, no tienen capacidad de investigación de delitos.
Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).	Juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos.	Dependiente del Poder Judicial Federal.
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).	Investigación y emisión de recomendaciones en materia de derechos humanos.	Resoluciones no vinculantes.

Elaboración propia con datos de CPEUM (2017), LCNDH (2017), LFRCF (2017), LFTAIP (2017), LGIPE (2017), LOAPF (2017), LOPGR (2017) y LOTFJA (2017).

Estas tablas permiten sintetizar la transformación de la política anticorrupción durante los sexenios presidenciales, ya que muestran como el cambio político sexenal acarrea la transformación de políticas y órganos anticorrupción y en diversos sexenios la creación de nuevas políticas anticorrupción y el surgimiento de órganos de transparencia y rendición de

cuentas, lo que da señales de una posible confusión entre mecanismos directos e indirectos de combate a la corrupción o en su defecto la construcción paulatina de los pilares institucionales para combatir el fenómeno.

3.3.-El cambio institucional y el Sistema Nacional Anticorrupción.

Las acciones anticorrupción a menudo requieren una adecuación del marco normativo y de las estructuras del Estado, estos cambios generalmente no ocurren hasta que se presente una situación problemática, que el orden instituido no pueda controlar o minimizar, es decir, debe presentarse un escándalo o un malestar generalizado en convergencia a otras situaciones de descontento que reactive a los actores instituyentes contrarios al orden instituido.

Este proceso instituyente requiere de una serie de actos y hechos político-sociales para que se logre transformar el orden instituido ya que el propio orden existente tratará de controlar, diseñar las acciones anticorrupción y adecuar de este modo las políticas y estrategias anticorrupción en relación a sus propios intereses. Por ello un efectivo combate a la corrupción requiere una transformación institucional, la cual necesita de insumos como la presión social y las situaciones coyunturales mediante las cuales se desarrollen e institucionalicen las divisiones socio-políticas (clivajes) que transformen la estructura instituida.

3.3.1.- Presión Social.

El problema de la corrupción ha estado presente en la sociedad en diversas formas y en distintos períodos, sin embargo, cuando se agudizan las crisis políticas y económicas, aparece de forma robusta el fantasma de la corrupción, de hecho, los problemas políticos presentados en México en el último tercio del siglo XX incentivaron que múltiples actores políticos señalaran la grave corrupción como causa de los principales problemas del país.

Estos señalamientos sobre la influencia de la corrupción sumados a momentos de fuertes crisis dieron como resultado, que, a la manifestación de actores políticos pertenecientes a los principales partidos nacionales, se unieran actores de la sociedad civil organizada, académicos y medios de comunicación, quienes expresaban que los males públicos se debían a la corrupción producto del sistema político.

Sumado a lo anterior, “el modelo político y la sociedad mexicana mostraban ya señales de agotamiento, evidenciado por la aparición de una cantidad considerable de movimientos y levantamientos sociales, como los de los ferrocarrileros y los médicos en 1958 y el movimiento estudiantil de 1968. [...] Con las modificaciones en el sistema político electoral y de partidos en México a partir de la reforma de 1977, la transformación en la opinión pública, la participación política y los medios masivos de comunicación ha sido incesante” (Kuschick, 2002: 105).

Tras el evidente malestar político y social, surgieron los movimientos contra la corrupción, encabezados principalmente por sindicatos, cuerpos académicos y los primeros miembros de la sociedad civil organizada. “Con los años de corrupción más clara, los 80’s, surgen organizaciones específicamente anticorrupción [...] la liga mexicana contra la

corrupción [...] la fundación contra la corrupción y el movimiento popular anticorrupción” (Morris, 1991:120).

Se trataban de movimientos sociales compuestos con diversas organizaciones sociales, algunas con fuertes lazos con los partidos de oposición y cuyas tareas esenciales eran denunciar actos de corrupción, presionar al gobierno en turno para enjuiciar y sancionar a funcionarios públicos, denunciar fraudes políticos y concientizar a la ciudadanía.

En este aspecto “existen dos vías esenciales de presión pública: las reclamaciones colectivas por parte de ciudadanos en relación a fallos generales del gobierno y las objeciones suscitadas por personas particulares contra el trato recibido de manos de las autoridades públicas. Tanto las vías colectivas como las individuales pueden ayudar a impulsar la reforma de las estructuras gubernamentales” (Rose-Ackerman, 2001: 223).

Siguiendo estas líneas, se puede observar que en el caso mexicano la presión social inició mediante señalamientos sociales incentivados por la desconfianza y agotamiento de la sociedad, mismos que en los tiempos de crisis se transformaron en actos y organizaciones de reclamo, dirigidos hacia una modificación del orden instituido que centralizaba el desarrollo institucional de las actividades anticorrupción. En este orden “los movimientos sociales y las instituciones se relacionan e influyen mutuamente. Entre ambos se da un proceso continuo de interacción, a través del cual los primeros transgreden las instituciones, pero también las generan, es decir, construyen instituciones nuevas” (Ramírez, 2000: 27). A través las acciones de la sociedad como contrapesos informales, se comienza a institucionalizar la participación de esta en las políticas públicas dirigidas a combatir la corrupción.

3.3.2.- Acciones institucionales.

En el combate a la corrupción, la reforma a las instituciones del Estado entendidas como “los elementos institucionales a cuya expresión formalizada se le denomina régimen político que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad [...]” (Alcántara, 1994: 21), es uno de los enfoques más fuertes dentro del entramado histórico institucional del sistema político mexicano, para explicar la crisis de corrupción y la respuesta institucional del Estado.

Expresa Ramírez (2000: 29) que la “inestabilidad política que experimentan las sociedades en desarrollo es, en gran medida, resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, en un contexto de lento desarrollo de las instituciones políticas”. Esto se asemeja al México de los años ochenta, en el cual el país vivió una crisis de corrupción proveniente de la inestabilidad política y un entorno institucional hermético. Esta crisis involucro, “niveles elevados de atención pública, oposición a la corrupción política, el surgimiento de organizaciones populares y movilizaciones que protestaban y exponían a funcionarios corruptos, incluyendo el fraude electoral” (Morris, 1991: 118).

Bajo esta lógica, los cambios institucionales del Estado mexicano han obedecido al incremento del dinamismo social y político lo que “implica que la modernización política tiene una relación directa con la capacidad de un sistema para introducir las modificaciones institucionales requeridas por la evolución política de la sociedad” (Ramírez, 2000: 30).

En consecuencia, los cambios realizados en México desde los años setenta hasta antes del período de la transición a la democracia o la salida del PRI de los Pinos, trajo consigo una serie de proyectos sexenales que intentaban legitimar los períodos presidenciales y generar la retórica anticorrupción como campaña política, retórica que se utilizó hasta el período de Vicente Fox.

3.3.3.- Campañas anticorrupción.

Señala Morris (1991: 78) que “la corrupción ha fomentado un sistema paradójico en el que el régimen, en apoyo de sus credenciales revolucionarias, responde a las presiones populares mediante políticas públicas populares (centralizadas en manos del Ejecutivo), que al final no amenazan a la elite ni altera realmente el funcionamiento esencial, estable, descentralizado y personalista”. Lo cual explica porque “el combate a la corrupción sólo comenzó a estructurarse como programa gubernamental partir de los ochenta” (Dussauge, 2010: 210)

Siguiendo esta lógica, las primeras campaña anticorrupción obedecían en mayor medida tres aspectos: el primero, legitimar al régimen; segundo, socializar a la sociedad para que vea la corrupción como problema de individuos y el tercero, desarrollo de políticas populares que enfatizen la cooperación con la sociedad.

De tal forma que, “el sexenio produce un patrón compuesto por dos ingredientes: el año de hidalgo (el último período) y la campaña anticorrupción [...] La trasmisión a un nuevo

régimen, acarrea una marcada declinación del nivel de la corrupción, acompañada por el surgimiento de la campaña anticorrupción. [...] A medida que transcurre el período [...] el nivel de corrupción se eleva” (Morris, 1992 :109).

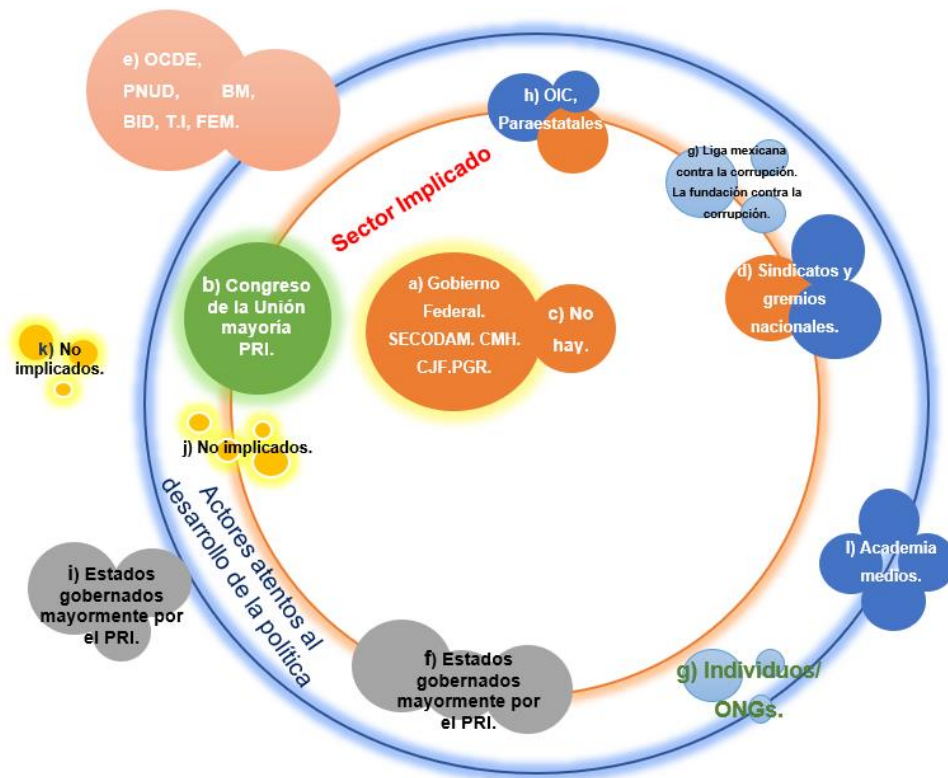
Las campañas fueron los mecanismos institucionales a través de los cuales el ejecutivo podía englobar sus principales preocupaciones, funcionando como un mecanismo anticorrupción que permitía el control de la política al respecto, el control del poder político, manejo de crisis, control interno de la función administrativa centralizada, la atención mínima de las demandas sociales y todo ello dentro de un Estado en el cual las instituciones de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas apenas se venían construyendo.

“El primer problema, entonces, es organizar la lucha contra la corrupción emprendida por el gobierno. Los principios aparentemente entran en conflicto: la coordinación y punto focal. Alguien tiene que estar a cargo del esfuerzo de la lucha contra la corrupción, pero esta lucha sólo tendrá éxito si el trabajo de muchas instituciones es coordinado” (Klitgaard y MacLean, 2001: 97).

Para poder desarrollar estas políticas y acciones anticorrupción sexenales, la deliberación y la construcción de la agenda se realizaba desde una sola arena, con ciertos intereses en desarticular los esfuerzos institucionales y reformas políticas ya realizadas en la materia. Además de ello, las acciones anticorrupción usualmente se enfocaban en áreas específicas de la Administración Pública Federal, lo que permitía un mejor control por parte del Ejecutivo Federal.

En este sentido un esquema de *policy network* de la política anticorrupción hasta antes del año 2000 quedaría de la siguiente forma:

Figura 3.1.- Esquema de comunidad/entramado de la política anticorrupción.



Elaborada con base en Pross (Subirats, 1992: 120). a). - Gobierno y estructuras centrales en proceso de PP. b). - Parlamento. c). - Agencia Central. d). - Grupos de Presión. e). - Gobiernos Extranjeros y Organismos Internacionales. f). - Gobiernos Regionales. g). - Individuos. h). - Otras Agencias Gubernamentales. i). - Otros Gobiernos Regionales. j). - Gobiernos Locales. k). - Otros Gobiernos Locales. l). - Otros Grupos de Presión.

Como fue evidente, hasta antes del fortalecimiento de los actores políticos-sociales, el desarrollo de los entes de transparencia y rendición de cuentas, el cumplimiento de las instituciones democráticas, recomendaciones internacionales y la política anticorrupción seguía siendo administrada por el Poder Ejecutivo, lo que implicaba que desde la definición del problema, la formulación de soluciones, la implementación y evaluación de las políticas

anticorrupción fueron propiedad del Presidente de México y sus Secretarías. De hecho, hasta el período presidencial del año 2006-2012, el ejecutivo poseía aun cierto control sobre la propiedad de la formulación de las políticas anticorrupción, a pesar de que el Congreso, la sociedad civil y la academia comenzaban a fijarle la agenda de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Como era de esperarse una reorganización del sistema político en el México de finales del siglo XX implicó la modificación de las políticas de combate a la corrupción, surgiendo de ello la imperiosa necesidad de crear un marco que incluyera a los nuevos actores y organizara las diversas entidades de transparencia, fiscalización, rendición de cuentas y de justicia, que se encontraban dispersas y sin comunicación. Dicho de otra forma, se requería atender la corrupción a través de políticas públicas en lugar de políticas de gobierno.

La forma de tratar el viejo problema corrupción tomó una nueva senda en el sexenio 2012-2018, una vez que los actores institucionales llevaron el combate a la corrupción a la agenda gubernamental y a la par surgían de forma activa actores sociales que buscaban incidir en el proceso de agenda, sobre la cual emergió un proceso coyuntural que retrotrajo el clivaje corrupción, arrastrando consigo los nuevos actores políticos, las herencias y las nuevas instituciones políticas-sociales hacia la agenda pública.

3.3.4.- La estructurara, la coyuntura y el clivaje en la reforma anticorrupción.

El proceso de la actual política anticorrupción, surgió tras el desarrollo de un sinfín de sucesos políticos y de reforma que consolidaron las instituciones democráticas, políticas

y sociales, dicho de otra forma “el conjunto de instituciones, normas jurídicas y programas que actualmente existen pareciera esbozar un esquema anticorrupción pro rendición de cuentas mucho más completo y consistente con la vida democrática del país” (Dussauge, 2010 :245).

En consecuencia, una formulación de política pública anticorrupción dotada de amplia deliberación política, surgió en el año 2012, cuando se asume plenamente la necesidad de consolidar una política y ente cuyas tareas sean directamente el combate a la corrupción, pues en la antigua política, señala Bohórquez (2015: 13) “el titular del Poder Ejecutivo federal buscaba construir un sistema de control para sus propios alineados, para su propio gabinete, no pensaba en el control democrático, menos aún en el control del ejercicio público para cambiar la vida de los ciudadanos, sino en mecanismos para atraer a los distintos grupos dentro de su equipo y de su partido, así como regular el poder”.

Bajo una lógica anticorrupción similar a las anteriores acciones, se llevó a la agenda legislativa, la iniciativa para la creación de un ente anticorrupción y sus normas correspondientes. Esta propuesta provenía del ejecutivo y se dirigía a transformar la Secretaría de la Función Pública, sin embargo, una vez que se abrió la puerta para la transformación del combate a la corrupción, surgieron diversas posturas y posicionamientos de los actores institucionales del sistema político, transformando la propuesta del ejecutivo, pero manteniendo aun la estructura política y social en sus mismos cauces.

Según Marías (1955 :35) “la estructura como tal tiene también su trayectoria, que es, ella misma, programática, que está constituida en cada instante—y no sólo en momentos de

sustitución o crisis—por una distensión dinámica, por venir de un pasado y estar tendiendo a un futuro, los cuales están, ambos, presentes”. Dicho de otra forma, el orden instituido se estaba adecuando al entorno que estaba viviendo.

En consecuencia, el primer interés en la materia anticorrupción provino del ejecutivo, y posteriormente apareció la inclinación de otros actores políticos interesados en el conceso político para controlar la estructura política nacional, de este conceso surgió una estructura en la cual la voluntad política constituyó un movimiento denominado *Pacto por México*. Al respecto Betanzos (2017: 30) señala que: “la firma del Pacto por México, suscrito [...] por el presidente Enrique Peña Nieto y los líderes de las principales fuerzas políticas del país [...] contenía cinco acuerdos [...] el cuarto acuerdo, que hace referencia al tema del combate a la corrupción, definió tres guías fundamentales [...] en las cuales se incluía la creación del Sistema Nacional Anticorrupción”.

Lo que se observa, es que en inicio la estructura se estaba conservando por el hecho de no ser monolítica y por ende sus cambios provenían primordialmente del interior, con la finalidad de conseguir la conservación y anticipación como medios de preservación, por lo cual, el proceso de reforma anticorrupción ocurrió antes de una serie de actos que pusieran en entre dicho el proceso de reforma, permitiendo establecer sin mayor problema una nueva estructura que permitiese la conservación del *statu quo* y de ciertos privilegios.

Sin embargo, la desaparición de la Secretaría de la Función Pública en un primer momento y su posterior propuesta de transformación en una Comisión Nacional Anticorrupción, apuntaló un proceso de coyuntura en el cual el ejecutivo llevo a la agenda

legislativa la reforma y propuesta de un ente anticorrupción. Dentro de esta agenda se desarrolló una lucha de grupos y movimientos de actores institucionales, políticos, y sociales para la incidir o dominar en el desarrollo de la reforma anticorrupción.

3.3.4.1.- La coyuntura.

Como venía sucediendo desde el período presidencial de Felipe Calderón, la Secretaría de la Función Pública (SFP) era visualidad y considerada erróneamente como una autentica agencia anticorrupción en el ámbito federal, de sus funciones se esperaba un visible descenso en la percepción de la corrupción, sin embargo, su estructura jurídica, administrativa y organizacional no estaban hechas para combatir la corrupción, sino más bien para lograr el control y vigilancia interna de la Administración Pública Federal, de allí que el presidente Felipe Calderón buscó transfórmala drásticamente, lo cual implicaba la sustitución completa del ente. “La propuesta de septiembre de 2009 del gobierno de Calderón (eliminar la SFP y crear una nueva contraloría general adscrita a la oficina presidencial) probablemente no resuelva estos problemas y quizá hasta los agrave” (Dussauge. 2010: 235).

El proceso de sustitución de la SFP por un órgano anticorrupción en el estricto sentido, quedó sin resolver en el sexenio 2006-2012, hecho que motivo que el entonces candidato y posteriormente presidente de México Enrique Peña Nieto, formulara la iniciativa de un órgano anticorrupción. Así que, en enero del 2013, se efectuó una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y una iniciativa para realizar una reforma al texto constitucional, con el objeto de crear la Comisión Nacional Anticorrupción CNA/CNAC. Este procedimiento legislativo dejaría en un estatus de incertidumbre a la SFP,

lo que generó que “a partir de esa fecha, lo que parecía un muy claro proyecto fue confundiéndose, toda vez que los diferentes partidos políticos elevaron varias iniciativas respecto a las características de esta reforma” (Serrano, 2016: 47).

El resultado de una mezcla entre la confusión de una política pública anticorrupción, aparentemente formulada en su totalidad por el Gobierno Federal y las circunstancias políticas provenientes de la tan anunciada desaparición de la Secretaría de la Función Pública, arrojaron un proceso de coyuntura en el cual diversos actores políticos señalaban la creación de una agencia anticorrupción centralizada y leal a los intereses del presidente en turno.

Este proceso coyuntural, produjo en su momento que la iniciativa del ejecutivo y de su partido, fuera inoperante en la Cámara de Diputados, lo cual condujo a la formulación de la política anticorrupción a manos de los actores políticos (partidos políticos nacionales), dando como resultado que “en diciembre de 2013, el Pleno del Senado de la República aprobó por mayoría calificada la reforma constitucional que creó un órgano autónomo, independiente de los tres Poderes de la Unión, que tendrá la tarea de combatir la corrupción” (Kaiser, 2014: 245).

Además, el momento coyuntural permitió la aparición de otros actores que influenciarían el proceso de reforma, mediante la indagación y exposición pública de presuntos casos de corrupción de altos funcionarios públicos federales, entre ellos la primera dama a quien se le implico en el suceso de la *Casa Blanca*, es en este momento cuando surge un clivaje en el desarrollo y discusión de la política anticorrupción.

3.3.4.2.- El clivaje.

La nueva agenda emanada de un proceso coyuntural condujo a una serie de iniciativas y reformas, sin embargo, por un par de meses, “otros temas de agenda política fueron priorizados quedando a un lado la discusión de dichas iniciativas, fue hasta finales de 2014 cuando varios incidentes y escándalos de presunta corrupción suscitaron que el tema volviera a tomar actualidad” (Serrano, 2016: 47).

Uno de los escándalos que posiciono el tópico de la corrupción en la agenda fue el de la “casa de Peña de 86 millones de pesos en las Lomas” (Proceso enero 2018), esta nota y otras publicaciones, implicaron públicamente al presidente con hechos de corrupción ya que, los periodistas asumieron como corrupción un hecho que presumía un nexo entre una residencia de lujo, la primera dama y una empresa constructora que poseía contratos de construcción con el gobierno federal.

La decisión del presidente ante el escándalo de los supuestos hechos de corrupción, fue comisionar al secretario de la Función Pública, investigar de forma imparcial el aparente caso de corrupción, a pesar de que sus funciones y atribuciones no lo permitieran constitucionalmente hacerlo. “Con la designación y con la respuesta de Virgilio Andrade, observamos la sorna, la burla, [...] y el límite histórico de un paradigma en el momento en que el secretario de la Función Pública admitió por primera vez no tener las facultades y atribuciones para cumplir con la tarea que se le encomendó” (Bohórquez, 2015: 13). Estos hechos provocaron un visible conflicto de intereses, puesto que no existía una institución pública constitucionalmente facultada para tal labor.

El conflicto de intereses entre el presidente y el secretario de la Función Pública provocó un (clivaje) en el combate a la corrupción en México, ya que, “la respuesta del secretario de la Función Pública es la misma que daría cualquier titular de un órgano interno de control, porque no son zares anticorrupción, por lo tanto, no pueden combatir todas las expresiones de la corrupción, aunque la opinión pública espere que así se conduzcan” (Bohórquez, 2015: 13). Esta imposibilidad jurídica y administrativa dio señales falsas de parcialidad en la investigación contra el presidente, motivando una confrontación entre los actores para intervenir y organizar el conflicto sobre corrupción.

Entendemos que “Los clivajes permiten a los individuos tomar postura sobre temas que podríamos considerar ‘conflictivos’ o ‘polémicos’, temas difíciles de abordar en la discusión porque generalmente provocan malestar en el sentir de los individuos a la hora de tratarlos” (Torres, 2016: 98). Además, los clivajes configuran las rupturas/divisiones que organizan el problema jamás resuelto.

En este orden, el problema de corrupción en altos funcionarios de la administración pública e inclusive en el ejecutivo federal, ha sido constante durante todos los sexenios presidenciales, en donde se desarrollaron campañas anticorrupción que han sido percibidas por la sociedad como ejercicios legitimadores de la administración federal, ya que se personalizaba el problema sobre unos cuantos funcionarios corruptos como mecanismo para desviar la exigencia y malestar de la sociedad.

Esta postura de personalismo fue tomada aparentemente por el Gobierno de Peña Nieto a través del arresto de Elba Esther, sin embargo, el presunto hecho de corrupción sobre la *Casa Blanca* no pudo ser desviado ya que los implicados eran directamente la primera dama y el presidente, por lo cual cualquier decisión sobre este presunto caso de corrupción fue considerado parcial y favorable para el presente, como apuntaron algunos medios “Seis meses necesitó Función Pública para exonerar a Peña, Rivera y Videgaray” (Animal Político enero 2018).

Como se observa en líneas que anteceden, las medidas del presidente ante el escándalo fue ordenar la investigación del hecho a la Secretaría de la Función Pública quien determinó que no existieron hechos de corrupción, sin embargo, con hechos de corrupción o no, el escándalo catapultó a la agenda pública el problema de la corrupción, tal como señaló el propio presidente: “Y no obstante estas aclaraciones, soy consciente de que los señalamientos realizados generaron la apariencia de algo indebido, algo que, en realidad, no ocurrió” (Grupo Fórmula, enero, 2018).

Por ello el desarrollo de un proceso de reforma anticorrupción de gran envergadura, sumado al conflicto de intereses de la “casa blanca”, llevó al proceso de transformación de la estructura político-social al menos entorno a la agenda anticorrupción.

Este clivaje, producto de un presunto conflicto de intereses, transformó de forma drástica la reforma anticorrupción, ya que permitió tomar postura a todos los actores con interés en la discusión, bajo una lógica político-legislativa, dentro de la cual se conformaron diversos grupos, por una parte, los partidos de oposición al régimen crearon una suerte de

frente político y por otra los órganos de la sociedad civil, académicos y activistas políticos integraron el bloque ideológico de apertura, resultando de ello, el consenso para crear un órgano anticorrupción nutrido por los intereses sociales y recomendaciones supranacionales.

Esta nueva composición de actores en el proceso de formulación de la política anticorrupción dio por resultado un auténtico proceso de deliberación política en la materia abriendo un nuevo paradigma de política anticorrupción en el caso mexicano, por lo que surge la necesidad de analizar la actual política pública anticorrupción, a través de su proceso de formulación.

3.3.5.- Propiedad y formulación de la política anticorrupción.

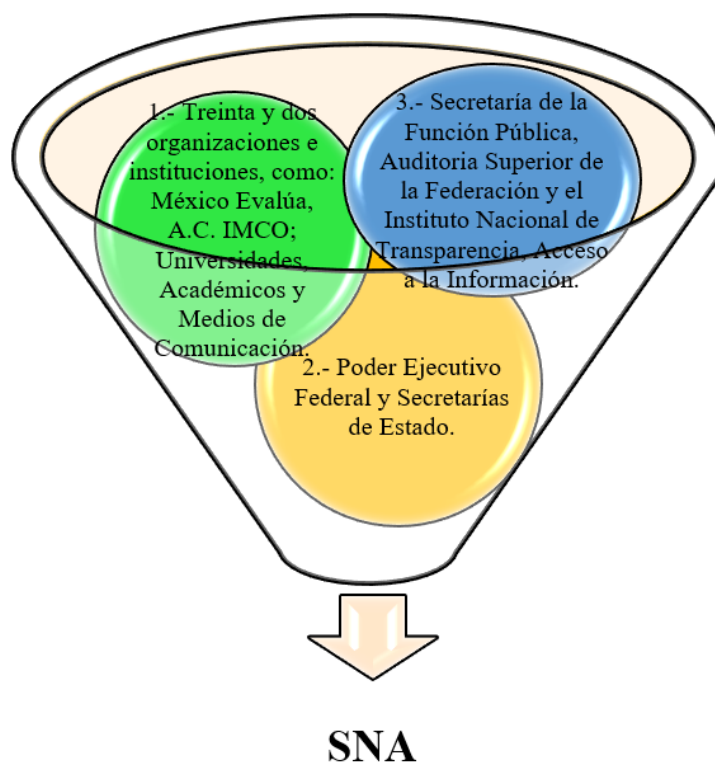
En relación a la organización de los problemas públicos, “la propiedad es la capacidad de manipular el significado, la definición del problema y gestionarlo, pero también es un conjunto de obligaciones y responsabilidades para la formulación de la política hacia el problema” (Makowski, 2016: 57).

Empleando la categoría de Makowski (2016), para identificar actores que compitieron en la propiedad y así estimar cualitativamente su incidencia en la organización de la política y agencia anticorrupción, ubicamos la existencia de tres actores: 1.- Grupos, organizaciones, movimientos sociales; 2.- Autoridades; 3.- Agencias e instituciones. En virtud de esta categoría, los actores que compitieron en la creación de la política anticorrupción y ente anticorrupción (SNA) fueron:

1. Grupos, organizaciones, movimientos sociales: treinta y dos organizaciones e instituciones, como: México Evalúa, A.C. IMCO; Universidades, Académicos y Medios de Comunicación.
2. Autoridades: Poder Ejecutivo Federal y Secretarías de Estado.
3. Agencias e instituciones: Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información.

Estos actores en la política anticorrupción poseían diversos intereses, pero perseguían un mismo fin. En consecuencia, los actores intervinientes vertieron su incidencia en una sola estructura/proceso (embudo) del cual emergió una entidad (SNA), la cual está constituida por una mezcla de los actores que formaron parte del proceso político, como se representa en la siguiente figura:

Figura 3.2.- Esquema de actores que compitieron e incidieron en la propiedad de la política anticorrupción.



Elaboración propia con base en la categoría de Makowski (2016: 57).

De los actores, se obtiene que sus acciones realizadas en el proceso de formulación de la política anticorrupción, persiguieron la modificación de la estructura instituida, a través de la búsqueda de soluciones y no específicamente la definición del problema (corrupción) cuya concepción es ampliamente difusa como para ser atendida por un específico grupo de soluciones.

“La corrupción difusa es difícil de convertir en un problema técnico, ya que no hay una ‘población problemática’ específica a la que culpar. La conversión en este formulario generalmente termina en el ‘nivel administrativo’, donde solo se implementan algunas

estrategias generales; a veces las instituciones responsables de resolver un problema se reorganizan; o actividades educativas se llevan a cabo” (Makowski, 2016: 62).

En afinidad a esta expresión, el resultado de la transformación de la estructura política-social llevó hacia una nueva política anticorrupción, la cual, mediante la inclusión de nuevos actores, la inexistencia de un órgano rector en la materia y bajo una lógica administrativa que no posibilitaba la absorción de funciones anticorrupción existentes y dispersas en numerosos órganos de la administración; condujo a la necesidad de un modelo administrativo que pudiese organizar y englobar la enorme demanda política, administrativa y social de la actualidad.

Esta política anticorrupción no solo obedeció a los actores que influyeron en la actividad de diseño, sino que, además, la incidencia de estos fue conducida por una serie de actos y procesos que los propios actores intervinientes venían arrastrando en el tiempo.

3.3.6.- Path dependence en la política anticorrupción.

Como ya se expuso, el proceso de coyuntura modificó drásticamente la propiedad de la política anticorrupción y la creación de un ente anticorrupción, en este punto la modificación de la estructura además de la coyuntura y clivaje siguió un camino de dependencia que arrastraban los actores intervinientes en el proceso instituyente, tal como Pierson y Skocpol (2008: 13) manifiestan:

“Path dependence puede ser un término mañoso, sin un significado preciso, pero los mejores académicos institucionalistas históricos refieren a la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político. [...] Los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una ‘coyuntura crítica’ desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro”.

En este tenor, el proceso de política anticorrupción desarrollado desde la aprobación por Senado de la creación de una *Comisión Nacional Anticorrupción*, presento rasgos similares a las anteriores acciones anticorrupción realizadas en el país, tales como un escándalo público en el cual sociedad, academia y medios de comunicación tomaron parte en el problema, llevándolo de esta forma de la agenda gubernamental a la agenda pública.

Como se manifestó en supra líneas, el escándalo (coyuntura) surgió por la presentación por parte del ejecutivo de la iniciativa para crear un órgano anticorrupción, la cual se ventiló en la arena legislativa, en donde los actores políticos pudieron oponerse al proyecto del ejecutivo, siguió posteriormente un conflicto de intereses (clivaje) en la Presidencia de la República presumiblemente por hechos de corrupción y como en pasadas ocasiones, este escándalo generó la aparición de otros actores, quienes llevaron su inconformidad hacia la redefinición de una política anticorrupción, trasladando a la arena pública el problema corrupción y su entonces solución de una agencia anticorrupción centralizada por el Poder Ejecutivo.

Además de la situación coyuntural se adicionan las propuestas nacionales, que sugerían cumplir los marcos generales anticorrupción como la Convención Interamericana Contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y las recomendaciones de la OCDE, entre otras.

Como se ha plasmado, el proceso de construcción de acciones anticorrupción en México ha estado mayoritariamente dominado por el Estado, aunque el reclamo inicial de construcción de la política casi siempre ha estado en manos de otros actores, tanto nacionales como internacionales, los cuales eran rápidamente desposeídos de la organización del problema y solución política tan pronto como el Ejecutivo y sus secretarías se manifestaban al respecto. Este patrón se propago en la última parte del siglo XX, en la cual los actores sociales estaban dominados y los actores internacionales apenas comenzaban a generar agendas de combate a la corrupción.

A pesar de ello, los actores de la sociedad civil organizada y entes supranacionales generaban lentamente una serie de actos que permeaban en la estructura de las acciones anticorrupción, estos actos y manifestaciones crearon una especie de círculo de actores en la política anticorrupción, en el cual enmarcaron las futuras acciones anticorrupción. Estas acciones pasadas marcaron un camino de dependencia que afectó a los actuales actores y sus decisiones en el combate a la corrupción, como se muestra en la siguiente figura:

Figura 3.3.- Esquema del Path Dependence en la política anticorrupción.



Elaboración Propia.

En otras palabras, los procesos y acciones que realizaron las asociaciones de anticorrupción de los años ochenta y las recomendaciones de órganos internacionales, provocaron que se formara un marco de actores, temas y acciones (camisa de fuerza) que el Gobierno mexicano incluyó paulatinamente y que delimitaron el desarrollo de sus acciones anticorrupción.

3.3.7.- La Policy Network de la política anticorrupción y el SNA.

Una vez analizadas las diversas herencias que conforman de manera general un camino de dependencia en el proceso de decisión política en materia de corrupción, se debe abordar la forma en que estos actores interesados o afectados, pueden influir en el proceso de diseño de la política y condicionar la implementación de la misma. En este orden Subirats

(1992: 119) indica que: “el proceso de implementación, como el proceso de elaboración de las políticas públicas, envuelve a diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses afectados, constituyendo lo que se ha venido en denominar «policy network» o «policy community»”.

En un primer acercamiento se puede considerar que es totalmente justo que la comunidad política afectada sea parte del diseño e inclusive de la implementación de las políticas, sin embargo, es necesario estar consciente del grado de afectación o legitimidad que cada actor tiene en el proceso de diseño de la política pública, ya que “la lucha contra la corrupción es competitiva: si tiene éxito, creará perdedores y los corruptos tenderán a defenderse. Pero la reforma también creará ganadores y oportunidades para buscar rentas” (Heeks y Mathisen, 2012: 535). Bajo esta lógica el riesgo latente en la *policy network* es que la integración de la misma siempre condiciona el diseño y su implementación sin poner tanto énfasis en la distinción entre diseñador, implementado y reformador de la política.

La esquematización de la actual política anticorrupción dentro de un modelo de comunidad política, permite exponer los actores beneficiados en el proceso de diseño, ayuda a conocer la existencia de una posible brecha entre diseño e implementación y además posibilita conocer quiénes pueden ser los reformadores.

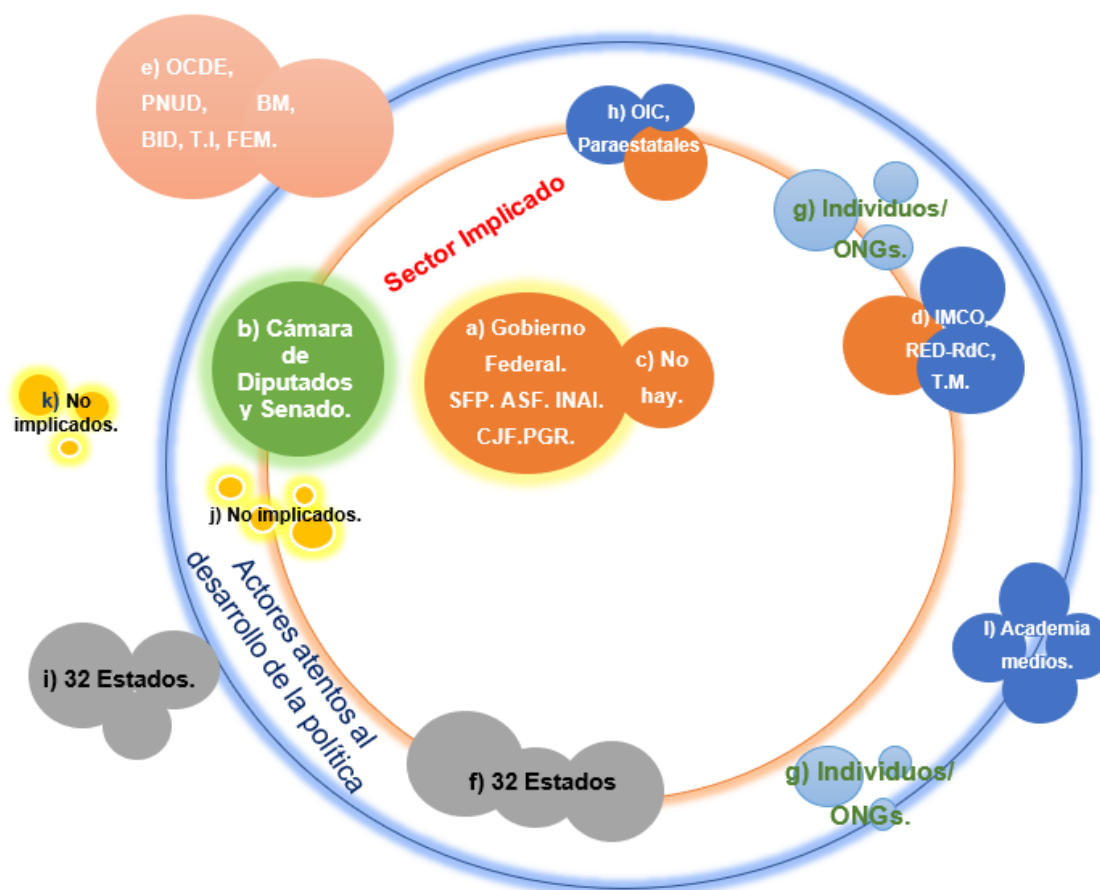
Empleado el esquema de comunidad o entramado de la política pública de Pross que utiliza Subirats (1992: 120) ubicamos los siguientes actores en la actual política de combate a la corrupción:

Actores atentos al desarrollo de la política anticorrupción: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Banco Mundial (BM); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Transparencia Internacional (TI); Foro Económico Mundial (FEM); Órganos Internos de Control (OIC); Paraestatales; Treinta y dos organizaciones, institutos, cuerpos de académicos y Gobiernos estatales.

Sector implicado: Cámara de Diputados, Senado de la República, Gobierno Federal, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Consejo de la Judicatura Federal, Procuraduría General de la República, ONGs y cuerpos académicos: IMCO, Transparencia Mexicana y Red por la Rendición de Cuentas.

En la siguiente figura se muestra los actores anteriormente descritos, dentro de un esquema de *policy network*.

Figura 3.4.- Esquema de comunidad/entramado de la política anticorrupción.



Elaborada con base en Pross (Subirats, 1992: 120). a). - Gobierno y estructuras centrales en proceso de PP. b). - Parlamento. c). - Agencia Central. d). - Grupos de Presión. e). - Gobiernos Extranjeros y Organismos Internacionales. f). - Gobiernos Regionales. g). - Individuos. h). - Otras Agencias Gubernamentales. i). - Otros Gobiernos Regionales. j). - Gobiernos Locales. k). - Otros Gobiernos Locales. l). - Otros Grupos de Presión.

El actual esquema de *policy network* muestra los diversos actores en la red que alteraron el proceso de formulación de políticas públicas, ya que el diseño de la actual política anticorrupción se enfocó en la distribución de funciones y actores anticorrupción, puesto que las herencias arrastradas por los actores (sociales, políticos y académicos) definían como principal problema la centralización de las políticas y acciones anticorrupción en un solo Poder y por ende la formulación de la política del Sistema Nacional Anticorrupción, se

enfocó en la creación de un ente anticorrupción (de composición colegiada y dotado de autonomía) y en la designación de funciones y atribuciones como contrapesos internos.

De los actores mencionados en la *policy network*, pueden surgir brechas entre el diseño y la implementación ya que “las iniciativas contra la corrupción pueden ser diseñadas por muchos grupos diferentes, pero un patrón común es que los diseñadores sean, de alguna manera, externos al contexto de implementación y uso” (Heeks y Mathisen, 2012: 543), en este sentido los actores presentes en la actual política anticorrupción redefinieron el problema público hacia una forma genérica de corrupción, provocando que la respuesta institucional se dirigiera hacia un modelo intermedio de política y agencia anticorrupción, la cual de *jure* siguió una estructura y conformación organizacional alternativa, la cual se analiza y describe a detalle en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

4.1.- Un sistema como producto institucional.

En el capítulo que antecede se indicó como el desarrollo de las instituciones (políticas, sociales y democráticas) motivaron la aparición de nuevos actores en la *policy network* anticorrupción y como las herencias de estos delinearón sus instituciones (percepciones y preferencias) para la toman decisiones políticas en la materia, por lo cual estos actores concibieron que la formulación del ente y política anticorrupción presentada por el ejecutivo era inviable para sus múltiples intereses; por lo cual, enfocaron sus esfuerzos en presionar políticamente para modificar el orden que pretendía instituir.

Los mecanismos de presión política dieron los resultados esperados ya que mediante la reforma anticorrupción se logró integrar una política y norma, que se ajustó a las exigencias y el juego político de gran parte de los actores intervinientes. En virtud de ello, “la reforma constitucional marcaría el inicio de un movimiento ciudadano, aun en marcha, que conjunta a instituciones académicas, organizaciones de empresarios y de la sociedad civil decididas a lograr una transformación en la manera de entender y combatir la corrupción en México” (Fierro, 2017: 95).

La presión política provenía de la convergencia de diversos actores formales e informales, instituciones y herencias políticas, los cuales afectaron la formulación de la actual política anticorrupción, ya que se modificó la deliberación y elaboración de una agenda

gubernamental por una pública, lo que dio como resultado que la formulación de un ente anticorrupción centralizado se cambiara por uno cuya composición permitiera la coordinación entre órganos-ciudadanía, la autonomía frente al poder ejecutivo y la coparticipación de entidades centralizadas, autónomas y desconcentradas de la Administración Pública Federal.

En este orden, Berger y Luckman, expresan que “institucionalización es un proceso en el cual ciertos actores crean una realidad que subsecuentemente se objetiviza, se toma como real, y es internalizada por otros” (Schvarstein, 1998: 292). En otras palabras, el amplio proceso de la *politics* estableció la necesidad de institucionalizar un ordenamiento lógico (sistema) que permitiera la conjunción de múltiples órganos bajo una cabeza colegida que pudiera ser integrada por sus propios miembros, con el objetivo de generar un mecanismo de control y prescindir es esta forma de un órgano con hegemonía en la materia. Esta entidad (sistema) además de su existencia constitucional debía ser contenida en un marco jurídico general que le otorgara certidumbre, publicidad y legalidad y en donde también se estableciera las reglas de operación, integración y participación.

El proceso instituyente de la actual política anticorrupción (sistema) se desarrolló en tres ejes, el primero la autonomía y división de las tareas anticorrupción; segundo la unión de órganos bajo una función específica (combatir la corrupción) y tercero coordinación de tareas y órganos.

El primer resultado fue la integración directa de los órganos existentes de transparencia, rendición de cuentas, investigación, auditoría y justicia, en una sola entidad

(sistema), lo que permitió alejarse de una estructura jerárquica en combate a la corrupción, ya que “en algunos casos, y hasta cierto punto, los procesos y sistemas pueden reemplazar a las jerarquías tradicionales” (Tushman y Nadler, 1999:103). El sistema como estructura organizacional anticorrupción permite establecer un modelo para organizar las actividades anticorrupción y mantener la autonomía de los órganos que lo integran.

Segundo, Tushman y Nadler (1999:103) exponen que: “El termino sistema se refiere a los procedimientos que usan tecnología humana o física para permitir a los individuos y a los grupos ejecutar el trabajo requerido para un proceso particular”. Esta lógica de sistema (SNA) facilita que los órganos cuyas actividades directas (fiscalización, transparencia, investigación, enjuiciamiento y sanción) que se relaciona con las tareas anticorrupción sean ejecutadas conjuntamente bajo una estructura compartida. Por otra parte, el sistema (SNA) incluye a la sociedad civil como un actor formal permitiendo su participación como un nuevo mecanismo de contrapeso institucional, todo ello a través del Comité de Participación Ciudadana CPC.

Tercero, el sistema de combate a la corrupción como órgano no jerárquico, implica la concurrencia de múltiples órganos que comparten tareas anticorrupción, en virtud de ello a la coordinación le “corresponde armonizar el conjunto de actividades de una organización, facilitando el trabajo y los resultados. A través de ella se combinan los recursos y actividades en las proporciones adecuadas, se ajustan los medios a los fines” (Covarrubias, 2012: 12).

En consecuencia, el orden instituyente anticorrupción se consolidó con la expedición de la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción, LGSNA, mediante la cual se crean un marco general y órgano anticorrupción.

4.2.- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

“El 27 de mayo del 2015, tras la aprobación en el Senado y en más de 16 Congresos locales, la Reforma Constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción fue promulgada [...] y se mandató la creación de dos nuevas leyes: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas” (T.M. Breve Historia, 2017). Se podría decir que el 18 de julio de 2016 con la promulgación de las leyes secundarias del SNA y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se da inicio a la configuración de una entidad de coordinación de órganos anticorrupción en México.

Mediante la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), surge una política cuyo objeto es unificar y coordinar los entes de transparencia, rendición de cuentas, investigación y sanción ya existentes, los cuales conforman de *jure* un cuerpo de coordinación entre instituciones horizontales, transversales, verticales, y los poderes del Estado, sus representantes y la sociedad, con el objeto de establecer las políticas, mecanismos y rectoría del combate a la corrupción en el país.

4.3.- Que es el Sistema Nacional Anticorrupción SNA.

“El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales que busca combatir eficazmente a la corrupción” (SNA, febrero, 2018). En el concepto oficial se establece al SNA como un proceso o etapa en la cual se coordinan diversos organismos, con el objeto de combatir la corrupción. Sin embargo, el SNA permite establecer muchas más conceptualizaciones.

Etimológicamente la idea del Sistema Nacional Anticorrupción se puede vislumbrar bajo el término latino *systema*, mismo que a su vez deviene del griego *synístanai*, cuyo prefijo “syn” indica: con, juntamente, a la vez; y el verbo “hístanai” que significa erguirse o poner en pie, lo que se interpreta como hacer funcionar o trabajar, de tal forma que *synístanai*, significa funcionar junto, por lo cual se entiende como la unión de partes diferentes, de allí que el término latino *systema* signifique reunión de cosas en forma organizada. En virtud de ello, es posible señalar que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es un conjunto ordenado de entes para combatir la corrupción.

Desde un punto de vista basado en la definición difusa del problema público (corrupción) y bajo un enfoque de teoría de sistemas que busca ordenar el campo empírico en la materia con el fin de desarrollar una abstracción idónea, Márquez (2017: 32) señala que: “para construir un ‘sistema’ se requiere conocer el fenómeno empíricamente u ordenar las unidades básicas para construir abstracciones apropiadas. Lo anterior no sucedió en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que demuestra que no existe dicho ‘sistema’”.

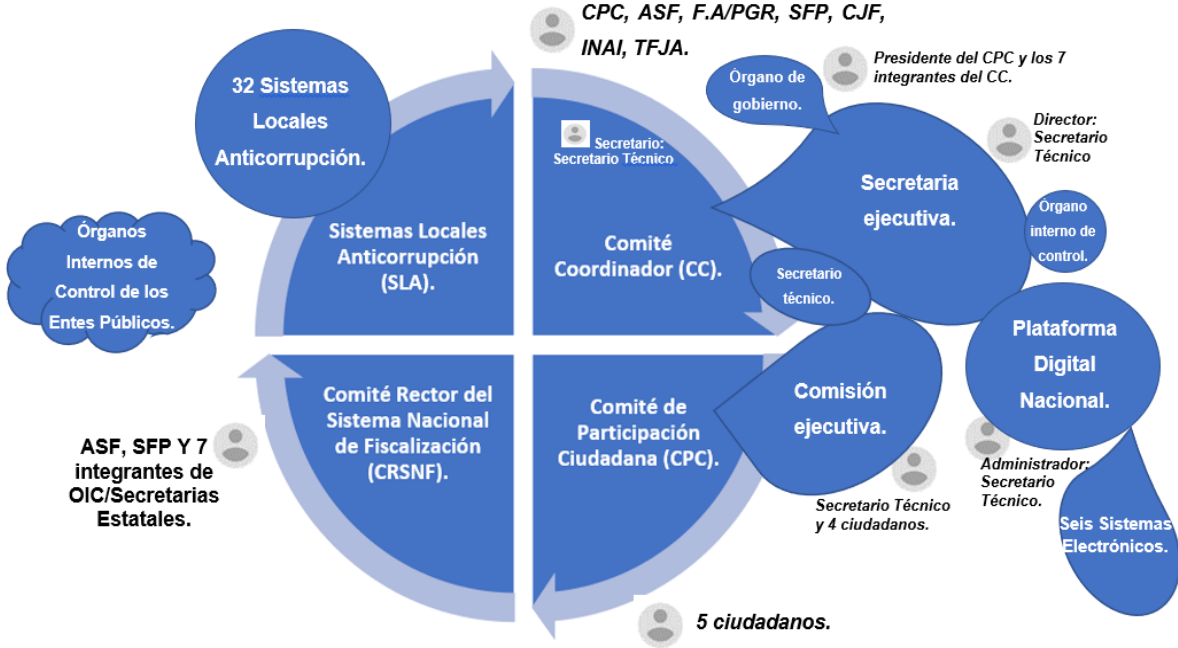
Bajo lo ya expresado, el señalamiento de Márquez es completamente cierto, ya que no se conoce o definió el total de los actos que implica el problema público (corrupción), por otra parte, los formuladores de la política no jerarquizaron ni ordenaron la estructura (órganos anticorrupción) con abstracciones específicas de conductas corruptas (taxonomía de corrupción). Sin embargo, derivado de los antecedentes de la actual política se puede observar que la preocupación central de los actores en el proceso de definición y formulación fue concebir al Sistema Nacional Anticorrupción bajo una lógica administrativa y organizacional distinta a la tradicional.

En otras palabras, el interés no era combatir directamente el fenómeno (corrupción) sino organizar quien o quienes (actores formales, centralizados o autónomos) iban a ser facultados para combatir el problema público. En esta lógica, el Sistema Nacional Anticorrupción es una entidad que emana de la conjunción ordenada de entes, anteriormente dispersos en la esfera pública, los cuales poseen diferentes funciones en materia anticorrupción, derivado de su naturaleza política, jurídico y administrativa.

Los integrantes del SNA poseen individualmente diferentes labores (transparencia, fiscalización, investigación, rendición de cuentas y sanción), pero dentro del SNA se integran en comités, el primer comité (Comité Coordinador) se circunscribe los organismos que poseen las tareas elementales anticorrupción, como las funciones de prevención y coordinación; en el segundo comité (Comité de Participación Ciudadana) se ubica los ciudadanos elegidos para establecer el vínculo entre organizaciones y sociedad, y en el tercer comité (Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización) se ubica la Auditoría Superior y la Secretaría de la Función Pública y siete organismos más, quienes coordinan la tarea de

fiscalización, por lo cual el SNA funciona como el cuerpo que une y ordena diversos comités, que a su vez agrupan a organismos que cuentan con funciones de transparencia, rendición de cuentas y tareas anticorrupción, como se muestra en la siguiente figura:

Figura 4.1.- Esquema general del SNA.



Elaboración propia con datos de LGSNA (2017).

4.3.1.- Fines y objetivos.

El Sistema Nacional Anticorrupción es la entidad encargada de la lucha contra la corrupción en México a nivel federal, sus tareas se concretan en labores directas de prevención, sin embargo, los órganos que conforman al ente, poseen tareas específicas en la materia, tales como la investigación, persecución y sanción.

Respecto al principal fin del SNA la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción LGSNA, en su numeral sexto, señala: “El Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia” (Art. 6, LGSNA, 2017).

En cuanto a los objetivos del sistema, el artículo anteriormente citado de la norma general del SNA señala en el que son: “principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (LGSNA, 2017), mismo que para su cumplimiento requieren de la composición del SNA en comités.

De tal forma que, las políticas y procedimientos de coordinación el SNA quedan en manos del Comité Coordinador, la fiscalización y control de recursos queda bajo las facultades del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, las recomendaciones sobre políticas y procedimientos de prevención se asignan al Comité de Participación Ciudadana y las políticas y procedimientos de coordinación subnacional dependen de los Sistemas Locales Anticorrupción.

Mediante la norma general (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, LGSNA) se comprende al SNA como un órgano cuyos fines directos son los de una agencia anticorrupción con facultades de prevención, pero derivado de uno de sus fines, “la coordinación”, el sistema queda facultado para desarrollar otras tareas anticorrupción por

medio de sus órganos tales como: control, investigación, persecución y sanción, los cuales conforman sus objetivos, tal como se aprecia a continuación:

Figura 4.2.- Esquema de actividades anticorrupción bajo esquema de coordinación.



Elaboración propia con datos de CPEUM (2017), LFRFCF (2017), LOAPF (2017), LGSNA (2017), LOPGR (2017) y LOTFJA (2017).

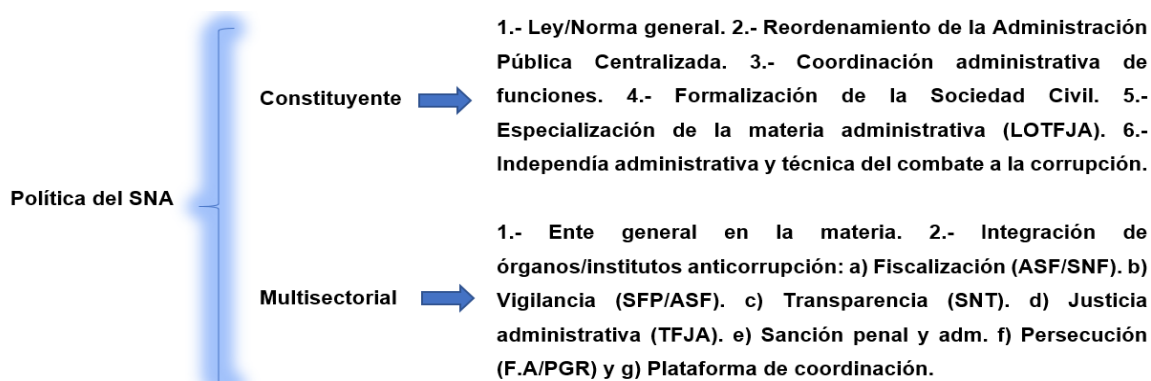
4.4.- Tipos de política pública del SNA.

Con la Reforma Anticorrupción, surgen una serie de políticas públicas, dentro de las cuales destacan dos tipos. La primera es una política pública constituyente, la cual se desarrolló mediante el proceso político-legislativo por medio del cual se reforma el texto constitucional mexicano para adaptar la norma a la nueva política anticorrupción y además se reordenan diversos organismos la Administración Pública Federal.

Esta primera política es constituyente, ya que “las políticas constituyentes tienen que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública” (Aguilar, 1992: 34).

La segunda es una política multisectorial, la cual es una consecuencia del diseño organizacional (sistema) del ente anticorrupción, ya que el caso mexicano sigue un enfoque múltiples agencias que algunos académicos (Meagher, 2004) denominan *enfoques alternativos de agencia centralizada de combate a la corrupción*, como resultado del impedimento internacional de centralización y la existencia de entes de transparencia y accountability dispersos. Por lo cual la segunda política aborda la coordinación de los órganos integrantes del sistema, mediante un enfoque de política multisectorial que permite que órganos provenientes de diversos órdenes y niveles influyan y colaboren en el SNA. Lo anterior se resume en la siguiente figura:

Figura 4.3.- La Política anticorrupción.



Elaboración propia.

4.4.1.- Modelo alternativo de agencia anticorrupción.

La nueva política anticorrupción en México, desarrolló un sistema como respuesta al contexto político, administrativo y normativo de los actores involucrados en su formulación, estas instituciones y el proceso político condujo a un modelo específico de agencia anticorrupción en México.

Como ya se ha dicho en el capítulo de antecedentes, existen tres modelos heurísticos para catalogar una agencia anticorrupción, estos modelos de agencias provienen del análisis empírico de agencias anticorrupción en el mundo, por lo cual el encuadre exacto de una ACA dentro de un modelo específico no es perfecto, ya que las ACAs obedecen a un determinado contexto histórico, institucional y político.

El análisis histórico institucional de las políticas anticorrupción en México demuestra que los escándalos de corrupción han expuesto lo poco idóneas que son las instituciones para combatir la corrupción y además la baja empatía política para confiar en los instrumentos anticorrupción centralizados, ya que las primeras políticas anticorrupción obedecían a una agenda gubernamental que dejaba la actividad anticorrupción en manos del ejecutivo.

Por otra parte, el proceso de formulación política del Sistema Nacional Anticorrupción, analizado a través de la *policy community*, propiedad del problema, *path dependence*, coyuntura y clivaje, muestran como la modificación de esta fase, altero la definición del problema y lo llevo a la agenda pública derivado del clivaje anticorrupción,

formulando la actual política pública, bajo la cual se desarrolla un molde alternativo de agencia anticorrupción.

En consecuencia, el proceso político afecto la política pública ya que determinó en gran parte la formulación de un enfoque alternativo de combate a la anticorrupción, el cual según Meagher (2004: 36) surge cuando: “una amplia percepción de que las estructuras existentes han demostrado ser inadecuadas para prevenir o reprimir [...]. Sin embargo, la profundidad de la crisis y la fortaleza del liderazgo son insuficientes para apoyar una centralización más robusta de las funciones anticorrupción. En otras palabras, los organismos judiciales y administrativos tradicionales conservan sus capacidades y legitimidad básicas, mientras que se establecen estructuras adicionales para abordar las lagunas, debilidades y oportunidades de corrupción recientemente surgidas”.

4.4.2.- Enfoque del SNA como ente o agencia anticorrupción.

Una parte de la escasa literatura en el tema señala que el SNA es un ente híbrido de combate a la corrupción y que no conforma ningún órgano o agencia anticorrupción, sin embargo este señalamiento es abordado desde una clasificación minimalista de entes anticorrupción, en virtud de ello, se creó que una agencia anticorrupción es un ente que centraliza todas las tareas de combate a la corrupción, siendo esto imposible organizacional y técnicamente hablando, de hecho los modelos clásicos de agencia única anticorrupción como es el caso de la agencia anticorrupción de Singapur, son entes que aun cuando poseen poderes preventivos y represivos, necesitan del auxilio y coordinación de entes de transparencia, rendición de cuentas y órganos de justicia.

Al respecto Meagher (2004: 17) expone la siguiente precisión: “vale la pena aclarar la distinción entre enfoques de agencia [...] La estrategia de agencia única no traslada todas las funciones anticorrupción a una sola oficina; esto sería imposible en cualquier acuerdo constitucional que pretenda ser democrático. [...] establece una cantidad de capacidades, responsabilidades y recursos clave [...] esto aún requiere la interacción de la ACA con otras entidades que tienen jurisdicción en este campo, especialmente los tribunales y, en la mayoría de los casos, los fiscales, así como los ministerios competentes en las áreas que puedan verse afectadas por la corrupción, por ej. ingresos y obras públicas”.

De allí que llamar al SNA una instancia o acuerdo de coordinación, no abona nada a su desarrollo organizacional y comprensión, en primer lugar, toda política de combate frontal o integral de la corrupción tiene que abordar la coordinación de los entes existentes, sin importar si configura un ente anticorrupción o no, ya que la coordinación es un elemento *sine qua non* en el combate a la corrupción. En esta tesitura se puede decir que, aunque el SNA no entra en la principal categoría de agencia anticorrupción: poderes preventivos y represivos, si encuadra en la categoría de agencia/institución de competencia preventiva.

En ese orden, las competencias de una agencia con poderes y facultades preventivas son las siguientes:

“Realizar investigaciones científicas sobre corrupción, desarrollar y asesorar sobre políticas de control de corrupción para los órganos de toma de decisiones, monitorear y recomendar enmiendas a las reglamentaciones en sectores de alto riesgo en el ámbito público

y privado [...] monitorear las reglas sobre conflictos de interés y declaraciones de activos, [...] facilitar la cooperación internacional en este campo y actuar como intermediarios entre la sociedad civil y los organismos estatales con competencias en el área” (De Sousa, 2009: 6).

Derivado de esta clasificación general de políticas y entidades anticorrupción, es posible señalar que el SNA, si encuadra en una de las clasificaciones lato sensu, permitiendo analizar el segundo punto de una agencia anticorrupción, es decir las funciones ejecutivas, en este orden, la cabeza del SNA se conforma al menos formalmente por un órgano colegiado, el cual es su cuerpo de coordinación, tal como señala la norma general. “El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción”. (Art. 8, LGSNA, 2017).

Así, el Comité Coordinador (CC) es el ente o cuerpo público que reúne a los titulares de los órganos coordinados en materia de combate a la corrupción, con el objeto de desarrollar la dirección y políticas del conglomerado de instituciones de justicia, transparencia y rendición de cuentas en el país. Por consecuencia, en sentido formal la política nacional anticorrupción en México se dirige hacia un modelo alternativo, que se conducirá bajo la dirección de una agencia anticorrupción o ente rector (CC).

En esta lógica, el Comité Coordinador, además de encuadrar en un modelo de ACAs cumple con las categorías de Charron (2008) para diferenciar un ente de rendición de cuentas de uno de combate a la corrupción “agencia anticorrupción”.

Bajo estas categorías, el Comité Coordinador, cumple en primer lugar, con ser un órgano distinto a cualquiera en la administración pública, en lo tocante al control y la prevención de la corrupción; segundo, es un Comité cuya duración es permanente; tercero, los fondos que emplea son públicos; cuarto, los titulares de las entidades del Comité Coordinador son sujetos de Ley General de Responsabilidades Administrativas; quinto, el Comité posee la funciones de prevención; sexto, tiene la función de centralizar información sobre la corrupción doméstica, y séptimo, es un ente conocido y diversa información sobre el Comité y sus integrantes es accesible a la ciudadanía. En consecuencia, el Comité Coordinador bajo la descripción de LGSNA quedaría dotado de siete esferas que lo distinguen de cualquier otro órgano de la administración pública, tal como se representa en la siguiente figura.

Figura 4.4.- Comité Coordinador como agencia anticorrupción.



Elaboración propia.

Una crítica sobre la categorización del Comité Coordinador (CC) como agencia anticorrupción, sería aquella que señale que el CC es un órgano colegiado perteneciente a un sistema de órganos de transparencia y rendición de cuentas, sin embargo, es posible justificar ya que no existe un modelo único, sino que existen trajes a la medida como se explican algunos investigadores: “En la práctica [...] muy pocos ACA han cumplido estos requisitos. No hay un modelo estandarizado de cómo debería ser un ACA. Pocos han sido creados desde cero con un acto legal especial. Muchos se forman desde oficinas del ombudsman, unidades especiales en las fuerzas policiales o las fiscalías. [...] Aunque los intentos de clasificar las variedades institucionales de ACA según sus competencias formales pueden ser útiles, en la práctica, es difícil diferenciar entre estos tipos” (De Sousa, 2009: 6).

Bajo esta senda y aunque el SNA es un ente incipiente, su lógica organizacional contenida en su norma, permite señalar que la política anticorrupción se desarrolla a través de una estrategia en la cual un órgano tendrá el liderazgo de prevención en el combate a la corrupción y por ende la dirección los organismos cuyas tareas son compatibles con la lucha contra la corrupción.

4.5.- Organización del SNA.

La norma general del SNA expresa en el numeral séptimo que “el Sistema Nacional se integra por: I. Los integrantes del Comité Coordinador; II. El Comité de Participación Ciudadana; III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes” (LGSNA, 2017). En otras

palabras, el Sistema Nacional anticorrupción es el organismo de combate a la corrupción a nivel federal.

Desde un punto de vista organizacional y bajo una estructura metafórica “el término ‘organismo’ se ha utilizado para referirse a cualquier sistema de partes mutuamente conectadas y dependientes constituidas para compartir una vida común y enfoca la atención en la naturaleza de la actividad de la vida” (Morgan, 1980: 614). En virtud de ello, para el cumplimiento de los fines y objetivos (vida) el SNA, requiere de la existencia, conexión y dependencia de cada órgano que lo integra; ya que, sin estos el sistema no podría cumplir sus fines y objetivos y por ende no existiría.

4.5.1.- Comité Coordinador (CC).

Se trata del comité líder del sistema, es el órgano del SNA que conduce la conjunción y funcionamiento general del sistema, ya que la rectoría del sistema recae en él. Respecto a la coordinación y titularidad, la Ley General del Sistema Nacional expresa que: “el Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción” (Art. 8, LGSNA, 2017).

Para el cumplimiento de las funciones y objetivos del SNA, el Comité Coordinador cuenta con la Secretaría Ejecutiva, y esta a su vez cuenta con una Comisión Ejecutiva, como indican los siguientes artículos de la Ley general:

“Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: [...] II. Comisión Ejecutiva: el órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva”. “Artículo 31. La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las [...] propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité” (LGSNA, 2017). De estos numerales se concluye que la Secretaría Ejecutiva es el Órgano de asistencia técnica del Comité Coordinador, la cual recibe indirectamente insumos de la Comisión Ejecutiva “propuestas” para el desarrollo de sus funciones.

La presidencia del Comité Coordinador (CC) quedará rotativamente a cargo de uno de los miembros del Comité de participación ciudadana (CPC), con la aparente finalidad de equilibrar la estructura interna del órgano rector del sistema. Por su parte, el Secretario Técnico conduce la dirección de la Secretaría Ejecutiva y es secretario del Comité Coordinador y de su órgano de gobierno, es decir es administrador y representante legal de la Secretaría Ejecutiva, respecto al Comité Coordinador el Secretario Técnico, formula los programas institucionales, ejecuta y da seguimiento de acuerdos y resoluciones del Comité.

4.5.2.- Comité de participación ciudadana (CPC).

“El CPC es el canal de interacción entre la sociedad civil y las instituciones de Gobierno” (CPC, 2017). El concepto de la página oficial se limita a señalar que el Comité es un canal de comunicación, sin embargo, el Comité es un órgano parcial de contrapeso institucional en el Sistema Nacional Anticorrupción, ya que dentro de sus funciones esta hacer recomendaciones (no vinculantes) al Comité Coordinador del SNA.

En cuanto a su integración la ley general del SNA, señala “el Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción” (Art. 16, LGSNA, 2017).

En sentido general el Comité de participación ciudadana es un órgano colegiado, cuya función primordial es la elaboración de propuestas de políticas y mecanismos que permitan la participación de la ciudadanía en la prevención y denuncia de faltas y hechos de corrupción, además de opinar y proponer en la Comisión Ejecutiva indicadores y metodologías para medición y seguimiento de la corrupción.

Así mismo este comité dota a los órganos formales de combate a la corrupción con las expresiones y participación de la sociedad a través de la propuesta de mecanismos y políticas y además de proveer propuestas de la sociedad, el comité sirve de puente entre la sociedad organizada y la macro estructura de combate a la corrupción, además, el comité está facultado para generar informes y recomendaciones sobre el funcionamiento del sistema.

A pesar de sus facultades el hecho de no poseer recomendaciones vinculantes hace parecer al Comité de Participación Ciudadana un órgano que intenta legitimar la política y agencia anticorrupción y en el peor de los casos podría ser considerado como un comité dirigido a cooptar la participación de la sociedad mexicana, producto de sus débiles funciones y su bajo número de integrantes.

4.5.3.- El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

Se trata de una plataforma de cooperación e integración de órganos de fiscalización de Estado mexicano, este sistema es descrito por la Ley general a través de sus objetivos que son: “establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos” (Art. 37, LGSNA, 2017).

De este artículo se desprende que el Sistema Nacional de Fiscalización es la unión de varios órganos públicos de supervisión gubernamental, mediante un marco colaborativo para la vigilancia y control de la gestión gubernamental a través de actividades de transparencia y rendición de cuentas al interior y exterior de los órganos públicos.

Al igual que el SNA, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) cuenta con comité integrado con diversos actores dentro de los cuales surge un órgano “Comité Rector” el cual la Ley General del SNA señala que está conformado por: “la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones [...]” (Art. 39, LGSNA, 2017). En cuanto a las funciones del SNF en el Sistema Nacional Anticorrupción, están a cargo de su Comité Rector, el cual ejecutara siguientes funciones:

“El Comité Rector ejecutará las siguientes acciones: I. El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia; II. La instrumentación de mecanismos de

coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y III. La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias” (Art. 40, LGSNA, 2017).

Se trata de una estructura similar a la SNA, pero sus funciones se circunscriben a proveer la coordinación, información y las políticas específicas en materia de fiscalización, generando una agencia que centraliza la actividad de fiscalización en el país.

4.5.4.- Sistemas Locales (SL).

Se trata de órganos de coordinación con funciones y estructura similares al SNA, solo que sus funciones y estructuras obedecen al nivel estatal. En este orden para la conformación de los sistemas locales, las entidades federativas tienen que elaborar una Ley de su Sistema Anticorrupción en semejanza a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Cada Sistema Local nombrará un representante para que concurra a nombre del sistema de su entidad, sin embargo, los sistemas locales no forman parte del Comité Coordinador por ende están fuera de la elaboración de las políticas en el ámbito nacional.

4.5.5.- Plataforma Digital Nacional (PDN).

Es una plataforma administrada por la Secretaría Ejecutiva a través del Secretario Técnico, dicha plataforma proveerá la información pública que produzca el SNA y sus

órganos. Esta plataforma según muestra la norma general del SNA “contara con los siguientes sistemas electrónicos:

- I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
- II. Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
- III. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados;
- IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;
- V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
- VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones” (Art. 49, LGSNA, 2017).

En consecuencia, la Plataforma Nacional Digital, es el mecanismo electrónico que soporta el portal o ventana administrativa del Sistema Nacional Anticorrupción.

4.6.- Conclusión.

El Sistema Nacional Anticorrupción se compone por diversos órganos públicos provenientes de diferentes esferas de la Administración Pública Federal, por lo cual el SNA como sistema persigue la unión o conjunción ordenada de órganos (coordinación) para la administración de los órganos de combate a la corrupción.

La estructura colegiada del SNA permite que cada comité desempeñe una actividad anticorrupción específica, la cual requiere de la integración de diversos órganos, en el caso

del Comité Coordinador, este desempeña la actividad de prevención, a través del desarrollo de dos funciones directas: la coordinación de los órganos y el diseño de políticas. Pero, además, puede realizar otras funciones anticorrupción de forma indirecta a través de la coordinación sus órganos.

El comité de participación ciudadana persigue sus actividades anticorrupción a través de políticas de inclusión de la sociedad en la actividad anticorrupción, las cuales son desarrolladas mediante las funciones anticorrupción de participación, educación y vinculación. Por su parte el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, está facultado para realizar actividades de fiscalización con enfoque anticorrupción mediante planes y políticas de fiscalización.

De esta manera, el Sistema Nacional Anticorrupción cumple inicialmente con la función de programa integral, ya que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, proporciona la norma en materia anticorrupción bajo la temática de prevención y coordinación; en cuanto a la agencia o comisión el Sistema Nacional, bajo el Comité Coordinador cumplen con la función de agencia anticorrupción; y respecto al programa y mecanismos de monitoreo corresponde al Comité de Participación Ciudadana y al Comité Coordinador, la expedición de estos, una vez que se implemente de forma completa el sistema.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

5.1.- Introducción.

La presente investigación persiguió el estudio del combate a la corrupción y agencia anticorrupción en México mediante de la descripción y análisis del proceso de formulación de la política anticorrupción que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción. Para lo cual, se revisó la literatura en la materia con la finalidad de generar un análisis conceptual y ubicar las categorías que permitieran la descripción y análisis del objeto de estudio.

Para conseguir tal fin, se emplearon las siguientes categorías de análisis 1.- corrupción y anticorrupción a través de las cuales se llegó al análisis de las actividades anticorrupción y políticas anticorrupción como sub-categorías, mediante estas últimas se analizó los antecedentes del caso de estudio. 2.- Política pública, a través de esta categoría se abordó el análisis de la formulación de la política pública del Sistema Nacional Anticorrupción por medio de las siguientes sub-categorías: Path dependence, policy network, clivaje y coyuntura, como herramientas para describir el proceso de la determinación de la política pública anticorrupción. 3.- Agencias anticorrupción, por medio de esta categoría se describió al Sistema Nacional Anticorrupción como un modelo de agencia, para lo cual se empleó las: funciones de ACAs y características de distinción ACAs como sub-categorías.

5.2.-Antecedentes.

El desarrollo de las actividades anticorrupción en México comenzaron a tomar fuerza a finales del siglo XX, cuando los actores sociales motivados por una serie de escándalos y crisis económicas comenzaron a presionar al Gobierno Federal, en específico al Presidente de la República, para que tomara las acciones necesarias para combatir el fenómeno, sin embargo, las medidas emprendidas por el Ejecutivo Federal eran acciones indirectas de combate a la corrupción, ya que los mecanismos implementados se limitaban a tareas específicas de transparencia, fiscalización y control interno.

El gran cambio ocurrió en el año 2012, cuando el presidente electo y su partido presentaron una iniciativa para crear una comisión anticorrupción, en ese mismo año surge un consenso político (Pacto por México) en el Congreso de la Unión del cual surge una serie de lineamientos generales en el combate a la corrupción.

Saltando mínimamente el proceso político ya desarrollado en supra líneas, en el año 2016, se promulga un paquete de leyes, entre las que destaca la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual es el marco general de la entidad anticorrupción (Sistema Nacional Anticorrupción), esta norma expone los fines y objetivos del Sistema como política y expresa la configuración del Sistema como ente, al exponer su organización y funciones.

La formulación del Sistema Nacional Anticorrupción no solo fue el resultado de un conceso político a nivel nacional, sino que obedecía más a una crisis de legitimidad del Estado mexicano, como consecuencia del alto nivel de corrupción percibida por los

ciudadanos, tal como señalaron algunos índices internacionales (T.I. Corruption Perceptions Index, 2017). Eso llevo a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción como una política y ente de combate al fenómeno.

De allí el interés de conocer el tipo de estrategia que representa como política, y el modelo de agencia que conformará como organismo colegiado; a pesar de que el Sistema se encuentra en construcción, el análisis y descripción de su diseño político proporciona un catálogo para comprender su estructura y acciones anticorrupción.

5.3.- Revisión de la literatura.

Para el análisis del objeto de estudio se recopiló información documental en la materia, tal como: manuales, textos, artículos, estudios de casos, investigaciones públicas, documentos técnicos, iniciativas, recomendaciones, Convenios Internacionales, la Constitución de México y Leyes nacionales.

De la revisión de la literatura, se localizó una nutrida bibliografía sobre corrupción, que en su mayoría abarca el análisis ético, jurídico y filosófico de la corrupción, estos análisis en su mayoría abordan el estudio teórico y conceptual del fenómeno, prestando poco interés a conceptos operacionales y prácticos sobre corrupción.

Respecto al estudio anticorrupción, la literatura nacional, posee una laguna parcial, ya que los pocos trabajos, no exceden de veinte años y están dirigidos a las actividades de transparencia, rendición de cuentas y administración pública. Sin embargo, la literatura

internacional provee una serie de documentos y textos que ayudan a la comprensión de las actividades y mecanismos anticorrupción. En cuanto al desarrollo histórico del combate a la corrupción en México, existe un amplio desarrollo del fenómeno en publicaciones periodísticas y artículos de opinión, no obstante, las publicaciones de corte científico son difíciles de encontrar, ya que usualmente son investigaciones realizadas por extranjeros.

En cuanto al análisis de las políticas públicas, la literatura es abundante tanto en el ámbito internacional como nacional y se puede encontrar en manuales, artículos, libros y manuales. Por otra parte, en la última década ha emergido el estudio de las políticas anticorrupción, como un campo de las políticas públicas que busca el análisis de las actividades anticorrupción bajo un enfoque de políticas públicas.

Y por último la literatura sobre agencias anticorrupción muestra una serie de modelos, recomendaciones, esquemas y categorías para describir las actividades y funciones de las agencias anticorrupción, esta literaria resalta por su alta orientación y origen internacional, ya que gran parte de ella proviene de organismos internacionales.

5.4.- Análisis de objeto de investigación.

Como ya se menciona en el documento, para responder al planteamiento del problema ¿Cómo afecta la formulación de la política en el combate a la corrupción en México? Se utilizó un *análisis de determinación de las políticas públicas*, por lo que se empleó el análisis del *path dependence*, *policy community*, coyuntura y clivaje para analizar los elementos,

actores y procesos en la transformación de la política anticorrupción en México. En virtud de ello se generó el siguiente análisis.

5.4.1.- El SNA como una política anticorrupción.

Apegándonos a la concepción especializada UNODC (2013), Hussmann (2007), Hussmann y Hechler (2008) y COE (2013), se estableció que las *políticas anticorrupción* son: un campo de la política pública, con múltiples actores cuyos procesos se dirigen a solucionar los problemas de corrupción e ingobernabilidad mediante la creación de actividades anticorrupción.

Derivado de la literatura consultada se puede considerar al proceso y actividad, que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción como una política anticorrupción, puesto que la deliberación política incluyó un alto número de actores y los procesos políticos se dirigieron a la solución del problema público, mediante el establecimiento de la ley general del SNA, las leyes secundarias y el ente anticorrupción.

5.4.2.- La formulación como afectación en las políticas anticorrupción.

En este aspecto se realizó un análisis histórico-institucional en aspecto general sobre las políticas anticorrupción en el país, para lo cual se emplearon dos esquemas de *policy community* (uno antes del año 2000 y otro del actual proceso político), más la utilización del *path dependence* (herencias) que los actores sociales y políticos intervienen en la política del SNA venían arrastrando. El análisis de *path dependence* y *policy community*, demuestra

como los actores en el proceso de formulación alteraron la política de combate a la corrupción al pasar de una política centrada en el Poder Ejecutivo a una más abierta, en la cual la norma y la entidad de combate es el resultado de una deliberación política entre los diversos interesados y afectados. En consecuencia, el objetivo no fue definir ni combatir directamente el fenómeno, sino arreglar el problema histórico de quienes están facultados para atender la corrupción.

5.4.3.-El SNA como proceso político.

El análisis del proceso de formulación política del Sistema Nacional Anticorrupción, dirige hacia a la revisión de la propiedad del problema y por ende de la formulación e implementación de la estructura y funciones del ente anticorrupción, para tal fin se empleó el *esquema burbuja de policy network*, (actores atentos y sector implicado) de Pross (Subirats, 1992) en el que se ubican los *tres actores de incidencia política* de Makowski (2016), con el fin de comprender la incidencia de estos actores en la organización de la política.

El resultado de tal esquematización fue que solo cuatro actores del sector implicado (Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Miembros de la sociedad civil organizada “Comité de participación ciudadana”) formaron parte del diseño y formarán parte de la implementación con la excepción de la burocracia y justicia administrativa (Tribunal Federal de Justicia Administrativa), los cuales no formaron parte del sector implicado en la política.

5.4.4.- El SNA como agencia anticorrupción.

En lo relativo al SNA como una agencia anticorrupción se analizaron los siguientes puntos:

- A. El SNA como ente o agencia anticorrupción: Empleando los modelos de agencias anticorrupción de la OCDE y derivado de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), las funciones del SNA lo encuadran bajo un modelo de *Instituciones de prevención y coordinación de políticas*, ya que sus funciones son: la coordinación de órganos, prevención, emitir políticas, la integridad, la ética y organizar la fiscalización. Sin embargo, la categoría de Meagher (2004: 5) *enfoque alternativo/agencia multi-agencias*, describe mejor forma la realidad político institucional de SNA, la cual impidió la creación de una entidad que centralizara todas las funciones anticorrupción bajo un solo techo.
- B. Realidad institucional de una ACA: Lo relativo a la distinción entre una ACA y un ente de accountability Charron (2008), es evidente que el Comité Coordinador del SNA cumple todos los requisitos, ya que es órgano distinto a cualquiera en la administración con funciones anticorrupción, la duración es permanente, emplea recursos públicos, sus funcionarios están sujetos a la ley de responsabilidades, tienen la capacidad de centralizar información y es un ente públicamente conocido. Dicho de otra forma, el SNA a través del Comité Coordinador conforma una agencia anticorrupción.

Respecto a la actividad anticorrupción que desarrollo la nueva política nacional anticorrupción, se expresa las siguientes consideraciones:

- 1) En un primer momento la actividad se desenvolvió como política constituyente, ya que mediante una serie de modificaciones legislativas se cambió el régimen de fiscalización y control interno por un modelo de combate a la corrupción, por otra parte, se redireccionaron las funciones de ciertos órganos e institutos que ahora son miembros del Sistema Anticorrupción.
- 2) En un segundo momento la actividad se desarrollará a través de una política pública multisectorial ya que en la fase de integración e implementación se desarrolla la coordinación de los órganos integrantes del sistema, para el desarrollo sus funciones y atribuciones.

5.5.- Discusión.

Después de analizar el proceso histórico de combate a la corrupción de la actual política pública y contrastar la estructura del SNA y sus comités con las categorías de análisis empleadas, se obtiene que la formulación de política pública (definición, propiedad y diseño) afectaron los mecanismos para combatir la corrupción en México ya que:

- 1) Los antecedentes muestran que las políticas formuladas en la agenda gubernamental o llevadas a dicha agenda, conducía a una política y acciones anticorrupción centralizadas, ya que los actores intervinientes buscaban conservar el *statu quo*, lo que producía acciones indirectas o ineficaces al combate a la corrupción, como fueron

las denominadas campañas sexenales anticorrupción las cuales en contraste a los indicadores internacionales indican no haber generado los resultados esperados.

- 2) El desarrollo de la Reforma Anticorrupción y del Sistema Nacional Anticorrupción obedeció a un desarrollo institucional, en el cual la titularidad de la política fue dividida entre actores institucionales, políticos y sociales, produciendo un modelo de múltiples agencias de combate a la anticorrupción, el cual permite la especialización de tareas anticorrupción y el autocontrol del sistema por medio de la composición colegiada.
- 3) El Sistema Nacional Anticorrupción, cumple con los requisitos teóricos y empíricos para formar una agencia anticorrupción, a diferencia de los anteriores órganos federales (SFP, ASE, PGR), que erróneamente eran considerados como agencias anticorrupción sin poseer la estructura, funciones y tareas anticorrupción de una agencia especializada en la materia.
- 4) Bajo una categorización específica, el Comité Coordinador es el órgano que por su estructura y funciones conforma la agencia anticorrupción del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que es el comité rector del sistema y además es el órgano del sistema que cumple con las categorías para diferenciar un ente de transparencia y accountability de uno de combate a la corrupción.
- 5) La estructura de sistema fue el mecanismo a través del cual se institucionalizó las diversas propuestas de un ente anticorrupción, este aspecto le dio la característica que lo ubica como un modelo múltiples agencias frente a los modelos clásicos, lo que indica un amplio desarrollo y debate político en su construcción y no una simple implantación política, este hecho motiva la conformación de un *modelo alternativo* de agencia de combate a la corrupción.

En general la actual política anticorrupción es resultado de la deliberación de una gran variedad de actores, los cuales arrastraban un camino de dependencia que fungió como camisa de fuerza para el tratamiento del problema sobre los actores y facultades de combate a la corrupción (titularidad). Por otra parte, la nutrida deliberación permitió por primera vez la integración de un órgano de ciudadanos (Comité de Participación Ciudadana) como mecanismo de participación y contrapeso al interior de un ente de control gubernamental.

5.5.1.- Críticas y pendientes.

Una de las primeras críticas, es que la formulación de la actual política anticorrupción del SNA muestra que la preocupación de los actores intervinientes en la política pública era la composición de un ente anticorrupción, en lugar de definir y solucionar los problemas que implica la corrupción, ya que la política se centró directamente en la estructura de organización, como señala el numeral sexto de norma general del SNA (LGSNA 2017), el cual expone que el sistema tiene por objeto la coordinación de autoridades en la materia y su finalidad se limita a actividades de prevención, por lo cual cada órgano conserva sus funciones de origen.

En este orden, el Comité Coordinador se restringe a la programación del trabajo, coordinación de órganos y el establecimiento de las políticas en la materia, que la Ley General del SNA señala deben ser implementados por todos los entes públicos. Sin embargo, el numeral 113, fracción tercera, inciso *e*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2017), expone que el Comité Coordinador podrá emitir

recomendaciones no vinculantes sobre la aplicación de las políticas y programas que emita. Dicho de otra forma, el SNA normativamente solo persigue la estructura de organización de los órganos de combate a la corrupción, y no el combate directo al fenómeno ya que sus tareas específicamente anticorrupción se reducen a la prevención, control y disuasión de las faltas administrativas y hechos de corrupción como señala el inciso *b* de la citada fracción y artículo constitucional.

Otro señalamiento es que la política anticorrupción está completamente dirigida hacia el combate a la corrupción en el sector administrativo, descuidando el control judicial y el control legislativo, los cuales quedan sujetos a su propia estructura. En este aspecto el papel del Poder Legislativo y Poder Judicial se limita al contrapeso y dirección de sus respectivos órganos que forman parte del sistema anticorrupción, dejando a su arbitrio la integridad sus esferas. Por otra parte, la actual política anticorrupción además de un enfoque en la administración pública, descuidó el control electoral como un elemento más de la estructura anticorrupción, el cual debería vigilar y sancionar actores políticos que fomenten la persecución política y las redes de clientelismo en la integración de los órganos públicos.

Uno de los pendientes del Sistema Nacional Anticorrupción es el relacionado a la autonomía, ya que los organismos del SNA aun permiten su cooptación y control político, debido a que el nombramiento de los titulares del Comité Coordinador es realizado por el Ejecutivo en el caso del Secretaría de la Función Pública, Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía General. En el caso de la Auditoría Superior de la Federación, el Congreso tiene incidencia en la designación y remoción del Auditor Superior de la Federación y la coordinación y evaluación de las funciones de la Auditoría. También le

compete al Poder Legislativo el nombramiento de los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia.

Aunado a la posible cooptación política, el Comité de Participación Ciudadana como órgano de contrapeso, está limitado a presentar propuestas al Comité Coordinador, es decir sus determinaciones y propuestas no son vinculantes para el Comité Coordinador, incluso sus funciones se limitan a coadyuvar y ser vínculo con la sociedad civil. En otras palabras, su poder de contrapeso es muy limitado.

Un próximo inconveniente es el relativo a los sistemas locales anticorrupción, por una parte, la Ley General establece que los sistemas deben apegarse al modelo nacional, pero las Entidades federativas en ejercicio de su soberanía exigen la flexibilidad del modelo nacional para adecuar sus normas y estructuras organizacionales su propio contexto y cultura subnacional.

Por último, unas de las exigencias políticas y sociales es la independencia y autonomía de la Fiscalía General de la República y por ende del Fiscal Especializado en materia anticorrupción, esta idea en principio no genera ningún problema salvo cuando esta se materialice, en cuyo caso la Fiscalía Especializada pasará a modificar la estructura organizacional del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que poseerá la autonomía y facultad de investigación y persecución, elementos que bastan para comenzar por si sola un modelo de agencia anticorrupción con funciones de persecución, hecho que puede provocar cierta jerarquía y control al interior del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Bibliografía

- Ackerman John, (2007). Organismos autónomos y democracia: el caso de México. México: Editorial Siglo XXI-UNAM.
- Adam Adam Alfredo y Becerril Lozada Guillermo, (1988). La Fiscalización en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.
- Aguilar Villanueva Luis F., (1992). La hechura de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva Luis F., (2006). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica, FCE.
- Aguilar Villanueva Luis F., (2012). Política pública. D.F. México: Editorial Siglo XXI.
- Alcántara Sáez Manuel, (1994). “Cuando hablamos de Ciencia Política ¿de qué hablamos?”, Revista Uruguaya de Ciencia Política, núm. 07.
- Arellano David y Cabrero Enrique, (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público, Revista Gestión y Política Pública, vol.14 núm. 3. México: CIDE.
- Arellano Gault David y Lepore Walter, (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 61.
- Arellano Gault David, (2012). ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance. México: CIDE.

- Bauböck Rainer, della Porta Donatella, Lago Ignacio y Ungureanu Camil, (2012). ¿De las “guerras” metodológicas al pluralismo metodológico? *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 29: 11-38.
- Betanzos Torres Eber Omar, (2017). *Reforma en materia de combate a la corrupción*. México: Fondo de Cultura Económica, FCE.
- Bohórquez López Eduardo, (2015). *Sistema Nacional Anticorrupción, transparencia y gobierno abierto*. *Revista Rc et Ratio*, núm. 10, vol. VI. Poder Legislativo del Estado de México.
- Carley Michael, (1980). *Rational Techniques in Policy Analysis: Policy institute*. Great Britain: Heinemann Educational Books Ltd.
- Casanova Álvarez Francisco, (1983). *Memoria. del foro de consulta. popular para. la planeación de la empresa pública*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- Casar Pérez María Amparo, (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. México: CIDE/IMCO.
- Casar Pérez María Amparo, (2016). *México: Anatomía de la corrupción, 2ª edición, corregida y aumentada*. México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI).
- CEIGB, (2012). *Las agencias anticorrupción en el derecho comparado*, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques” (CEIGB). Documentos de Información y Análisis Unidad de Análisis de Instrumentos Internacionales. México: Senado de la República.
- Charron Nicholas, (2008). *Mapping and measuring the impact of anti-corruption agencies: a new dataset for 18 countries*, *The New Public Management and the Quality of Government Conference Goteborg, Sweden*.

- COE, (2013). *Designing and Implementing Anti-corruption Policies*, Directorate General Human Rights and Rule of Law Council of Europe.
- Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio, (2012). Diez retos de la administración pública en clave de coordinación. *Revista Espacios Públicos*, vol. 15, núm. 35, pp. 9-29. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- De Sousa, Luis, (2009). *Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance*. Florencia, Italia: European University Institute EUI, working papers RSCAS 2009/08.
- Dussauge Laguna Mauricio I., (2010). Combate a la corrupción y rendición de cuentas: Avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. En José Luis Méndez (coord.) *Políticas Públicas* (pp. 207-252). D.F. México: El Colegio de México, COLMEX.
- Espinoza Oscar, (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 17, núm. 8.
- Faya Viesca Jacinto, (1988). *El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- Fierro Ana Elena, (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos*. México: Fondo de Cultura Económica, FCE.
- Garzón Valdés Ernesto, (2003). Acerca del Concepto de Corrupción. En Vásquez y Carbonell (coords.), *Poder derecho y corrupción* (pp. 19-44). México: Editorial Siglo XXI.
- González Amuchastegui Jesús, (2003). Corrupción, democracia y responsabilidad política. En Vásquez y Carbonell (coords.), *Poder derecho y corrupción* (pp. 63-80). México: Editorial Siglo XXI.
- González Gómez Javier, (2010). La evaluación de la actividad gubernamental: Premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana. En José Luis Méndez

- (coord.) *Políticas Públicas* (pp. 143-175). D.F. México: El Colegio de México, COLMEX.
- González Martínez Luis, (2012). La sistematización y el análisis de datos cualitativos. En Mejía, R. Sandoval A. (coords.), *Tras las vetas de la investigación cualitativa*. Guadalajara, México: Editorial ITESO.
- Guerrero Olvera Miguel, (2008). *La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado. Alcances y consecuencias*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM.
- Guerrero Orozco Omar, (2000). *Teoría administrativa del estado*. México: Oxford.
- Heeks Richard y Mathisen Harald, (2012). Understanding success and failure of anti-corruption initiatives, *Crime, Law and Social Change*, Vol. 58, Issue 5, pp. 533–549.
- Hernández Domínguez Joel y Cira Bautista Graciela, (2009). Los legisladores Plurinominales en México, *Revista Epikeia, Derecho y Política*, núm. 10, Universidad Iberoamericana de León.
- Hernández Sampieri Roberto, et al., (2014). *Metodología de la investigación*, sexta edición. D.F., México: McGraw-Hill.
- Huntington Samuel, (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. España: Paidós.
- Hussmann Karen y Hechler Hannes, (2008). La construcción de políticas anticorrupción en la práctica: Implicaciones de la implementación de la CNUCC, *U4Brief*, núm. 19. Bergen, Noruega: CMI- Chr. Michelsen Institute.
- Hussmann Karen, (2007). La construcción de políticas anticorrupción en la práctica: ¿Qué se puede aprender para la implementación del Artículo 5 de la CNUCC? Informe comprensivo sobre seis estudios de caso. Bergen, Noruega: CMI- Chr. Michelsen Institute.

- Huther Jeff y Shah Anwar, (2000). *Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*, Policy research working paper 2501. Washington, DC, USA: The World Bank.
- Jann Werner y Wegrich Kai, (2007). *Theories of the Policy Cycle*. En Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (eds), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (pp. 43-62). USA: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Kaiser Max, (2014). *El Combate a la Corrupción: La Gran Tarea Pendiente en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Kaufmann, Daniel y Phyllis Dininio, (2006). *Corruption: A Key Challenge for Development*. En Stapenhurst, Johnston and Pellizo, *The Role of Parliament in Curbing Corruption* (pp. 13-24). Washington DC, USA: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Klitgaard Robert, Maclean Abaroa Ronald, H. Parris Lindsey, (2000). *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. World Bank, ICS Press.
- Klitgaard Robert, MacLean Ronald, Parris Lindsey, (2001). "Corrupción en las ciudades: Una guía práctica para la cura y la prevención". Bolivia: Aguilar.
- Knoepfel Peter, Larrue Corinne, Varone Frédéric, Hinojosa Dieck Miriam, (2007). *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*, Revista Ciencia Política, Vol. 2, núm. 3. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, UNAL.
- Kuschick Ramos Murilo, (2002). *México: elecciones y el uso de las encuestas preelectorales* Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLV, núm. 184, pp. 103-127. México: UNAM.

- Leys Colin, (1965). What is the Problem about Corruption? The Journal of Modern African Studies, vol. 3, núm. 2. Cambridge University Press.
- López Calera Nicolás, (1997). Corrupción, ética y democracia: Nueve tesis sobre la corrupción política. En Laporta-Álvarez (eds.), *La corrupción política* (pp. 117-134). España: Alianza Editorial.
- López Jaime, (2003). Normas y políticas internacionales contra la corrupción. CREA Internacional de El Salvador y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID. El Salvador: Editorial Probidad.
- Makowski Grzegorz, (2016). Anti-corruption Agencies – Silver Bullet Against Corruption or Fifth Wheel to a Coach? Analysis from the Perspective of the Constructivist Theory of Social Problems. *Journal Studia z Polityki Publicznej*, núm. 3: (11), pp. 55-78.
- Marías Aguilera Julián, (1955). La estructura social: teoría y método, Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.
- Márquez Gómez Daniel, (2017). Marco jurídico para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción: Combate a la corrupción, fiscalización y transparencia. Guanajuato, México: Novum.
- Meagher Patrick, (2004). Anti-Corruption Agencies: a review of experience, Center for Institutional Reform and the informal Sector. USA: University of Maryland, Paper núm. 04/02.
- Mény Yves, (2003). Política, corrupción y democracia. En Vásquez y Carbonell (coords.), *Poder derecho y corrupción* (pp. 123- 139). México: Editorial Siglo XXI.
- Merino Mauricio, (2013). Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México: CIDE.

- Miles and Huberman, (1994). *Qualitative data analysis*. London: SAGE.
- Morgan Gareth, (1980). *Paradigms, Metaphors, and Puzzle Solving in Organization Theory*, *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, núm. 4 pp. 605-622, Sage Publications.
- Morris Stephen, (1991). "Corruption & Politics in Contemporary México". USA: The University of Alabama Press.
- Morris Stephen, (1992). "Corrupción y política en el México contemporáneo". México: Editorial Siglo XXI.
- Morris Stephen, (2009). *Political Corruption in México: The Impact of Democratization*. Colorado, USA: Rienner.
- Morris Stephen, (2010). *Corruption & Politics in Latin America: National and regional dynamics*. Colorado, USA: Rienner.
- Nacif Benito, (2010). *El fin de la presidencia dominante: La confección de las leyes en un gobierno dividido*, en *Políticas Públicas*, José Luis Méndez, coordinador. D.F., México: El Colegio de México, COLMEX.
- Ñaupas Paitán Humberto, et al., (2014). *Metodología de la investigación cuantitativa-qualitativa y redacción de tesis*. Bogotá, Colombia: Ediciones de la U.
- OCDE, (2008), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of models*, OECD publications.
- Olvera Rivera Alberto J., (2006). *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*. México: Secretaría de la Función Pública, SFP.
- Parsons Wayne, (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

- Pegoraro Juan, (1998). La corrupción como cuestión social y como cuestión penal, Convegno: La Questione Criminale nella Società Globale". Nápoles, Italia: Facolta de Sociologia de la Universidad degli Studi de Napoli Federico II.
- Philp Mark, (2005). Conceptualizing Political Corruption. En Arnold I. Heidenheimer Michael Johnston (Eds.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. USA: Transaction Publishers.
- Pierson Paul y Skocpol Theda, (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, núm. 1, pp. 7-38. Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencia Política.
- Ramírez Sáinz Juan Manuel, (2000). Instituido e instituyente: Los actores de la innovación política en México. En Ramírez Sáinz y Regalado Santillán (Coords.), *Cambio Político y Participación Ciudadana En México* (pp. 25-56). México: Universidad de Guadalajara.
- Recanatini Francesca, (2011). Anti-Corruption authorities: an effective tool to curb corruption? En Rose- Ackerman, Susan y Søreide Tina, *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two* (pp 528-571). UK: Edward Elgar Publishing.
- Roemer Andrés y Moctezuma Esteban, (1999). Por un gobierno con resultados. México: Fondo de Cultura Económica, FCE.
- Rose- Ackerman Susan, (2001). La Corrupción y los gobiernos: Causas, consecuencias y reforma. España: Editorial Siglo XXI.
- Rose- Ackerman, Susan y Søreide Tina, (2011). *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two*. UK: Edward Elgar Publishing.

- Rose-Ackerman Susan y Palifka Bonnie J., (2016). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Roth Deubel André-Noël, (2015). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Rousso Alan y Steves Franklin, (2006). The effectiveness of anti-corruption programs: preliminary evidence from the post-communist transition countries. En Susan Rose-Ackerman & Henry R. Luce, *International Handbook on the Economics of Corruption* (pp. 247-278). USA: Edward Elgar Publishing.
- Sartori Giovanni, (1970). "Concept Misformation in Comparative Politics". *The American Political Science Review*, vol. 64, núm. 4, pp. 1033-1053.
- Schedler Andreas, (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia*, núm. 03. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI.
- Schvarstein Leonardo, (1998). *Diseño de organizaciones: Tensiones y paradojas*. Argentina: Paidós.
- Serrano Sánchez Jesús Antonio, (2016). *El control interno de la Administración Pública: ¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?* México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- Sidney Mara S., (2007). Policy Formulation: Design and Tools. En Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney (eds), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (pp. 79-89). USA: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Subirats Joan, (1992). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

- Torres Martínez Rubén, (2016). Perspectiva de la teoría de clivajes para el caso latinoamericano. *Revista Cuadernos Americanos: Nueva Época*. vol. 1, núm. 155, pp. 97-115.
- Tushman Michael L y Nadler David A. (1999). *El diseño de la organización como arma competitiva: el poder de la arquitectura organizacional*, México: Oxford.
- Uthoff López Luz María, (2009). El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917 -1932. Una aproximación, *Revista Secuencia*, núm. 74.
- UNODC, (2013). *Hacia una Primera Reflexión sobre Políticas Anticorrupción: Algunos Insumos para la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desde la Experiencia de América Latina*, Oficina Regional de UNODC para Centroamérica y el Caribe (ROPAN). Panamá.
- Vega Casillas Salvador y Castelazo José R., (2008). *Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción*, *Revista de Administración Pública Nueva Época*, vol. XLIII. México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

Referencias

AGN, Archivo General de la Nación, “La Nueva Gestión de Archivos de la Auditoría Superior de la Federación en el Marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. [noviembre de 2017, consulta obtenido de]:

<http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/reuniones/2008/regional/campeche/pdf/aav.pdf>

Animal Político, 2018. [enero de 2018, consulta obtenido de]:

<https://www.animalpolitico.com/2015/08/epn-angelica-rivera-y-luis-videgaray-no-incurrieron-en-conflicto-de-intereses-virgilio-andrade/>

CNUCC, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. [marzo de 2017, consulta obtenido de]:

https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

CPC, 2017, Comité de Participación Ciudadana. [octubre de 2017, consulta obtenido de]:

<http://cpc.org.mx/>

CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [octubre de 2017, consulta obtenido de]:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

DOF, Diario Oficial de la Federación, Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública. [noviembre de 2017, consulta obtenido de]:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5483605&fecha=19/05/2017

Grupo Fórmula, 2018. [enero de 2018, consulta obtenido de]:

<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=476198&idFC=2015>

LCNDH, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. [noviembre de 2017, consulta obtenido de]:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

LFRCF, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. [noviembre de 2017, consulta obtenido de]:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

LFTAIP, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. [noviembre de 2017, consulta obtenido de]:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

LGIPE, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. [noviembre de 2017, consulta obtenido de]:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

LGSNA, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. [junio de 2017, consulta obtenido de]:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

LOAPF, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. [noviembre de 2017, consulta obtenido de]:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_090318.pdf

LOPGR, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. [noviembre de 2017, consulta obtenido de]:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR_180716.pdf

LOTFJA, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. [noviembre de 2017, consulta obtenido de]:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>

Miguel Carbonell, “El Sistema de Responsabilidad de los servidores públicos y la supletoriedad procesal”, en Participación de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la inauguración del ciclo de conferencias organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con motivo de la publicación de la Nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 21 de mayo de 2002. [enero de 2018, consulta obtenido de]:

http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/El_sistema_de_responsabilidades_de_servidores_p_blicos_y_la_supletoriedad_procesal.pdf

PNTRCCC, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012, SFP Gobierno Federal. [octubre de 2017, consulta obtenido de]:

<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>

Proceso, 2018. [enero de 2018, consulta obtenido de]:

<https://www.proceso.com.mx/387139/la-casa-de-pena-de-86-millones-de-pesos-en-las-lomas>

RAE, 2017. [enero de 2017, consulta obtenido de]:

<http://dle.rae.es/?id=AzzkG49>

SFP, Programa Nacional 2001-2006. [agosto de 2017, consulta obtenido de]:

http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/web/programa-anticorrupcion/web/doctos/pnrctcc/2012/programas/2001-2006/10_2001_2006_combate_corrupcion_fomento_transparencia_des_admvo.pdf

SFP, Secretaría de la Función Pública. [septiembre de 2017, consulta obtenido de]:

<http://www.gob.mx/sfp>

SNA, Sistema Nacional Anticorrupción, “¿Quiénes somos?”. [febrero de 2018, consulta obtenido de]:

<http://sna.org.mx/nosotros.html>

T.I., Transparency International, Corruption Perceptions Index. [septiembre de 2017, consulta obtenido de]:

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

T.I., Transparency International. [septiembre de 2017, consulta obtenido de]:

<https://www.transparency.org>

T.M., Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. [septiembre de 2017, consulta obtenido de]:

<https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

T.M., 2017, Transparencia Mexicana, Breve Historia del Sistema Nacional Anticorrupción. [noviembre de 2017, consulta obtenido de]:

<https://www.tm.org.mx/reformasna/>

WJP, The World Justice Project, Rule of Law Index. [marzo de 2018, consulta obtenido de]:

https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf