

# > Índice

- 2 Presentación
- 3 Participantes en el conversatorio
- 4 Introducción

## 6 I. Objetivos y estructura organizativa del SNA



- De la Comisión Nacional Anticorrupción al SNA
- El SNA: un diseño institucional ambicioso e innovador, pero difícil de operar

## 14 II. Una estructura incompleta y falta de voluntad política



- Los retrasos en la construcción de los Sistemas Locales Anticorrupción

## 18 III. Los grandes desafíos del SNA en el contexto del nuevo gobierno



- Los desafíos culturales
- Los desafíos políticos
- Los desafíos operativos

## 24 IV. Para reactivar el SNA

- 27 Acrónimos
- 28 Bibliografía

# ■ Presentación

Libertad, justicia y solidaridad, son los principios que promueve la Fundación Konrad Adenauer (KAS, por sus siglas en alemán), de orientación demócrata cristiana. La principal meta de su trabajo es el fortalecimiento de la democracia en todas sus dimensiones, y con este enfoque lleva adelante proyectos en Alemania y en más de 100 países, a través de más de 80 oficinas en el mundo. En México colabora principalmente con partidos políticos afines, instituciones estatales, universidades y *think tanks*, fundaciones humanistas y organizaciones de la sociedad civil.

Las áreas de trabajo de la oficina en México son principalmente la capacitación política, el fortalecimiento del Estado de derecho, el fomento de la participación política de la sociedad civil mexicana, la promoción del modelo de Economía Social de Mercado y la política internacional y de seguridad. Asimismo, son de especial interés los temas en materia de políticas de medio ambiente, la participación política indígena, la formación de líderes jóvenes, los derechos humanos y la transición democrática en Cuba. La KAS también elabora una gran variedad de publicaciones, revistas y documentos de opinión.

En 2016, la oficina de la KAS en México lanzó un nuevo producto denominado *KAS Paper*. Se trata de una serie de documentos de análisis político que tiene como objetivo generar debates sobre diferentes problemáticas de relevancia nacional, y proponer recomendaciones

políticas de utilidad para los tomadores de decisiones. Están dirigidos a organizaciones tanto públicas como privadas interesadas en la política social, económica y ambiental. El propósito es que puedan ser utilizados como insumos en sus respectivos ámbitos de acción. Se encontrarán disponibles de manera impresa y digital en el sitio web de la KAS, para facilitar el acceso al público en general.

En noviembre de 2018 la Fundación Konrad Adenauer realizó un conversatorio y mesa de discusión en la Ciudad de México para discutir el estado actual y los retos del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México. En el encuentro se dieron cita expertos de la academia, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y organismos públicos autónomos. El objetivo fue recabar las distintas perspectivas y opiniones sobre el desarrollo de dicho mecanismo, su implementación y posibles escenarios ante la llegada de un nuevo gobierno federal. Dichas opiniones sirvieron como base para la redacción de esta publicación.

El presente documento está redactado para que su contenido y el debate que implica puedan ser explorados sin necesidad de referir a los actores específicos que abordaron cada idea. Las opiniones, comentarios y posiciones expresadas en *KAS Paper* no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer.



## ■ Participantes en el conversatorio

Agradecemos a los académicos y expertos que participaron en el conversatorio llevado a cabo el día 9 de noviembre de 2018 en la Ciudad de México, el cual hizo posible el intercambio de ideas y puntos de vista respecto al estado del Sistema Nacional Anticorrupción en México.

**Jorge Alberto Alatorre Flores:** Politólogo, maestro en Administración Pública y Ciencia Política. Primer presidente del Comité de Participación Social del Estado de Jalisco (Nov. 2017 - Oct. 2018). Desde junio de 2019 es integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

**Eduardo Bohórquez:** Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública de la UNAM. Maestro en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Desde 1999, es Director de Transparencia Mexicana, capítulo de Transparencia Internacional en México.

**Marco Fernández:** Licenciado en Ciencia Política, Doctor y Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Duke. Investigador asociado de México Evalúa, profesor-investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey y consultor para el Instituto del Banco Mundial.

**José Luis García Chagoyán:** Coordinador de la Comisión Anticorrupción de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

**José Octavio López Presa:** Licenciado en Actuaría y Maestro en Administración de Negocios del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Primer Director Ejecutivo de Transparencia Internacional, Capítulo México. Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

**Haydée Pérez Garrido:** Licenciada en Relaciones Internacionales, con estudios de Maestría en Democracia y Derechos Humanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Desde 2015 es Directora Ejecutiva de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

**Viridiana Ríos:** Doctora en Gobierno por la Universidad de Harvard. Profesora visitante en la Universidad de Purdue, e instructora de políticas públicas en Harvard Summer School. Investigadora del Mexico Institute, en Washington, D.C. Columnista de opinión de *Excélsior*.

**Joel Salas Suárez:** Licenciado en Comercio Internacional, Maestro en Ciencia Política por el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de París III-Sorbonne Nouvelle. Comisionado del INAI desde 2014.



# Introducción

los escándalos de corrupción han crecido en años recientes, en buena medida porque han ganado en difusión y porque sabemos más sobre su *modus operandi*, además de que también sabemos que involucran volúmenes exorbitantes de dinero público. Este fenómeno llevó a que finalmente en 2015 se aprobara el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) con el objeto de contar con un esquema institucional más integral y articulado para controlar la corrupción.

El diseño del SNA fue producto de una interlocución y deliberación muy intensas entre gobierno, sociedad civil y grupos empresariales, sin embargo, no se ha implantado cabalmente, en buena medida por la falta de

acuerdos entre las principales fuerzas políticas y hoy el futuro del sistema es incierto.

El propósito de este ensayo es presentar en qué consiste el SNA, cómo está diseñado y cuáles son sus objetivos y alcances, para después analizar en dónde se encuentra en la actualidad y cuáles son los grandes desafíos que enfrenta en el corto y mediano plazos. Se trata también de evaluar las oportunidades y riesgos que enfrenta en el contexto del nuevo gobierno para poder implantarse y tener un impacto en la reducción de las tramas institucionales de la corrupción. A partir de ahí, se proponen algunas recomendaciones de buenas prácticas institucionales que se plantean como indispensables para activar al SNA.

Una de las mediciones de la corrupción más reconocidas internacionalmente es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, que en 2018 colocó a México en la posición 138 de un universo de 180 países, con una puntuación de  $\frac{28}{100}$ , lo que significa una calificación reprobatoria y en la región latinoamericana solo están peor evaluados Venezuela, Haití, Nicaragua y Guatemala. Si comparamos estos datos con los de años anteriores, veremos que la percepción sobre la corrupción ha venido empeorando sistemáticamente ya que en 2017 nuestro país tenía una calificación de 29 puntos y en 2016 de 30; en tanto que en 2014 era de 35 puntos.<sup>1</sup>

La corrupción en México no es un problema nuevo, ha estado ahí desde tiempos inmemoriales, arropada por un régimen incapaz de perseguir eficazmente los efectos corrosivos de dicho fenómeno para edificar un sólido Estado de Derecho, pero también protegida por nuestra sociedad que la aceptó tácitamente, al considerar que era menos grave que la inacción gubernamental. Tal como ha reportado la 3.ª Encuesta Nacional de Cultura Constitucional de 2017 del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Au-

tónoma de México (UNAM), el 28 % de los mexicanos aprueba que un funcionario se aproveche ilegalmente de su cargo, «siempre y cuando haga cosas buenas». En el mismo sentido, 21.5 % considera que: «violiar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan».<sup>2</sup>

No obstante, los 15 años de vigencia de leyes de transparencia en México han permitido que los hechos de corrupción sean más visibles y reprobables, de suerte que el 56 % de las personas afirman que estarían dispuestas a denunciar actos de corrupción en caso de ser testigos de los mismos.<sup>3</sup> Dicho de otra manera, en el plano discursivo la corrupción es claramente rechazada, aunque eso no implica que en el día a día no se practique y menos que en las altas esferas burocráticas y privadas se haya eliminado, o al menos reducido.

Durante los últimos 20 años, los gobiernos mexicanos han desplegado esfuerzos importantes para reducir la corrupción a través de reformas legales y mecanismos de transparencia, auditoría y contraloría; sin embargo,

<sup>2</sup> Aunque los porcentajes son muy preocupantes, comparados con los datos de 2003, se observa cierta mejoría, ya que mientras en 2016 el 30 % desaprueba que un funcionario utilice su puesto en su beneficio personal, en 2003 solo el 15.7 % lo hacía. Ver Fix Fierro, Flores y Valadés, 2017.

<sup>3</sup> Latinobarómetro, 2018.

<sup>1</sup> Transparency International, 2018.

# ■ Objetivos y estructura organizativa del SNA

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

## ■ De la Comisión Nacional Anticorrupción al SNA

A pesar de que el tema de la corrupción ya ocupaba una parte central de la agenda pública desde finales del siglo XX y de que se tenía una noción general de la corrupción, entendida como «el abuso del poder delegado para obtener un beneficio personal»,<sup>4</sup> hoy sabemos que es un fenómeno complejo que involucra no solo al sector público, sino al privado. La corrupción ha tratado de comprenderse desde una heterogeneidad de enfoques y perspectivas que hacen muy complejo su tratamiento. Por lo pronto, sabemos que la corrupción no solo ocurre en las altas esferas del poder, sino también en el ámbito de las relaciones más cercanas de las personas con las oficinas gubernamentales en donde se realizan trámites y pagos de servicios y que involucran a entidades públicas y a organizaciones privadas. De ahí que, para atajarla, sea necesario desarrollar diferentes acciones y programas que involucren a diversas entidades públicas, con la participación de una sociedad civil vigilante y activa.

<sup>4</sup> La corrupción es un fenómeno complejo y de múltiples aristas, pero una definición básica de corrupción la ha planteado Transparencia Internacional. Transparency International, 2018.

Hay dos grandes maneras de comprender de qué forma se genera la corrupción. Una sostiene que la corrupción está enraizada en las percepciones, actitudes, o imaginarios colectivos, es decir, en la cultura política de las sociedades; mientras que la otra afirma que tiene un origen en las estructuras de los sistemas políticos, es decir, en los procesos, mecanismos y prácticas que se producen y reproducen en la función gubernamental, los cuales van moldeando los comportamientos de las personas. Es claro que ambas concepciones interactúan, pues la cultura política influye y orienta las funciones y las tareas gubernamentales, así como estas le dan forma a las maneras de comprender e interpretar la vida social; sin embargo, la cultura necesariamente se nutre de las formas en como actúan las instituciones y los propios funcionarios públicos. Por ello, de poco sirve que se enseñen valores como la honestidad, la integridad y el apego a las leyes si en la vida diaria dichos valores no tienen un referente práctico. Sin una correspondencia clara entre valores y prácticas, no es posible edificar una cultura que rechace tajantemente los actos de corrupción.

Esquema 1. Dos enfoques sobre la génesis de la corrupción



Fuente: elaboración propia.

Dada la interconexión entre las concepciones cultural y estructural del origen de la corrupción, las estrategias para combatirla requieren de esquemas para atacarla en ambas dimensiones, es decir, considerando elementos correctivos en materia de gestión pública, así como trabajando en la capacitación en códigos de ética que fomenten la integridad de la población y, desde luego, de los servidores públicos.

De hecho, las propuestas que en años recientes se han puesto sobre la mesa para enfrentar ese mal que corroe nuestra convivencia social han contemplado diversas formas de combinar esas dos grandes dimensiones de la corrupción.

A pesar de que en México la preocupación por combatir la corrupción venía de tiempo atrás, en el contexto de la campaña presidencial de 2012, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Peña Nieto, lanzó el Manifiesto por una Presidencia Democrática, que incluía impulsar varias reformas constitucionales para fortalecer la transparencia y el combate a la corrupción en México. Entre los puntos que planteaba el documento estaban: 1) regular la publicidad oficial para vigilar la contratación de la misma en todos los niveles de gobierno; 2) robustecer al órgano garante de la transparencia, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI) y, 3) crear una Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) como instancia ciudadana y autónoma para investigar, prevenir y sancionar casos de corrupción gubernamental en los tres niveles de gobierno. La pro-

puesta incluía hacer públicas las declaraciones patrimoniales de los mandos superiores del gobierno, las cuales serían auditadas cada año, es decir, había el compromiso de elevar el nivel de exigencia sobre los funcionarios públicos en la tarea de luchar contra la corrupción.<sup>5</sup>

Ya como presidente electo, en noviembre de 2012, sus partidos aliados, el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentaron la iniciativa de reforma constitucional anticorrupción, la cual contemplaba aprobar una Ley Federal Anticorrupción y crear la CNA, conformada por cinco integrantes nombrados por el presidente, que podían ser objetados por las  $\frac{2}{3}$  partes del Senado. La CNA estaba facultada para investigar casos de corrupción e imponer sanciones administrativas y, en caso de detectar delitos penales, dar vista al ministerio público federal o estatal. Adicionalmente, se creaba un Consejo Nacional de Ética Pública, presidido por el Ejecutivo Federal para promover acciones encaminadas a fortalecer el comportamiento ético de la sociedad.<sup>6</sup>

El propósito resultaba encomiable, combinar una entidad autónoma para investigar y perseguir las faltas administrativas con otra que promoviera valores de integridad en la función pública. Sin embargo, la propuesta fue severamente cuestionada por la sociedad civil organizada y una coalición de 32 organizaciones (OSC) presentó argumentos en contra de dicho esquema que depositaba en

<sup>5</sup> Peña Nieto, 2012.

<sup>6</sup> La iniciativa presentada por los partidos aliados, PRI-PVEM, se aprobó en el Senado en diciembre de 2013, pero se frenó en la Cámara de Diputados por la intervención de OSC.

una sola instancia todas las acciones de combate a la corrupción, poniéndola en riesgo de ser capturada por los entes públicos o privados a los que debía eventualmente investigar y sancionar. Además, no parecía conveniente que el Consejo de Ética lo integrara el propio Poder Ejecutivo, pues eso lo convertía en juez y parte.

En 2014, la coalición de OSC presentó una propuesta alternativa, basada en la convicción de que la corrupción es un fenómeno complejo que se despliega a través de mecanismos ocultos en los rincones de las oficinas públicas y que es difícil no solo de erradicar, sino de controlar. La propuesta fue armar un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para articular a varias entidades involucradas en el combate a la corrupción y potenciar su eficacia. El modelo incluía un Tribunal de Cuentas imparcial y autónomo para imponer sanciones por faltas administrativas, una Fiscalía Anticorrupción independiente y especializada para integrar y someter expedientes sobre casos de corrupción ante los jueces, además de las ya existentes Secretaría de la Función Pública (SFP) y Auditoría Superior de la Federación (ASF), a las que se otorgarían mayores facultades. El objetivo era controlar el adecuado desarrollo de las diversas funciones públicas y de las auditorías del ejercicio presupuestario, publicando sus conclusiones y hallazgos como un primer paso para evitar los actos de corrupción. A la par, se crearían instituciones para atacar la impunidad, que es la hermana gemela de la corrupción, lo cual implica dotar de cabal autonomía a fiscales y jueces en los tres órdenes de gobierno.<sup>7</sup>

Después de múltiples sesiones de trabajo entre legisladores y miembros de las OSC, en mayo de 2015 se aprobó la reforma al artículo 113 de la Constitución que estableció que el SNA fuera la instancia de coordinación entre las autoridades competentes en las diversas tareas de prevención, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de los recursos públicos, en los tres niveles de gobierno.

A partir de concebir a la corrupción como un fenómeno sistémico y endémico, arraigado en las reglas y los procedimientos de las dependencias y entidades

públicas y que estaba lejos de depender solo de malas prácticas individuales de funcionarios públicos o de particulares, se elaboró un sistema con un novedoso diseño institucional. El órgano rector del SNA incorpora a los titulares de los seis entes públicos de los tres poderes que tienen alguna injerencia en la complicada tarea de combatir la corrupción. Dicho órgano está presidido por el ciudadano que, a su vez, preside el Comité de Participación Ciudadana (CPC). Para no dejar la energía y supervisión ciudadana en los márgenes de la institución, el CPC se inserta directamente en el propio órgano rector —el Comité Coordinador— del SNA para activarlo, impulsar la cooperación entre las partes y hacer efectiva su vinculación con la ciudadanía. El CPC es el vehículo de conexión entre las autoridades del SNA y los ciudadanos y sus organizaciones. Al ser de carácter nacional, este esquema se replica en cada una de las entidades federativas.

El SNA es un modelo complejo de articulación institucional que persigue cuatro grandes objetivos:

- 1) evitar la fragmentación de los esfuerzos institucionales del combate a la corrupción que no había permitido a las autoridades articular eficazmente políticas públicas coherentes y efectivas;
- 2) fortalecer los pesos y contrapesos entre diferentes agencias gubernamentales con alguna responsabilidad en la lucha contra la corrupción, incluyendo mecanismos de control interno del gobierno, de control externo sobre el presupuesto público, de articulación de las responsabilidades públicas y de imposición de sanciones;
- 3) construir inteligencia institucional para detectar, prevenir, corregir y castigar prácticas de corrupción, atacando sus causas y no solo sus consecuencias, a fin de no quedarse en un enfoque meramente punitivo;
- 4) impulsar la participación de la sociedad civil a través de una agencia que vincula a la sociedad con las autoridades para colocar sus demandas en la agenda del sistema y ejercer una suerte de contraloría social.<sup>8</sup>

El SNA se erige sobre dos grandes pilares y un principio transversal que pone a la información en el centro de su operación:

- 1) la coordinación entre los diversos órganos encargados del combate a la corrupción en los ámbitos federal, estatal, municipal y de la Ciudad de México;
- 2) la intervención permanente de los ciudadanos y la sociedad civil organizada, a través del CPC.

El principio transversal implica la construcción de sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información generada por las instituciones competentes en el control de la corrupción en los tres órdenes de gobierno. El planteamiento es que sin información que se interconecte y sea comparable es imposible detectar los tramos complejos por donde corre la corrupción. Dichos sistemas de información se alojan en la Plataforma Digital Nacional que cuenta, al menos, con seis grandes bases de datos (ver esquema 2).

### Esquema 2. Plataforma Digital Nacional

1. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
2. Sistema de los Servidores Públicos que intervengan en contrataciones públicas.
3. Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados.
4. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.
5. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.
6. Sistemas de Información Pública de Contrataciones.

Fuente: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, artículo 49.

En los dos años de vida del SNA, y aun antes de que la Plataforma Digital Nacional esté implantada y operando con las seis grandes bases de datos, ya es clara la necesidad de incorporar otros sistemas de información que resultan esenciales para explorar los terrenos ocultos por donde se esconden los entramados de la corrupción. Me refiero, por ejemplo, a aquellas bases de

datos sobre lavado de dinero que maneja la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), o sobre evasión fiscal y *empresas fantasma* a cargo del Sistema de Administración Tributaria (SAT), ambos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Desde luego que su eventual incorporación a la Plataforma dependerá de una modificación legal a la Ley General del SNA, o al menos de un Acuerdo del Comité Coordinador.

### El SNA: un diseño institucional ambicioso e innovador, pero difícil de operar

En 2016, un año después de la reforma constitucional que estableció el SNA, se aprobaron siete leyes secundarias para regular su funcionamiento básico. Ello fue una demostración de que la presión ciudadana había sido eficaz para lograr los cambios normativos, en buena medida por los escándalos de corrupción que ya para entonces habían salido a la luz pública (Casa Blanca, exgobernadores de Veracruz, Quintana Roo, Chihuahua) y porque involucraban también acusaciones de corrupción política, es decir, de desviación de dinero público hacia campañas electorales. La intervención de las OSC fue una muestra de que tenían la cohesión y la legitimidad suficientes para impulsar dicho diseño institucional. Las siete leyes abarcan desde el marco general del SNA, la profundización de la legislación sobre responsabilidades administrativas, así como modificaciones a las disposiciones legales de cada una de las instancias del sistema<sup>9</sup> (ver esquema 3).

Cabe recordar que estas reformas legales no eran las únicas que tenían que emitirse para abordar las distintas áreas y competencias del SNA, pero sí eran las principales. Quedaron pendientes otras como, por ejemplo, las leyes relativas a contrataciones y obra pública, que abarcan zonas particularmente vulnerables a actos de soborno o peculado.

Los objetivos del SNA son: homologar normas, principios y procedimientos en todo el país para combatir la corrupción, reducir las brechas en cuanto a capacidades técnicas de los servidores públicos para detectar, investigar y sancionar actos de corrupción; en el enten-

<sup>7</sup> IMCO Staff, 2014.

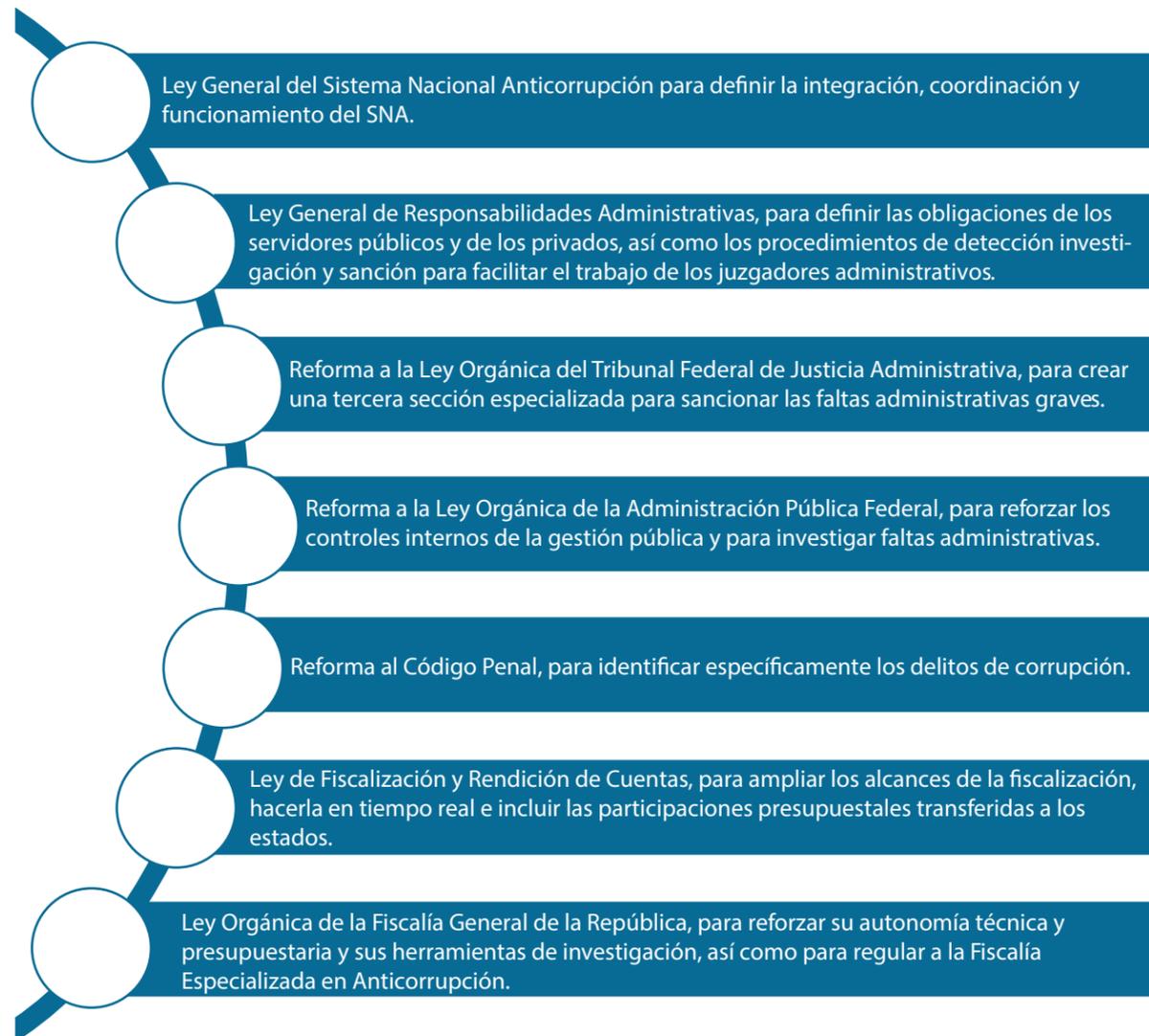
<sup>8</sup> Merino, 2018.

<sup>9</sup> IMCO Staff, 2016.

dido de que no es suficiente castigar a los corruptos, sino que hay que modificar las prácticas administrativas que incentivan a la corrupción. Hay que recordar que es frecuente que los servidores públicos justifiquen sus ac-

tos ilegales, o sus complicidades en el desvío de recursos públicos, señalando que son rehenes del sistema, que les impone cierto tipo de conducta, frente al cual solo queda subordinarse para sobrevivir.

Esquema 3. Las siete leyes del SNA



Fuente: elaboración propia con base en [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016).

Al estar enfocado a la coordinación interinstitucional, el órgano rector del SNA —el Comité Coordinador— está compuesto por los titulares de las entidades que tienen alguna competencia o función en el control de la corrupción: la SFP, la ASF, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (FEA), el Instituto Nacio-

nal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y una séptima silla que ocupa el presidente del CPC. El titular de la Secretaría Ejecutiva que es el órgano auxiliar del Comité Coordinador funge como su secretario, (ver esquema 4).

Esquema 4. Comité Coordinador del SNA



Fuente: elaboración propia con base en la LGSNA.

Las mayores expectativas del novedoso diseño del SNA están depositadas, primero, en la única instancia pública de nueva creación que es la Fiscalía Especializada en el Combate Anticorrupción, encargada de desahogar las investigaciones sobre los delitos de corrupción que le presentan tanto la SFP como la ASF para identificar a los responsables y someterlos a los jueces con el fin de, eventualmente, ser sancionados. En segundo lugar,

la conformación del CPC, con cinco ciudadanos, nombrados por ciudadanos (Comité de Selección) a través de un procedimiento abierto y transparente, el cual no cuenta con un aparato burocrático o con recursos presupuestales, pero tiene facultades para impulsar la agenda anticorrupción en un ejercicio de interlocución permanente con ciudadanos organizados y con los entes públicos del Comité Coordinador. Los miembros del

CPC son sujetos del régimen de responsabilidades públicas (artículo 108 constitucional), pues a pesar de ser una instancia ciudadana está inserta en un andamiaje institucional que lo obliga a asumir responsabilidades semejantes a las de los funcionarios públicos, aunque sus miembros lo sean. Es un ejemplo del carácter innovador del SNA y una consecuencia del consenso social que ha ganado en México la demanda de los ciudadanos de tener una incidencia cada vez más determinante en los asuntos públicos.

Debido a que la agenda anticorrupción (políticas, lineamientos, actuaciones, etcétera) debe ser aprobada por el Comité Coordinador, cuyo presidente ciudadano solo tiene un voto, el CPC está obligado a respaldar sus posiciones en la capacidad de presión de las OSC. Solo así puede convencer a sus compañeros de los seis entes públicos en el órgano rector de sumarse a sus propuestas ciudadanas.<sup>10</sup> En otros términos, el encargo dado al presidente del CPC de encabezar el Comité Coordinador cobra sentido únicamente si logra armar el impulso ciudadano detrás de él para traducirlo en una acción de coordinación institucional. Se trata de un gran desafío innovador, difícil de operar, ya que debe poner a interactuar a una instancia ciudadana sin estructura operativa ni recursos públicos, con autoridades establecidas con sus propias funciones y objetivos y, por supuesto, su presupuesto y con agendas particulares en la materia, que no suelen estar dispuestas a compartir.

De hecho, la primera propuesta de agenda específica que llevó la presidenta del CPC a la segunda sesión ordinaria del Comité Coordinador fue rechazada contundentemente. El planteamiento, con base en el artículo 23, fracción XVIII de la LGSNA, era que el Comité Coordinador emitiera un exhorto para que las autoridades competentes informaran sobre el espionaje telefónico a periodistas, activistas y líderes sociales, por una indebida utilización de una herramienta informática conocida como Pegasus, que diversas dependencias del gobierno federal facultadas para utilizarla en labores de per-

<sup>10</sup> El CPC sería integrado por cinco ciudadanos nombrados por un Comité de Selección de nueve personas, nombrado a su vez por el Senado de la República de entre representantes de organizaciones de la sociedad civil, la academia, los colegios profesionales y asociaciones empresariales. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, artículo 18.

secución del crimen habían usado para otro propósito. La propuesta del exhorto fue rechazada por los cinco integrantes del Comité Coordinador con el argumento de que no estaba probado que el asunto hubiera implicado la desviación de recursos públicos, o que hubieran participado funcionarios en el posible ilícito.<sup>11</sup> El Comité Coordinador perdió una oportunidad de oro para mostrar que estaba dispuesto a asumirse como cabeza del combate a la corrupción, simplemente demandando información sobre un asunto que involucraba el uso de recursos públicos (adquisición del *software*) en actos que violentaban derechos humanos de primer orden como que el Estado intervenga las comunicaciones privadas de personas críticas al gobierno en turno.

Las grandes expectativas depositadas en el CPC como cabeza de todo el SNA no se correspondían con sus limitadas facultades, ni con su falta de recursos financieros y operativos. No obstante, apoyado en la infraestructura de sus grandes aliados, las OSC, la academia, e incluso asociaciones empresariales, el CPC fue capaz de cumplir en tiempo y forma con sus tareas iniciales de carácter institucional, a saber:

- 1) desarrollo de un proceso, abierto al escrutinio ciudadano, para seleccionar una terna de candidatos a secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva del SNA (SESNA), para que el órgano de gobierno de la misma decidiera a quien nombrar. Dicha Secretaría es el brazo ejecutivo del Comité Coordinador y está encargada de materializar todas sus decisiones. El nombramiento del secretario técnico cumplió con el calendario previsto en ley y el nombramiento quedó firme en mayo 2017;<sup>12</sup>
- 2) elaboración de un proceso de análisis y deliberación con el fin de crear los formatos para publicar las declaraciones patrimoniales y de intereses,

<sup>11</sup> El artículo 23 de la LGSNA señala que el CPC podrá solicitar al Comité Coordinador la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública. Los exhortos tendrán por objeto requerir a las autoridades competentes información sobre la atención al asunto de que se trate. Segunda Sesión Ordinaria del Comité Coordinador del SNA, 3 de julio 2017.

<sup>12</sup> El órgano de gobierno está integrado de la misma manera que el Comité Coordinador. Ver Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, artículo 33.

los cuales serían sometidos a la aprobación del Comité Coordinador del SNA. Después de prácticamente año y medio de trabajo con la SFP y el apoyo técnico del Banco Mundial, además previo proceso de consulta con la academia y las OSC, así como una revisión puntual del INAI que es el organismo encargado de la protección de los datos personales, finalmente los formatos fueron aprobados y publicados en el DOF en noviembre 2018;<sup>13</sup>

<sup>13</sup> El CPC propone al Comité Coordinador la emisión de los formatos de declaraciones patrimoniales y de intereses que serán públicas, salvo los rubros que puedan afectar la vida privada o los datos personales. Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, artículo 29.

- 3) impulsar un esquema de trabajo para elaborar la Política Nacional Anticorrupción, a partir de una interlocución amplia con instituciones públicas y OSC. Dicho documento fue producto de un largo proceso deliberativo, coordinado por el CPC y diversas OSC que incluyó una consulta abierta de carácter nacional y la realización de ocho foros regionales. El documento se presentó públicamente por parte del CPC en diciembre 2018.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Para inicios del 2019 cuando vendría el relevo en la Presidencia del CPC, solo faltaba que el documento fuera aprobado por la Comisión Ejecutiva, compuesta por cuatro integrantes del CPC y el secretario técnico, para después ser sometido al Comité Coordinador. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, artículo 21, inciso VII.

# Una estructura incompleta y falta de voluntad política



Uno de los primeros problemas que enfrentó el SNA para desplegar todo su potencial institucional fue el retraso en los nombramientos del FEA y de los 18 magistrados del TFJA (de la Tercera Sección y las cinco Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas), con lo cual el sistema no podía quedar plenamente instalado. La LGSNA preveía que todos los nombramientos estuvieran listos a más tardar el 18 de julio de 2017, un año después de promulgadas las siete leyes secundarias del SNA.

El incumplimiento se debió a la falta de voluntad política de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para realizar procedimientos abiertos y vigilados, con participación de la sociedad civil, para que los seleccionados contaran con una buena base de legitimidad y con la autonomía suficiente para no quedar expuestos al riesgo de ser capturados por el gobierno o por las fuerzas políticas.

El Presidente de la República cumplió con enviar la lista de los 18 magistrados especializados del TFJA al Senado para su ratificación en la fecha establecida, pero la propuesta careció de motivación alguna y no se dio a conocer siquiera la lista completa de los aspirantes originales, a partir de la cual se había hecho la selección.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> El artículo quinto transitorio de la LGSNA señalaba que el titular

El CPC presentó una moción a la Mesa Directiva del Senado para solicitar que se cumpliera con el principio de transparencia y de justificación abierta de la decisión presidencial, ya que existía el compromiso de que así se integrarían todas las piezas del SNA. La respuesta a la demanda del CPC fue frenar el proceso, demostrando la renuencia no solo del partido en el poder sino de todos los partidos, a dejar a las instituciones del sistema en manos de personas con independencia probada.

El nombramiento del FEA fue un procedimiento doblemente complicado porque, al ser una instancia dependiente de la Fiscalía General de la República (FGR) (establecida por la reforma constitucional de 2014), transitoriamente debía ser nombrado por las  $\frac{2}{3}$  partes del Senado. Las OSC demandaron que se realizara un proceso abierto al escrutinio de la sociedad; sin embargo, el trayecto para el nombramiento del FEA fue una y otra vez aplazado ya que, aunque se conformó una lista inicial de 32 aspirantes que cumplían los requisitos formales de ley, no existía consenso entre las fuer-

del Ejecutivo Federal debía enviar sus propuestas de los 18 magistrados del TFJA al Senado a más tardar en el periodo ordinario de sesiones del Congreso inmediato anterior a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es decir, el 30 de abril de 2017.

zas políticas en las comisiones unidas<sup>16</sup> para someter un candidato al pleno senatorial, ni se contaba con el respaldo de las OSC.<sup>17</sup>

Un problema adicional de la selección del FEA fue que al ser parte de la estructura de la FGR, se hizo depender del nombramiento de este, lo cual también provocó grandes cuestionamientos por las resistencias del gobierno para atender las demandas de cabal autonomía e independencia de parte de las OSC (#FiscalíaQueSirva y #VamosporMás). El reclamo era que la procuración de justicia no podía responder a los dictados del presidente, es decir, el fiscal general tenía que ser una persona sin lazos de lealtad al Ejecutivo Federal, sobre todo porque desde 2014 ya era un organismo constitucional autónomo.<sup>18</sup> También estuvo en discusión la elaboración de la Ley Orgánica de la FGR que regulaba su funcionamiento y era la condición previa para realizar el nombramiento del titular de la misma. Solo al final del gobierno de Peña Nieto, ya durante el gobierno de transición, las OSC volvieron a interactuar con los legisladores para incorporar mecanismos de transparencia en los procesos de selección de los altos funcionarios de la FGR.<sup>19</sup>

Si bien el hecho de que el SNA no contara con todas sus piezas era un problema técnico para su cabal operación, en realidad se trataba de un problema político, porque no había voluntad de parte de los principales partidos para cumplir con la exigencia social de dotarlas de autonomía e independencia. A dicho fenómeno se le

<sup>16</sup> Las Comisiones unidas de Justicia y Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado fueron las encargadas de llevar a cabo el proceso fallido de selección del Fiscal Especial Anticorrupción. Para una relación detallada del proceso, ver Villamil, 2017.

<sup>17</sup> Para una relación del proceso fallido de nombramiento del Fiscal Especial Anticorrupción, ver Morales, 2018.

<sup>18</sup> Fue necesario que cambiara el gobierno después de las elecciones de julio de 2018 para que, aprovechando el bono democrático del presidente López Obrador y la mayoría de su partido en el Senado, finalmente se nombrara al fiscal general el 18 de enero de 2019. Vale la pena señalar que este proceso fue igualmente opaco y simulado (la terna propuesta por AMLO había sido anunciada desde que era el presidente electo). Empero, la legitimidad de origen del presidente otorgó el aval al seleccionado.

<sup>19</sup> En plena etapa de transición del nuevo gobierno, entre septiembre y noviembre de 2018, las organizaciones de la sociedad civil lograron comprometer a los legisladores para incorporar principios de transparencia en los procesos de nombramiento de los cuatro fiscales especializados de la FGR. Ver *Diario Oficial de la Federación* (14/12/2018).

identificó como «pacto de impunidad» entre las fuerzas políticas, pues parecía que a ninguno de los partidos le convenía que el FGR y el FEA carecieran de vínculos o lealtades con el gobierno que estaba en proceso de cambio por la cercanía de las elecciones de 2018.

## Los retrasos en la construcción de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA)

A los problemas para integrar el armazón institucional del SNA en el ámbito federal, se sumaron dificultades políticas para la construcción de los sistemas locales anticorrupción (SLA) en las entidades federativas. La LGSNA prevé que dichos sistemas locales se constituyan a manera de espejos del construido en el plano federal y, de nueva cuenta, uno de los primeros obstáculos para lograrlo fue que los diversos congresos estatales no cumplieron con reformar sus respectivas constituciones, ni con aprobar las leyes para quedar alineados con el SNA (Art. 36 LGSNA). Al retraso en las reformas constitucionales y legislativas se sumó la falta de acuerdos entre las fuerzas políticas en los estados para nombrar a los titulares de los diversos órganos involucrados en el control de los actos de corrupción, incluidos los propios del CPC. A los obstáculos en el plano federal, producto de los desacuerdos entre las fuerzas políticas en un contexto que gravitaba alrededor del relevo gubernamental en 2018, se agregaron los específicos de las diferentes entidades federativas, por la inminente cercanía del proceso electoral más complicado de la historia reciente por la cantidad de puestos que estaban sujetos a renovación (3,406 cargos federales y locales).<sup>20</sup>

Para inicios de 2019, es decir, más de año y medio después de lo previsto en la ley para completar el trayecto de constitución de los SLA, tres entidades aún no contaban con su CPC, seis no tenían integrado su Comité Coordinador, a tres más les faltaba el FEA y Baja California y Chihuahua carecían del magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa (ver cuadro 1). Llama la

<sup>20</sup> Además de la elección presidencial, de diputados federales y senadores, el 1 de julio de 2018, se renovaron 2,818 autoridades locales, incluyendo ocho gobiernos estatales y el de la CDMX. Ver UnamGlobal, [www.unamglobal.unam.mx](http://www.unamglobal.unam.mx).

atención el mayúsculo retraso de la Ciudad de México (CDMX) para cumplir con las disposiciones legales e institucionales del SNA ya que, además de ser la capital del país y su centro político por excelencia, en 2016 había experimentado una importante reforma democrática que modificó su estatuto jurídico para convertirla en una entidad federativa de pleno derecho, dotándola de una Constitución propia (ver cuadro 1).

La gran contradicción en el caso de la CDMX fue que el salto importante que dio la entidad entre 2015 y 2016 en su fortalecimiento jurídico-político no se correspondió con la construcción de un acuerdo entre las dos principales fuerzas políticas (el Partido de la Revolución Democrática —PRD— y el Movimiento Regeneración Nacional —Morena—) que en esos años se disputaban el dominio político de la entidad.<sup>21</sup> Ni el gobierno, todavía en manos del PRD, ni la mayoría de los legisladores de las dos bancadas mostraron interés en cumplir con el mandato constitucional y legal de construir el SLA de la CDMX.

El hecho de que durante los dos primeros años de vida del SNA no se hubiera contado con todas las piezas federales y locales previstas en ley, impidió que el SNA empezara a operar para tener un impacto positivo en el combate a la corrupción. Ello provocó que las expectativas que había despertado en los ciudadanos se fueran diluyendo, dejando que la incertidumbre plagara el horizonte del SNA.

En este contexto, el CPC comprendió que sus posibilidades de acción tendrían que emanar de su propia naturaleza híbrida, al ser parte de una instancia pública y tener funciones eminentemente institucionales, a la vez que mantener un ancla en la sociedad civil. Fue así que optó por echar mano tanto de los limitados instrumentos institucionales para desarrollar las tareas directamente establecidas en ley, como de mecanismos propiamente ciudadanos, y de la promoción de amparos, mociones o denuncias. Así, aprovechando la protección que ofrece la Constitución Política para invocar el interés legítimo de un colectivo frente a la omisión de una autoridad,<sup>22</sup> el CPC interpuso un conjunto de solicitudes de amparo ante el Poder Judicial por el incumplimiento de los congresos locales para aprobar las reformas constitucionales y legales en los plazos fijados por la Ley General del SNA.<sup>23</sup> El propósito era mostrar que las herramientas legales en manos de los ciudadanos sirven para incidir en el quehacer público. Esa era, de hecho, la idea nodal detrás de la estructura y la mecánica organizativa del SNA que combinaba la participación de autoridades con la de ciudadanos como modelo para generar confianza y legitimidad.

Las dificultades para desplegar el potencial institucional del SNA no solo derivaron de lo incompleto de su estructura, sino de la falta de reglas y mecanismos para impulsar la coordinación entre los integrantes del sistema.

Es cierto que la coordinación está prevista como el primer objetivo de la LGSNA (Art. 1.I), pero dado que cada una de las autoridades que componen el Comité Coordinador pertenecen a instancias que tienen su propio marco legal que define sus atribuciones, funciones y obligaciones en particular, es difícil que subordinen sus intereses y objetivos particulares a los fines de la colaboración.

Esta circunstancia provoca que cada entidad o dependencia del SNA sea celosa de sus facultades, de las tareas que tiene encomendadas y de sus respectivas agendas y que no esté dispuesta a subordinarlas a los objetivos de una coordinación que está prevista en la LGSNA, pero que carece de reglas concretas para llevarse a cabo. La coordinación, que es la lógica central del SNA, solo puede cristalizar si cada uno de los integrantes se convence de que no condiciona sus ámbitos de acción, ni los desdibuja, o sacrifica, sino que los potencia. Mientras esas reglas de coordinación no existan, esta seguirá entendiéndose como un conjunto de tareas impulsadas individualmente que se someten a la consideración y la aprobación colegiada del órgano rector. En el mejor de los casos, se trata de acciones convenidas por todos, pero no articuladas con base en objetivos y procesos, a manera de una política pública derivada de la coordinación interinstitucional.

La oportunidad para diseñar un marco puntual de coordinación está en la Comisión Ejecutiva de la SESNA<sup>24</sup>

que tiene la facultad de proponer «bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos».<sup>25</sup> Esta labor es parte de las asignaturas pendientes que tendrán que realizarse en el futuro próximo.

En suma, lo incompleto de su estructura, la falta de reglamentación específica para impulsar la coordinación y el hecho de que la legitimidad del CPC como expresión ciudadana dependa del respaldo de OSC son factores que, al inicio de 2019, inyectaban incertidumbre al futuro cercano del SNA.

El SNA es una institución en formación tanto en lo relativo a su estructura local y federal, como en sus reglas de actuación y su puesta en práctica. Empero, para reanimar la confianza de los ciudadanos en este andamiaje institucional, el SNA tiene que dar muestras de que funciona, es decir, de que empieza a castigar a quienes están involucrados en actos de corrupción que son parte de redes de complicidades que, a su vez, están cobijadas por redes políticas. Se trata de una tarea de grandes dimensiones que requiere del respaldo decidido del nuevo gobierno, instalado en diciembre de 2018, como requisito indispensable para darle articulación a las instancias y mecanismos que pueden lograr atacar frontalmente la corrupción.

Cuadro 1. Entidades con elementos faltantes en sus SLA

Comité de Participación Ciudadana	Comité Coordinador	Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción	Magistrados Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Secretaría Ejecutiva
Campeche Chiapas CDMX	Campeche Chiapas CDMX Baja California Sur Morelos	Baja California Baja California Sur CDMX	Baja California Chihuahua	Campeche Chiapas CDMX Baja California Sur Morelos Tlaxcala Guerrero San Luis Potosí

Fuente: elaboración propia a partir de datos de SESNA, enero 2019.

<sup>21</sup> A partir de 1997 en que el D.F. tuvo autoridades electas, el PRD se convirtió en la fuerza hegemónica de la ciudad. Al escindirse en 2015 y dar lugar a Morena, el D.F. se convirtió en la zona de disputa entre las dos fuerzas políticas hasta que, en 2018, finalmente Morena desplazó al PRD.

<sup>22</sup> El precedente de un amparo en contra de la omisión legislativa fue la resolución de la Primera Sala de la SCJN en el asunto sobre publicidad oficial, promovido por ARTICLE 19. Ver ARTICLE 19, 15 de noviembre 2017.

<sup>23</sup> Los amparos fueron admitidos y resueltos favorablemente al CPC.

<sup>24</sup> La Comisión Ejecutiva de la SESNA está integrada por el secretario técnico y el CPC (excepto quien lo preside), y tiene a su cargo generar los insumos técnicos necesarios para que el Co-

mité Coordinador realice sus funciones. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, artículos 30 y 31.

<sup>25</sup> Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, artículo 31, inciso V.

# Los grandes desafíos del SNA en el contexto del nuevo gobierno



A dos años del inicio de SNA, en el marco del nuevo gobierno, este enfrenta importantes desafíos para asentarse como andamiaje institucional capaz de combatir la corrupción, no solo en sus consecuencias, sino en sus causas. Los desafíos abarcan tres dimensiones que interactúan entre sí, volviendo más complicada la tarea de hacerlo funcionar. Me refiero a: 1) los desafíos más generales que son de carácter cultural; 2) los desafíos políticos que se desprenden del propio cambio de gobierno y, 3) los desafíos operativos que se derivan de las características del modelo de cooperación interinstitucional.

## Los desafíos culturales

La corrupción es un fenómeno ancestral en nuestro país, pero no es de origen cultural, es decir, no es producto de nuestra peculiar visión del mundo ni de visiones o percepciones heredadas de nuestros ancestros que nos hacen proclives a ella. La corrupción en México es un fenómeno social de carácter estructural que se ha anidado en la operación de un sistema político que ha negociado el Estado de Derecho y el imperio de la ley para su supervivencia. Empero, la corrupción tiene una dimensión cultural, ya que las prácticas sociales que la procuran y la

esconden han ido generando en la población una forma de entenderla y de reaccionar ante ella, con actitudes complacientes o, si se quiere, minimizando sus efectos nocivos sobre nuestras formas de convivencia.

La llamada «pequeña corrupción»<sup>26</sup> que se practica en el terreno de la relación directa entre la autoridad y la población, es decir, en la tramitación de pagos o servicios públicos, se explica como un factor de compensación por las deficiencias técnicas y la falta de salarios adecuados de los servidores públicos. La corrupción resulta funcional a un sistema burocrático que es ineficaz, por ello, sobornar a un servidor público para agilizar un procedimiento administrativo es visto, más que como un acto ilegal, como una forma de equilibrar no solo los malos salarios de dichos empleados, sino su falta de habilidades y conocimientos técnicos para atender a la población con agilidad y profesionalismo. La continuidad de estas prácticas se debe a que ni se castigan ni se corrigen, «son parte del sistema», lo cual se convierte en un incentivo para que se recreen permanentemente, sin que sean vistas como acciones ilegales e indebidas.

El respaldo cultural a los actos de corrupción se explica por la forma como la población se relaciona con el De-

<sup>26</sup> En inglés el término es *petty corruption*. Ver *Grand vs petty corruption*.

recho y con la autoridad. Si la confianza es el piso básico en esta relación, la ley se concebirá como un manto protector de todos los ciudadanos y no solo de los poderosos. Si lo que priva en la relación entre la población y sus autoridades es la desconfianza, la conducta de las personas estará motivada —y hasta justificada— por la búsqueda del beneficio personal y no la del conjunto social. Dicho de otra manera, si el comportamiento recurrente de la población es tolerante con la corrupción es porque existen prácticas constantes de atropello a la legalidad que se han hecho rutinarias porque no son sancionadas, ni tampoco reprobadas socialmente.

Estas prácticas han ido alimentando percepciones permisivas frente a la corrupción, independientemente de que las personas tengan claro que son acciones contrarias a la ley, es decir, la tolerancia hacia actos de corrupción no implica que las personas desconozcan que son actos ilegales e indebidos.

De acuerdo con la 3.ª Encuesta de Cultura Constitucional mencionada más arriba, en 2016, al preguntar a la población abierta por qué respetar y obedecer las leyes, el 38 % respondió que porque beneficia a todos; el 8.5 % porque no quiere ser criticado; el 12.1 % afirma que lo hace para evitar daños a su familia y solo el 16.6 % sostiene que es para evitar castigos.<sup>27</sup> Es decir, prácticamente  $\frac{2}{5}$  partes de la población se vinculan con la aplicación formal de la ley que es proteger a todos, es decir, no se animan a opinar diferente a lo que señala la norma, ni a reconocer que estarían dispuestas a no acatarla, pero solo discursivamente. En cambio, menos del 10 % afirma que obedece la ley para no exponerse a la reprobación social, lo que prueba que cometer actos ilegales no expone al infractor a un rechazo social.

Para ilustrar este fenómeno de aceptación tácita, que no explícita, a no cumplir con la ley porque esta se aplica deficientemente, o porque los servidores públicos se aprovechan de sus puestos, tomemos el ejemplo de la evasión de impuestos por parte de empresarios o de profesionistas que no declaran todos sus ingresos. El argumento que esgrimen es que no hay garantías de que el cobro de impuestos sirva para desarrollar políticas que beneficien a todos, ya que el dinero de los impuestos va a parar a los bolsillos de algunos funcio-

<sup>27</sup> 3.ª Encuesta de Cultura Constitucional, 2017.

narios públicos. La desconfianza en la autoridad justifica no apearse cabalmente a la norma que tampoco se aplica de manera generalizada y objetiva.

Otro ejemplo es el que ha documentado Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) sobre el pago de tenencia de vehículos de la CDMX en estados vecinos como Morelos, en donde dicho impuesto no se cobra, porque cada entidad lo determina por sí misma desde 2012. Aunque no está prohibido adquirir las placas de los vehículos y pagar el respectivo impuesto en otra entidad, hacerlo es una manera de no cumplir con la ley porque si se posee un auto que circula en la CDMX, en donde sí existe un impuesto vehicular y no se paga, se incumple la ley y con ello se afecta al erario de la ciudad y en consecuencia, aquellos programas que están previstos para ser cubiertos por dicha recaudación.<sup>28</sup> El estudio realizado por MCCI demostró que los propios diputados de la Asamblea Legislativa de la CDMX habían aprovechado ese resquicio legal para no pagar el impuesto de tenencia vehicular.

En Petróleos Mexicanos (Pemex), el robo de combustible a través de perforaciones a los ductos que lo trasladan es una práctica conocida desde hace más de 10 años, pero en enero de 2019 uno de los casos de robo, en el estado de Hidalgo, terminó en una tragedia que dejó más de 130 muertos. Las opiniones que se expresaron a través de las redes sociales son un ejemplo de la forma en que los ciudadanos se relacionan con las leyes y sus autoridades. Mientras que para algunos el enojo frente a los robos los llevó a manifestar que quienes habían muerto se lo merecían por ser ladrones de gasolina, para otros no era un acto reprobable porque había que entender que las personas delinquían como consecuencia de la pobreza y la desigualdad existentes.

Las dos expresiones dan cuenta de reacciones poco meditadas o racionales, por ello, lejos de reclamar una investigación a fondo de lo sucedido —porque no se confía en que esta tenga resultados concretos— la reacción social oscila entre el hartazgo por la impunidad o la conmiseración por los necesitados. No se exige que se identifiquen a los responsables, sino que sim-

<sup>28</sup> El estudio calcula que el erario de la CDMX pierde por esta práctica entre mil y dos mil millones de pesos al año. Ver González Caraza, 2017.

plemente se emiten juicios, porque no se confía en que se apliquen las normas para identificar y sancionar a los culpables de las muertes.

En respuesta a este flanco cultural de la corrupción, es casi un lugar común afirmar que para controlarla es necesario edificar una cultura de la legalidad que arroje y guíe las relaciones entre la población y sus autoridades e instituciones públicas. Ello significa que es necesario sembrar valores y principios en el imaginario colectivo, para que las conductas sociales estén en sintonía con ellos y eventualmente se genere una reprobación social frente a la violación de las normas, tanto de parte de funcionarios públicos, como de cualquier particular.

Es difícil estar en contra de que se eduque en valores desde la temprana edad, pero así como la corrupción no está indefectiblemente arraigada en nuestras conductas, tampoco puede combatirse solo con educación cívica si los principios que se transmiten no se corresponden con las acciones sociales y las prácticas institucionales del día a día. De poco servirá la educación si no está en correspondencia con los desempeños institucionales y, en cambio, la falta de sintonía entre enseñanzas y prácticas sociales reales sí generarán que impere el cinismo. ¿De qué sirve transmitir valores como la honestidad o el apego a las leyes si al salir a la calle nos topamos con conductas que los contradicen y que no son castigadas por las autoridades, ni reprobadas socialmente?

Para atender la dimensión cultural de la corrupción, los gobiernos en nuestro país han promovido códigos de ética en las entidades y dependencias público-gubernamentales para recordar a los servidores públicos cuáles son las buenas prácticas que deben observarse porque convienen para tener un ambiente de trabajo de respeto mutuo y para animar conductas probas. Hasta hoy, estos códigos son solo buenas intenciones.

El presidente López Obrador ha subrayado enfáticamente que está empeñado en fomentar actitudes que se apeguen a dictados de buen gobierno, de solidaridad y de convivencia social y para ello ha propuesto redactar una Constitución Moral para darle gran relieve a su campaña de transmisión de valores para combatir la corrupción. Sin embargo, constitución y moral son dos conceptos de naturaleza distinta que no comparten ni propósitos, ni procedimientos.

Una constitución no puede ser moral porque este es un término que alude a valores que rigen la vida interna de las personas, es decir, una esfera en la que el Estado no debe entrometerse so pena de pisotear las garantías individuales básicas. Puede ser que haya una buena intención detrás de la idea de la Constitución Moral, el problema es que se pretenda darle carácter obligatorio y sancionable, como a cualquier norma legal, porque se corre el riesgo de que se convierta en una fórmula de adoctrinamiento de la población.<sup>29</sup>

### Los desafíos políticos

El arribo del nuevo gobierno en diciembre de 2018, respaldado por una base electoral mayoritaria y activa, dotó de gran legitimidad al liderazgo personal de López Obrador forjado durante 18 años de movilizaciones. La confianza depositada en su persona y el hecho de que la lucha contra la corrupción fuera su oferta central de campaña explica por qué el triunfo de AMLO cambió la ecuación que había orientado a la reforma constitucional y legal que derivó en la creación del SNA en 2015.

En aquel momento, la caída importante en la popularidad del gobierno de Peña Nieto, provocada por el escándalo del conflicto de interés detrás de la Casa Blanca y por la dramática desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, explica que fueran las OSC quienes tuvieran la legitimidad y la cohesión necesarias para presionar al gobierno a favor de un esquema de articulación institucional para el combate a la corrupción. Con el triunfo de López Obrador en 2018, la legitimidad para dictar la estrategia del combate a la corrupción se corrió hacia el lado del gobierno, limitando la capacidad de presión de las OSC y, sobre todo, su capacidad para mantenerse cohesionadas y para disputar eficazmente el espacio de la comunicación pública frente al discurso gubernamental. El arrastre de la figura de AMLO y su capacidad para llenar los espacios de la comunicación política, han desdibujado los reclamos de una sociedad civil que ahora se disputa con el propio presidente la legitimidad de la agenda.

<sup>29</sup> De acuerdo con la Encuesta del periódico *El Financiero* del 7 de febrero de 2019, la confianza en AMLO ascendía a 86 %. Ver Moreno, 2019.

Este fenómeno de reversión de la legitimidad impactó la definición de las prioridades y los énfasis de la agenda anticorrupción, de suerte que ganaron terreno las banderas gubernamentales, en detrimento de las promovidas por las OSC. La nueva correlación de fuerzas se evidenció en el proceso de revisión y aprobación de la Ley Orgánica de la FGR y el nombramiento de su titular que activó a las OSC para volver a ser interlocutores privilegiados de los legisladores, pero al final su influencia fue reducida y poco reconocida por la opinión pública.

En el proceso de redacción de la mencionada Ley Orgánica, participaron varias OSC que lograron incorporar algunas exigencias sobre los procesos de nombramiento; sin embargo, al final tal participación quedó opacada por la fuerza de la comunicación política del nuevo gobierno. Una vez aprobada la mencionada Ley Orgánica, el Senado elaboró el procedimiento para nombrar al titular de la Fiscalía, lo cual incluía la realización de entrevistas a cada uno de los aspirantes registrados, con el acompañamiento de las OSC, para después armar una lista de 10 candidatos que se enviaron al presidente para que él seleccionara a los tres finalistas que fueron entrevistados por los senadores para decidir por mayoría calificada quién sería seleccionado.

Si bien, el procedimiento reunió formalmente los requisitos de transparencia y acompañamiento de la sociedad civil, lo que privó al final fue la instrucción presidencial de sacar adelante el nombramiento, incluyendo a quienes ya desde la campaña electoral habían sido señalados como sus favoritos para ocupar el cargo. La brevedad de las entrevistas a los aspirantes, la falta de debate sobre sus respuestas y la imposibilidad para que las OSC tuvieran alguna intervención, dañaron la integridad del proceso, lo cual provocó que las organizaciones se rehusaran a avalar el procedimiento. Al final, la terna que envió el Presidente al Senado fue exactamente la que se había previamente anunciado y el nombramiento recayó, ni más ni menos que en quien AMLO había designado como Procurador General de la República.

Aquello que la opinión pública había rechazado firmemente durante el gobierno de Peña Nieto, es decir, la elección de un *fiscal carnal*, cercano al Presidente de la República, se impuso sin problema con el nuevo gobierno. La correlación de fuerzas que ahora colocaba

a Morena en la posición dominante no solo no tenía que considerar las demandas de una sociedad civil organizada y plural, sino tampoco a los partidos fragmentados del flanco opositor.

Otro ejemplo de las dificultades para avanzar en la consolidación del SNA fue el proceso de elaboración de la Política Nacional Anticorrupción (PNA) que se presentó como una oportunidad para enfrentar con éxito el reto político de involucrar a los gobiernos, a las diversas fuerzas políticas y a las organizaciones ciudadanas con el SNA. Dicho proyecto está encomendado al CPC (Art. 21 LGSNA) y tiene por objeto dotar al sistema de una guía o marco de acción para impulsar planes, programas, políticas, etcétera, a fin de tener un horizonte común para saber por dónde transitar eficazmente para investigar los escándalos de corrupción y empezar a desbaratar las redes que los blindan.

A pesar de que la naturaleza del CPC debía, en principio, mantenerlo al margen de las tensiones de las coyunturas políticas, el cambio de gobierno y de partido en el poder tuvo un impacto en la estrategia que dicho comité había diseñado originalmente para desarrollar, discutir y consultar al mayor número de actores y ciudadanos en todo el país con el fin de construir la Política Nacional Anticorrupción. El proceso de discusión sobre dicha política inicialmente contó con un consenso amplio de las OSC participantes, pero en la fase de transición de gobierno dicho consenso se debilitó, provocando que se conformaran distintas propuestas.

Desde los primeros meses de vida del CPC y gracias al ofrecimiento del director del Centro Espinosa Yglesias para coordinar dicho esfuerzo, se convocó a OSC y a las entidades públicas que forman parte del Comité Coordinador del SNA para formular y discutir los puntos centrales que debería contener una PNA, así como el método que debía seguirse para que se recogieran comentarios y sugerencias de los interesados en las distintas entidades federativas, de manera que el documento final fuera efectivamente una política nacional.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> El Centro Espinosa Yglesias dejó la coordinación del proyecto, en virtud de que AMLO ofreció a su director, Enrique Cárdenas, la candidatura de Morena al gobierno de Puebla, su entidad natal. Al final, no se cumplió el compromiso, pero Cárdenas ya había renunciado a la dirección del Centro y la coordinación la asumió la Red por la Rendición de Cuentas.

Después de año y medio de trabajo y gracias a que, a finales de 2017, la Red por la Rendición de Cuentas tomó la coordinación del esfuerzo conjunto, en mayo de 2018 el CPC firmó un convenio con dicha red para realizar una serie de foros estatales y discutir el primer borrador de la PNA. Sin embargo, cinco meses después, el CPC y la Secretaría Ejecutiva del SNA plantearon un nuevo esquema de trabajo para volver a elaborar el proyecto de política, abrirlo a una consulta vía internet a toda la población del país, así como someterlo a discusión en ocho foros regionales, lo que finalmente derivó en la presentación del proyecto formal de PNA en diciembre de 2018.<sup>31</sup> Al final, el contexto del cambio de gobierno no permitió que se sumaran todas las voces de la sociedad organizada en el esfuerzo de construcción de la PNA.

Los cambios en la correlación de fuerzas políticas también han afectado la mecánica del relevo anual en el CPC, a pesar de que el Comité de Selección que fue nombrado hace tres años por el Senado sigue siendo el mismo. La experiencia del Comité de Selección les ha permitido ir perfeccionando los procesos de evaluación de los aspirantes a integrar el CPC para hacerlos cada vez más abiertos al escrutinio de la población.<sup>32</sup> Sin embargo, el más reciente proceso de relevo ha sido objeto de impugnación por uno de los aspirantes, lo cual provocó que se suspendiera dicho nombramiento en tanto se resuelve el amparo interpuesto.<sup>33</sup>

Está claro que la integración del CPC en la estructura del SNA despertó enormes expectativas en la opinión pública, justamente por la legitimidad que tienen las OSC como activistas en defensa tanto de los derechos humanos, como de la construcción de un efectivo Estado de Derecho en México que requiere contar con mecanismos efectivos para combatir la corrupción y la impunidad. El universo de las OSC siempre ha sido plural, pero

<sup>31</sup> El proyecto de PNA deberá ser aprobado por el Comité Coordinador previa discusión en el seno de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del SNA. Ver <https://cpc.org.mx>

<sup>32</sup> El Comité de Selección de los miembros del CPC está integrado por nueve académicos y líderes de organizaciones que fueron nombrados por el Senado en octubre de 2016. Desde la primera ocasión en que nombraron a los primeros cinco integrantes del CPC, el Comité de Selección desarrolló un procedimiento de evaluación abierto al escrutinio público, aunque de todas maneras fue objeto de reclamaciones por quienes no habían sido favorecidos por el proceso. Ver Comité de Selección SNA, 2017.

<sup>33</sup> Ver Comité de Selección SNA, 2019.

en la edificación del SNA se formó una coalición muy cohesionada para impulsar un modelo sistémico para un problema sistémico. El reto, hoy, es si la pluralidad que caracteriza a las OSC logrará articular una posición común para darle un nuevo empujón al SNA en el contexto de un gobierno que se presenta como el campeón de la lucha contra la corrupción pero que no está abiertamente comprometido con el modelo del SNA.

Este no es el único obstáculo que enfrenta el SNA para fortalecerse y lograr su cabal implantación como herramienta de interacción institucional. Hay que tener en mente las resistencias de los diferentes aparatos burocráticos para no modificar sus costumbres institucionales que han permitido cobijar a redes aceitadas de corrupción.

### Los desafíos operativos

Como ya vimos más arriba, el gran desafío de carácter operativo reside en la complejidad estructural del SNA y su orientación integral que abarca a todos los tramos de la acción público-gubernamental en los tres niveles de gobierno. El diseño institucional es complicado y todos lo reconocen, pero tal parece que mientras que las OSC comprendieron bien lo que ello significaba, los grandes tomadores de decisiones ni lo han asumido, ni parecen estar dispuestos a hacerse cargo. Dicho de otra manera, el importante redimensionamiento institucional que implicó arrancar el SNA incompleto lo enfrentó, de entrada, con problemas que afectaron su misma instalación, la cual buscaba convertirlo en un ejemplo de un nuevo esquema para nombrar a los titulares de las instancias que lo conformaban.

El reto para lograr que el SNA empezara a operar adecuadamente derivó del hecho de que comenzó a funcionar sin que existieran lineamientos precisos para realizar los nombramientos de sus nuevos integrantes, con reglas de transparencia y vigilancia social, establecidas y conocidas por todos. Los trabajos del sistema arrancaron sin que estuvieran todas las piezas en su lugar y las grandes expectativas que generó en la opinión pública se orientaron, más que a darle seguimiento a las acciones de las autoridades que lo conformaban, a verificar si la instancia ciudadana que sí se instaló a tiempo, hacía la diferencia. Todas las fallas e insuficiencias

fueron atribuidas al diseño del SNA o al CPC y no a la falta de responsabilidad de las autoridades encargadas de hacer tanto las modificaciones legales (Ley Orgánica de la Fiscalía General) como los nombramientos de los titulares de aquellas que debían detectar e investigar los casos de corrupción que día a día salían a la luz pública.

En el contexto del nuevo gobierno, encabezado por el presidente López Obrador, un gran desafío para el SNA fue que la concepción del titular del Ejecutivo sobre la corrupción no se correspondía con la que anima al SNA. Mientras que para el SNA la corrupción es un problema sistémico que implica la apropiación de la esfera pública (decisiones, presupuestos, nombramientos) por parte de intereses privados, para AMLO la corrupción es una acción individual que cometen personas mal intencionadas y deshonestas, sin principios ni valores éticos y que tiene efectos nocivos sobre la vida pública. Por ello, desde esta perspectiva, la manera de combatirla se reduce a eliminar de la cúpula del poder a los funcionarios deshonestos y reemplazarlos por personas íntegras para que den el ejemplo y vaya desapareciendo la corrupción «de arriba para abajo, como se barren las escaleras».<sup>34</sup>

No es casual que la estrategia anticorrupción del nuevo gobierno se base esencialmente en la austeridad en el servicio público, vale decir, en recortar salarios, reducir el número de plazas en las oficinas gubernamentales y eliminar prestaciones que se consideran *privilegios*, tales como seguros de gastos médicos o de separación individualizada para los servidores públicos, entre otros. Este tipo de soluciones se logran mediante actos de voluntad política enfocados en personas, no en procedimientos institucionales, ni en redes de complicidades que forman parte de las rutinas administrativas. Las estrategias del nuevo gobierno difícilmente se pondrán en sintonía con los procedimientos complejos que prevé el esquema de coordinación institucional del SNA.

Para ilustrar esta idea, hay que recordar que cuando aún era presidente electo, López Obrador lanzó el documento “50 Lineamientos para el Combate a la Corrupción”, que se centra en las acciones necesarias para lograrlo. Estos lineamientos abarcan desde reducir recursos y apoyos a la alta burocracia, empezando por el propio Presidente de la República y por establecer

<sup>34</sup> Esta frase es utilizada insistentemente por López Obrador.

que nadie pueda ganar por encima de su salario, hasta eliminar el fuero a los altos funcionarios electos y no electos, desaparecer las pensiones a los expresidentes, cerrar la casa presidencial y abrir los Pinos al público, pasando por disolver el Estado Mayor Presidencial y vender el avión presidencial, eliminar guardias de seguridad de funcionarios, entre otros. Como parte de la lista, estableció que se hagan públicas las declaraciones patrimoniales y de intereses de los altos funcionarios.<sup>35</sup> A pesar de que este último punto ya estaba establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los lineamientos no hacen referencia alguna a la estructura institucional del SNA, es decir, no se toma en consideración dicho andamiaje institucional para inscribir ahí los lineamientos propuestos para atacar la corrupción.

Una vez en funciones el nuevo gobierno, la Secretaría de la Función Pública, que es la encargada de la oficina de Contraloría federal, anunció su principal programa anticorrupción que está en línea con lo anunciado por AMLO, aunque recoge parcialmente planteamientos del SNA. Sus cinco puntos principales son: 1) apoyar a los principales programas sociales del gobierno de la 4.ª Transformación, es decir, protegerlos de cualquier desviación clientelar; 2) impulsar una nueva cultura ética del servicio público; 3) reforzar los vínculos con la sociedad civil a través de incentivos para que se denuncien actos fraudulentos; 4) aprovechar al máximo las tecnologías de la información para evitar que en la relación cara a cara entre los ciudadanos y los servidores públicos haya posibilidad de sobornos o cobros paralelos y, 5) llevar a cabo un programa intensivo de capacitación de los servidores públicos.<sup>36</sup>

El dilema que plantea que el discurso presidencial prácticamente ignore al SNA, a pesar de que la Secretaría de la Función Pública retome dos de sus ejes rectores, radica en si el gobierno pondrá su aparato institucional al servicio del SNA, o si transitará por una vía paralela dirigida desde la SFP, lo cual implicaría echar abajo el diseño complejo del sistema, sin tener claridad sobre el esquema que tomaría su lugar.

<sup>35</sup> Ver López Obrador, 15 de julio 2018.

<sup>36</sup> Ver Secretaría de la Función Pública, 7 de diciembre de 2018.

# ■ Para reactivar el SNA

**A**l hacer un recuento de los variados desafíos que ha venido enfrentando el SNA en sus dos años de vida, es posible afirmar que para dotarlo de nuevos bríos y de un aliento de largo alcance que permita que rinda los frutos deseables, es imprescindible conjugar tres grandes factores:

- El músculo de la sociedad civil organizada;
- una reingeniería institucional para provocar un cambio en la gestión pública y en los entes encargados de luchar contra la impunidad y,
- la clara voluntad política de los gobernantes.

Aun con un nuevo gobierno que colocó el tema del combate a la corrupción en el centro de sus afanes y objetivos, si se carece de los estudios y análisis que realizan distintas OSC sobre la manera como se gastan los recursos públicos, como se adjudican los contratos de las grandes obras, como se auditan las cuentas gubernamentales, como se manejan los distintos programas sociales, etcétera, es difícil que el SNA transite por una ruta virtuosa. El compromiso activo de dichas OSC es ofrecer un insumo de primer orden para fijar adecuadamente las prioridades de la agenda anticorrupción y para darle un fuerte respaldo al CPC que es una pieza esencial para generar confianza en el SNA.

Para que prospere el SNA se tienen que desarrollar fórmulas para garantizar la independencia y las capacidades técnicas de toda la cadena de instancias federales y locales involucradas en el combate a la corrupción. Me refiero tanto a los órganos internos de control (OIC), como a las auditorías superiores, a las fiscalías anticorrupción encargadas de perseguir los delitos en esa materia y, por supuesto, a los jueces que tienen la función de determinar qué tipo de sanción se impone a los infractores. Es indispensable contar con instancias capaces de investigar, recabar pruebas y judicializar los delitos asociados a la corrupción.

Dicho de otra manera, si bien es una condición necesaria que exista la determinación de las autoridades para enfrentar la corrupción, la sola voluntad de un fuerte liderazgo personalizado como el que hoy tiene el presidente López Obrador es insuficiente para lograrlo, sobre todo porque no hay contrapesos para discutir las fórmulas complejas que se requieren para combatir la corrupción. La voluntad política, hoy, está comprometida con una estrategia particular que no se hace cargo de la complejidad de las tramas de la corrupción tanto pública como privada. Insistir en que la *austeridad republicana* es el mecanismo por excelencia para eliminar la corrupción, porque se trata de conductas anómalas de

personas deshonestas, es ignorar que es un problema del sistema político que está implantado en las añejas rutinas institucionales del poder público y que, por ello, requiere de respuestas complejas y articuladas para desarmarlo, tal como lo plantea el SNA.

La gran paradoja del contexto actual en México es que el nuevo gobierno que abanderó la causa de la lucha contra la corrupción y que por primera vez en 20 años se instaló como gobierno de mayoría, sin obstáculos en el Congreso para impulsar las políticas públicas ofrecidas en campaña, se encierre en una concepción muy limitada del problema que quiere combatir. El nuevo gobierno ignora el potencial que tiene el SNA como armazón institucional no solo para sancionar a los corruptos, sino para recuperar los activos gubernamentales robados y restituirlos a sus dueños legítimos y para corregir las prácticas que permiten que prosperen impunemente redes de corrupción en los distintos órdenes de gobierno del país.

A pesar de que el nuevo gobierno no aprecia el trabajo de las OSC en general, existe una importante masa crítica plural que sigue apostando a tener incidencia en las decisiones del poder público y que busca una interlocución fluida con las dependencias gubernamentales encargadas de alguna de las áreas del combate a la corrupción. A partir de dicho propósito es posible delinear algunas recomendaciones para extender el horizonte de las políticas de control de la corrupción y contribuir a que el SNA tenga una ruta de acción más firme.

México Evalúa es una de las OSC que ha monitoreado al SNA desde su origen y que ha propuesto líneas de acción para reforzarlo, entre las que están:

- 1) hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción, no solo completando las piezas que lo integran sino fortaleciendo los pesos y contrapesos entre ellas, al tiempo que se impulsan mecanismos de colaboración interinstitucional;
- 2) garantizar la transparencia y la participación de las OSC en la selección y designación de los titulares de los organismos del SNA;
- 3) incorporar al SNA a instancias que generan información clave para fortalecer las investigaciones sobre desviación de recursos públicos, tales como la Unidad de Inteligencia Financiera y el

Sistema de Administración Tributaria, ambas de la SHCP;

- 4) desarrollar un sistema de compras y contrataciones públicas eficientes;
- 5) impulsar la construcción de inteligencia institucional en el combate a la corrupción, mediante información accesible, intercambiable y comparable;
- 6) fortalecer mecanismos de protección a denunciantes internos.<sup>37</sup>

A esta lista vale la pena agregar la que ha elaborado Transparencia Internacional que incorpora el tema de las responsabilidades del sector privado en el terreno de la corrupción:

- 1) impulsar el registro del «beneficiario real» de las empresas en contratos con los gobiernos, es decir, incluir a socios de empresas, accionistas y propietarios y no solo a los administradores o gerentes que son empleados de las empresas;
- 2) desarrollar un mecanismo efectivo de denuncias de irregularidades administrativas, generando incentivos para denunciantes;
- 3) elaborar bases de datos inteligentes que permitan el cruce de datos bancarios y financieros;
- 4) revisar la figura del notario público y sus mecanismos de supervisión.<sup>38</sup>

Para aprovechar el trabajo analítico que han desarrollado organizaciones de la sociedad civil y la academia sobre casos escandalosos de corrupción, así como el cúmulo de información que hoy existe sobre abusos de autoridad, enriquecimiento ilícito, desvío de recursos públicos, o conflictos de interés y lavado de dinero en diferentes campos de la actividad pública y privada, es necesario impulsar un serio debate que desemboque en la elaboración de políticas públicas para mejorar el control sobre la corrupción. A este recuento hay que agregar la necesidad de conformar un servicio profesional de carrera que permita que los puestos técnicos y profesionales de los entes público-gubernamentales se concursen a través de evaluaciones imparciales y transparentes.

<sup>37</sup> Fernández Martínez y Jaime, 2018.

<sup>38</sup> Publicado en *Reforma*.

Por último y en el contexto de un gobierno de mayoría, es indispensable que se generen incentivos para formar nuevas organizaciones de activistas sociales que tomen en sus manos la investigación sobre los múltiples asuntos y escenarios por donde se cuele la corrupción, no solo en el plano federal, sino particularmente en el ámbito local que es un nivel de gobierno en don-

de los mecanismos de control internos y externos han sido particularmente débiles, cuando no francamente inexistentes. Una sociedad civil organizada más plural y diversificada territorial y funcionalmente es un activo indispensable para fortalecer los contrapesos del sistema político mexicano, si se quiere que el SNA tenga un desarrollo exitoso.



## ■ Acrónimos

<b>AMLO</b>	Andrés Manuel López Obrador	<b>MCCI</b>	Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación	<b>Morena</b>	Movimiento Regeneración Nacional
<b>CDMX</b>	Ciudad de México	<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>CNA</b>	Comisión Nacional Anticorrupción	<b>OIC</b>	Órganos internos de control
<b>CPC</b>	Comité de Participación Ciudadana	<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática
<b>CJF</b>	Consejo de la Judicatura Federal	<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación	<b>PVEM</b>	Partido Verde Ecologista de México
<b>FEA</b>	Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción	<b>Pemex</b>	Petróleos Mexicanos
<b>FGR</b>	Fiscalía General de la República	<b>PNA</b>	Política Nacional Anticorrupción
<b>IPC</b>	Índice de Percepción de la Corrupción	<b>SESNA</b>	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
<b>IFAI</b>	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	<b>SFP</b>	Secretaría de la Función Pública
<b>IMCO</b>	Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.	<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>INAI</b>	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	<b>SAT</b>	Sistema de Administración Tributaria
<b>JUCOPO</b>	Junta de Coordinación Política del Senado	<b>SLAs</b>	Sistemas Locales Anticorrupción
<b>LGSNA</b>	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	<b>SNA</b>	Sistema Nacional Anticorrupción
		<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
		<b>TFJA</b>	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
		<b>UIF</b>	Unidad de Inteligencia Financiera
		<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México

# Bibliografía

- » Comisión de Selección SNA. (2017). Libro Blanco del Comité de Selección del CPC. Informe del Proceso de Designación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado de <http://comisionsna.mx/2017/06/29/libro-blanco/>
- » Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado de <https://cpc.org.mx/>
- » Fix Fierro, H., Flores, J. I. y Valadés, D. (2017). *Los mexicanos y su constitución*.
- » 3.ª Encuesta de Cultura Constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- » González Caraza, C. (2017). "Así se ha institucionalizado la elusión de la tenencia en la Ciudad de México". Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/web/placasmorelos/>
- » IMCO Staff. (2016). "Las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción". Recuperado de <https://imco.org.mx/blog/?s=Las+siete+leyes+del+Sistema+Nacional+Anticorrupcion>
- » IMCO Staff. (2014). "Sociedad civil unida presenta propuesta de Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)". Recuperado de [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/sociedad-civil-unida-presenta-propuesta-de-sistema-nacional-anticorrupcion-sna/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/sociedad-civil-unida-presenta-propuesta-de-sistema-nacional-anticorrupcion-sna/)
- » Latinobarómetro. (2018). Informe Latinobarómetro 2018. Recuperado de [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- » López Obrador, A. M. (2018). 50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana. Recuperado de [www.lopezobrador.org.mx/2018/07/15/50](http://www.lopezobrador.org.mx/2018/07/15/50)
- » *Diario Oficial de la Federación*. (23/05/2014). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf)
- » *Diario Oficial de la Federación*. (18/07/2016). Ley General de Responsabilidades Administrativas. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_120419.pdf)
- » *Diario Oficial de la Federación*. (18/07/2016). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (artículos 18 y 49). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- » *Diario Oficial de la Federación*. (14/12/2018). Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR\\_201218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_201218.pdf)
- » Merino, M. (2018). *Opacidad y corrupción. Las huellas de la captura*. INAI, México, Cuaderno de Transparencia #26. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones-ComiteEditorial/CT26.pdf>
- » Fernández Martínez, M. A. y Jaime, E. (2018). Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción. México Evalúa. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/16/hacer-efectivo-aparato-institucional-combate-a-la-corrupcion/>
- » Morales, G. (2018). Los retos ante el nombramiento del Fiscal Anticorrupción. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, Documento de trabajo #286. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/Documento-de-trabajo.-Los-retos-ante-el-nombramiento-del-fiscal-anticorrupcion>
- » Peña Nieto, E. (2012). Manifiesto por una presidencia democrática (punto 9). Recuperado de <http://pri.org.mx/SomosPRI/Saladeprensa/Nota.aspx?y=6781>
- » Secretaría de la Función Pública. (2018). Anuncia la Secretaria Irma Eréndira Sandoval ejes rectores para combatir corrupción e impunidad. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/articulos/anuncia-la-secretaria-irma-erendira-sandoval-ejes-rectores-para-combatir-corrupcion-e-impunidad>
- » Transparency International. (2018). Corruption perceptions Index 2018. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018>
- » Villamil, J. (2017). *Revista Proceso*. <https://www.proceso.com.mx>



## Jacqueline Peschard

**D**octora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán, Socióloga y Maestra en Ciencia Política por la UNAM. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de 1979 a 1992 y de 2003 a la fecha. Coordinadora del Seminario Universitario de Transparencia, UNAM, desde 2013. Profesora-Investigadora de El Colegio de México de 1992-1998. Investigadora visitante del Woodrow Wilson Center, 2005.

Consejera Electoral del Consejo General del IFE, 1996-2003. Comisionada del IFAI 2007-2014 (Comisionada Presidenta de 2009 a 2013). Presidenta del CPC del Sistema Nacional Anticorrupción, 2017. Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana (del 2007 a la fecha). Integrante del órgano de gobierno del CIDE y El Colegio de Michoacán, de la Asamblea Consultiva de CONAPRED, del Consejo de Ética y Transparencia de la Industria Farmacéutica (CETIFARMA) y del Consejo Rector de Transparencia Mexicana. Editoralista semanal de *El Financiero*.

Entre sus publicaciones están: *El federalismo electoral en México*, UNAM-Porrúa, 2008; *Mexico's Democratic Challenges* (Andrew Selee/Jacqueline Peschard eds.), Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press, 2010; *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* (Coord.), Méx., SUT/IIJ, UNAM, 2016; *Transparencia: Promesas y desafíos*, Méx., UNAM-El Colegio de México, 2017; *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México* (Coord.), UNAM, 2019.



# Los retos del Sistema Nacional Anticorrupción en México

Los retos del Sistema Nacional  
Anticorrupción en México.  
D.R. ©Jacqueline Peschard

Primera edición: Septiembre 2019  
Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos.

©Fundación Konrad Adenauer AC, México.  
Río Guadiana #3, col. Cuauhtémoc.  
CP 06500, Ciudad de México.  
(5255) 5566 4599  
[www.kas.de/mexiko/es/](http://www.kas.de/mexiko/es/)

Todos los derechos reservados para ediciones en español por:

©D3 Ediciones S.A. de C.V.  
Av. Lomas Verdes 2560 int. 306  
Lomas Verdes, Naucalpan de Juárez,  
CP. 53120, Estado de México.  
(55) 5343 8089

[www.d3ediciones.com.mx](http://www.d3ediciones.com.mx)

ISBN: en trámite

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de los autores,  
y no expresan necesariamente el pensamiento de la KAS.

Se autoriza la reproducción total o parcial  
del contenido citando apropiadamente la fuente.

Impreso en México.

# KAS Paper

