

Desafíos y Oportunidades Institucionales del Sistema Nacional Anticorrupción en México



Freddy Mariñez Navarro

*Coordinador del Doctorado en Ciencias
Sociales de El Colegio de Jalisco*

Nayeli Hernández Vázquez

*Auxiliar de Investigación de
El Colegio de Jalisco*

PALABRAS CLAVES:

Corrupción, Sistema
Nacional Anticorrupción,
Diseño Institucional,
Rendición de Cuentas,
Transparencia

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar el diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México. Partimos primeramente de algunas aproximaciones de la definición de corrupción para poder ubicar el alcance del concepto. Seguido, pusimos en contexto el caso de Brasil en lo que respecta al problema de la corrupción en los países latinoamericanos. En un tercer momento describimos la corrupción en México a la luz de los recientes escándalos suscitados. Y en el cuarto punto visualizamos el aspecto institucional de la política de combate a la corrupción en el País a través del SNA y sus desafíos.

Aproximación conceptual de la corrupción

La corrupción se ha desatado ampliamente por las instituciones y organizaciones públicas de todos los países del mundo. No importa su acentuación política, sea de derecha e izquierda o populista y democrático, este fenómeno ha permeado los mecanismos existentes de rendición de cuentas, de transparencia y de combate a la corrupción, mismos que han sido diseñados para garantizar el derecho a la información pública, la ética pública y sus diseños de sanción. En cuanto a la rendición de cuentas podemos ver que es un concepto fundamental cuando exploramos las instituciones gubernamentales y administrativas, ya que nos plantea el alcance y los diversos sistemas de control del poder. Tenemos el parlamentario; los procedimentales que se realiza a través de mecanismos internos a la administración; el control sustentado en la lógica de los resultados (evaluación a posteriori del desempeño); la competencia administrada que basa su estructura en la premisa de que el monopolio en la prestación de servicios públicos es ineficaz y no responde bien a la demanda de los ciudadanos; y por último el control social, entendido como vigilancia y monitoreo desde la sociedad. Visto así, el control y la rendición de cuentas están estrechamente conectados ya que sigue siendo un concepto de medios para hacer cumplir el control a través de las demandas de explicación y la imposición de sanciones. En consecuencia, la rendición de cuentas democrática debe incluir a los ciudadanos activos que comparten responsabilidades con los hacedores de políticas (Mulgan, 2000; citado por Tennaas Holmen, 2011).

Por el lado de la transparencia, hoy nos hemos topado con un conjunto de conceptos como la opaca, la clara, la focalizada, la activa, la pasiva y la proactiva, que ha abonado cada una al debate sobre el gobierno abierto y democrático. En este sentido, hoy se están encontrando nuevas pistas a la definición de la transparencia. La apertura del flujo de información, tal como se le define, en el marco de la relación gobierno y ciudadanos, nos sumerge al concepto de la nueva transparencia que explica cómo las organizaciones públicas y actores gubernamentales se enfrentan cada vez más a las demandas de la sociedad para revelar información. “La transparencia es la disponibilidad de la información sobre una organiza-

ción o actor el cual permite a actores externos monitorear el trabajo interno o resultados de esta organización o actor” (Grimmelikhjisen and Welch, 2012; citado por Grimmelikhjisen; 2012: 53). Es decir, forzar al gobierno y al sector cívico al movimiento por una sociedad abierta. Ya no es el tiempo en que los gobiernos pasivamente proveían información solamente sobre lo solicitado y a la discreción gubernamental, sino el requisito de más compromiso activo en la información pública y comunicar las operaciones internas de la gestión. Por eso la relación entre transparencia, información y democracia es fundamental y básica. La información porque ayuda a las competencias democráticas como la formulación de preferencias y opiniones probadas y, la participación, porque provee elementos significativos en la hechura de la decisión pública para la puesta en marcha de una política de acceso a la información pública.

El libre acceso a la información en el poder de la Administración Pública es una condición para el ejercicio de la participación, la que sólo puede verse limitada por escasas restricciones claramente establecidas. Entre otras cosas, incluye el acceso a archivos y registros, fijación de plazos máximos de respuestas del gobierno, la recepción de la información en formatos accesibles, el conocimiento fundado de los motivos por las cuales no se suministra total o parcialmente y otras condiciones por el estilo (Oszlak; 2012: 10).

En el marco de las instituciones gubernamentales, así como en la Administración Pública y en otros actores en su relación con el Gobierno, la transparencia es un mecanismo que previene actos de corrupción, permitiendo a la ciudadanía conocer el funcionamiento interno de las instituciones y cómo se manejan los fondos que éstas reciben. Tal como lo explicita el INAP-España, la transparencia es una herramienta de control en manos de los ciudadanos, un medio de lucha contra la corrupción, una vía de participación política, y una manera de poner en valor datos públicos que de otro modo no se aprovecharían.

Al referirnos a la lucha contra la corrupción nos ubicamos en el espacio público relacional donde se encuentran estos mecanismos mencionados en un proceso de tensión contra los actos ilícitos (corrupción vs legalidad), ya que la corrupción visto como abuso del poder público para beneficio privado, no es más que un juego de redes que engendra más corrupción (Ghatak, and Iyengar, 2014). O como dice Nye (1997) “Comportamiento que se desvía de los deberes formales del rol público (bien funcionarios públicos electos o no electos) respecto al beneficio privado (personal, familiar o camarilla de grupo), para la riqueza o ganancia de estatus” (Nye, 1997, citado por Casas-Zamora y Carter, 2017). El Banco Mundial por otro lado, define la corrupción como el ofrecimiento, suministro, aceptación o solicitud de cualquier cosa de valor para influir en la actuación de un funcionario en la proceso de selección o en la ejecución del contrato (Banco Mundial 2008; citado por Zhang, 2012). Complementando estos dos conceptos y para los efectos de este trabajo, partimos de la definición de corrupción como aquel que se basa en el “uso indebido de una posición o autoridad para ganancias tanto personal como organizativa donde el mal uso en turno refiere a la desviación de las normas societales aceptadas o a la búsqueda de intereses individuales al desviar recursos o subvertir las políticas institucionales, organizaciones o rutinas” (Anand, Ashforth, & Joshi, 2004, Lange, 2008, p. 710; Martin, Johnson, & Cullen, 2009, citados por Torsello y Venard, 2016: 36).

Transparencia Internacional, Organización no Gubernamental líder en el mundo en la lucha contra la corrupción amplía más este concepto al decir que este fenómeno no siempre involucra a los funcionarios públicos, sino también aquellos actores que abusan del poder. De esta manera, un elemento importante de la corrupción pública es que involucra tanto a funcionarios públicos (electos o no), así como también organizaciones o instituciones que operan en el espacio público y manejan recursos públicos. Esto por supuesto, nos deja ver muy claro que la definición de corrupción pública se basa en la existencia de una fuerte dicotomía público-privado. Esto podría aplicar a los sujetos obligados –directos o indirectos-

de la transparencia en México, que no solamente son funcionarios públicos sino todos aquellos que gestionen o ejerzan recursos públicos.

Con base a lo anterior, presentamos las manifestaciones conductuales de la corrupción que han impedido el desarrollo tanto democrático como económico, así como el bienestar de los ciudadanos con el resultado de instituciones y una ética pública malogradas: soborno, malversación de fondos, tráfico de influencia, lavado de dinero, mal uso de información privilegiada, nepotismo, extorsión, fraude, obstrucción de la justicia, violaciones de las regulaciones financieras y políticas e incluso impunidad como mal ejercicio del derecho. Es por eso que Rose-Ackerman (1999) ha venido insistiendo que la corrupción es un síntoma de que algo ha fallado en la gestión del Estado y esto implica por consiguiente que la satisfacción ciudadana no será mejorada sin su confianza en el proceso de las decisiones públicas y las políticas públicas, por lo que el papel de la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza en la relación entre la corrupción y la satisfacción de la ciudadanía es fundamental (Park y Blenkinsopp, 2011).

La corrupción en el contexto latinoamericano: el caso de Brasil

Recientemente han salido a la luz pública actos millonarios de corrupción en América Latina, en donde se han visto involucrados desde deportistas y políticos hasta funcionarios de diversos países, vinculados con paraísos fiscales como los llamados *Panama Papers* y *Bahamas Leaks*, y la estructura de corrupción de la constructora brasileña Odebrecht en 10 países latinoamericanos. El Índice de Percepción de la Corrupción 2016, que Transparencia Internacional publicó en su portal, se observa que Venezuela ocupó la peor posición del Rankin, México pasó del lugar 95 al 123 (su lugar es el sexto entre los países con la mayor percepción de la corrupción), y por increíble que parezca, Brasil se encuentra por encima de la media a pesar del escándalo de Odebrecht, gracias al gran esfuerzo que realiza desde hace algunos años combatiendo actos de corrupción. (http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_20).

Casas-Zamora y Carter (2017) en el Informe sobre el Estado de Derecho, publican las lecciones de recientes escándalos de corrupción en Brasil, México, Chile, Guatemala y Honduras. De estos casos, nos concentraremos a explicar el escándalo de corrupción política en Brasil, puesto que consideramos que por su dimensión y, por los desafíos y mecanismos institucionales que este país ha emprendido para combatir este flagelo, servirían de ejemplos para muchos países de la región.

El caso Brasil

Todo comienza con la investigación policial federal de lavado de dinero que condujo a la detención del ex Director del gigantesco conglomerado brasileño de petróleo, Petrobras. Las revelaciones logradas a través de una negociación generaron una serie de operaciones policíacas a comienzo de 2016, que dio lugar a lo que se conoció como el Petrolão (Big Oily) o Lava Jato (Car Wash). Este Modus Operandi no era más que un inmenso operativo de lavado de activos que incluía empresas “de fachada” dentro y fuera de Brasil, cuentas bancarias en Hong Kong y China, transferencias por todo el mundo y fondos negros que volvían a Brasil para lavarse a través de estaciones de servicio, hoteles, lavanderías y lavaderos de autos. De allí salió el nombre Lava Jato.

El caso involucra a la mayor empresa corporativa de Latinoamérica, que representa el 10% del PIB de Brasil, clasificada en 2010 como la cuarta corporación más grande del mundo. Las autoridades de este país estiman que el robo de Petrobras podría haber llegado a US \$ 10.400mn, de los cuales US \$ 2.700mn se gastaron en sobornos. La investigación ha dado lugar a detenciones y acusaciones. El fiscal de Brasil ha expuesto que esta organización involucró a los principales administradores de Petrobras, líderes políticos de 6 partidos diferentes y Ejecutivos de las 9 mayores empresas constructoras del país. Los CEOs y los gerentes han sido acusados de un cartel para asegurar contratos de Petrobras y desviar un 3% de su valor a fondos para los partidos políticos. Más de 500 personas y empresas han sido sometidas a investigación policial.

El Juez federal, Sergio Moro, logró que 71 acusados se acogieran a la delación premiada -a los que desde diciembre (2016) se suman otros 77 ejecutivos de Odebrecht- y que 9 empresas firmaran acuerdos de clemencia a cambio de información. Entre ellas, los emporios Camargo Correa, Andrade Gutiérrez y Odebrecht -el holding más grande de América latina-, que debió reconocer en Brasil y Estados Unidos que pagó “coimas” (sobornos) por US\$ 788 millones en 12 países. (<http://www.lanacion.com.ar/1988542-lava-jato-por-que-brasil-pudo-avanzar-en-la-causa>)

Aún con estos grandes escándalos, Brasil ha podido contar con instituciones sólidas para el logro de la sanción política y administrativa de los actores involucrados. El juez federal a cargo de la investigación, Sergio Moro, atribuyó más de una vez los avances y logros a la combinación de seis factores: la rapidez de las investigaciones, las delaciones premiadas, la prisión preventiva temprana de los investigados, la independencia de jueces y fiscales, el apoyo de la sociedad en las calles y la cooperación internacional.

El escándalo de Petrobras sacudió fuertemente a la élite política de la nación. A principios de 2016, 49 políticos estaban bajo investigación, entre ellos, 13 senadores, 22 diputados federales, 2 gobernadores, 13 ex diputados federales y 1 ex gobernador; incluso los dirigentes tanto del Senado como de la Cámara de Diputados generaron amplia controversia, y fue acusado el Presidente de los Diputados, Eduardo Cunha, de beneficiarse de 40 millones de dólares del esquema de Petrobras, además del lavado del dinero a través de una Iglesia Evangélica y cuentas bancarias suizas. Cunha fue suspendido por la Corte Suprema como Presidente de la Cámara baja en mayo 2016, y renunció a su cargo dos meses más tarde. En marzo de 2016, los fiscales también acusaron al ex presidente Lula da Silva de sus lazos con las empresas constructoras involucradas en el escándalo de Petrobras, y como resultado se evidenció la remodelación de dos propiedades supuestamente vinculadas a la familia del expresidente.

En Abril de 2016, la Cámara de Diputados, dirigida por Eduardo Cunha, entonces Presidente de esta Cámara del Congreso, votó para enjuiciar a la Presidenta Rousseff por mala administración fiscal. Fue una señal que subrayó la profundidad de la crisis política, catalogada por Dilma Rousseff como un “golpe parlamentario”.

México y la Corrupción

En México desde hace mucho tiempo se sabía de actos de corrupción de funcionarios de todos los órdenes de gobierno, en algunos casos incluso se tienen pruebas fehacientes, y a pesar de eso son pocos los que han pisado la cárcel. En 2014 por primera vez sumaron tres exgobernadores presos por actos de corrupción: Jesús Reyna, Gobernador interino de Michoacán; Andrés Granier de Tabasco y; Luis Armando Reynoso de Aguascalientes (Milenio, 09 de mayo de 2014). En 2012 estuvieron presos Pablo Salazar Mendiguchía, de Chiapas y Narciso Agúndez, de Baja California Sur, y en el 2016, Guillermo Padrés Elías de Sonora.

Histórico por su impunidad son los casos de todos los exgobernadores que están libres como Humberto Moreira (Coahuila), Roberto Borge (Quintana Roo), Egidio Torre (Tamaulipas), Rodrigo Medina (Nuevo León), Javier Duarte (Veracruz) recientemente detenido en Guatemala, Fausto Vallejo (Michoacan), César Duarte (Chihuahua) y Jorge Herrera Caldera (Durango), por citar algunos (The Huffington Post, 29 de noviembre de 2016).

El 9 de noviembre de 2014, después de dos años de que Enrique Peña Nieto rindiera protesta como Presidente de la República se desató un escándalo en torno a una propiedad de su esposa Angélica Rivera, gracias a una impecable investigación que realizó Carmen Aristegui y que sigue siendo publica en su portal de internet, donde muestra pruebas fehacientes de la adquisición de la propiedad ubicada en Sierra Gorda 150, en Lomas de Chapultepec; así como sus nexos y vínculos con el Grupo Higa, constructora que se demostró también ha sido beneficiada por el actual Presidente de México durante su gestión como gobernador del estado de México y en varias licitaciones en su periodo como Presidente.

Fue tal la indignación social, que a partir de ese momento la popularidad del Presidente y su administración han ido en picada, aún a pesar de los esfuerzos por desviar la atención y recuperar la credibilidad reforzando la Secretaría de la Función Pública, removiendo al titular (por ser identificado dentro del primer círculo de amigos del presidente) y dotándola de “autonomía” para investigar cualquier tipo de irregularidad en la compra de la propiedad (como muestra de su compromiso por erradicar, perseguir y sancionar actos de corrupción de funcionarios de gobierno de todos los niveles), la confianza y credibilidad no han vuelto.

Los ciudadanos están hartos de ver políticos enriquecidos mientras que según datos del Coneval (2014), el 46.2 % de la población vive en la pobreza y el 9.5% se encuentra en condiciones de pobreza extrema. El Salario mínimo para el ciudadano promedio es de \$80.04 diarios (SAT, 2017) por una jornada laboral de 8 horas o más, mientras que la clase política goza de privilegios con cargo al erario, más los negocios que les permiten adquirir propiedades en zonas exclusivas del País y del extranjero.

Los actores gubernamentales y no gubernamentales en México, dado estas experiencias, han iniciado un proceso de diseño de instrumentos legales e institucionales para combatir la corrupción. Las reformas constitucionales y la creación de marcos legales en los últimos cinco años van en esta dirección, apuntando a un sistema nacional anticorrupción que sea replicado en las entidades federativas.

¿Cuál es el diseño institucional para combatir la corrupción en México?

¿Qué diseño institucional?

El diseño institucional requiere de un sustento de consenso entre los actores públicos fundamentales de frente a la sociedad. Es decir, todos aquellos que tienen interés en la forma en que está organizada la vida política (estructura, instituciones y relaciones formales e informales) y además están en condiciones de proponer cambios para

las reformas. Goodin (2003) afirma que las instituciones son entidades metaconductista cuyas características son la continuidad, la longevidad y los contextos estables para la acción, por lo que la infraestructura institucional adopta la forma de normas, derecho, reglas procesales, costumbres y principios.

Es por ello que las transformaciones institucionales como parte del diseño requieren reconocer que con frecuencia se presentan intenciones múltiples y no necesariamente congruentes, pero parte de un sistema de valores, metas y actitudes que sitúa la intención en una estructura correspondiente a otras creencias y aspiraciones, y que esta estructura de valores e intenciones se conforman, interpretan y crean en el transcurso del cambio de la institución (March y Olsen, 1997). Así, la corrupción como problema público involucra problemas propios del Estado y de la política, de la base ética y de la legitimidad gubernamental, así como de las prioridades de la agenda pública visualizadas tanto por los actores gubernamentales y políticos como por los de la sociedad.

En el caso mexicano, actores no gubernamentales como IMCO y Transparencia Mexicana propusieron un diseño de ruta de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, presentando las funciones básicas de sus órganos, los perfiles que deben tener los distintos cargos, los procedimientos de nombramientos y las prioridades que deberá atender cada uno, todo esto derivado de la aprobación del SNA y sus leyes secundarias. De esta manera, las propuestas de estas organizaciones se agruparon en función de las herramientas legales que le dan vigor al SNA ¹.

Precisamos entonces que las instituciones como sus diseños no las podemos ver como simples reflejos de fuerzas exógenas presentes o de micro comportamientos y motivos, ya que ellas incorporan la experiencia histórica en reglas, rutinas, formas y sanciones que persisten más allá del momento actual. Es por ello que el SNA en México lo consideramos como una institución que define el marco donde tiene lugar la política pública de lucha con-

tra la corrupción. De esta manera entonces, nos atrevemos a sistematizar el *marco institucional* de esta política en las capacidades de fiscalización, responsabilidades administrativas, justicia fiscal administrativa, fiscalización y la rendición de cuentas, administración pública federal, sanciones legales e investigación de la corrupción. Además de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, la *política de lucha contra la corrupción* está compuesta por dos *subsistemas* que es importante precisarle sus componentes. Uno es el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT) y, el otro es el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. El SNT, establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), y en vigor desde el 2015, está conformado por el INAI, los Organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (art. 30 de la LGTAIP). Y el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas que es definido en base a los siguientes dos estándares. El primer estándar se relaciona con la rendición de cuentas en el paradigma político burocrático y que define las responsabilidades de los funcionarios públicos ante los ciudadanos (Input democrático), los representantes del Poder legislativo y el sistema legal (Político-legal) y, los líderes administrativos (orden burocrático). Y el segundo estándar tiene que ver con el paradigma posburocrático o el de la Nueva Gestión Pública que estima que los funcionarios públicos son responsables ante los ciudadanos (Output democrático), los expertos (logros de metas), los líderes administrativos de la alta Gerencia (Desempeño) y los usuarios de servicios públicos -consumidores clientes- (Satisfacción).

Tanto el marco institucional y como los subsistemas de la política de combate a la corrupción nos darían pistas para evaluar ésta mediante el diseño de los siguientes indicadores, entre otros: Información Pública, responsabilidades administrativas, Archivos, Asignación Presupuestal, Compras, Contabilidad y Fiscalización (pirc.cide.edu). En el próximo punto explicaremos el SNA como marco institucional y legal.

¹ Aunque no todas las propuestas fueron incorporadas al SNA, se llevó a cabo un proceso de debate público importante para darle legitimidad al diseño del SNA.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

La reforma constitucional de 2015 que estableció la creación del SNA busca agrupar a las instituciones encargadas de combatir la corrupción en un mismo comité, con el objetivo de que actúen de manera coordinada y alineados, por primera vez, bajo una Política Nacional Anticorrupción². Su objetivo último será poner fin a la creciente impunidad que rige en nuestro país. Su meta es que sea presidido por los ciudadanos sirviendo a los ciudadanos. Crea instituciones fuertes y autónomas para prevenir y castigar la corrupción. Se eliminarán los trámites innecesarios y hará que las contrataciones y obras públicas se realicen con total transparencia. Dentro de las actividades que harán del SNA un proceso de colaboración entre las instituciones del gobierno y de éstas con la sociedad, están:

La Coordinación.- El SNA coordina a actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción.

La Prevención.- El SNA cuenta con diversos mecanismos que buscan prevenir los actos de corrupción: Códigos de Ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación.

El Control.- El SNA establece diversos instrumentos que permiten una rendición de cuentas clara y efectiva: La Plataforma Digital Nacional, conformada por el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.

La Sanción.- Se establecen (en la Ley General de Responsabilidades Administrativas) los actos u omisiones en que pueden incurrir tanto servidores públicos como particulares: Faltas Administrativas Graves (competencia

del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) Faltas Administrativas no Graves y Actos de Particulares vinculados con Faltas Administrativas Graves.

Para su funcionamiento, el SNA comprende el trabajo coordinado de siete instituciones, así como la legislación que debe ser modificada para instrumentarlo. Del primer paquete de leyes anticorrupción, cinco de siete son fundamentales para generar mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno del país, y las otras dos son exigencia de las organizaciones de la sociedad civil (Reformas al Código Penal y Ley de la Fiscalía General de la República). ¿Cuáles son los instrumentos legales pertinentes para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción?

- a) **La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.** Establece la manera en que se coordinarán y colaborarán las instituciones encargadas de combatir la corrupción y su funcionamiento como un sistema. Establece las bases de coordinación del SNA, a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional.
- b) **Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3de3).** Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil y respaldada por más de 600 mil firmas a nivel nacional, establece las obligaciones que todos los servidores públicos deberán de cumplir, los tipos de corrupción, así como los procedimientos para la detección, investigación y sanción. Debe ser clara para evitar interpretaciones y facilitar el trabajo de los jueces. Al ser una Ley General, todos los estados deberán de basar sus leyes en ella. Detalla las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal.
- c) Reforma a la **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.** Determina la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal encargado de juzgar los posibles actos de corrupción que investiguen las autoridades. Garantiza que un cuerpo autónomo sea quien juzgue

² El 27 de mayo de 2015 se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno. En el Periodo Extraordinario de la LXII Legislatura, se aprobaron 7 paquetes de legislación secundaria para prevenir y combatir la corrupción.

las faltas administrativas graves. Crea al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

d) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta reforma da marcha atrás a la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la mantiene como el órgano de gobierno encargado del control interno de la Administración Pública Federal. Además será uno de los órganos encargados de la investigación de responsabilidades administrativas graves. Tendrá como competencia resolver las faltas administrativas no graves (las faltas graves serán juzgadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa). De esta manera, se garantiza que quienes decidan sobre los actos de corrupción no sean subordinados de los acusados. Fortalece a la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate de la corrupción.

e) Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Dotan a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de mayores facultades y herramientas de investigación que permitan una fiscalización en tiempo real de los recursos federales. Por primera vez permite que se fiscalicen participaciones estatales. Su objetivo es fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción.

f) Reformas al Código Penal. La Ley 3de3 propone la tipificación clara de los actos de corrupción y establece procesos de investigación y sanción específicos. Esto debe reflejarse de la misma manera en adecuaciones al Código Penal para poder castigar con cárcel los actos de corrupción graves. Establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares.

g) Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción. Sólo así se garantizará una investigación

de los delitos de corrupción³.

Podemos resumir el itinerario institucional del SNA de la siguiente manera:

Este sistema se encuentra sustentado en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mismo que establece que el SNA es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. El sistema estará integrado, según versa este artículo en sus fracciones I y II:

Fracción I.- Un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de:

- La Auditoría Superior de la Federación;
- La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (aún pendiente en el Senado);
- La secretaria del Ejecutivo Federal responsable del control interno;
- El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- El Presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución (INAI);
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal y
- Un representante del Comité de Participación Ciudadana;

³ Con o sin reformas legales o constitucionales aprobadas, el Senado acordó que elegirá al nuevo Fiscal antes de julio 2017, cuando entre en vigor el Sistema Nacional Anticorrupción. Pese a todo lo anterior, el Sistema Nacional Anticorrupción podría arrancar funciones sin la presencia de un Fiscal, pues no hubo acuerdos para nombrar uno antes del 4 de abril. Esto podría significar que el Procurador General de la República, Raúl Cervantes, ocupe de manera temporal el espacio que le corresponde al Fiscal. Ante esta situación, organizaciones civiles y defensores de derechos humanos criticaron que la Fiscalía Anticorrupción, su titular, su personal y su presupuesto estarán subordinadas a la PGR, no garantizando la verdadera autonomía de las investigaciones (Diario Reforma, 5 de abril de 2017. Material interactivo).

Este comité será presidido por el representante del Comité de Participación Ciudadana (CPC) en apego a lo establecido en el artículo 10, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para la integración del Comité de Participación Ciudadana (artículo 113 CPEUM, fracción II), el Senado integró el *Comité de Selección*, en apego a lo establecido en el artículo 18 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, a través de una convocatoria pública dirigida a organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas de nivel superior e investigación, especializadas en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El Comité estará integrado por nueve mexicanos, quienes estarán en el cargo por un periodo de tres años, su nombramiento será honorífico y estará compuesto por cinco integrantes propuestos por instituciones educativas y de investigación; y cuatro propuestos por las organizaciones civiles, dicho comité está integrado por:

- José Luis Caballero, Director del Departamento de Derecho en la Universidad Iberoamericana
- Cinthya Cantero Pacheco, Presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, propuesta por la U. de G.
- Sergio López Ayllón, Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
- Viridiana Ríos, Investigadora del Wilson Center en Washington, D.C.
- Pedro Salazar, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- María Elena Morera, Fundadora y presidenta de Causa en Común A.C.
- Juan E. Pardinás, Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)
- Antonio Carlos Gómez, Socio del despacho RSM México y presidente de la Asociación Interamericana de Contabilidad
- Edna Jaime, Directora General de México Evalúa A.C.

Este *Comité de Selección* fue el encargado de diseñar los lineamientos y requisitos para la convocatoria del Comité de Participación Ciudadana (CPC). Revisaron perfiles y entrevistaron a los candidatos. Cabe señalar que este trabajo fue realizado con apego a la normatividad bajo la premisa de máxima transparencia y publicidad, profesionalismo e independencia, por lo cual les ha merecido

un reconocimiento social, mismo que necesitaba para su legitimidad y proximidad con la ciudadanía.

Según la misma Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción el Comité de Participación Ciudadana deberá integrarse por cinco ciudadanos que se han destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley. Este Comité quedó integrado por las siguientes personas:

- Jacqueline Peschard Mariscal, Tiempo en el cargo: 1 año

Será la primera Presidenta del Comité y esto le da la facultad de coordinar el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Es Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán, Maestra en Ciencia Política y actualmente es profesora titular en la UNAM. Fue comisionada del IFE y comisionada presidenta del IFAI.

- Mariclaire Acosta Urquidi, Tiempo en el cargo: 2 años

Maestra en Política y Gobierno en América Latina por la Universidad de Essex, Inglaterra. Actualmente es directora de la Oficina de México de Freedom House. Fue investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y directora para las Américas del Centro Internacional para la Justicia Transicional.

- Octavio López Presa, Tiempo en el cargo: 3 años

Master in Business Administration por la Escuela de Negocios del Instituto de Tecnología de Massachusetts. Actualmente es consejero fundador de Causa en Común. Fue comisionado fundador del IFAI, 2002 a 2005.

- Luis Manuel Pérez de Acha, Tiempo en el cargo: 4 años

Es Doctor en Derecho con especialización en Derecho Constitucional y Administrativo por la UNAM. Es socio fundador de PDeA Abogados. Llevó los casos presentados por organizaciones en los litigios de Yo contribuyente y abrió brecha

jurídica con el argumento de “interés legítimo” en el caso del desvío de recursos públicos destinados a la educación que llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

- Alfonso Hernández Valdez, Tiempo en el cargo 5 años

Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Fue especialista del Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información del INE y Director general de Estudios e Investigación en el INAI.

Hasta el momento los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se han comprometido en tres direcciones:

1. De unir capacidades y esfuerzos con la Secretaría de la Función Pública para el combate a la corrupción, para así recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones.
2. El trabajo de manera estrecha y coordinada con los demás miembros del Comité Coordinador del SNA, a fin de garantizar el correcto funcionamiento del SNA y consolidar el Estado de Derecho.
3. Acciones como:
 - a) Generar un diagnóstico de los sistemas informáticos que podrían ser parte de la Plataforma Digital Nacional.
 - b) Compartir un estudio sobre declaraciones de interés.
 - c) Analizar los mecanismos de participación ciudadana en designaciones.
 - d) Colaborar para apoyar a las entidades federales en la instalación de sus sistemas locales anticorrupción.

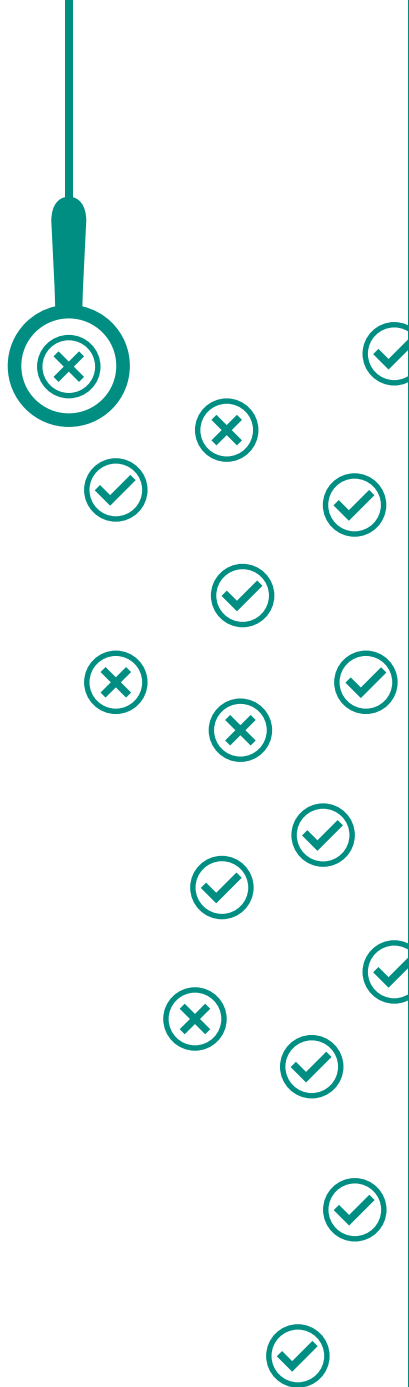
Desafío institucional del SNA

La lucha contra la corrupción requiere primeramente del compromiso político y cívico de los diferentes actores involucrados en el SNA. Percibimos este compromiso como un proceso íntimamente ligado en el que lo legal, la defensa de lo cívico, el debate público, la ética pública y la participación juegan un papel clave en la responsabilización de los funcionarios públicos y políticos. En este sentido, el desafío del SNA lo vemos de la siguiente manera:

Oportunidades y cuestiones técnicas

- a) La articulación de los organismos del SNA, del SNT y de rendición de cuentas requieren coordinarse para que las investigaciones sean claras, objetivas y certeras, sustentadas en métricas metodológicamente construidas.
 - b) Mantener la relación con las instituciones académicas.
 - c) Creación y mantenimiento de redes comunicacionales que cultive una atmosfera de confianza.
 - d) Empoderamiento y legitimación de un proceso directivo donde el Comité de Participación Ciudadana sea un actor fundamental.
 - e) Los organismos componentes del SNA, así como sus funcionarios deben cumplir a cabalidad con los procesos de transparencia y rendición de cuentas.
- a) Es un desafío crucial desde el punto de vista institucional, el cómo se selecciona el Fiscal Anticorrupción y con qué facultades y atribuciones verdaderamente autónomas quedaría.
 - b) Es importante que los organismos públicos pertenecientes al SNA logren el verdadero trabajo de coordinación y colaboración para poder hacer de la lucha contra la corrupción un ejemplo de acción institucional sólida. De lo que se trata es de impulsar un Modelo de Gestión de la Gobernanza Pública Colaborativa.
 - c) Identificación de oportunidades para crear valor público (resultados a los ciudadanos) través de la colaboración.
 - d) Construcción de la confianza en los funcionarios públicos de los diversos organismos del SNA.
 - e) Desarrollo de una visión común y una comprensión común de los mecanismos implementadores de la política pública de combate a la corrupción.
 - f) Motivación y legitimación de un liderazgo tanto personal como en el marco de las agencias del SNA.
 - g) Constitución de grupos defensores del SNA tanto nacional como internacional.
 - h) Llevar a cabo programas de formación ciudadana y de funcionarios públicos a partir de la Ética Pública.

Desafíos institucionales y políticos



Conclusiones

El artículo precisó algunos conceptos clave que sirvieron como elementos para los resultados. Nos referimos primeramente a la aproximación conceptual de corrupción. Abordamos la definición vista como un modelo en red generador de más corrupción, por lo que cualquier herramienta para resolver este fenómeno debe verse con la dimensión más integral posible. En este sentido, al tocar el caso de Brasil, escándalo de grandes magnitudes, pudimos observar que sus instituciones de combate a la corrupción han podido enfrentar este flagelo. En México, con pocos casos de sanción política y administrativa a los actos de corrupción, todavía le falta una estructura organizativa e institucional mucho más fuerte y sólida, de ahí la impunidad reinante.

Estamos convencidos que el diseño institucional generado en el SNA, además de constituirse en un modelo para otros países, va a producir resultados claros en el combate a la corrupción en todos los órdenes de gobierno. Su vinculación con la sociedad civil y otros actores no gubernamentales le daría su legitimidad política, social y ética. Su relación con la transparencia y la rendición de cuentas como subsistemas de la política pública anticorrupción es fundamental. Un punto importante que nos lleva a reflexionar es cómo quedaría la autonomía del Fiscal Anticorrupción que hasta el momento no se ha nombrado.

Quedan, además de desafíos, grandes oportunidades para combatir la corrupción, fantasma que recorre todos los países vulnerando la democracia, las instituciones y el Estado de Derecho.

Bibliografía

Referencias impresas

- Casas-Zamora, K. y Carter M. (2017). Beyond the Scandals. The Changing Context of Corruption in Latin America. (Rule of Law Report, February), The Dialogue. Leadership for the Americas. Inter-American Dialogue.
- Ghatak, A. and Sudarchan I. (2014). "Corruption Breeds Corruption". Studies in Microeconomics, Vol 2 (1), p. 121-132. Sage Publications.
- Goodin, R. E. (2003). "Las instituciones y su diseño". En Goodin, R. Teoría del diseño institucional. Gedisa, Editorial, España.
- Grimmelikhijzen, S. (2012). "Linking Transparency, Knowledge and citizen Trust in Government: An Experiment". International Review of Administrative Sciences. Vol. 78 (1), 50-73. Sage Publications.
- March, J. G. y Olsen J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. FCE y Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Park, H. and Blenkinsopp J. (2011). "The Roles of Transparency and Thrust in The Relationship between Corruption and Citizen Satisfaction" International Review of Administrative Sciences. Vol.77 (2). 245-274. Sage Publications.
- Oszlak, O. (2012). "Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos". VIII Conferencia Anual INPAE: Gobierno Abierto. Por una gestión pública, más transparente, participativa y colaborativa. San Juan, Puerto Rico.
- Tenaass- Holmen, A.K. (2011). "Governance networks in City-regions: In the spirit of Democratic accountability?", Public Policy and Administration, Vol. 26, No. 4. Sage Journals
- Torsello, D. and Bertrand V. (2016). "The Anthropology of Corruption". Journal of Management Inquiry, Vol. 25 (1), p. 34-54
- Rose-Ackerman, S. (1999), Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Zhang, A. (2012). "An Examination of the Effects of Corruption on Finalcial Market Volatility". *Journal of Emerging Market Finance*, Vol. 11 (3) p. 301-322. Sage Publications.

Referencias electrónicas

A. - Leyes

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf> (TEXTO VIGENTE Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016)

Ley General de Responsabilidades Administrativas; www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf (TEXTO VIGENTE a partir del 19-07-2017 Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016)

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf> (TEXTO VIGENTE Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_191216.pdf (TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 19-12-2016)

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf> (TEXTO VIGENTE Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016)

Código Penal; <http://leyco.org/mex/fed/9.html> (Publicación 1931-hace 85 años) Última modificación 2014 (hace 2 años).

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR_180716.pdf (TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 18-7-2016)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> (Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917- Última reforma DOF 29 de enero de 2016)

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

B. - Instituciones y organismos

<http://pirc.cide.edu/publicaciones>

http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_20

<http://comisionsna.mx/>

<http://www.gob.mx/sfp/articulos/se-reunen-integrantes-del-comite-de-participacion-ciudadana-del-sna-con-la-secretaria-de-la-funcion-publica?idiom=es>

C.- Periódicos

El Universal www.eluniversal.com.mx/ (Varios números)

Reforma www.reforma.com/ (Varios números)

Milenio www.milenio.com/ (Varios números)

La Jornada www.jornada.com.mx/ (Varios números)

El Economista <http://eleconomista.com.mx/industria-global/2017/01/28/america-latina-vive-sumida-corrupcion>

La Nación <http://www.lanacion.com.ar/1988542-lava-jato-por-que-brasil-pudo-avanzar-en-la-causa>

Reforma http://gruporeforma.reforma.com/interactivo/nacional/fiscal_anticorrupcion/

Freddy

Mariñez Navarro

Doctor en Sociología Política. Profesor Investigador y Coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de Jalisco.

Nayeli

Hernández Vázquez

Politóloga de la Universidad de Guadalajara. Auxiliar de Investigación de El Colegio de Jalisco.