

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

n.º 65, vol. XXIII (3.º cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT), Chile
CABELLS. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
TIB. German National Library of Science and Technology. Alemania
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (BOARD OF EDITORS)

Editoras en Jefe (Editors-in-Chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores Asociados (Associate Editors)

- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Liisa North. York University. Canadá

Editores del Dossier 65 (Editors of Dossier 65)

- Adrián Gurza Lavalle. Universidade de São Paulo/Centro de Estudos Metropolitanos
- Guillaume Fontaine. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

COMITÉ CIENTÍFICO (ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María José López

Correctora de estilo: Gabriela Chauvin

Traducción al inglés: Eddy Tobar

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión:

Envío de artículos, información, solicitud de canje:
revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos: Revista de Ciencias Sociales.—Quito: FLACSO Ecuador, 1997—

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

- 01. Controles democráticos y cambio institucional en América Latina.**
Presentación del dossier 7-28
Public accountability and institutional change in Latin America
Introduction to dossier
Guillaume Fontaine y Adrián Gurza-Lavalle
- 02. Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas.**
El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018 29-49
Sovereignty of natural resources and accountability. The case of the Bolivian hydrocarbon policy, 2006-2018
César Augusto Camacho-Soliz
- 03. Innovación institucional para la rendición de cuentas:**
el Sistema Nacional Anticorrupción en México 51-69
Institutional innovation for accountability: The National Anti-Corruption System in Mexico
Alejandro Monsivais-Carrillo
- 04. Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia:**
la gobernanza local en la encrucijada 71-91
The democratization of the revocation of mayors' terms in Ecuador and Colombia:
At the crossroads of local governance
Luis Carlos Erazo y Lorena Chamorro
- 05. La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos:**
el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012 93-113
Transparency as a democratic control in citizen councils: The case of the municipality of Leon, Guanajuato, 2009-2012
José de Jesús Godínez-Terrones
- 06. Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas** 115-134
The fiscalization of autonomy. State, indigenous peoples and accountability
Victor Leonel Juan-Martínez

Temas/Topics

- 07. Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos** 137-154

From below: The work experience of youths in low-income homes

Margarita Estrada, Julieta Sierra y Lourdes Salazar

- 08. Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa** 155-178

Weavers, embroiderers, and armadoras in Yucatan: New and old work classes at home

Jimena Méndez-Navarro y María de Jesús Ávila-Sánchez

- 09. Nociones de persona, lo político y las relacionalidades: paradigmas de la antropología de la naturaleza** 179-197

Notions of personhood, the political and relationalities: Paradigms of the anthropology of nature

Geviller Marín, Francisco Neira, María Elena Ramírez, Diana Soto,

Javier Vásconez e Ivette Vallejo

- 10. Élités empresariales y proceso de democratización en Paraguay** 199-220

Business elites and the process of democratization in Paraguay

Luis Ortiz-Sandoval y Guillermo Rojas

Diálogo/Dialogue

Teoría de la regulación en América Latina. Un diálogo con Robert Boyer

Regulation Theory in Latin America. A dialog with Professor Robert Boyer

Julieta A. Almada y Emilia Ormaechea

Reseñas/Reviews

Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa

de Estela Grassi y Susana Hintze, coordinadoras

Analia Minteguiaga

El Estado. Pasado, presente, futuro

de Bob Jessop

Danilo Ricardo Rosero

Historia al margen. Historia del AH Canto Chico. Una comunidad en el distrito de San Juan de Lurigancho

de José Carlos Ernesto Arenales Solís y Wilmer Mejía Carrión

Rafael Mora-Ramírez

Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México

*Institutional innovation for accountability:
The National Anti-Corruption System in Mexico*



 Dr. Alejandro Monsivais-Carrillo. Profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte (México). (amonsi@colef.mx) (<https://orcid.org/0000-0001-8661-5935>)

Recibido: 10/01/2019 • Revisado: 02/04/2019
Aceptado: 02/07/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

El combate a la corrupción requiere adoptar reformas institucionales integrales que establezcan las bases para fortalecer al Estado de derecho y la rendición de cuentas. El presente artículo argumenta, sin embargo, que se requiere del respaldo vigoroso y sostenido de actores decisivos para que esas reformas funcionen conforme a lo esperado. De lo contrario, por más innovadoras que sean, pueden verse limitadas o anuladas en la práctica. Este argumento se desarrolla con base en un análisis del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México. El SNA representa el caso de una innovación institucional para la rendición de cuentas, establecida en un país caracterizado por una corrupción política persistente y arraigada. El análisis muestra que el SNA fue producto de un proceso legislativo que contó con la eficaz intervención de redes de expertos y de organizaciones altamente especializadas en el tema, en una coyuntura favorecida por los escándalos de corrupción que afectaron al gobierno en turno. Esto permitió que la iniciativa original del gobierno fuera reemplazada por un esquema institucional mucho más ambicioso y progresivo. El análisis muestra, asimismo, que el SNA ha enfrentado resistencias de distinta índole, lo mismo en el plano nacional que subnacional. En particular, las expresiones ambivalentes o débiles de compromiso hacia ese sistema, mostradas por actores clave en momentos decisivos, han limitado su plena implementación.

Descriptores: cambio institucional; corrupción; democracia; legalidad; México; rendición de cuentas.

Abstract

The adoption of comprehensive institutional reforms that will establish the basis for improving the rule of law and accountability is needed to combat corruption. Nonetheless, this article posits that for these reforms to be effective the rigorous and sustained support of decisive actors is needed. Otherwise, no matter how progressive or innovative these reforms may seem on paper, institutional innovations could become ineffectual or cancelled de facto. This article advances this argument by providing an analysis of Mexico's National Anti-Corruption System (SNA). The SNA represents the case of an institutional innovation aimed at rebuilding accountability in a country characterized by persistent and pervasive political corruption. The analysis shows that SNA emerged from a legislative process that included the effective intervention of a network of experts and specialized organizations in this subject during a politically favorable moment due to corruption scandals that affected the incumbent government. As a result, the original initiative proposed by the government was replaced by a much more ambitious and progressive institutional framework. The analysis also shows that the SNA has been confronted with different challenges at a national and local level. Specifically, the ambivalent and weak commitment towards this system, highlighted by key actors in decisive moments, has limited its full implementation.

Keywords: Institutional change; corruption; democracy; legality; Mexico; accountability.

1. Introducción

La innovación institucional en la lucha contra la corrupción es indispensable para robustecer la democracia. Combatir la corrupción requiere, empero, algo más que políticas dirigidas a implementar programas puntuales. En las democracias electorales que tienen débiles capacidades para aplicar las leyes, combatir la corrupción supone adoptar reformas de largo alcance o crear nuevas instituciones para que la legalidad sea efectiva y el Estado de derecho pueda afianzarse. Sin embargo, muchas veces los desafíos consisten menos en diseñar esquemas progresivos e innovadores de rendición de cuentas, que en promulgarlos e implementarlos. La aprobación de nuevas reformas o cambios formales, lo mismo que su implementación efectiva, dependen en gran medida de las decisiones estratégicas de múltiples actores cuya colaboración es decisiva para impulsar el cambio institucional.

El presente trabajo examina los desafíos en la innovación institucional dirigida a promover la rendición de cuentas y erradicar la corrupción en el caso de México, un país caracterizado por una corrupción generalizada (Casar 2015; Morris 2009). El análisis se enfoca en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), promulgado en 2015. El SNA es producto de una reforma constitucional que establece un esquema de coordinación entre los poderes estatales con alcance nacional y subnacional, en el que desempeña funciones clave un comité de “ciudadanos” –expertos en la materia, sin membresía partidista–. En este estudio, se reconstruye el proceso de creación del SNA a partir de una iniciativa presentada por uno de los gobiernos en los que más se expandió la corrupción en la historia reciente de la democracia mexicana. El análisis muestra que la iniciativa original fue reemplazada por un esquema institucional mucho más ambicioso y progresivo. Esto fue consecuencia de la decisiva intervención de redes de expertos y de organizaciones altamente especializadas en el tema, la cual se vio favorecida por los escándalos de corrupción que afectaron al gobierno en turno. Por otro lado, se señala que la implementación efectiva del SNA ha enfrentado obstáculos de distinta índole, ya sea por haber carecido del apoyo de actores relevantes en momentos clave o por afrontar la oposición velada de otros. Incluso el gobierno que llegó al poder en 2018, electo por una mayoría sin precedentes en el país, bajo el mandato expreso de erradicar la corrupción, ha dado muestra de tener un compromiso vacilante con la implementación efectiva del SNA.

La organización del presente artículo sigue la misma secuencia que se ha expuesto hasta este punto. Las primeras dos secciones contienen el planteamiento conceptual y analítico. El caso mexicano se discute desde la sección tercera a la quinta. Las conclusiones ofrecen una visión de conjunto del análisis y discuten sus implicaciones.

2. Democracia y combate a la corrupción

El combate a la corrupción es una cuestión estrechamente vinculada con el fortalecimiento de la democracia y el control ciudadano sobre el poder político. La democracia es un sistema político que se rige bajo el principio de que el poder estatal debe estar sujeto al control de la ciudadanía, en el ejercicio de sus libertades y derechos (Pettit 2012, capítulo 5). En ese sentido, la democracia está constituida por “las vastas y complejas redes de rendición de cuentas (*accountability*) entre colectividades (*peoples*) y aquellos que gobiernan en su interés y en su nombre” (Warren 2014, 39).¹ A la vez, la corrupción, entendida como la apropiación o abuso de un poder público que tiene como finalidad obtener un beneficio particular o privado (Nye 1967, 419), constituye una de las formas de vulneración de las normas democráticas más comunes y extendidas. La corrupción funciona como una forma de exclusión política en la medida en que opera bajo una duplicidad en el ejercicio de la función pública (Warren 2004, 334): quienes detentan una posición de autoridad actúan como si se condujeran con apego a la norma, cuando en realidad se comportan de forma discrecional para obtener beneficios particulares a costa de los bienes y recursos públicos. Asimismo, Rothstein (2014) destaca que la corrupción viola la norma de imparcialidad con la que debe conducirse una administración pública responsable y orientada por normas generales y universalistas.

La lucha contra la corrupción, empero, está lejos de ser una cuestión sencilla. La corrupción engloba relaciones y prácticas que desafían una clasificación exhaustiva. De acuerdo con Rose-Ackerman y Palifka (2016, 8-9), las prácticas de corrupción incluyen sobornos, extorsión, intercambio de favores, nepotismo, fraudes contables, conflicto de interés, cleptocracia, entre otros. Esto hace virtualmente imposible definir una estrategia que pueda aplicarse por igual en todas y cada una de las formas de la corrupción. Por otra parte, aunque las democracias ofrecen incentivos para que los gobernantes electos implementen medidas que combatan a la corrupción, las reformas institucionales pueden tener como consecuencia la emergencia de nuevas redes de corrupción. Esto es particularmente común en regímenes electoralmente competitivos que se caracterizan por tener débiles capacidades estatales (Fukuyama 2015).

Con frecuencia, puede parecer que el combate a la corrupción requiere leyes y políticas que incrementen los beneficios de conducirse con apego a las reglas formales y que hagan creíbles los costos de transgredirlas. Desde tal enfoque, se da por hecho que existe un aparato administrativo relativamente profesionalizado y capaz; que existen ministerios públicos o instancias de procuración de justicia igualmente profesionalizadas; y que los tribunales podrán castigar de forma imparcial y certera

¹ Las instituciones de rendición de cuentas (*accountability*) favorecen la responsividad, la transparencia y la aplicación de la legalidad, pero pueden entrar en contradicción con otros propósitos de interés público igualmente relevantes. Por ejemplo, Warren (2014, 43-44) alerta sobre el posible efecto adverso de una rendición de cuentas excesiva sobre la confianza y la solidaridad; de igual forma, Mainwaring (2003, 4-5) considera que la rendición de cuentas puede estar en tensión con la efectividad de los gobiernos.

los casos de corrupción que así lo ameriten. El problema consiste en que, muchas veces, no se cuenta plenamente con ninguna de estas condiciones. Entonces el combate a la corrupción se convierte en un problema de una magnitud mucho mayor, ya que implica construir nuevas capacidades legales y organizacionales en los distintos poderes del Estado. En regímenes electoralmente competitivos, con débiles capacidades para aplicar las leyes, combatir la corrupción requiere desde cambios constitucionales hasta reformas legales que apuntalen las capacidades de los múltiples conglomerados organizacionales que constituyen el poder público, reconstruyendo o armonizando las redes institucionales de rendición de cuentas.

El diseño e implementación de reformas anticorrupción son productos contingentes del intercambio entre múltiples actores, pues dependen, en gran medida, de coyunturas propicias o cambios graduales en el mediano y largo plazos. En ese sentido, las instituciones y políticas anticorrupción son el resultado de procesos de experimentación e innovación constante. El presente estudio se inscribe en el análisis de las innovaciones institucionales en materia de rendición de cuentas. Se trata del conjunto de reglas, entidades públicas o mecanismos formales de coordinación que se adoptan para la supervisión, vigilancia, control y/o adjudicación legal del ejercicio del poder público (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010). Es el caso de una amplia variedad de órganos o agencias con distintos tipos de facultades, como las veedurías ciudadanas, los presupuestos participativos, las defensorías de derechos humanos, las agencias regidas por consejos de expertos, los órganos legislativos de auditoría o los tribunales de cuentas, entre otros. Estas innovaciones incorporan, frecuentemente, esquemas que confieren voz y capacidad de decisión a la ciudadanía mediante diversas figuras de contraloría social, deliberación o representación públicas (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2015).

54

3. Los desafíos del cambio institucional

La creación de nuevas figuras institucionales no garantiza su efectividad. Con frecuencia, los esfuerzos por abatir la corrupción resultan infructuosos en la medida en que se ven afectados por problemas de coordinación de la acción colectiva (Persson et al. 2013). Por ambiciosas que sean, las reformas se verán limitadas mientras los individuos asuman que otros seguirán actuando con duplicidad al aplicar o seguir las reglas, ya que eso los colocaría en desventaja si únicamente ellos las cumplen. En otras palabras, la corrupción tenderá a persistir en la medida en la que el cambio institucional resulte insuficiente para revertir el cálculo estratégico de los actores públicos y privados (Mishra 2006).

En términos analíticos, es importante reconocer que las decisiones estratégicas de los actores desempeñan un rol determinante en el éxito de las reformas dirigidas a promover la rendición de cuentas y erradicar la corrupción. Invariablemente algunos

actores se beneficiarán del nuevo orden institucional, mientras que otros se verán perjudicados en alguna medida. Entonces, el peso relativo que tengan en la aprobación o implementación de una reforma será determinante del éxito de la misma. La reforma será efectiva cuando, independientemente de su poder e intereses, los actores se sujeten a las reglas formales. El gobierno de la ley (*rule of law*) se establece cuando cumplir con las reglas se convierte en “la estrategia dominante” para actores decisivos e influyentes—incluyendo a los propios gobernantes (Holmes 2003)—. La pregunta es: ¿cómo se produce esa situación? De acuerdo con Maravall y Przeworski (2003, 11-12): “Un sistema de pesos y contrapesos conduce al gobierno como un todo a actuar de manera predecible y moderada cuando 1) esas instituciones tienen medios e incentivos para controlarse unas a otras, y 2) cuando sus prerrogativas institucionales tienen el respaldo de intereses organizados”.

Desde esta perspectiva, el “sistema de pesos y contrapesos” puede considerarse equivalente a lo que otros consideran la “vasta y compleja red de instituciones de rendición de cuentas” (Mainwaring 2003, 20; Warren 2014). Asimismo, la condición que alude a “los medios e incentivos” de los diferentes pesos y contrapesos para controlarse unos a otros remite a la importancia del diseño institucional. Así, el combate a la corrupción exige, por un lado, una cuidadosa articulación de los objetivos que persiguen las reformas institucionales con las facultades, funciones e incentivos que se otorga a las agencias y funcionarios públicos. Por otro, requiere recursos financieros suficientes y personal capacitado para actuar con efectividad.

El punto clave está en que las reformas deben estar apoyadas por “intereses organizados”. Se trata de actores relevantes y decisivos en un determinado contexto—las autoridades electas, funcionarios públicos, jueces y magistrados, partidos políticos, movimientos sociales, sindicatos, corporaciones empresariales, etc.—, que pueden influir *de facto* en la aprobación e implementación de una reforma. La importancia que tienen las decisiones y estrategias de los agentes en el cambio institucional ha sido destacada por diversos autores. Por ejemplo, la teoría del cambio institucional gradual de Mahoney y Thelen (2010) confiere un papel central a la agencia política. De acuerdo con esta teoría, dependiendo de las oportunidades dadas por el contexto y el margen de discrecionalidad existente en la aplicación de las reglas, el cambio institucional se produce por desplazamiento, por capas, desviación o conversión. Sin embargo, como muestran Levitsky y Murillo (2012), la teoría del cambio gradual tiene sentido en países con instituciones fuertes. En cambio, en América Latina, la realidad prevaleciente es de instituciones débiles, caracterizadas tanto por su inestabilidad y reemplazo constante, como por su deficiente aplicación. Levitsky y Murillo (2012), no obstante, insisten en la importancia del respaldo de actores poderosos a las reformas institucionales para que éstas tengan viabilidad.

Reconocer la importancia analítica del carácter estratégico de los agentes implicados en los procesos de cambio institucional en materia anticorrupción remite a dos tareas

prioritarias. La primera es dar cuenta del proceso que produce una reforma de largo alcance. Si la corrupción favorece el mantenimiento del *statu quo*, ¿qué es lo que favorece que se forme una coalición de actores suficiente para promover un cambio institucional ambicioso? ¿Son factores exógenos, como la presión internacional o coyunturas críticas y crisis políticas? ¿O son factores endógenos como la formación de una coalición política mayoritaria que, por una razón u otra, se beneficia de un orden institucional diferente?

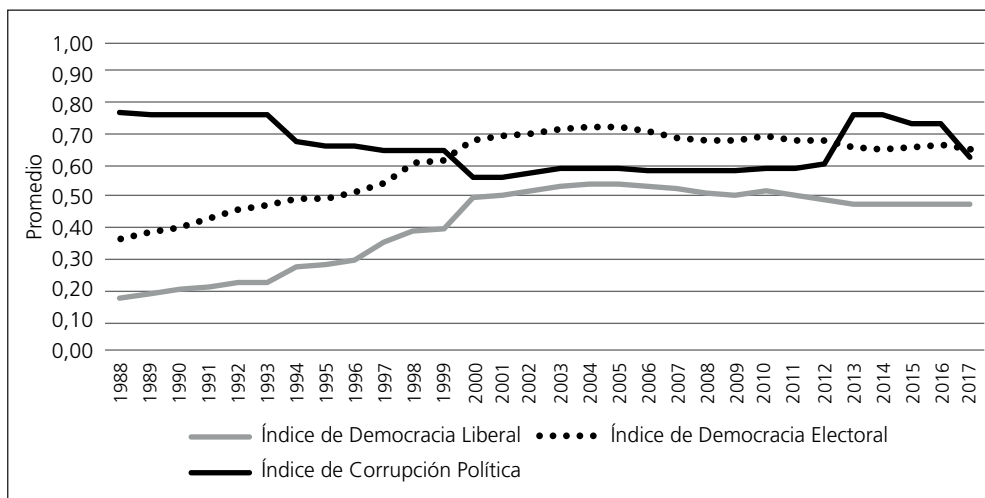
La segunda tarea es dar cuenta del rol que desempeñan actores relevantes en la implementación y aplicación del cambio institucional. Los autores de una reforma constitucional, por ejemplo, no necesariamente serán responsables de su posterior implementación. Si el apoyo de “intereses organizados” o actores poderosos se dispersa, es mucho más probable que esas innovaciones se queden a medias o en el papel. En cambio, si existe una red de soporte estratégico para la reforma, es probable que su aplicación sea efectiva y su cumplimiento se refuerce por sí mismo con el paso del tiempo. La investigación reciente revela que los intereses creados por las nuevas agencias e instituciones de rendición de cuentas son cruciales para afirmar sus funciones y expandir sus facultades.

Como ha mostrado Arantes (2015), la configuración de las redes de *accountability* en Brasil es producto de un vigoroso “pluralismo estatal”. De acuerdo con Arantes (2015), el Ministerio Público y la Policía Federal de ese país han ampliado afirmativamente sus funciones y prerrogativas legales y políticas. En esa misma línea, Praça y Taylor (2014, 28) argumentan que, además de momentos fundacionales como la Constitución de 1988, el desarrollo de las instituciones de rendición de cuentas en Brasil ha quedado definido por los “procesos transformadores” promovidos en el día a día por los propios agentes que constituyen esas instituciones.

4. Democracia y corrupción en México

México es un país en el que la corrupción se encuentra ampliamente extendida. Como se aprecia en el gráfico 1, un alto nivel de corrupción ha sido un atributo característico del intercambio político en este régimen. México es uno de esos casos en los que la corrupción no depende exclusivamente de la falta de honestidad de los políticos y servidores públicos ni se soluciona solamente castigando de forma ejemplar a los transgresores. Se trata de un fenómeno “sistémico”, en el sentido de que la apropiación de los bienes públicos con fines particulares ha sido un mecanismo intrínseco de reproducción del sistema político. La duplicidad característica de la corrupción —el amparo en la legalidad existente al tiempo que se la tergiversa o evade— ha sido un elemento facilitador de la operación del sistema político en todos sus planos y niveles. Desde la asignación de partidas presupuestales o el financiamiento de las campañas electorales, hasta la celebración de contratos entre particulares, el pago de impuestos o el acceso a los servicios públicos.

Gráfico 1. Democracia y corrupción en México, 1988-2017



Elaboración del autor usando los índices diseñados por el proyecto “Variedades de la democracia” (ver Coppedge et al. 2019).²

En un estudio pionero publicado en 1991, Stephen Morris señalaba que la corrupción penetraba a toda la estructura del régimen político (Morris 1991, xv). Esto obedecía a la lógica patrimonial del partido dominante, que disponía de los puestos y recursos públicos para repartirlos como botín y conservar su predominio electoral. Bajo este esquema, la corrupción era un mecanismo intrínseco al sistema de reparto de poder que servía para comprar lealtades y mantener la disciplina en un sistema de partido dominante. En contraste, con la instauración de la democracia electoral, la corrupción se generalizó bajo un esquema diferente. La dispersión del poder político favoreció la expansión de la corrupción de forma descentralizada, impulsada por la falta de controles efectivos en el ejercicio del gobierno y la administración pública.

Sin pasar por ninguna ruptura o refundación del régimen político,³ siguiendo una pauta de negociación y cambio paulatinos, México dejó de ser un autoritarismo competitivo para convertirse en una democracia electoral (Schedler 2005).⁴ La democratización activó la operación de los pesos y contrapesos previstos en la Constitución, permitiendo que el pluralismo partidista, el Congreso, la Suprema Corte y el propio federalismo se convirtieran en protagonistas en la definición e implementación de las

2 El Índice de Corrupción Política mide el nivel en que la corrupción está presente en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El Índice de Democracia Electoral mide el grado en que en un país se llevan a cabo elecciones libres y competitivas en un marco de libertades civiles y políticas. Si a éste se añade el grado en que los pesos y contrapesos y el orden constitucional protegen a los individuos de posibles abusos del poder estatal, se tiene el Índice de Democracia Liberal. Ver: www.v-dem.net Acceso el 16 de junio de 2019.

3 Desde su promulgación en 1917, la Constitución mexicana ha servido de forma ininterrumpida como la ley fundamental del sistema político. Eso sí, ha sido objeto de cerca de 699 reformas entre 1921 y el 15 de agosto de 2001 (Fix-Fierro y Valadés 2016, 2-3).

4 A lo largo de varios ciclos reformistas, el esquema de regulación de la competencia electoral se ha transformado sustancialmente. El propio Instituto Federal Electoral se convirtió en el Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, asumiendo nuevas funciones, entre ellas, designar a los consejeros de los órganos públicos electorales a nivel subnacional, una atribución que tenían las legislaturas locales.

políticas públicas. Sin embargo, pronto resultó evidente que no existía un marco institucional apropiado para que los poderes públicos pudieran actuar de manera coordinada y eficiente, rindiendo cuentas de forma legal y democrática (López Ayllón y Merino 2010). Intentando revertir esta situación, desde la alternancia en el poder ejecutivo federal en 2000, se han aprobado reformas constitucionales e institucionales con el fin de profesionalizar el servicio público federal y promover la transparencia y la rendición de cuentas (Morris 2009).

Con todo, las reglas e instituciones emergentes se desarrollaron en un marco de fragmentación institucional y poder político disperso. Así, dada la persistente debilidad del Estado de derecho en el país, las nuevas instituciones pronto se vieron rebasadas por la vigorosidad con la que se estabilizaron las prácticas de corrupción en el plano de la competencia electoral y el ejercicio del gobierno. Más allá del cuantioso financiamiento público destinado a la competencia electoral, desde el plano nacional al municipal, las campañas se convirtieron en una de las principales fuentes de demanda de recursos de procedencia ilícita (Casar y Ugalde 2018). Al mismo tiempo, el acceso a los puestos de elección popular representó una forma renovada de acceso a un botín de recursos y prebendas del que se ha podido disponer con amplio margen de discrecionalidad, especialmente en los múltiples enclaves de poder territorial que se consolidaron en el marco del federalismo. De esta forma, aún en su mínima expresión, la corrupción se afianzó como un mecanismo regular del intercambio político. Resistirse a formar parte de esas redes de intercambio podía significar la derrota electoral, la imposibilidad de proveer bienes o servicios al gobierno, o la pérdida del puesto de trabajo en el sector público.

58

5. Innovación institucional para el combate a la corrupción

En un contexto de corrupción política generalizada, en 2015 se promulgó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Este sistema es resultado de un proceso político caracterizado por una particular combinación de circunstancias. La iniciativa de crear una nueva agencia estatal de combate a la corrupción fue impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto al comienzo de su mandato. Esta iniciativa estaba contemplada dentro los compromisos que se adoptaron en el Pacto por México,⁵ un programa de reformas negociado por Peña Nieto con los dos partidos de oposición más importantes hasta ese momento: el Partido Acción Nacional (PAN), un partido de centro-derecha, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de centro-izquierda, aunque poco después se sumaría el Partido Verde Ecologista (PVE). Por medio del Pacto por México, Peña Nieto negoció reformas de carácter estructural que no habían podido ser implementadas por los dos

5 Los compromisos contenidos en el Pacto por México se pueden consultar en: <https://bit.ly/2FespQw>

gobiernos anteriores de Vicente Fox y Felipe Calderón, ambos de filiación panista. De esa forma, entre 2012 y 2014 se aprobaron prioritariamente reformas en materia energética y de competencia económica que profundizaron la orientación del país hacia los mercados globales, además de otras iniciativas en materia educativa, electoral y un amplio espectro de políticas.

En virtud de la rapidez con la que se implementó el Pacto por México, Peña Nieto fue percibido como un presidente eficaz y modernizador.⁶ Así parecía disipar los temores de que su triunfo representara un retroceso democrático (McCann 2015), ya que con él regresaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder. Los temores en ese sentido no necesariamente estaban infundados, pues el PRI se convirtió en un partido competitivo electoralmente, pero no había dejado atrás las prácticas de corrupción y autoritarismo que lo habían definido. Concretamente, aunque obtuvo la presidencia con el 38,2% de los sufragios, el triunfo de Peña Nieto había quedado opacado por acusaciones de compra de votos y uso indebido de recursos en la campaña electoral (Aziz Nassif 2013, 56-60). Cumplir con los compromisos en materia de transparencia y combate a la corrupción contenidos en el Pacto por México podía servir como una medida prudente para dotar de credibilidad al nuevo gobierno.⁷

La iniciativa en materia anticorrupción promovida por Enrique Peña Nieto fue presentada por los grupos parlamentarios del PRI y del PVE en el Senado el 15 de noviembre de 2012.⁸ Esta iniciativa contemplaba la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción. Esta comisión había de ser autónoma y quedar compuesta por cinco comisionados que habrían de durar en su encargo por siete años. Sin embargo, la designación de esos comisionados sería facultad del presidente, aunque el Senado podía objetar alguna designación reuniendo una mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes. De esta forma, dejando sin atender la magnitud del problema de la corrupción, esta propuesta habría de dotar al poder ejecutivo de un instrumento altamente discrecional para perseguir presuntos delitos de corrupción en todos los niveles de la administración pública.

Las críticas por parte de los expertos a la iniciativa de Peña Nieto en materia anticorrupción no se hicieron esperar.⁹ Estas críticas se expresaron igualmente en los foros a los que el Senado convocó poco después. Sin embargo, esa deliberación no produjo ningún efecto. Cerca de un año más tarde, el 12 de diciembre de 2013, los senadores aprobaron un dictamen que contemplaba pocas modificaciones a la inicia-

6 Es emblemática la portada de la revista *Time* del 24 de febrero de 2014, titulada "Saving Mexico". Ver: Michael Crowley. "The Committe to Save Mexico". *Time*. <https://bit.ly/2RbCyDr>

7 A la larga, este esfuerzo resultó infructuoso. Peña Nieto terminó su mandato siendo el presidente más impopular del México contemporáneo. Pero no solo eso: su Gobierno quedó asociado con una amplia evidencia de casos de corrupción, arbitrariedad e impunidad. Hacer un recuento de todos esos eventos y episodios requiere mucho más espacio. Desde la perspectiva de la creación del SNA, Meyer e Hinojosa (2018) presentan un reporte integral de la magnitud que alcanzaron la violencia y corrupción durante el último gobierno del PRI.

8 Ver la iniciativa en: <https://bit.ly/2QuIXW1>

9 Ver "La Comisión Nacional Anticorrupción: una solución limitada para un problema complejo", en: <https://bit.ly/2L4aDha>

tiva original.¹⁰ El dictamen de ley pasó a la Cámara de Diputados, donde permaneció “en la congeladora” durante varios meses más.

Cuando se retomó el tema anticorrupción en la Cámara de Diputados, en el otoño de 2014, el escenario político había cambiado en un aspecto decisivo: el Gobierno de Peña Nieto se había sumergido en una crisis de credibilidad de la que no habría de recuperarse. Primero, la opinión pública reaccionó con indignación ante la presunta implicación del Ejército en la ejecución sumaria de 22 civiles en Tlataya, estado de México.¹¹ Un par de meses después, la violencia registrada en la ciudad de Iguala la noche del 26 de septiembre y la concomitante desaparición de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa provocaron una demanda enérgica y unánime, a escala nacional, de acciones efectivas y legalmente fundamentadas por parte de la autoridad. Como señala el Centro PRODH, se trataba de “uno de los episodios más emblemáticos de violación a los derechos humanos en la historia reciente de nuestro país”.¹² En estas circunstancias, en noviembre de 2014, la periodista Carmen Aristegui publicó un reportaje en el que denunciaba que la esposa del presidente había sido beneficiada por la compra de su “casa blanca” en una de las zonas residenciales más lujosas del país, por un influyente contratista del gobierno.¹³ La reacción oficial consistió en adoptar medidas cosméticas que básicamente profundizaron la pérdida de credibilidad del titular del ejecutivo.¹⁴

La posición reactiva en la que se había colocado el Gobierno, aunada al reclamo en la opinión pública de adoptar medidas efectivas en contra de la corrupción, resultó favorable para el desarrollo del proceso legislativo que produjo el SNA y sus leyes reglamentarias.¹⁵ Este proceso comenzó cuando el PAN en la Cámara de Diputados introdujo una nueva iniciativa de ley anticorrupción, diferente a la aprobada por el Senado un año antes. Lo distintivo de esta propuesta es que fue elaborada con base en un proyecto formulado por la Red por la Rendición de Cuentas. De acuerdo con Merino (2015), esto fue posible gracias a los canales de comunicación y colaboración que se establecieron entre legisladores y organizaciones civiles especializadas en rendición de cuentas, durante la elaboración de la Ley General de Transparencia y el Sistema Nacional de Transparencia.¹⁶ Esta colabora-

10 Ver dictamen en: <https://bit.ly/2FemeKZ>

11 Después de más cuatro años de los hechos, el caso Tlataya sigue abierto. Ver: <https://ymlp.com/zX5qQ6>

12 Ayotzinapa representa, probablemente, el caso más notable de persistencia de la impunidad y la incertidumbre jurídicas del Gobierno de Peña Nieto. Ver: <http://centroprodh.org.mx/casos-3/ayotzinapa/>

13 Ver la investigación original en: <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

14 Durante los primeros días de septiembre de 2014, el presidente hizo una las declaraciones que más perjudicaron su imagen: “La corrupción es un asunto cultural”, ver: <https://bit.ly/2ChxdjQ>. Cuando explotó la crisis por la “casa blanca”, se anunció una serie de medidas que resultaron inconsecuentes: <https://bit.ly/2RBw5Bd>; en cambio, designó a Virgilio Andrade, un funcionario leal a su causa, para que investigara el presunto conflicto de interés. Meses más tarde, el presidente, su esposa y otros funcionarios fueron exonerados: <https://bbc.in/2QzWNWc>

15 Una útil cronología del proceso político que produjo al SNA y a sus leyes reglamentarias se encuentra en: <https://www.tm.org.mx/reformasna/>

16 Merino (2015) ofrece una reconstrucción analítica y vivencial del proceso de configuración de la reforma que crea al SNA que merece conocerse con detenimiento.

ción prosiguió a lo largo de todo el proceso legislativo que implicó la promulgación del SNA y sus leyes reglamentarias.

Las capacidades de incidencia política y técnica de las redes de organizaciones sociales especializadas en temas de rendición de cuentas y combate a la corrupción hicieron una diferencia sustantiva. En virtud de su labor y colaboración con legisladores de ambas cámaras del Congreso, no solo se promulgó una reforma mucho más ambiciosa que la concebida inicialmente por el poder ejecutivo, sino que la formulación de las leyes reglamentarias del SNA se discutieron bajo la figura de un parlamento abierto en el Senado.¹⁷ De esta forma, en el marco del intercambio entre legisladores y organizaciones anticorrupción, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la reforma que creaba al SNA el 26 de febrero de 2015.¹⁸ La deliberación prosiguió en el Senado en abril de 2015¹⁹ y la reforma quedaría promulgada el 27 de mayo de ese mismo año. El debate en torno a la construcción del marco normativo del SNA se prolongó todavía un año más. Las leyes reglamentarias serían aprobadas, finalmente, el 18 de julio de 2016.²⁰ Así quedaba establecido el SNA mexicano. Esta reforma obligaba a las entidades federativas a adecuar su normatividad y crear sistemas estatales de corrupción en el plazo de un año, el 19 de julio de 2017.

De tal forma, el SNA establece las bases para crear un sistema integrado y coherente de prevención y combate a la corrupción, superando la fragmentación del marco normativo que había prevalecido hasta ese momento. Así lo establece el artículo 113 constitucional:²¹ “El Sistema Nacional Anticorrupción 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 diseño institucional de este sistema es innovador. No constituye una nueva dependencia de Gobierno ni es propiamente un órgano constitucional autónomo como el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) o el Banco de México. Se trata, en principio, de una estructura de coordinación entre poderes y órganos públicos implicados la legalidad, la fiscalización y la rendición de cuentas. El núcleo básico del sistema lo constituye el Comité Coordinador (CC), una instancia

17 La elaboración de las leyes reglamentarias del SNA se caracterizó por abrir espacios de consulta con especialistas. Luego de realizar una serie de foros públicos en febrero de 2016, organizaciones como Transparencia Mexicana, IMCO y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias promovieron la iniciativa ciudadana #Ley3de3, que sería el antecedente de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En abril de ese mismo año, las propuestas de ley en el Senado se llevaron a cabo bajo la modalidad del “parlamento abierto”. Este proceso y la versión estenográfica de los foros y el dictamen de las leyes se encuentra en: <https://bit.ly/1OnlwKv>

18 Ver el proyecto de decreto en: <https://bit.ly/1C07Uyz>

19 La cronología detallada del proceso legislativo y la versión estenográfica de las sesiones de deliberación se encuentran en: <https://bit.ly/2AI60GT>

20 La generación del SNA supuso la creación de cuatro nuevas leyes y la reforma de tres más. Las nuevas leyes que se promulgaron son: Ley General del SNA; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Se reformaron: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y el Código Penal Federal.

21 Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2015: <https://bit.ly/1POboeB>

integrada por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (órgano de la Cámara de Diputados); la Secretaría de la Función Pública (que forma parte del poder ejecutivo); la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FCC, adscrita al Ministerio Público Federal); el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA, del poder judicial); el Consejo de la Judicatura Federal (también del poder judicial); el INAI (órgano constitucional autónomo); y el Comité de Participación Ciudadana.

Uno de los atributos distintivos del SNA es, precisamente, el Comité de Participación Ciudadana (CPC). Este comité está integrado por cinco personas que cuentan con una trayectoria destacada en la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. La persona que presida el CPC es, a la vez, presidente del CC. Entre las funciones principales del CPC se encuentran proponer políticas nacionales contra la corrupción, dar seguimiento a los trabajos del CC y del SNA, y establecer mecanismos de vinculación con la sociedad en general y con organizaciones sociales, académicas y grupos ciudadanos.

El SNA contempla, asimismo, una Secretaría Ejecutiva responsable de poner en funcionamiento las políticas del CC; la creación de una Plataforma Digital Nacional que albergue la información del SNA mediante un conjunto de sistemas electrónicos, algunos de los cuales podrán ser consultados por la ciudadanía; un Sistema Nacional de Fiscalización articulado por un Comité Rector en el que se integren la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y sus órganos homólogos en las entidades federativas del país; y los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) que deberán ser constituidos legalmente en cada una de las 32 entidades federativas del país, siguiendo los lineamientos básicos del SNA. Otra de las características del entramado normativo de este sistema es que distingue entre faltas administrativas graves y no graves, y prevé que los particulares, ya sea como personas físicas o morales, puedan estar implicados esas faltas.²² Las faltas graves podrán ser ahora sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Asimismo, se tipifica claramente en el Código Penal Federal los actos de corrupción que pueden ser clasificados como delitos y se crea una fiscalía especializada para perseguirlos en el ámbito penal.

6. La ruta incierta de la implementación

La promulgación del SNA fue producto de una coyuntura que le dio un carácter más inclusivo y deliberativo que el que inicialmente parecía previsto. Esto no significa que ese proceso haya sido terso o carente de obstáculos. Lo característico fue la incidencia estratégica de organizaciones y redes pro rendición de cuentas a partir de la construc-

22 El diseño institucional del SNA tiene todavía importantes desafíos que subsanar para ser efectivo. Una evaluación pormenorizada de los aspectos que deben tenerse en cuenta para hacer funcional a este sistema se encuentra en Fernández Martínez y Jaime (2018). Ver también: <https://bit.ly/2Fo9cKV>

ción de articulaciones con una pluralidad de legisladores de la oposición y el partido gobernante. Ese esquema de intercambio político y deliberativo se mantuvo, no sin tensiones, todavía en una etapa posterior en la cual se formularon y promulgaron las leyes secundarias del sistema. Sin embargo, conforme se aproximaba el momento de la implementación efectiva del SNA, las prioridades y estrategias de los actores decisivos se modificaron para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Por un lado, la implementación del SNA creó contrapesos que pronto comenzaron a ejercer afirmativamente sus atribuciones institucionales. Uno de los casos más significativos, en ese sentido, ha sido la conformación del CPC. El nombramiento de los cinco miembros del CPC fue realizado mediante una convocatoria y un proceso de auscultación públicos. Conforme a la ley, este proceso estuvo a cargo de la comisión de selección del SNA, designada a su vez por el Senado de la República el 13 de octubre de 2016. Esta comisión quedó integrada por nueve personas, las cuales fueron propuestas por organizaciones de la sociedad civil especializadas en rendición de cuentas, o por instituciones de educación superior y de investigación.²³ La conformación del CPC, a su vez, se llevó a cabo mediante un procedimiento imparcial y abierto al escrutinio público, lo cual cimentó su legitimidad. Así, el 30 de enero de 2017 fueron designados los primeros cinco integrantes del CPC: Jacqueline Peschard, Mariclaire Acosta, Alfonso Hernández, José Octavio López Presa y Luis Manuel Pérez de Acha. Dos años después, el CPC pasó por una etapa de inestabilidad debido a la renuncia de Pérez de Acha para contender por el puesto de fiscal general y a un relevo que quedó en suspenso debido a una querrela legal de un concursante que había sido descartado del proceso.

Cabe destacar que el CPC formuló de manera abierta y participativa la primera propuesta de una política nacional anticorrupción difundida a finales de 2018. Como lo describe el propio documento en el que está plasmada (CPC 2018), esta propuesta fue producto de consultas a expertos y ciudadanía por medio de diversas metodologías, incluyendo la realización de ocho foros de consulta en diversas regiones del país. El producto es un documento que evalúa la magnitud del problema de la corrupción, formula un diagnóstico y define prioridades de política pública centradas en cuatro ejes: el combate a la impunidad; la lucha contra la arbitrariedad; el impulso al involucramiento de la sociedad en el control de la corrupción; y la atención a las interacciones entre el gobierno y la ciudadanía.²⁴ En otro plano, desempeñando un rol proactivo y ante la omisión en el nombramiento de los 18 jueces que debían incorporarse al recién creado Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el CPC interpuso un juicio de amparo en contra del Senado de la República²⁵ para que resolviera conforme a lo previsto en la ley.

23 Se puede ver quiénes fueron los integrantes de esta comisión en: <http://www.comisionsna.mx/>

24 La propuesta de política formulada por el CPC-SNA parece tener una orientación más de carácter punitivo, dejando en un lugar secundario una perspectiva de desarrollo de capacidades para la rendición de cuentas. Ver, en ese sentido, la propuesta formulada por la Red por la Rendición de Cuentas: <https://bit.ly/2tdDU2n>

25 Ver: "Ordenan decidir sobre magistrados de SNA". Red por la Rendición de Cuentas, 1 de agosto de 2018: <https://bit.ly/2Mf4Jus>

Por otra parte, pronto quedó patente que algunos actores necesarios para la implementación efectiva del SNA recurrirían a estrategias dilatorias, de oposición o tergiversación de las reglas y procedimientos. A manera de anécdota, se puede mencionar la repentina desacreditación del proceso de nombramiento del CPC que realizó el senador por el PVE, Pablo Escudero, quien había sido partícipe clave de la promulgación de la reforma —el PVE era pieza clave de la coalición del Gobierno de Peña Nieto—.²⁶ En un plano de mayor trascendencia, si bien la administración de Peña Nieto promulgó la reforma que creó al SNA y sus leyes secundarias, también incurrió en omisiones que obstaculizaron su implementación. Por un lado, su Gobierno dejó pendiente la designación de una pieza crucial para el sistema: el fiscal anticorrupción. Esto tuvo su origen en una omisión previa: la falta de nombramiento del titular de la Fiscalía General de la Nación, una institución autónoma que fue creada por una reforma constitucional de 2016. Ante las presiones para evitar el nombramiento de un “fiscal carnal” (fiscal “hermano”, sin autonomía *de facto*), el presidente dejó vacante el puesto. De igual manera, cerca del final del primer período de sesiones del Congreso en 2017, sometió a la aprobación del Senado una propuesta de 18 magistrados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Esta propuesta se quedó “congelada”.²⁷ En abril de 2019, dos años después, un tribunal ordenó al Senado y al poder ejecutivo transparentar y concluir el proceso de nombramiento de los jueces.

Las estrategias dilatorias prosiguieron en la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-2024).²⁸ El nuevo Gobierno representaba a una oposición de izquierda —si bien algo desdibujada por sus alianzas con líderes sindicales y políticos de dudosa reputación, más empresarios y redes evangélicas—, que llegó al poder con el porcentaje de votación más alto registrado por un candidato en la etapa democrática del país: 53,3%, equivalente a poco más de 30 millones de votos. Esta votación le confirió un mandato inequívoco al presidente López Obrador para cumplir su promesa de efectuar una “cuarta transformación” en el país —la “4T”—. El eje medular de esa “transformación” era erradicar la corrupción, “el principal problema de México”.

No obstante, hay indicios de que el combate a la corrupción durante la administración de AMLO no implicaría fortalecer el SNA. López Obrador es un político caracterizado por disposiciones redentoras y paternalistas, reacio a los contrapesos formales. Su posición la dejó clara desde el primer momento: en su discurso de toma de posición, anunció que no perseguiría la corrupción de los gobiernos anteriores.²⁹ Sus acciones subsecuentes en la materia dejaron ver que no tenía expectativas de

26 Ver: “Preocupa al Senado sistema anticorrupción”. *El Universal*, 1 de julio de 2017: <https://bit.ly/2tBaUnb>

27 En marzo de 2018, el CPC encabezó un pronunciamiento relacionado con las omisiones de las autoridades en las designaciones pendientes en el SNA. El CPC presentó una serie de criterios que debían ser considerados para dotar de certeza, imparcialidad y legitimidad a esas designaciones. Ver: <https://bit.ly/2Ficorp>

28 Por lo menos hasta mediados de 2019, cuando se redactó este trabajo.

29 Ver: Paulina Villegas. “La toma de posesión de AMLO: combate a la corrupción, pero no perseguirá a los antiguos funcionarios”. *New York Times*, 1 de diciembre de 2018: <https://nyti.ms/2QAQFAY>

alentar el desarrollo autónomo del SNA. A saber: en mayo de 2019, fue cubierto el puesto de fiscal anticorrupción con el nombramiento de Luz María Mijangos, cuyos méritos profesionales quedaron opacados por un proceso en el que no hubo comparecencias públicas ni justificación de su nombramiento –y por ser parte de un grupo cercano al presidente–. Esta designación fue responsabilidad del nuevo fiscal general de la república, Alejandro Gertz Manero, un hombre que también gozaba de la confianza del López Obrador cuando fue nombrado por el Senado –el presidente conserva, además, la facultad de destituirlo por “causas graves”–. Por otra parte, como respuesta al tribunal que emitió una sentencia para que el ejecutivo y el Senado procedieran a nombrar a los magistrados requeridos para hacer funcionar al SNA, el poder ejecutivo presentó una controversia constitucional cuya admisión implicaría prolongar todavía más un proceso que ya se había extendido por más de dos años.

Pocos meses antes, el líder de la bancada del partido del presidente en el Senado presentó una iniciativa que promovía la creación de una “sala anticorrupción” en la Suprema Corte de Justicia, añadiendo cinco magistrados a los 11 ya existentes. Al inicio de su mandato, AMLO había tenido ya oportunidad de proponer a dos nuevos magistrados de la Suprema Corte, leales a su causa. De prosperar esa nueva iniciativa, más que combatir la corrupción, el máximo tribunal constitucional quedaría básicamente sujeto al control del presidente. La intención del poder ejecutivo de debilitar a los contrapesos quedó de manifiesto, asimismo, en los nombramientos de la Comisión Reguladora de Energía o en la supresión de un instituto autónomo de evaluación educativa, entre otros casos. De esta forma, un Gobierno electo con una legitimidad electoral sin precedentes, con pleno control del Congreso y con el mandato expreso de erradicar la corrupción, quedó encabezado por un político que no solo estaba convencido de que su propia honestidad era suficiente para purificar la política nacional, sino que desconfiaba, cuando no combatía, a los contrapesos institucionales y los poderes autónomos formales.

Finalmente, si en el plano nacional la implementación inicial del SNA enfrentó omisiones y rezagos, en el nivel subnacional el desarrollo de los sistemas estatales comenzó siendo aún más limitado. Los gobiernos de las entidades federativas estaban obligados a acatar los plazos de la creación de los sistemas locales anticorrupción. Sin embargo, la creación de los sistemas estatales anticorrupción ha carecido de experiencias deliberativas amplias y, en cambio, se han implementado medidas dilatorias y de adaptación estratégica de la normatividad. Una de las pocas excepciones ha sido el sistema estatal en Jalisco; y en particular, lo ha sido la CPC, por su autonomía y profesionalismo. En cambio, desde Baja California a Veracruz, pasando por San Luis Potosí o la Ciudad de México, la mayor parte de los casos se caracteriza por diversas formas de oposición a, conflicto con, o captura de los incipientes sistemas estatales anticorrupción (ver el reporte elaborado por Ethos 2019). Aunque hace falta mayor investigación sobre los procesos estatales, la información disponible sugiere que el

partido gobernante no hace mayor diferencia. En la mayoría de los casos, se observan procesos de armonización legal lenta y desigual, prácticas de manipulación estratégica de los nombramientos y/o resistencias a establecer piezas clave de los sistemas locales anticorrupción.

7. Conclusiones

La implementación de reformas institucionales comprensivas y de largo alcance es clave para combatir la corrupción en las democracias electorales que tienen capacidades limitadas para hacer cumplir las leyes. El presente trabajo discutió el caso del SNA mexicano, un sistema integral de coordinación entre los poderes públicos del Estado creado en 2015. Reformas de la magnitud del SNA son un fenómeno poco frecuente en regímenes caracterizados por una corrupción generalizada, pues no es común que agentes con intereses dispares alcancen acuerdos para adoptar modificaciones constitucionales que produzcan un sistema integral anticorrupción, especialmente cuando ese sistema regulará sus acciones futuras.

El análisis presentado en este trabajo mostró que el objetivo inicial del Gobierno de Peña Nieto (2012-2018) era edificar un sistema anticorrupción con limitaciones significativas en sus facultades y sus funciones en el marco del impulso reformista del Pacto por México. La estructura final del SNA, con un mandato constitucional más amplio y mayores facultades, fue consecuencia de que el proceso escapó de las manos de la coalición gobernante. Los escándalos de corrupción que colocaron al Gobierno en una posición reactiva favorecieron la colaboración entre legisladores y expertos de la sociedad civil en el diseño del nuevo sistema. Sin embargo, como se argumentó también, tan importante es el respaldo de actores estratégicos a la aprobación de una reforma como a su implementación. Luego de ser promulgado, el SNA ha enfrentado resistencias, lo mismo en el plano nacional que en el subnacional. Con la llegada del Gobierno de López Obrador (2018-2024), por su estilo personalista y reactivo a los contrapesos formales, la efectiva implementación de SNA y su futuro desempeño están envueltos en la incertidumbre.

El presente estudio ha proporcionado una reconstrucción estilizada del proceso de un cambio institucional todavía en curso. Es necesario continuar con el análisis de este caso, pues el desarrollo institucional del SNA es relevante para la investigación de las reformas anticorrupción, adoptando una perspectiva comparada con otros países, pero examinando a la vez las trayectorias dispares que se observan en las entidades federativas. Es importante indagar en el rol que desempeñan las coaliciones de actores externos e internos al sistema en los procesos de cambio institucional gradual. En la línea de los estudios realizados en Brasil, cabe preguntarse en qué medida y bajo qué circunstancias los diferentes órganos que conforman el

SNA promoverán un “pluralismo estatal” (Arantes 2015) que vigorice la rendición de cuentas y motive a los “intereses organizados” de distinta índole a sujetarse al imperio de la ley.

Referencias

- Arantes, Rogério. 2015. “Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal”. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales* 49: 28-47. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13948263003>
- Aziz Nassif, Alberto. 2013. “Paradojas electorales de 2012”. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales* 42: 41-62. <https://doi.org/10.29340/42.68>
- Casar, María Amparo. 2015. *Anatomía de la corrupción*. México: CIDE / IMCO.
- Casar, María Amparo y Luis Carlos Ugalde. 2018. *Dinero bajo la mesa*. Ciudad de México: Integralia Consultores / Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://bit.ly/2Cezn3n>
- Coppedge, Michael, John Gerring y Carl Henrik Knutsen. 2019. *V-Dem Codebook v9*. Suecia: University of Gothenburg, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, V-Dem Institute.
- CPC (Comité de Participación Ciudadana). 2018. *Política Nacional Anticorrupción*. México: Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría Ejecutiva.
- Ethos. 2019. *¿Qué nos frena? El bloqueo político del combate a la corrupción*. Ciudad de México: Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas. <https://bit.ly/31J1CmG>
- Fernández Martínez, Marco Antonio y Edna Jaime. 2018. “Léase si quiere hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción”. En *Léase si quiere gobernar (en serio)*, 158-201. México: México Evalúa / National Endowment for Democracy / CIDAC. <https://bit.ly/2tIrizJ>
- Fix-Fierro, Héctor y Diego Valadés, eds. 2016. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto ordenado y consolidado*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Fukuyama, Francis. 2015. “Why is Democracy Performing so Poorly?” En *Democracy in Decline?*, editado por Larry Diamond y Marc F. Plattner, 11-24. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera. 2015. “Representación y participación en la crítica democrática”. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales* 49: 10-27. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13948263002>
- _____. 2010. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”. En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, editado por Adrián Guza Lavalle y Ernesto Isunza Vera, 19-82. México: CIESAS / Universidad Veracruzana.

- Holmes, Stephen. 2003. "Lineages of the Rule of Law". En *Democracy and the Rule of Law*, editado por José María Maravall y Adam Przeworski, 19-61. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2012. "Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina". *Polítai. Revista de Ciencia Política* 3 (5):17-44.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. 2010. "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos". En *La estructura de la rendición de cuentas en México*, editado por Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, 1-28. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM / CIDE.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott. 2003. "Introduction. Democratic Accountability in Latin America". En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna, 1-33. Oxford: Oxford University Press.
- Maravall, José María y Adam Przeworski. 2003. "Introduction". En *Democracy and The Rule of Law*, editado por José María Maravall y Adam Przeworski, 1-18. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCann, James. 2015. "Time to Turn Back the Clock? Retrospective Judgements of the Single Party Era and Support for the Institutional Revolutionary Party in 2012". En *Mexico's Evolving Democracy: A Comparative Study of the 2012 Elections*, editado por Jorge I. Domínguez, Kenneth F. Greene, Chappell H. Lawson y Alejandro Moreno, 86-106. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Merino, Mauricio. 2015. *México: la batalla contra la corrupción*. Washington DC: Wilson Center. <https://bit.ly/2CbBbKB>
- Meyer, Maureen y Gina Hinojosa. 2018. *Informe WOLA: El Sistema Nacional Anticorrupción de México*. Washington DC: WOLA. <https://bit.ly/2TBCHNg>
- Mishra, Ajit. 2006. "Persistence of Corruption: Some Theoretical Perspectives". *World Development* 34 (2): 349-358. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.03.010>
- Morris, Stephen. 2009. *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- _____. 1991. *Corruption & Politics in Contemporary Mexico*. Alabama: University of Alabama Press.
- Nye, J. S. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis". *The American Political Science Review* 61 (2): 417-427. <https://doi.org/10.2307/1953254>
- Persson, Anna, Bo Rothstein y Jan Teorell. 2013. "Why Anticorruption Reforms Fail. Systemic Corruption as a Collective Action Problem". *Governance* 26 (3): 449-471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>

- Pettit, Phillip. 2012. *On the Peoples Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Praça, Sérgio y Matthew M. Taylor. 2014. "Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010". *Latin American Politics and Society* 56 (2): 27-48. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00230.x>
- Rose-Ackerman, Susan y Bonnie J. Palifka. 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo. 2014. "What is the Opposite of Corruption?" *Third World Quarterly* 35 (5): 737-752. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.921424>
- Schedler, Andreas. 2005. "From Electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation". En *Mexico's Democracy at Work*, editado por Russell Crandall, Guadalupe Paz y Riordan Roett, 9-39. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Warren, Mark. 2014. "Accountability and Democracy". En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, editado por Mark Bovens, Robert Goodin y Thomas Schillemans, 39-54. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2004. "What Does Corruption Mean in a Democracy?" *American Journal of Political Science* 48 (2): 328-343. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00073.x>