

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS



TESIS DOCTORAL

El Sistema Nacional Anticorrupción en México: un instrumento de política pública producto de la tensión entre el diseño y las dinámicas en gobernanza

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Ricardo Alexys Valencia Lara

DIRECTORES

Ernesto Carrillo Barroso
Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

**Programa de DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y DE
LA ADMINISTRACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES**



TESIS DOCTORAL

**El Sistema Nacional Anticorrupción en México: un instrumento
de política pública producto de la tensión entre el diseño y las
dinámicas en gobernanza**

Ricardo Alexys Valencia Lara

DIRECTORES

Ernesto Carrillo Barroso

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Madrid, 2023|

A Jennifer, Elías y Julián

Agradecimientos

A Jennifer, Elías y Julián por su amor, apoyo incondicional, comprensión y paciencia estos años.

A mis padres, Alejandro y Blanca, por estar siempre ahí, con una fe ciega en mí en cada momento de mi vida.

A mis directores de tesis por su inmensa generosidad, su guía y apoyo total desde el primer día, Ernesto Carrillo y Guillermo Cejudo.

A mis hermanos, Tania, Luz, Liz y Alejandro y diversas amistades que me impulsaron, acompañaron y contribuyeron de una u otra forma en este camino, Éctor Jaime Ramírez, Dionisio Zabaleta, Francisco Álvarez y Pedro Rangel.

A todas y cada una de las personas de la sociedad civil y de la vida pública que me regalaron su valioso tiempo, sin el cual esta empresa hubiera sido imposible, Fernando Rodríguez Doval, Alejandro González Arreola, Mauricio Merino Huerta, Jacqueline Peschard Mariscal, Marcela Torres Peimbert, Fernando Belaunzarán, Marco A. Fernández, Juan Carlos Romero Hicks, Angélica de la Peña, Enrique García Burgos, Lourdes Morales Canales, Ma. del Pilar Ortega Martínez, Armando Ríos Piter, Eduardo Bohórquez, Sergio López Ayllón y Juan E. Pardinás.

Índice general

Resumen	10
Abstract	12
Glosario	14
Introducción	16
Capítulo 1. Contexto	26
1.1. Delimitación del concepto de la corrupción.....	29
1.2. Una mirada al fenómeno desde distintos enfoques.....	32
1.3. Taxonomías de agencias anticorrupción.....	34
1.4. Diseños en gobernanza y trayectorias de implementación.....	37
1.5. Regímenes de gobernanza	39
1.6. La preservación de las reformas.....	42
1.7. Fisionomía del Sistema Nacional Anticorrupción.....	45
1.8. El Sistema Nacional Anticorrupción en perspectiva comparada	51
1.9. La efectividad de los instrumentos anticorrupción	55
1.10. Reflexiones finales.....	60
Capítulo 2. Marco teórico	63
2.1. Acción y estructura: los cimientos detrás de la propuesta teórica	65
2.2. Marco de secuencias múltiples o <i>multiple streams framework</i> (MSF)	67
Figura 2. Crisis, desastres y catástrofes	71
2.3. Marco de coaliciones promotoras o <i>advocacy coalition framework</i> (ACF) ...	76
2.4. Teoría del equilibrio punteado o <i>punctuated equilibrium theory</i> (PET)	82
2.5. Conexiones entre los modelos.....	85
2.6. Propuesta teórica	88
2.7. La puesta a prueba de la propuesta teórica	92
Capítulo 3. El posicionamiento de la agenda anticorrupción	95
3.1. La modernización del arreglo administrativo previo de control sobre el ejercicio del poder público para la rendición de cuentas.....	98
3.1.1 Modificaciones al sistema de fiscalización de las cuentas públicas	101
3.1.2. Modificaciones a la cultura de transparencia y el acceso a la información	102

3.1.3. Modificaciones al sistema de evaluación	104
3.1.4. Modificación al sistema de responsabilidades	106
3.2. El surgimiento de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) y su contribución al posicionamiento de la agenda anticorrupción	108
3.2.1 La consolidación de la Red por la Rendición de Cuentas y la conformación de una coalición promotora para la incidencia y la deliberación pública	110
3.2.2. Del diagnóstico a la propuesta: Hacia una Política de Rendición de Cuentas.....	113
3.3. La creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)	115
3.4. La convergencia entre secuencias y la apertura de una primera ventana de oportunidad (de agenda) para la discusión del problema de la corrupción.....	118
3.4.1 Secuencia de problemas.....	119
3.4.2. Secuencia política	130
3.4.3. Secuencia de política pública.....	132
3.5. El Pacto por México: la apertura de una primera ventana de oportunidad para la fijación de la agenda	134
Capítulo 4. La selección del instrumento anticorrupción	137
4.1. La propuesta desde el Ejecutivo: La Comisión Nacional Anticorrupción	140
4.2. La reforma constitucional de transparencia de 2014 y la construcción del Sistema Nacional de Transparencia	144
4.3. Ayotzinapa y Casa Blanca, los grandes detonantes del proceso de reactivación de la secuencia de problemas.....	147
4.4. Las iniciativas anticorrupción de la oposición y la definición de la secuencia de política pública	151
4.5. La emergencia de una gran coalición anticorrupción y la apertura de una segunda ventana de oportunidad, de decisión, para la selección final del instrumento.....	157
4.6. La reforma constitucional de 2015 y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.....	159
4.7. La lógica detrás de la selección del instrumento anticorrupción	164
4.8. El Sistema Nacional Anticorrupción ¿una selección de bote de basura?...	169
Capítulo 5. La trayectoria gubernativa del instrumento.....	173
5.1. La conformación de la legislación secundaria.....	175

5.2. La Ley General de Responsabilidades Administrativas: el punto de integración y de quiebre entre las coaliciones promotoras de la gran coalición y los partidos políticos	180
5.3. El segundo momento de construcción del instrumento anticorrupción, entre la técnica y la política	186
5.4. Una mirada desde el enfoque de coaliciones promotoras	191
5.5. La entrada en operación del Sistema Nacional Anticorrupción: ¿La transición hacia un nuevo equilibrio en la lucha anticorrupción?	195
5.6. El estado actual del Sistema Nacional Anticorrupción	203
5.6.1. La dispersión de la gran coalición anticorrupción.....	207
5.6.2. Las piezas faltantes del instrumento anticorrupción	209
5.6.3. El devenir del Sistema Nacional Anticorrupción	215
Conclusiones	220
a. Aportaciones teóricas.....	221
b. Hallazgos empíricos	222
c. Implicaciones prácticas.....	225
Bibliografía	228
Anexos	251
Anexo 1: Conversión de los principales elementos que se evaluaron de los enfoques teóricos seleccionados	251
Anexo 2. Cuestionario aplicado a las personas entrevistadas	254
Anexo 3. Listado de personas entrevistadas en orden cronológico	256

Índice de figuras

Figura 1. Esquematación del Sistema Nacional Anticorrupción.....	49
Figura 2. Crisis, desastres y catástrofes	71
Figura 3. Refinamiento del modelo MSF	76
Figura 4. Esquematación Modelo ACF	80
Figura 5. Propuesta integradora.....	88
Figura 6. Un modelo de dos ventanas de oportunidad.....	119
Figura 7. Ventana de oportunidad para la fijación del problema en la agenda....	134
Figura 8. Ventana de oportunidad de decisión para la selección del instrumento	168
Figura 9. Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.....	179

Índice de gráficas

Gráfica 1. Comportamiento histórico del país en el IPC, 1995-2011.....	121
Gráfica 2. Comportamiento histórico del país en el IPC, 2012-2022.....	121
Gráfica 3. Menciones de la palabra corrupción en la prensa	122
Gráfica 4. Porcentaje de la población que ubica a la corrupción entre los principales problemas en el país.....	124
Gráfica 5. Tasa de prevalencia de la corrupción por cada 100,000 habitantes ...	125

Índice de tablas

Tabla 1. Radiografía sobre Sistema Nacional Anticorrupción	52
Tabla 2. Mediciones históricas de México en el IPC	120
Tabla 3. Entramado normativo del Sistema Nacional Anticorrupción.....	177

Resumen

En los últimos veinte años, México ha estancado cuando menos su posición en diversas calificaciones internacionales que lo han colocado entre los países más corruptos del mundo, reforzando la idea de la existencia de una corrupción del tipo sistémica que corroe gran parte, sino es que todo, el aparato del Estado. Ello aunado a una creciente exposición de casos de corrupción vinculados con autoridades de primer nivel durante la pasada administración federal, motivó que se gestara en el país un movimiento social sin precedentes en favor del diseño y puesta en marcha de una agenda anticorrupción de gran calado para enfrentar el fenómeno como nunca.

Como resultado de estos esfuerzos, se construyó todo un nuevo entramado normativo que puso en el centro del combate un particular instrumento denominado Sistema Nacional Anticorrupción como la máxima instancia de coordinación y actuación en la materia. Sin embargo, luego de un poco más de seis años de su entrada en operación, el instrumento no ha terminado siquiera de integrarse a cabalidad ni mucho menos ser funcional ni efectivo en sus propósitos, razón por la cual han surgido intentos constantes desde el actual partido en el poder para modificar su estructura, alcances y funcionamiento e, incluso, desaparecerle.

Se trata en esencia de un complejo instrumento de coordinación que no encuentra un eco preciso entre el repertorio desarrollado desde la primera oleada de agencias anticorrupción de mediados del siglo XX y cuyo diseño y aparente innovación no siguió a la letra la experiencia y el aprendizaje de muchos países del orbe en la atención del mismo fenómeno.

En ese tenor, es que surge un interés genuino por tratar de entender el proceso de negociación detrás de la selección e instrumentación de esta alternativa de solución para enfrentar un problema de esta naturaleza. Ello considerando el particular entorno social y político en donde fue instrumentado y el estado actual que guarda la atención y tratamiento del problema.

Fue así como se recurrió a ciertos supuestos centrales para abordar el objeto de estudio y se integraron distintas visiones conceptuales en una sola propuesta teórica que permitió observar el proceso desde diferentes aristas y con una mirada más amplia. Esta es, una estrategia que se acompañó de las debidas técnicas de investigación y recolección de datos, tales como la revisión y el análisis documental y la entrevista a profundidad a diversos actores participantes de ese proceso de instrumentación.

Con ello, se pudo concluir que la selección del instrumento respondió a la lógica del modelo decisional de bote de basura de Cohen, March y Olsen (1972) en cuanto al aparejamiento, en un momento temporal específico, de un problema público particular con una solución disponible, dejando la puerta abierta para la no resolución del problema, como fue el caso.

Aunado a lo anterior se pudo dar sustento a la hipótesis central de esta investigación, esto es, la existencia de un claro intercambio entre la técnica y la política en el proceso de selección del instrumento anticorrupción. Aunque, en diferentes direcciones a lo largo de todo el proceso de instrumentación.

Finalmente, fue posible observar que la falta de resultados del instrumento a lo largo del tiempo o, lo que podrían ser considerados aparentes fallos en el diseño o en la implementación, no puede ser totalmente imputable al diseño *per se* del Sistema Nacional Anticorrupción, sino también al contexto y a la realidad social y política del país, con lo que se abona al estudio de la agenda anticorrupción y los procesos de instrumentación de políticas en esta materia, en un sentido general, y a la discusión de la agenda anticorrupción en el país, en un sentido más acotado.

Abstract

Over the last twenty years, Mexico has stood at a standstill in terms of its score in various international rankings, positioning itself among the most corrupt countries in the world and reinforcing the idea of a systemic type of corruption that eats away at much, if not all, of the State apparatus. The growing number of corruption cases linked to top-level authorities during the last federal administration led to the emergence of an unprecedented social movement aimed at designing and implementing a far-reaching anticorruption strategy to address the issue as it has never been done before.

These efforts resulted in an entirely new regulatory framework to fight corruption with the National Anticorruption System, a specialized instrument acting as the highest authority to lead actions to address this issue. However, at just over six years after its launch, the instrument has not even been fully consolidated, let alone functional or effective. Hence, the current ruling party has made repeated attempts to change its structure, scope and operations, and even to do away with it.

The system is essentially a complex coordinating instrument that does not exactly resemble anything in the collection built up from the first wave of anticorruption agencies in the middle of the 20th century. Moreover, its design and alleged innovation do not fully incorporate the experience and lessons learned by many countries around the world dealing with the same phenomenon.

Consequently, there is a genuine interest in gaining an insight into the negotiation process underlying the adoption and instrumentation of this alternative solution for a problem of this kind, while taking into account the unique social and political context surrounding its implementation and the current state of response and management of the problem.

Thus, certain central premises were used as the basis for the subject at hand and various conceptual views were combined into a single theoretical approach to

observe the process from different angles and from a broader perspective. This strategy was used alongside the appropriate research and data collection techniques, such as reviewing and analyzing relevant documents and conducting in-depth interviews with various stakeholders involved in the selection process.

It was therefore possible to conclude that the choice of instrument conformed to the logic of Cohen, March and Olsen's garbage can model of organization choice (1972) in terms of pairing a particular public problem with an available solution at a specific time, while leaving the door open for not solving the problem, as seen in the findings of this case study.

Moreover, it was possible to validate the central premise of this research, i.e., a trade-off between technique and politics in the process for choosing an anticorruption instrument. Despite this fact, the process followed different paths at different stages.

Lastly, it was noted that the instrument's lack of results over time or what could be considered apparent flaws in its design or implementation cannot be entirely attributed to the design of the National Anticorruption System per se, but also to the context and the country's social and political reality, thereby contributing to the general discussion of the anticorruption agenda and implementation processes of related policies, as well as to an in-depth analysis of the country's anticorruption agenda.

Glosario

ACAs – Anticorruption Agencies

ACF – Advocacy Coalition Framework

AGA – Alianza para el Gobierno Abierto

ASF – Auditoría Superior de la Federación

CC – Comité Coordinador

CIDE – Centro de Investigación y Docencia Económicas

CJF – Consejo de la Judicatura Federal

CONEVAL – Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CPC – Comité de Participación Ciudadana

CPEUM – Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ENCIG – Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

ENVIPE – Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

FECC – Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

FGR – Fiscalía General de la República

IMCO – Instituto Mexicano para la Competitividad

IFAI – Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

INE – Instituto Nacional Electoral

INEGI – Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LFTAIPG – Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

LGDS – Ley General de Desarrollo Social

LGSNA – Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

IPC – Índice de Percepción de la Corrupción

MORENA – Movimiento de Regeneración Nacional

MSF – Multiple Streams Framework
OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU – Organización de las Naciones Unidas
PAN – Partido Acción Nacional
PET – Punctuated Equilibrium Theory
PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD – Partido de la Revolución Democrática
PRI – Partido Revolucionario Institucional
PVEM – Partido Verde Ecologista de México
RRC – Red por la Rendición de Cuentas
SED – Sistema de Evaluación del Desempeño
SESNA – Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SFP – Secretaría de la Función Pública
SHCP – Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNA – Sistema Nacional Anticorrupción
TFJA – Tribunal Federal de Justicia Administrativa
TM – Transparencia Mexicana
UE – Unión Europea
UIF – Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)

Introducción

La corrupción sigue siendo uno de los grandes problemas públicos de todo el mundo. Uno que amplifica las condiciones de desigualdad, socava el crecimiento y el desarrollo económico de las naciones, sus propios valores y cimientos y que, a pesar de haber indicios que sugieren que está presente desde el comienzo de la historia de la humanidad (Holmes, 2019)¹, no cuenta con una receta, cura o solución universal efectiva que permita su total erradicación (Sekkat, 2018).

De tal suerte que, no han sido pocos los estudiosos que han tratado de conceptualizarla, medirla o cuantificar sus costos y sus efectos que se trasladan a casi cualquier aspecto de nuestra vida, así como a explicar sus causas y consecuencias o a demostrar que la corrupción no es exclusiva del sector público, sino que afecta gran parte de la actividad humana y que, según parece, ningún aspecto de nuestra existencia es inmune a este “cáncer”.²

Ello ha permitido incrementar la consciencia pública sobre la naturaleza sistémica de este problema, gracias a esfuerzos realizados por organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional y su índice de Percepción de la Corrupción o los indicadores de gobernanza del Banco Mundial (Mungiu-Pippidi, 2011; pág. 21).

México parece ser un claro ejemplo de la prevalencia de una corrupción sistémica que ha permeado a la mayoría de las instituciones y procesos del Estado pues, la evidencia nacional e internacional señala que el país ha caído, o cuando menos estancado su posición, en diversas calificaciones que lo colocan como uno de los peor evaluados en todo el mundo, o, dicho de otra forma, como uno de los más corruptos. De acuerdo con la última edición (2022) del Índice de Percepción de la

¹ Holmes (2019) sostiene que la corrupción ha estado siempre presente y que esta, aunado a la descomposición moral, puede explicar hechos tan importantes en la historia de la humanidad como, por ejemplo, la caída del imperio romano o el surgimiento de la reforma protestante.

² Así le denominó a este fenómeno, hace cerca de 25 años, el entonces presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, cuando exhortó a la comunidad internacional a emprender una batalla frontal para hacerle frente (Mungiu-Pippidi, 2011).

Corrupción (IPC) de la organización no gubernamental Transparencia Internacional, México ocupa la posición 126 de 180 países evaluados, así como la última posición entre los miembros que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE u OECD por sus siglas en inglés) y la penúltima posición entre las naciones que componen el grupo del G20. Se trata de una tendencia que se ha mantenido sin mayores alteraciones desde hace más de una década.³

Lo anterior, aunado a una serie de factores específicos, tales como una creciente exposición de escándalos de corrupción vinculados con autoridades públicas de primer nivel durante la pasada administración federal en el país (2012-2018), motivó que se gestara un movimiento social sin precedentes integrado por una pluralidad de actores proveniente de distintos sectores como la academia, el sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general, en favor del diseño y la puesta en marcha de una agenda anticorrupción de largo aliento.

Como resultado de esos esfuerzos, se promulgó en mayo de 2015 una reforma constitucional de gran calado que puso en el centro del combate anticorrupción un complejo instrumento de política pública denominado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA o Sistema Nacional) como la máxima instancia de coordinación y actuación en la materia. Dicha reforma implicó la modificación de 14 artículos constitucionales, así como la creación de todo un nuevo entramado normativo e institucional que sentó las bases para el funcionamiento y puesta en operación del instrumento anticorrupción en abril de 2017.

Sin embargo, luego de un poco más de seis años de su entrada en operación y a pesar de no haberse terminado siquiera de instalar a plenitud, han surgido voces

³ Para Villoria (2015), tanto el descenso sistemático en los escalafones de las mediciones internacionales anticorrupción como las correlaciones entre percepción de la corrupción y victimización, pueden ser claros síntomas de la existencia de una corrupción del tipo sistémica en cualquier país. De ahí que concluya que, por ejemplo, la corrupción en España no es de carácter sistémico o estructural, sino que deviene de episodios puntuales y de prácticas específicas que se agudizaron con el fin de la dictadura, la transición a la democracia y la construcción de instituciones tildadas de deficientes que permitieron que la corrupción se manifestara en espacios bien delimitados, como en la política.

que han propuesto desaparecerlo o, al menos, modificar su estructura, alcance y funcionamiento.

En ese contexto, es que surge mi interés por explicar por qué se seleccionó esta alternativa de solución para enfrentar el problema. Se trata de una pregunta de investigación que nace de una inquietud genuina por tratar de entender, más allá de la naturaleza o fisonomía del instrumento, la economía política detrás del proceso de selección e instrumentación de un diseño de política pública anticorrupción tan peculiar, dada la particular coyuntura política en donde fue creado, las enormes expectativas que sembró en distintos segmentos de la población mexicana y los resultados observados desde su puesta en marcha en abril de 2017.

Misma pregunta que surge durante el segundo semestre de 2018 cuando el instrumento anticorrupción tenía un poco más de un año de haber entrado en operación y el país se encaminaba hacia su segunda transición electoral a nivel federal con motivo de la victoria del primer partido de izquierda en la historia de México.

Un momento histórico en donde, si bien se tenía cierta noción respecto del compromiso de la nueva administración con la agenda anticorrupción, en tanto que esa fue su principal bandera para llegar al poder, se desconocía por completo el enfoque que se daría al tratamiento del problema, así como el nivel de apoyo político que recibiría la solución diseñada en el sexenio previo y, más aún, se desconocía por completo el viraje que daría el país en el ejercicio del poder.

Ello motivó mi interés por tratar de dar respuesta a otras cuestiones igualmente relevantes, tales como ¿En qué medida se ajusta la solución elegida a la naturaleza de la problemática y a la realidad y funcionamiento actual del sistema político mexicano? ¿Es acaso el Sistema Nacional Anticorrupción una verdadera innovación después de todo? o, ¿Qué tan sostenible es este diseño tal como fue concebido por la comunidad de actores circundante de aquel momento?

Con ello en mente, se elaboró como hipótesis principal de la presente investigación doctoral la existencia de un intercambio o *tradeoff* entre la técnica y la política durante el proceso de selección e instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que como sugieren algunos autores que analizan procesos de instrumentación de políticas, existe una tensión natural entre el diseño de los instrumentos de política pública, o de reforma, y las dinámicas políticas configuracionales en cualquier régimen de gobernanza (Voß, 2007; Zabaleta, 2016); lo que condiciona invariablemente la trayectoria de implementación de los instrumentos.

Uno de los principales objetivos de esta tesis es por consiguiente aportar una visión complementaria al estudio del tema pues, desde la perspectiva del autor, hace falta un mejor entendimiento respecto del proceso de políticas detrás de la selección del Sistema Nacional Anticorrupción, es decir, respecto de la fase de diseño o producción del instrumento, ya que la literatura desarrollada hasta este punto ha centrado la mayor parte de sus esfuerzos en analizar la naturaleza o el diseño *per se* del instrumento anticorrupción, así como su curso de implementación.

Y aunque es cierto que también se han producido algunos otros estudios que analizan su etapa fundacional, desde mi perspectiva, aún existe una mirada parcial respecto del proceso de instrumentación, pues no se distingue en dichos trabajos una propuesta teórica que permita entender con total amplitud dicho proceso. De acuerdo con ello, es que se piensa que la presente investigación puede contribuir a llenar ese vacío.

Ahora bien, para tratar de dar respuesta a las preguntas de investigación antes planteadas y con el objetivo de poner a prueba la hipótesis principal del estudio, se consideraron algunos elementos centrales en el desarrollo de la investigación, tales como:

- a. Según la experiencia internacional, podemos observar, al menos, una taxonomía de dos tipos de agencias anticorrupción (o ACAs) en el mundo,

esto es, los modelos de agencia única centralizada o los modelos de agencia múltiple (Meagher, 2005);

- b. México es un país cuyo sistema político ha carecido de una planeación y visión a largo plazo en su proceso de reforma administrativa (Pardo y Cejudo, 2016); lo que ha derivado en una suerte de fragmentación respecto de la institucionalidad existente en materia de rendición de cuentas desde la primera transición electoral a nivel federal en el año 2000;
- c. Una solución como la que representa el Sistema Nacional Anticorrupción requiere necesariamente de un alto nivel de coordinación institucional para ser efectiva en sus propósitos (Martínez, 2018); y,
- d. El cambio de poder a nivel federal en 2018 representó un verdadero parteaguas en la forma y el fondo en cómo se venía ejerciendo el poder en sexenios anteriores y, en consecuencia, un punto de inflexión en el devenir y sostenibilidad del Sistema Nacional Anticorrupción tal cual fue originalmente concebido, condicionando con ello su trayectoria de implementación en el tiempo (Patashnik, 2008).

A partir de esas premisas, se confeccionó una propuesta teórica integradora para analizar el presente caso de estudio a la luz de un marco teórico compuesto por cuatro modelos conceptuales que aportan, en su conjunto, una serie de elementos complementarios para caracterizar de mejor forma el proceso de políticas que dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción.

En principio, y en un primer nivel de abstracción, se parte de aquella discusión teórica preexistente entre acción y estructura, o actores versus sistema y la teoría de estructuración de Giddens (1984) quien, al proponer la existencia de una relación dialéctica entre ambos conceptos, construye una teoría social que considera la dualidad de los conceptos de acción y estructura como componentes mutuamente constitutivos de la vida en sociedad.

En ese sentido, se sostiene en esta tesis que el proceso de reforma anticorrupción iniciado en 2015 tuvo lugar gracias a la existencia tanto de un marco institucional

específico como de una comunidad de actores, estatales y no estatales, circundante, es decir, no se trató solamente de un proceso fruto del contexto o la estructura vigente ni de los actores o agentes en lo particular, sino que fue la suma de las partes lo permitió dar materialidad al producto que derivó de dicho proceso.

Por otra parte, y en un segundo nivel de abstracción, se recurre a tres de las grandes teorías del proceso de políticas para dar cuerpo al proceso que se analiza, a saber: el marco de secuencias múltiples o *multiple streams framework* (MSF), el marco de coaliciones promotoras o *advocacy coalition framework* (ACF) y la teoría del equilibrio punteado o interrumpido o *punctuated equilibrium theory* (PET).

El enfoque MSF resulta pertinente porque, al hacer referencia a un tipo de proceso en donde convergen en un tiempo específico, una secuencia de problemas, otra política y una más de política pública en la creación de una ventana de oportunidad - para fijar tanto la agenda como para incidir en el cambio en políticas - aporta una base conceptual muy completa que se ajusta en mucho al proceso de políticas detrás de la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por su parte, el modelo ACF que trata con procesos en donde intervienen patrones continuos de conflicto y acuerdo entre diferentes coaliciones promotoras, derivado de los diferentes sistemas de valores, creencias, recursos y estrategias entre dichas estructuras, permite la posibilidad de centrar la atención en aquellas comunidades de actores que se gestaron durante el proceso de instrumentación y que constituyeron un elemento crucial para la puesta en operación del instrumento. Mientras que, el modelo PET que lidia con patrones incrementales y no incrementales del cambio en políticas, brinda la posibilidad de analizar el tipo de patrón de cambio que trajo consigo el proceso de reforma anticorrupción iniciado en 2015, para tratar de determinar si se transitó, o no, hacia un nuevo equilibrio en la lucha anticorrupción en el país.

La confección de una propuesta conceptual integradora se plantea con el propósito de tratar de llenar el vacío antes mencionado mediante la combinación de distintos elementos y categorías conceptuales con el propósito de tener un panorama más

completo del caso de estudio en lo particular y de los procesos de instrumentación en lo general, pues, por lo que refiere a la teoría de los procesos de políticas, se identificaron, además de algunas similitudes importantes entre los modelos seleccionados, distintas fortalezas que bien pueden ser agrupadas en una sola propuesta conceptual, tal como se mostrará en esta investigación.

Se trata por tanto de un ejercicio académico que no se agota necesariamente en el análisis del presente caso de estudio, puesto que bien puede desdoblarse y ser aplicado en otros contextos y distintos procesos de instrumentación de políticas o de reforma para probar su utilidad y capacidad explicativa.

Por otro lado, cabe precisar que las hipótesis de trabajo secundarias que guiaron esta investigación se vinculan directamente con algunas de las principales hipótesis sugeridas por los modelos conceptuales que integran la propuesta integradora, a saber:

- H_{1MSF} : los cambios en la agenda son más propensos a suceder si: a) se abre una ventana de oportunidad; b) las secuencias están listas para el acoplamiento; y, c) un emprendedor, promotor, gestor o intermediario de política pública promueve el cambio en la agenda pública.
- H_{1ACF} : el cambio de los atributos centrales de política de un programa de gobierno requiere de: a) la existencia de perturbaciones significativas externas al subsistema; y, b) el aprovechamiento de esas oportunidades por parte de la coalición minoritaria al interior del subsistema.
- H_{2ACF} : los atributos centrales de política pública de un programa de gobierno en una jurisdicción específica no serán significativamente modificados mientras el subsistema de la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder al interior de esa jurisdicción (salvo en aquellos casos en donde el cambio se imponga desde una jurisdicción jerárquica superior).
- H_{1PET} : ante la expansión de un conflicto hacia otros espacios de formulación de políticas, el sistema actuará para dar cauce y mitigar el problema.

De acuerdo con lo anterior, se organizó la tesis en cinco capítulos y un apartado final de conclusiones. En el primero de ellos se profundiza sobre el contexto internacional en el que se enmarca la selección del Sistema Nacional Anticorrupción y se apuntan sus principales particularidades, además de hacerse notar algunos de los principales aprendizajes en la instrumentación de este tipo de aparatos anticorrupción a nivel global. En el segundo capítulo se abunda sobre el marco teórico ya referido y se plantea la propuesta conceptual integradora para analizar el objeto de estudio.

Posteriormente, en los tres capítulos restantes, se trata todo lo relativo al proceso de reforma anticorrupción, desde sus orígenes y los hitos que dieron materialidad al proceso, hasta su culminación con la promulgación de la reforma constitucional en 2015 y la puesta en marcha del instrumento anticorrupción en 2017. Ello acompañado de los hallazgos derivados de las técnicas de investigación aplicadas, esto es, la revisión y el análisis histórico-documental y la entrevista a profundidad a representantes de las principales esferas vinculadas al proceso de decisión asociado al diseño y selección del Sistema Nacional Anticorrupción.

De manera que, en el tercer capítulo se habla sobre el posicionamiento del problema de la corrupción en la agenda pública, y de gobierno, como uno de primer orden e interés nacional. En el cuarto capítulo se aborda el proceso de selección del instrumento anticorrupción y la promulgación de la reforma constitucional de 2015 que sentó las bases para la puesta en operación del Sistema Nacional Anticorrupción en México. Por último, se trata en el quinto capítulo la trayectoria gubernativa del instrumento y se ofrece una visión prospectiva.

Dicho lo anterior, y por lo que tiene que ver con la metodología empleada en la presente investigación, cabe decir que se trata fundamentalmente de un estudio de caso respecto de la literatura que analiza los procesos de instrumentación de políticas y aquella que sugiere la existencia de una tensión natural entre el diseño de los instrumentos de política pública, o de reforma, y las dinámicas políticas

configuracionales en cualquier régimen de gobernanza o subsistema de política pública. En este caso, aplicado al tratamiento de la agenda anticorrupción.

El objeto de estudio es el proceso de selección e instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción y para su análisis se emplearon, como ya se apuntó, dos técnicas de investigación cualitativas para la recolección de los datos, esto es, la revisión y el análisis histórico-documental de todo el proceso de instrumentación y la entrevista a profundidad a representantes de las principales esferas participantes del proceso de instrumentación de la reforma anticorrupción.

Con ello se buscó entender el proceso desde diferentes aristas, es decir, como un fenómeno en sí mismo, pero también su engranaje con un ambiente más extenso, como el proceso de reforma administrativa del Estado mexicano y su interconexión con el desarrollo de otras agendas concomitantes, como es el caso de la agenda de rendición de cuentas.

De esta manera, se busca contribuir al estudio de la agenda anticorrupción en un sentido más amplio, pues, como se mostrará más adelante, existe un cúmulo de aprendizajes a los que la teoría y la evidencia sugieren prestar especial atención en el desarrollo de soluciones anticorrupción pues, al no existir curas ni recetas universales efectivas para la atención de este fenómeno, resulta vital que cada contexto realice un análisis a consciencia y a profundidad respecto de las condiciones existentes para tratar de elevar las probabilidades de éxito de la puesta en marcha de cualquier instrumento de esta naturaleza.

La tesis muestra como la literatura anticorrupción proveniente de autores como Holmes (2019), Meagher (2002, 2005), Mungiu-Pippidi (2011), de Sousa (2009) u organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008, 2013), entre otros, sigue siendo muy relevante para el estudio del tema, toda vez que, muchos de los supuestos y recomendaciones emitidas por estos, a partir de la experiencia en el diseño y la implementación de instrumentos anticorrupción en varios países del orbe, se mantienen actuales.

De tal suerte que, uno de los principales hallazgos de esta investigación es la identificación de una falta de seguimiento puntual de tales recomendaciones en el caso del proceso de instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción. Al respecto, se concluye que la selección final del instrumento respondió a la lógica del modelo organizacional de bote de basura de Cohen, March y Olsen (1972) respecto del emparejamiento, en un momento temporal específico, del problema que ganó prominencia en la agenda pública, y de gobierno, con la solución de política pública que se tenía en ese momento.

Es así como, se espera que esta tesis sirva para incidir en una discusión académica y de política pública que sigue vigente en México y que demanda la producción de estudios e investigaciones novedosas que permitan fortalecer y dar mayor cuerpo al tratamiento de esta agenda hacia el futuro inmediato, dado el contexto social y político vigente, los resultados observados en la lucha anticorrupción en el país, el estado que guarda el Sistema Nacional Anticorrupción y los intentos constantes por desaparecerle y vulnerar su trayectoria de implementación.

Capítulo 1. Contexto

De acuerdo con Arellano et al. (2015), la corrupción es sistémica cuando existen expectativas normalizadas en una organización pública de adquirir beneficios informales por parte de los usuarios y miembros de esta;⁴ mientras que, López Ayllón (2018) sostiene que la corrupción es sistémica cuando está presente la existencia de redes de intereses en donde participan actores públicos y privados a todos los niveles.

La naturaleza sistémica y la magnitud del problema en muchas naciones del orbe ha permitido una suerte de consenso entre teóricos, expertos y hacedores de política pública en este campo, en cuanto a que, la corrupción es en esencia un complejo fenómeno multifacético⁵ que se expresa de muchas formas (ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, cohecho, coalición de servidores públicos, nepotismo, extorsión, enriquecimiento ilícito, fraude, soborno, tráfico de influencias, peculado, encubrimiento, asociación delictuosa, entre muchas otras vertientes más) y que opera bajo una lógica de acción colectiva y no de agente-principal.⁶

Al respecto, autoras como Mungiu-Pippidi (2011) o Persson et al. (2013), sugieren que uno de los grandes fallos en la implementación de agencias anticorrupción en países con una corrupción del tipo sistémica, tiene que ver precisamente con el uso del enfoque de agente-principal y no de acción colectiva, puesto que, en países donde la corrupción es la conducta habitual, es de esperar que todos actúen de manera corrupta, incluyendo los dos actores a los que hace referencia el enfoque

⁴ Según Arellano (2012), la corrupción puede ser entendida como un sistema de múltiples equilibrios, lo que le permite estar presente, de manera permanente, en las prácticas comunes y ordinarias de actores de diversa naturaleza.

⁵ Para Betanzos (2018; pág.259) *“la corrupción es un problema multidimensional que no admite una sola receta para ser combatido, sino acciones articuladas en el frente legislativo, institucional y axiológico, para impactar la cultura política de manera que la ética pública trascienda coyunturas y administraciones”*.

⁶ De ahí que se piense que para la cabal atención de este fenómeno es necesaria una estrategia, programa o política pública integral u holística que permita hacer frente a todos los grados de libertad que le han permitido arraigarse hasta las entrañas del funcionamiento y operación de muchos países del mundo.

de agente-principal. Desde su perspectiva, se trata en esencia de un problema de coordinación en donde el equilibrio está en función de las expectativas compartidas sobre el comportamiento de los demás.⁷

El reconocimiento de este problema como uno de carácter social a nivel global, motivó la propagación de instrumentos anticorrupción en el mundo, como las denominadas agencias anticorrupción (o ACAs por sus siglas en inglés) desde finales del siglo XX; mismas que, según Makowski (2016), surgieron inicialmente en la segunda mitad siglo XX como respuestas internas a las debilidades institucionales de los estados poscoloniales, es decir, no influyeron en su definición actores ni instancias ajenas al entorno país, a diferencia de aquellas agencias surgidas hacia finales del siglo XX que fueron creadas de manera *exprofeso* y en respuesta a determinadas recomendaciones, expectativas y presiones de la comunidad internacional contenidas en instrumentos vinculantes como las famosas convenciones anticorrupción.⁸

Según Sekkat (2018) son tres los factores que pueden explicar la propagación de este tipo de instrumentos anticorrupción desde finales del siglo XX:⁹

⁷ Persson et al. (2013) llegan a esta conjetura sobre la base de un estudio de entrevistas realizado en Kenia y Uganda, esto es, dos países que se han distinguido históricamente por sus altos niveles de corrupción, de acuerdo con las mediciones del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. Cabe destacar que, México se ha colocado a la par de dichos países en ediciones recientes de esta medición.

⁸ Según Makowski (2016; pág. 63) son tres las fases en el desarrollo de estos instrumentos anticorrupción: i) una primera que comprende desde finales de la segunda guerra mundial hasta la década de los años ochenta del siglo XX; ii) una segunda que comprende el fin de la guerra fría y la ola de democratización de los regímenes autoritarios postsoviéticos; y, iii) una última asociada con las presiones de la comunidad internacional por impulsar esta agenda hacia la segunda mitad de la década de los años noventa del siglo XX y que culminó con la adopción de la Convención Contra la Corrupción de las Naciones Unidas que hizo mandataria la creación de agencias anticorrupción para todos los países signatarios. De Sousa (2009) coincide con esta lectura histórica al apuntar, por una parte, que las primeras agencias anticorrupción tienen su origen en el periodo poscolonial como resultado de la segunda guerra mundial y que, por otro lado, con el final de la guerra fría se propagó la ubicación geográfica de estos instrumentos de sociedades en transición hacia democracias consolidadas, cuando la corrupción comenzó a expandirse más allá de la visión que la estereotipaba como un fenómeno propio del hemisferio sur.

⁹ Mungiu-Pippidi (2011) identifica un crecimiento de un 88% en el número de agencias anticorrupción en el mundo entre 1990 y 2008.

- i. el reconocimiento entre muchos gobiernos y organismos internacionales de que el solo fortalecimiento de la legislación en la materia era insuficiente para dar una batalla efectiva a la corrupción;
- ii. la generalización del problema de la corrupción para mediados de los años 90 del siglo XX como una preocupación internacional, lo que provocó que varios organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o la Unión Europea (UE), impulsarán el diseño y adopción de una serie de instrumentos para su combate, como las denominadas convenciones internacionales anticorrupción; y,
- iii. la emergencia de modelos anticorrupción exitosos durante la segunda mitad del siglo XX, como los casos de Singapore y Hong Kong, que alentaron el establecimiento de agencias similares en otros países del mundo.¹⁰

En este contexto internacional es que se inserta el diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción en México durante el primer cuarto del siglo XXI. Se trata en esencia de un complejo instrumento de coordinación interinstitucional entre agencias anticorrupción, único en su tipo que, si bien no encuentra eco entre el abanico de agencias anticorrupción existentes, sí forma parte del repertorio de instrumentos anticorrupción que se han puesto en operación a nivel global para buscar paliar el fenómeno de la corrupción.

Es así como, el presente Capítulo servirá como punto de partida para elaborar con mayor detalle el contexto esbozado hasta ahora e introducir algunos conceptos relevantes para abordar el objeto de estudio, así como para apuntar las particularidades que distinguen al Sistema Nacional Anticorrupción y comentar respecto de la evaluación del desempeño de este tipo de aparatos para hacer notar algunos de los principales aprendizajes en su instrumentación.

¹⁰ Durante ese periodo destaca también el establecimiento de la agencia anticorrupción en Malasia, en el año de 1967. No obstante, la literatura ha concentrado la mayor parte de su atención en el estudio de la efectividad y los resultados de las otras dos agencias asiáticas.

1.1. Delimitación del concepto de la corrupción

La definición del fenómeno de la corrupción ha sido uno de los mayores retos en la delimitación de estrategias efectivas para su combate y erradicación. Por ello, y sin afán de profundizar mucho en esto, vale la pena abrir un pequeño paréntesis para referir algunas de las definiciones empleadas en la literatura, y entre la comunidad de práctica, para ubicar a dicho fenómeno, así como a los distintos tipos de esfuerzos o agencias anticorrupción desarrolladas.

De acuerdo con Holmes (2019), desde una mirada semántica, la corrupción tiene que ver con la impureza moral, pues la palabra deviene del verbo latino que, según el contexto en donde se aplique, significa arruinar, contaminar, maltratar, destruir o echar a perder, aunque el autor precisa que el concepto ha evolucionado a lo largo de los siglos y que varía de cultura en cultura,¹¹ por lo que, hoy en día, se asocia mayormente a lo que podría considerarse como un “comportamiento impropio” vinculado con la posición que guarda una persona en el gobierno.

No obstante, para del Castillo (2001), son las normas de una sociedad las que contribuyen a delimitar lo bueno y lo malo, lo que es aceptable o inaceptable, adecuado e inadecuado o propio e impropio a lo largo del tiempo.

El autor precisa que las normas toman formas específicas en términos de costumbre, moral y ley, las cuales son modificadas por los cambios tecnológicos, los conflictos sociopolíticos y las disputas por el poder, por lo que, con el tiempo, pueden sufrir alteraciones significativas. De suerte que, es posible distinguir un lapso en donde las normas pueden tornarse confusas, ampliando con ello los espacios para la tolerancia de actos o conductas ilegales y propiciando un ambiente idóneo para la filtración de la corrupción en una sociedad. Bajo esa tesitura, del Castillo (2001; pág. 297) sugiere que *“en periodos de cambio social - una revolución o una transición a la democracia - existe una mayor probabilidad de que la*

¹¹ El autor entiende a la cultura como las creencias, las actitudes y los comportamientos determinantes de alguna sociedad.

corrupción se incrementa, como un efecto perverso en el cambio social de las normas de comportamiento”.

Entre las definiciones más clásicas, están las de la organización no gubernamental Transparencia Internacional que, de acuerdo con Holmes (2019), ha utilizado a lo largo de los años dos definiciones sin haberse decantado por una sola pues, en su comienzo, empleaba la que aún se cita con mayor frecuencia y que tiene que ver con “el abuso de un cargo público para obtener un beneficio privado”; mientras que, también ha definido a la corrupción como “el abuso del poder confinado a alguien para obtener un beneficio privado”. Como puede verse, la primera de ellas está más acotada al funcionamiento o participación del sector público, mientras que la otra es de aplicación mucho más amplia y se extiende a la participación de actores de distinta naturaleza.

En línea con la primera definición se ubican autores como Rose-Ackerman (1999) u organismos internacionales como el Banco Mundial quienes igualmente asocian a la corrupción con el abuso de los cargos públicos para la obtención de fines privados, mientras que otras instancias como la Organización de las Naciones Unidas han empleado la segunda definición de corte más extenso, al vincular a la corrupción con el abuso del poder para el beneficio privado.

Nye (1967; pág. 417), por otro lado, sugiere que la corrupción tiene que ver con un *“comportamiento que se desvía de los deberes formales de un rol público debido a asuntos privados, pecuniarios o de estatus; o que viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada”*; en tanto que Johnston (1986) elabora sobre la definición del otro para apuntar que la corrupción tiene que ver con todo tipo de intercambios considerados como “no universales” dentro del ámbito gubernamental.

Mungiu-Pippidi (2011), por su parte, realiza una revisión muy interesante sobre la literatura al respecto, así como sobre algunos de los problemas teóricos asociados a la definición de este fenómeno. La autora señala que la mayor parte de la literatura conceptualiza a la corrupción a nivel individual y no desde una perspectiva de redes o de acción colectiva, lo que supone que la corrupción tiene que ver con una

desviación de una norma establecida de universalismo ético. Sin embargo, fuera del mundo desarrollado, el universalismo ético¹² no es precisamente la norma que impera. Por el contrario, muchas veces es el interés privado el factor que impera y vulnera la autonomía del Estado y el pleno ejercicio del Estado de derecho.

Mungiu-Pippidi (2011) sugiere la existencia de los siguientes problemas teóricos en la definición y entendimiento de este fenómeno: i) dar por sentada la modernidad y confundir las apariencias de esta con la verdadera sustancia, esto es, en contextos en desarrollo, el término se ha utilizado a menudo como una palabra clave (o *catchy word*) para captar las prácticas no universalistas, o la “no modernidad” de una sociedad; ii) el uso del enfoque teórico del agente-principal para entender la corrupción, cuando tanto los agentes como los principales son susceptibles de participar de estructuras de incentivos que conducen a un problema de acción colectiva; y, iii) el entendimiento de la corrupción desde una perspectiva individualista, cuando la cultura del particularismo muchas veces es la norma que reina.

De ahí que la autora sugiera que, en la definición de cualquier estrategia o diseño de instrumento anticorrupción, debe partirse primero de un claro entendimiento del régimen de gobernanza vigente para comprender las reglas del juego y las posiciones de los actores (ya sea en favor o en contra del *statu quo*); lo cual cobra mayor relevancia en países en donde los regímenes de gobernanza aceptan la corrupción como la norma. Lo mismo sucede en aquellos casos en donde se importan modelos o herramientas anticorrupción de países desarrollados en donde la corrupción no es necesariamente la regla sino la excepción.

Mungiu-Pippidi (2011) concluye por tanto que la corrupción es “*lo que toda sociedad decide que sea, simplemente tiene que ser internamente consistente con las instituciones formales de una sociedad dada. Los países proclaman hoy el universalismo ético como principio fundamental de gobernanza, de manera que*

¹² Entendido como una norma de tratamiento gubernamental equitativo y justo para todos.

cualquier tipo de favoritismo debe considerarse corrupto, aun cuando no conlleve un intercambio monetario” (Mungiu-Pippidi, 2011; pág. 31).¹³

1.2. Una mirada al fenómeno desde distintos enfoques

En la revisión de la literatura sobre el tema es posible distinguir una pugna muy interesante entre dos sectores con miradas diametralmente distintas respecto a las implicaciones del fenómeno de la corrupción.

Por una parte, hay quienes han sugerido que tiene el potencial de “engrasar las ruedas” en beneficio de, por ejemplo, la actividad económica. De acuerdo con Holmes (2019), autores como Leff, Nye, Huntington y Leys afirmaron la necesidad de apartarse de los enfoques moralistas de la corrupción para verla desde una perspectiva real o funcional. Así, para los Estados en vías de desarrollo o los Estados débiles, la corrupción puede resultar benéfica pues puede ayudar a que las cosas sucedan.¹⁴

Lo anterior, contrario a la visión del resto que la piensa como el mayor monstruo o enfermedad y una especie de decadencia o descomposición del cuerpo político como apunta de Sousa (2009) quien sugiere que el discurso en torno a la corrupción alimenta un dilema del tipo *yíng-yang* que parece no tener fin, derivado de la existencia de los dos sectores en comento. Unos que, bajo una retórica moralista, ven a la corrupción como el peor malestar que debe ser erradicado de la faz de la tierra y otros que, bajo una retórica de corte más funcionalista y relativista, sostienen que la corrupción puede servir para propósitos económicos, sociales e institucionales en sociedades en transición, al engrasar las ruedas del sistema, integrar a las masas en la vida política y elevar los niveles de desarrollo.

¹³ O, en palabras de Holmes (2019; pág. 20), “*la corrupción, como la belleza, reside en el ojo de quien la observa*”.

¹⁴ Sekkat (2018) sugiere que la corrupción podría ser benéfica, pero, en “un mejor segundo mundo”, con motivo de las distorsiones ocasionadas por el deficiente funcionamiento de las instituciones y para lo cual, recurre a los trabajos de Leys, Bardhan, Beck y Maher y Lien.

También es posible distinguir en la literatura diferentes tipos de taxonomías o clasificaciones de la corrupción, por ejemplo, según su nivel de ocurrencia: la gran corrupción, la corrupción legislativa y la pequeña corrupción (Del Solar, 2020). La primera se refiere a la corrupción que se da al nivel de las élites políticas; mientras que la segunda se da a nivel legislativo; y la tercera a nivel micro e implica puntos de contacto entre población y gobierno.

Otra clasificación muy interesante es la de Heidenheimer (1970) quien distingue entre corrupción negra, blanca y gris, en función de la percepción de las élites y la población en general. La primera relacionada con actividades que son igualmente mal vistas tanto para las élites como para la población en general. La segunda asociada con actividades que, si bien son percibidas de manera formal como actos de corrupción, son toleradas por ambos segmentos. Y la tercera vinculada con actividades para las cuales se tienen opiniones diferenciadas.

Destaca asimismo la clasificación empleada por el Banco Mundial quien ha distinguido entre corrupción administrativa o burocrática y la captura del estado; entendida esta última como los intentos de las empresas por influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos a funcionarios públicos (Hellman et al., 2000).

Finalmente, sobresale también al trabajo de Klitgaard (1988) quien, contrario al “*cleavage*” moralista/funcional, habla de una “cantidad óptima de corrupción” al argumentar que los costos del combate a la corrupción no deben superar los daños económicos generados por esta, aportando con ello una visión que contribuye a alimentar esta discusión. No obstante, más allá de estas visiones, y de acuerdo con Holmes (2019), hoy existe un consenso muy extendido en cuando a que, si bien la corrupción puede resultar benéfica en algunos casos y bajo ciertas condiciones muy específicas, ello solo será a corto plazo pues, en el largo plazo los costos serán necesariamente mayores, toda vez que, pueden sentarse las bases de una cultura de corrupción que a la postre será muy difícil erradicar.

1.3. Taxonomías de agencias anticorrupción

Respecto del desarrollo y la propagación de las ACAs, la OCDE (2008, 2013) sostiene que es imposible identificar un solo arquetipo que permita el establecimiento de agencias anticorrupción exitosas, pues la emergencia de cualquier institución de esta naturaleza debe ajustarse al contexto nacional del país, así como a las circunstancias o factores culturales, legales y administrativos, o incluso, al régimen de gobernanza vigente siguiendo la propuesta de Mungiu-Pippidi.

Meagher (2005) señala asimismo que, en el diseño de cualquier agencia de esta naturaleza, deben considerarse primero, condiciones políticas, legales y económicas que permitan una efectiva gobernanza, pues, si dichas condiciones están dadas, el éxito y resultados en la lucha corrupción pueden ser posibles; de lo contrario, los esfuerzos serán poco efectivos e incluso contraproducentes.

Al respecto, Sekkat (2018) menciona que, cuando el éxito no se materializa, la razón no debe ser necesariamente atribuible al diseño *per se* de la agencia sino a los fallos en la relación - o las dinámicas propias de la gobernanza - entre, por ejemplo, gobiernos y donantes en términos de financiamiento, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con Meagher (2005), el establecimiento de agencias anticorrupción en el orbe persigue al menos uno de los siguientes cuatro propósitos: 1) la investigación y el enjuiciamiento de crímenes vinculados con actos de corrupción; 2) la prevención de actos de corrupción mediante acciones como la simplificación de procesos y la vigilancia de conflictos de interés; 3) la educación y concientización de la sociedad en la materia; y 4) la coordinación de actividades entre diferentes agencias de gobierno responsables de alguna de estas acciones. En este sentido, el diseño de cualquier agencia anticorrupción dependerá en gran medida del tipo de objetivo(s) anticorrupción que la estrategia y el conjunto de actores promotores persiga.

Meagher (2005) sugiere asimismo una taxonomía de dos tipos de agencias anticorrupción en el mundo, a saber: los modelos de agencia única centralizada (casos como los de Singapur, Hong Kong, Lituania, Argentina, etc.) y los modelos de agencia múltiple (como Francia, Reino Unido, Albania, India etc.). Los primeros *“concentran una serie de actividades clave, responsabilidades y recursos bajo un mismo lugar, creando así una poderosa agencia...que además centraliza información e inteligencia en torno a la corrupción, lo que reduce los problemas de coordinación que surgen en los enfoques de agencia múltiple”*¹⁵. Los segundos por su parte, *“evitan la creación de una agencia fuerte que dirija los esfuerzos anticorrupción [... con lo cual no se altera] el balance y separación de poderes gubernamentales”*.¹⁶

La OCDE (2008, 2013) por su parte amplía el abanico de posibilidades a la existencia de por lo menos tres tipos de agencias: a) agencias multipropósito con poderes de aplicación de la ley; b) agencias especializadas en la aplicación de la ley; y c) agencias preventivas y de coordinación de políticas.

El primer tipo, sería el equivalente al modelo de agencia única centralizada propuesto Maegher y que, además de ser el más replicado a nivel internacional, basa su funcionamiento en actividades clave de represión y prevención de la corrupción. El segundo tipo considera distintas formas de especialización y puede ser implementado al interior de instituciones responsables de la detección, investigación o procesamiento de actos de corrupción. Aunque, asimismo, puede abarcar actividades de prevención, coordinación e investigación.¹⁷ Finalmente, están las agencias preventivas y de coordinación de políticas que estarían en sintonía con el modelo de agencias múltiples sugeridas por Maegher y que funcionan a partir de la coordinación y sinergia de un conjunto de instituciones responsables de estas actividades o funciones.

¹⁵ Meagher, 2005: pág. 72.

¹⁶ Ídem. El complemento entre corchetes es de mi autoría.

¹⁷ Según la literatura, este ha sido el modelo más comúnmente aplicado en Europa Occidental.

Así, los países han guiado el diseño de sus instrumentos anticorrupción a partir de la experiencia, las recomendaciones internacionales, la gravedad y magnitud del problema, su contexto y los objetivos, propósitos y estrategias particulares de las coaliciones promotoras de estos esfuerzos, entre otros factores más.

Finalmente, y con relación a las convenciones internacionales a las que se ha hecho referencia, cabe precisar que, según Sekkat (2018), son posiblemente tres las iniciativas internacionales anticorrupción más destacadas, a saber: i) la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos promulgada en 1977, reformada en 1988 y 1998 y que considera ilegal que las empresas estadounidenses ofrezcan o paguen sobornos en el extranjero para conseguir contratos;¹⁸ ii) la Convención Anticohecho o Antisoborno de la OCDE firmada en 1997 que entró en vigor en 1999 y constituye un acuerdo legalmente vinculante mediante el cual los países acuerdan establecer como delito el cohecho de servidores públicos extranjeros en su legislación nacional;¹⁹ y, iii) la Convención Contra la Corrupción de las Naciones Unidas (UNCAC por sus siglas en inglés)²⁰ de 2003 que fue puesta en marcha en 2005 con la firma de 140 naciones.²¹

De acuerdo con Mazzitelli y Hernández (2018), con la firma de este último instrumento se concluyó un camino de cerca de 20 años de avances progresivos para llegar dicho punto. Dicho instrumento se integró por 71 artículos y se distinguió,

¹⁸ Instrumento que, de acuerdo con Holmes (2019), derivó de los escándalos por los sobornos de Lockheed en 1977 y la animadversión en contra de las transgresiones después del escándalo de Watergate.

¹⁹ Según la OCDE se trata del primer y único instrumento internacional anticorrupción que se enfoca en el lado de la oferta de la corrupción, es decir, la persona o entidad que oferta, promete u otorga una dádiva.

²⁰ También conocida como la Convención Mérida pues se firmó en la ciudad de Mérida, Yucatán, en México el 9 de diciembre de 2003.

²¹ Podría destacarse igualmente la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996, adoptada por los 35 Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y mediante la cual se fijó un marco mínimo de actuación para el combate a la corrupción en la región, así como otros acuerdos de la misma naturaleza en otras regiones del mundo, tales como el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado en 1997 y que entró en vigor en 2005 adhiriéndose la totalidad de los países de la UE o la Convención sobre Prevención y Combate a la Corrupción que fue suscrita por los 53 Estados miembros de la Unión Africana y que entró en vigor en 2006, entre otros más.

entre otras cosas, por reconocer a la par al sector privado y a la sociedad civil como parte del problema, además de abrirse a la transparencia de manera significativa.

Holmes (2019) apunta al respecto que, según la Organización de las Naciones Unidas, se trata del primer documento anticorrupción legalmente vinculante y es visto como el norte a seguir en materia anticorrupción.²² Este instrumento establece de manera explícita cuáles son, a su criterio, las mejores prácticas internacionales y exige que los países signatarios adopten el repertorio de instrumentos anticorrupción en su forma más amplia (Mungiu-Pippidi, 2011), incidiendo con ello en el diseño de la naturaleza de muchos instrumentos anticorrupción llevados a la práctica en distintas naciones del mundo.

1.4. Diseños en gobernanza y trayectorias de implementación

De acuerdo con Voß (2007), todo instrumento gubernativo o de política pública puede ser visto como una configuración activa o de control inserta en procesos de diseño y dinámicas más amplias o, dicho de otro modo, como diseños en gobernanza; con lo cual sugiere que los instrumentos de política pública - incluyendo los anticorrupción - tienen una doble vida o naturaleza, una teórica y una dinámica.

Es decir, los instrumentos gubernativos entrañan tanto modelos o diseños conceptuales de gobernanza como configuraciones reales en gobernanza. De forma tal que, *“el desarrollo de los instrumentos de política está orientado por las tensiones entre las dinámicas políticas del mundo real y la promesa de diseño que el modelo [teórico o conceptual] ofrece”* (Voß, 2007; pág. 54).²³

La dimensión técnica o de diseño de la gobernanza se relaciona con un carácter racional y técnico, mientras que la dimensión dinámica se asocia con los complejos procesos políticos y sociales que subyacen a la estructuración misma de la actividad gubernativa (Zabaleta, 2016) y que condicionan y modelan la formación de los

²² En su artículo 5 establece la obligación de los Estados miembros de llevar a la práctica “políticas públicas anticorrupción efectivas y coordinadas”, lo que ha sido interpretado de distintas maneras según el contexto de cada país.

²³ El complemento entre corchetes es de mi autoría.

instrumentos de política pública como herramientas para la solución de problemas sociales.

Es así como, los procesos de formulación de políticas y diseño de programas e instrumentos tienen lugar mediante complejos procesos de negociación entre redes que no pasan necesariamente por decisiones instrumentales unidireccionales entre actores gubernamentales de alto nivel. De modo que, *“un instrumento de política constituye un dispositivo que es tanto técnico como social, que organiza relaciones sociales específicas entre el Estado y aquellos hacia quienes está dirigido”* (Lascoumes y Le Galés, 2007; pág. 4).

De ahí que en esta investigación se sostenga que, en el proceso de diseño de cualquier instrumento de política pública anticorrupción, existe un intercambio, o *trade off*, entre la técnica y la política entre la comunidad de actores participante de dichos procesos; lo que produce tanto esperados, como inesperados, resultados que dan lugar a distintas trayectorias de implementación en el desarrollo de los instrumentos y sus resultados.

Voß (2007) distingue dos patrones o trayectorias de innovación específicas: una en donde los instrumentos de política siguen una trayectoria de innovación en donde el diseño domina a la(s) dinámica(s) de la gobernanza, en un patrón general del tipo “impulso de diseño”, o *design push*, y otro en donde los instrumentos de política se desarrollan en un patrón de “arrastre de la dinámica”, o *dynamics pull*, en donde el curso en la trayectoria de innovación está dominado por amplias dinámicas propias de la gobernanza. De acuerdo con Zabaleta (2017), en el primer caso, los instrumentos siguen una trayectoria de innovación completa y logran consolidarse, debido al establecimiento de un contexto institucional que los blindo de presiones externas; mientras que, en una trayectoria impulsada por la dinámica, los instrumentos son objeto de disputa desde las fases iniciales de su gestación, con lo cual su trayectoria es más errática e inestable, y su desarrollo y consolidación depende del apoyo político y los recursos movilizados a su favor.

Cabe precisar que Voß analiza procesos de políticas completos, esto es, desde su gestación hasta su consolidación o cambio, para determinar el tipo de trayectoria que siguen los instrumentos que analiza en su estudio empírico. Asimismo, hay que decir que Voß no es del todo concluyente en cuanto a los factores que determinan una u otra trayectoria (Zabaleta, 2016). No obstante, se considera que la propuesta conceptual del autor resulta muy interesante para analizar el proceso de políticas detrás de la reforma anticorrupción y la puesta en operación del Sistema Nacional Anticorrupción en México.

En ese sentido, se sostiene en esta tesis que la dialéctica sugerida por Voß entre la técnica y la política puede aplicarse igualmente a la fase de diseño y producción de los instrumentos anticorrupción. Situación que se abordará más adelante mediante la aplicación de los instrumentos de análisis seleccionados, en específico, la entrevista a profundidad a representantes de las principales esferas vinculadas al proceso de selección del instrumento anticorrupción en México.

1.5. Regímenes de gobernanza

Un concepto que se considera muy útil para la presente investigación es el relativo a los regímenes de gobernanza pues, como se esbozó en un inicio, Mungiu-Pippidi (2011) sugiere que, en la definición de cualquier estrategia o diseño de instrumento anticorrupción, debe partirse primero de un claro entendimiento del régimen de gobernanza vigente para comprender las reglas del juego y las posiciones de los actores, esto es, a favor o en contra del *statu quo*.²⁴

²⁴ La autora entiende a la gobernanza como el conjunto de reglas formales e informales que regulan quién recibe qué en una comunidad política determinada; mientras que, por regímenes de gobernanza entiende aquellos estados de equilibrio históricamente alcanzados, los cuales solamente pueden ser modificados por aquellos actores que tienen una participación e incidencia en las diferentes reglas del juego a nivel nacional o en la escala de la macro política. Zabaleta (2016), por su parte, define a la gobernanza como *“un marco de referencia que describe cómo actores, interacciones e instituciones se articulan en espacios de decisión en donde se definen las pautas básicas de la conducción gubernativa...como un espacio amplio de ordenación política de los distintos regímenes de gobernanza, entendidos como arenas acotadas de interacción en los que se definen las pautas gubernativas de sectores específicos de la política”* (Zabaleta, 2016; pág. 96).

La autora distingue tres distintos tipos de regímenes de gobernanza a tener en consideración, a saber: i) régimen de acceso abierto. Este tipo de régimen es individualista, con igualdad política, alta autonomía personal y alta participación ciudadana; un estado que es autónomo del interés privado y donde la asignación y la formulación de políticas se logran sobre la base del universalismo ético y la transparencia. Hay muy poca contradicción entre las instituciones formales e informales, y la corrupción, cuando ocurre, es una desviación de la norma del universalismo ético e imparcialidad pública;²⁵ ii) régimen de acceso limitado en sociedades de tipo patrimonial, según la propuesta conceptual de Max Weber en donde el poder es un monopolio; y, iii) régimen de acceso limitado en sociedades que han logrado introducir alguna forma de pluralismo político. A este último también se le denomina particularismo competitivo y se caracteriza por haber reemplazado el poder violento por medio de las elecciones, en su mayoría libres, aunque no necesariamente justas, una asignación de recursos particular e injusta, la búsqueda de rentas como una práctica común, un estado de derecho deficiente y en donde el Estado es percibido como un instrumento de confiscación de muchos y enriquecimiento de pocos, lo que mina su legitimidad y capacidad.

A partir de dicha clasificación es que la autora concluye que es difícil esperar que un país que se distinga por tener un régimen de gobernanza del tipo particularista progrese en el combate a la corrupción solamente por haber importado una, o algunas, herramientas institucionales anticorrupción.

En alusión al mismo concepto, y de acuerdo con Zabaleta (2016), son tres los elementos básicos que definen a cualquier régimen de gobernanza, a saber: el marco institucional, las coaliciones de actores y los modos de interacción (o los juegos que permiten tomar decisiones).

De acuerdo con lo anterior, es que se sugiere en esta tesis que los regímenes de gobernanza pueden ser también entendidos como campos políticos, vistos a la luz

²⁵ Modelo en sintonía con la poliarquía de Robert Dahl o la sociedad abierta de Karl Popper (Mungiu-Pippidi, 2011).

del concepto de Bourdieu (2000), quien los define como *“un microcosmos, un pequeño mundo social relativamente autónomo al interior del gran mundo social [en donde se encuentran] un montón de propiedades, de relaciones, de acciones y de procesos que se encuentran en el mundo global”* (Bourdieu, 2000; pág. 10)²⁶. Es decir, se trata de un juego en donde existen luchas simbólicas por transformar las relaciones de fuerzas, por monopolizar la manipulación legítima de los bienes públicos, a partir de las ideas-fuerza, esto es, ideas que dan fuerza al operar como fuerza de movilización, ideas que construyen materialidad; un juego en donde la apuesta es la imposición legítima de principios de visión y de división del mundo social (Bourdieu, 2000).

Esta manera de entender los procesos políticos de producción de políticas y adopción de instrumentos - o gobernanza y regímenes de gobernanza -, permite observar que estos no son conducidos por actores unitarios, sino mediante coaliciones de actores con distintas identidades, valoraciones y estrategias de actuación, los cuales, al operar bajo una suerte de esquema de regulación, generan compromisos, toman decisiones y alcanzan acuerdos de política (Zabaleta, 2016).

De acuerdo con ello, es que resulta relevante el concepto de régimen de gobernanza, de campo político - o de subsistema como se verá en el siguiente Capítulo -, ya que desde esta perspectiva puede reflexionarse sobre las dinámicas configuracionales y relaciones de poder al interior del espacio desde donde se originó la reforma anticorrupción, así como la pugna por los valores, por las ideas, por la imposición o la defensa de uno u otro diseño de política pública anticorrupción entre las coaliciones promotoras participantes integradas por activistas sociales o actores no estatales y los actores oficiales del Estado.

Esta mirada igualmente permite preguntarse sobre los ganadores y perdedores de dicho proceso, ya que si bien, en el presente caso de estudio, el resultado final fue la aprobación de una importante reforma que dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción, también es una realidad que algunos actores lograron imponer su

²⁶ El complemento entre corchetes es de mi autoría.

agenda y voluntad sobre otros, lo que permite remitirse a otro de los grandes conceptos acuñados por Bourdieu, este es, el de violencia simbólica que se expresa en el campo político.

1.6. La preservación de las reformas

Habiendo apuntado lo anterior, y antes de entrar al detalle de la naturaleza del instrumento anticorrupción en México, merece la pena hablar un poco sobre la idea de la preservación y la sostenibilidad de las llamadas grandes reformas de interés general o de interés público, como puede ser el caso de las reformas anticorrupción.

Al respecto, destaca de sobremanera el trabajo de Patashnik (2008) quien, por reformas de interés general, entiende aquellos cambios conscientes no incrementales de una línea existente de formulación de políticas destinada a racionalizar el aparato gubernamental o distribuir beneficios a una amplia circunscripción; mientras que, por sostenibilidad - o preservación - concibe la capacidad de una reforma para mantener no solamente su integridad estructural en el tiempo, sino para emplear sus principios básicos y guiar su curso de acción en medio de presiones inevitables para el cambio, las cuales pueden ser múltiples y reforzarse mutuamente, tales como el poder de los grupos de presión o de interés, los comportamientos de búsqueda de rentas o el parroquialismo.

Su análisis difiere en dos aspectos centrales respecto de la literatura tradicional sobre los procesos de implementación de políticas, la cual sirve para explicar muchos de los fallos de las políticas públicas durante su trayectoria de implementación, centra gran parte de su atención en la vida interna de los burócratas y raramente analiza las dinámicas políticas o los mecanismos de retroalimentación de políticas, a saber: i) el hecho de que su enfoque sobre la sostenibilidad de las políticas considera la creación de una nueva maquinaria política o lo que también puede entenderse como un proceso de destrucción creativa, conforme la propuesta conceptual de Schumpeter; y, ii) el hecho de que las reformas, a diferencia de la literatura clásica sobre implementación, pueden no

verse afectadas meramente por resistencias burocráticas, sino por la acción, o la inacción, de las autoridades al mando.

Según Patashnik (2008), las reformas de esta naturaleza se adoptan muchas veces con grandes “fanfarrias”, sin que su éxito pueda darse por sentado, por lo que estas deben ser vistas como procesos dinámicos en donde las fuerzas políticas que defienden la reforma se enfrentan a fuerzas opositoras que buscan socavarla. En ese sentido, son tres los principales elementos que, a su juicio, pueden fortalecer o frustrar el desarrollo de una reforma: i) la medida en que las estructuras políticas impulsan la reforma hacia adelante, proveen el apoyo legal y administrativo necesarios y protegen la reforma de presiones para cambiar su curso de acción; ii) la capacidad de las fuerzas de mercado desatadas por la reforma para inducir procesos de destrucción creativa; y, iii) la capacidad de la reforma para generar efectos positivos de retroalimentación de política pública.

Así, las reformas más resilientes serán aquellas que logren alterar los patrones de coaliciones heredados y estimular la emergencia de nuevos intereses y alianzas políticas o, dicho de otra manera, aquellas que logren reconfigurar las dinámicas políticas o el *statu quo*. Por el contrario, serán vulnerables al cambio o a la erosión aquellas reformas que fallen en acometer esos objetivos.

Bajo la misma tesitura, Luetjens (2022) sostiene que la aprobación de una reforma no garantiza su supervivencia en el tiempo, pues los contextos cambian, los líderes políticos van y vienen, la autoridad para gobernar puede cambiar igualmente de manos y las prioridades públicas pueden ajustarse o cambiar fácilmente en la medida en que surjan nuevos y más apremiantes problemas de política pública. De modo que, la supervivencia y el éxito de cualquier reforma política dependerá de su adaptación activa al curso del entorno político y económico.

El autor destaca asimismo que no porque algo sobreviva por mucho tiempo, ello signifique que siga siendo efectivo o exitoso, con lo cual sugiere la existencia de políticas zombis que no son otra cosa que letra muerta. Luetjens adapta dicho concepto de autores como Peters y Nagel (2020) quienes emplean el término de

ideas zombis para referirse a aquellas ideas que perduran en el tiempo a pesar de su falta de eficacia, pobre desempeño y falta de resultados.

El autor sostiene que la resistencia de una reforma implica manejar el reto dual de la preservación y la adaptación, esto es, que quienes abrazaron la reforma en una primera instancia encuentren formas de mantener sus objetivos y valores centrales e instrumentar las acciones lógicas que sean necesarias para adaptar los elementos que corresponda a la luz de experiencias posteriores a la promulgación y las circunstancias cambiantes.

Con ello, la resistencia o sostenibilidad de una reforma puede entenderse como la preservación y el reforzamiento del intento inicial de reforma de alto nivel en medio de los inevitables vaivenes de la implementación, la política y el tiempo, con lo cual, al igual que Patashnik, Luetjens concluye que la implementación de una reforma es un fenómeno político dinámico cuyos intereses, actores, arenas y efectos cambian con el tiempo.

Vista entonces la resistencia de una reforma como un fenómeno político, debe prestarse particular importancia a los potenciales conflictos que surjan entre los actores al interior del dominio, régimen de gobernanza o subsistema político que corresponda. De tal suerte que, Luetjens (2022) sugiere cuatro condiciones que pueden contribuir (ya sea unitaria o colectivamente) al éxito de la resistencia de cualquier reforma, a saber: el apoyo político, la adaptación administrativa, el realineamiento sectorial y las circunscripciones de apoyo.

Ello resulta igualmente interesante para analizar el presente caso de estudio, puesto que la promulgación de la reforma que dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción representó solamente el punto de partida, esto es, no se agotó con ello la discusión ni mucho menos la atención del fenómeno. Y si bien es cierto que la reforma se ha mantenido en el tiempo, ello no implica que haya sido exitosa ni los resultados efectivos.

1.7. Fisionomía del Sistema Nacional Anticorrupción

De acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 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”*.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) establece que este tiene por objeto *“establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno y que su finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia”*; mientras que, de acuerdo con el artículo 7 de dicha Ley, el Sistema Nacional Anticorrupción se compone de los siguientes elementos:

- Un Comité Coordinador (CC) conformado por los titulares de:
 - la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Entidad de fiscalización superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la fiscalización de la Cuenta Pública.²⁷ En el marco de su actuación en el Sistema Nacional Anticorrupción, es la instancia responsable de denunciar las faltas administrativas o hechos de corrupción asociados al uso indebido de los recursos públicos.
 - la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o Fiscalía Anticorrupción. Instancia adscrita a la Fiscalía General de la República y responsable de la investigación, prevención y persecución de los delitos catalogados como hechos de corrupción según el Código Penal Federal,²⁸ a saber: i. Ejercicio ilícito de servicio público; ii. Abuso de autoridad; iii. Coalición de servidores públicos; iv. Uso ilícito de

²⁷ Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Artículo 1. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/transp/pdf/RegInt_ASF_270416.pdf

²⁸ Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Artículo 29. Disponible en: <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2020/05/Ley-Org%C3%A1nica-de-la-Fiscal%C3%ADa-General-de-la-Rep%C3%BAblica-versi%C3%B3n-INE-UTIGyND.pdf>

atribuciones y facultades; v. Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos; vi. Concusión; vii. Intimidación; viii. Ejercicio abusivo de funciones; ix. Tráfico de influencia; x. Cohecho; xi. Peculado; xii. Enriquecimiento Ilícito.²⁹

- la Secretaría de la Función Pública (SFP). Dependencia del Ejecutivo Federal responsable de organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados, así como de inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos de la Federación.³⁰ En el marco de su actuación en el Sistema Nacional Anticorrupción, es la instancia responsable de prevenir, vigilar e investigar las faltas administrativas y sancionar aquellas consideradas como no graves cometidas por los servidores públicos federales.
- el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena que conoce de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como de fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.³¹
- el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Organismo constitucional

²⁹ Código Penal Federal. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>

³⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 37, Fracción I. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

³¹ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Artículo 4. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>

autónomo responsable de garantizar el cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, conforme la normatividad aplicable.³²

- el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación a quien corresponde la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación.³³ En el marco de su actuación en el Sistema Nacional Anticorrupción, es responsable de la investigación y sanción de las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos del Poder Judicial.
- el Comité de Participación Ciudadana (CPC).
- Un Comité de Participación Ciudadana (CPC) integrado por 5 ciudadanos, elegidos por una Comisión de Selección diseñada *exprofeso* para dicho propósito,³⁴ cuyas posiciones se renuevan de manera escalonada, coadyuva con los trabajos del Sistema, funge como vínculo con la sociedad y cuyo presidente cumple con la función de presidente del Comité Coordinador.
- El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización.³⁵ Instancia que coordina el Sistema Nacional de Fiscalización, esto es, el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto

³² Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Artículo 2. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n42.pdf>

³³ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículo 68. Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/organosauxiliares/FARSACD/resources/normativa/Ley_Organica_Poder_Judicial_Federacion.pdf

³⁴ La Comisión de Selección está conformada por nueve ciudadanas y ciudadanos propuestos por instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil al Senado de la República, a partir de una Convocatoria pública abierta emitida por este.

³⁵ La Ley dispone la creación de dicho Sistema - esto es, un subsistema al interior del propio Sistema Nacional Anticorrupción -, el cual está coordinado por con un Comité Rector que establece los mecanismos de coordinación entre sus integrantes y en donde participan la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete representantes rotatorios de entre las entidades de fiscalización locales (32) y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas (32).

de la fiscalización en todo el país³⁶ y que tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes de este, en el ámbito de sus respectivas competencias, y promover el intercambio de información, ideas y experiencias orientadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos³⁷.

- El conjunto orgánico de los 32 Sistemas Locales anticorrupción en el país, es decir, uno por cada entidad federativa del territorio nacional y cuyo diseño debe ser armónico con el diseño del modelo nacional.

Adicionalmente, cuenta con el apoyo de una Secretaría (SESNA) y una Comisión Ejecutivas. La primera de carácter técnico para el desempeño de sus labores y el cumplimiento de sus objetivos. Se trata de un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión y con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines;³⁸ mientras que, la segunda, es el órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva y tiene a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones.³⁹

De manera esquemática, el Sistema Nacional Anticorrupción puede verse de la siguiente manera:

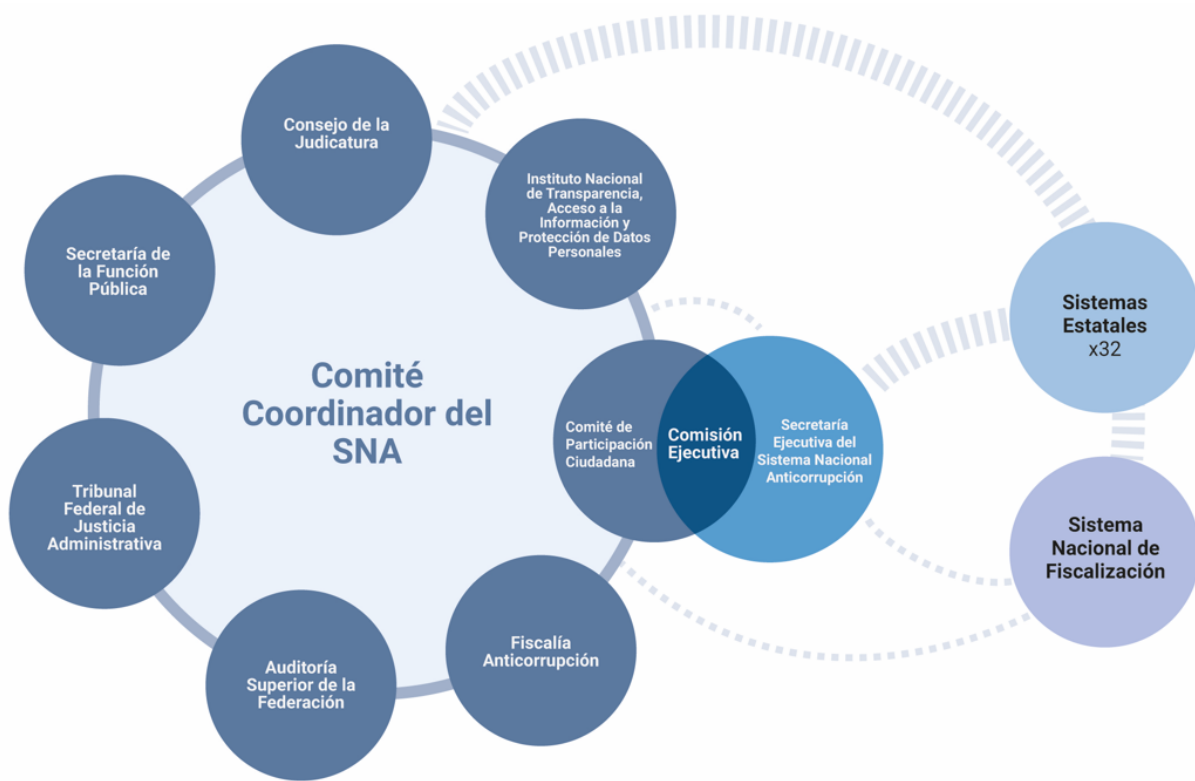
³⁶ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Artículo 3, Fracción XII. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

³⁷ Ídem. Artículo 37.

³⁸ Desde el año 2019, la estructura ocupacional de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción ha sido de 74 plazas, según información reportada por esta última en respuesta a una solicitud de acceso a la información.

³⁹ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Artículos 24 y 31. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

Figura 1. Esquematación del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Adaptado de: <https://www.sesna.gob.mx/que-hacemos/>

Como puede verse, el Sistema Nacional Anticorrupción es en esencia un complejo instrumento de coordinación que, de acuerdo con Valenzuela (2020), reconoce el carácter multicausal de la corrupción y la necesidad de atajarla como un problema de redes y no de individuos en lo particular.

En ese sentido, el autor sugiere que el diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción representó una vía de combate sistémico, coordinado y ciudadanizado en donde se buscó agrupar distintas funciones del Estado vinculadas al combate a la corrupción, tales como: la fiscalización de recursos públicos, el control interno de la administración pública, la sanción administrativa y penal, la transparencia y el acceso a la información, la incorporación de jueces y magistrados, así como la participación ciudadana institucionalizada.

Se trata entonces de un complejo instrumento de coordinación que surge de “*la movilización de nuevas demandas ciudadanas de atención a problemas públicos complejos ... [el] debilitamiento de actores tradicionales del sistema político...[y] la presencia de nuevos actores y redes en la escena pública*” (Martínez, 2018; pp. 82-83).⁴⁰

Al respecto, Martínez (2018) sugiere que la naturaleza multifacética de la coordinación como fenómeno gubernamental, puede abordarse desde una perspectiva de estilos de gobernanza, entre los que distingue tres tipos: de jerarquía, de mercado y de redes. Y es justamente este último tipo, la base sobre la cual han descansado las expectativas del éxito y buen funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

Sin embargo, este tipo de coordinación requiere de una articulación horizontal que reside en la cooperación y colaboración entre actores y organizaciones (Bouckaert et al., 2010) para conseguir objetivos públicos concretos mediante la acción colectiva; y cuya consecución demanda inversiones de tiempo y liderazgo para construir relaciones de cooperación y colaboración estables que, en algunos casos, sólo resultan posibles si se acompañan de fuertes incentivos (Lægreid et al., 2015), tales como la existencia de un fuerte mandato de parte de los gobiernos centrales, recursos suficientes para cumplir sus responsabilidades, así como el compromiso de la comunidad implicada para contribuir a la implementación (PNUD, 2014).

No obstante, como bien señala Martínez, la realidad institucional y orgánica de los gobiernos es de naturaleza fragmentada y de un universo caracterizado por una variedad de objetivos específicos y lógicas organizacionales diferenciadas; lo que, visto a la distancia, ha caracterizado el funcionamiento del Sistema Nacional

⁴⁰ Los complementos entre corchetes son de mi autoría.

Anticorrupción y representado, a su vez, uno de sus mayores desafíos en su camino por tratar de ser efectivo.⁴¹

1.8. El Sistema Nacional Anticorrupción en perspectiva comparada

Con el propósito de ofrecer mayores elementos sobre la naturaleza y el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción y tomando como referencia los trabajos de Maegher (2005) y la OCDE (2008, 2013), respecto a la evaluación del desempeño de algunas agencias anticorrupción en el mundo, se ofrece a continuación una radiografía más detallada del instrumento para observarlo desde una perspectiva comparada, en relación con algunos elementos distintivos que caracterizan el funcionamiento de los modelos de agencias anticorrupción existentes, a saber:

- a) Las funciones para las cuales fue creado (prevención; educación y concientización; coordinación de políticas y/o coordinación en las medidas de implementación y monitoreo; análisis e investigación sobre las medidas adoptadas);
- b) Su independencia y rendición de cuentas (base legal; ubicación institucional o independencia; proceso de elección del titular transparente y consensuado; proceso de selección y reclutamiento del personal objetivo, transparente y meritocrático; suficiencia presupuestaria e independencia financiera; rendición de cuentas; y, transparencia);
- c) Sus recursos y poderes/facultades (preparación profesional del personal y facultades adecuadas); y,
- d) Su cooperación con otros actores (sociedad civil; sector privado; y, cooperación Inter agencias).

Adicionalmente, se añade un elemento que pretende capturar el tipo de agencia anticorrupción, según la literatura descrita previamente, a saber:

⁴¹ De acuerdo con Maegher (2005), los modelos anticorrupción de este tipo (de agencia múltiple) enfrentan *de facto* una serie de problemas de coordinación que limitan sus resultados, como registra la evidencia internacional.

e) El carácter de la agencia (unipersonal; colectivo o multiinstitucional).

De acuerdo con ello, se presenta enseguida la radiografía en comentario:

Tabla 1. Radiografía sobre Sistema Nacional Anticorrupción

a) Funciones	Aplica	Observaciones
Investigación y procesamiento/enjuiciamiento	Sí	Son responsables de la labor de investigación la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública.
Prevención	Sí	Son responsables de la labor de prevención o control interno la Secretaría de la Función Pública y los órganos de control interno de las entidades federativas.
Educación y concientización	No	No se aprecia como tal esta función en el marco de las atribuciones conferidas al Sistema Nacional Anticorrupción.
Coordinación de políticas y/o coordinación en las medidas de implementación	Sí	Es responsabilidad del Comité Coordinador la aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación a partir del trabajo coordinado entre todas sus piezas.
Monitoreo, análisis e investigación sobre las medidas adoptadas	Sí	Es responsabilidad del órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva, esto es, la Comisión Ejecutiva, la elaboración de la metodología para medir y dar seguimiento a los fenómenos de corrupción, así como a las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos.
b) Independencia y rendición de cuentas	Aplica	Observaciones
Base legal	Sí	Además de la reforma al artículo 113 constitucional, se diseñó todo un nuevo entramado normativo e institucional integrado por 7 leyes.
Ubicación institucional / independencia	Sí	El Sistema Nacional Anticorrupción no opera al interior de ninguna estructura institucional preexistente.
Proceso de elección del titular transparente y consensual	Sí	El titular o presidente del Sistema Nacional Anticorrupción, esto es, el presidente del Comité de Participación Ciudadana es elegido mediante una Convocatoria pública, abierta y transparente.
Proceso de selección y reclutamiento del personal transparente y meritocrático	Sí	El personal técnico que forma parte de la Secretaría Ejecutiva aparentemente se ha elegido de manera abierta, transparencia y meritocrática.
Suficiencia presupuestaria e independencia financiera	No	El Sistema Nacional Anticorrupción depende financieramente del presupuesto que dedique

		cada uno de sus integrantes a la lucha anticorrupción, los cuales están sujetos, a su vez, al presupuesto que defina la Cámara de Diputados a nivel federal en cada ejercicio fiscal. Por su parte, la Secretaría Ejecutiva, depende igualmente del presupuesto que le autorice anualmente la Cámara de Diputados.
Rendición de cuentas y transparencia	Sí	El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción está obligado a emitir un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.
c) Recursos y poderes	Aplica	Observaciones
Preparación profesional	Sí	Desde un inicio se ha cuidado que el personal técnico de la Secretaría Ejecutiva cuente con una preparación adecuada para el desarrollo de sus funciones. No obstante, no hay ninguna garantía al respecto para la designación de la titularidad de cada una de las siete piezas que integran al Comité Coordinador, pues ello depende del Ejecutivo en turno.
Facultades / atribuciones adecuadas	Sí	La reglamentación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción es específica en cuanto al tipo de atribuciones y facultades que corresponde a cada uno de sus integrantes.
d) Cooperación con otros actores (sociedad civil, sector privado, cooperación inter agencias)		
Sí.		
e) Carácter de la agencia		
Multiinstitucional.		

Fuente: elaboración propia.

Visto desde esta perspectiva, podría afirmarse que el Sistema Nacional Anticorrupción fue concebido como una agencia preventiva y de coordinación de políticas de acuerdo con la clasificación de la OCDE o, como una agencia múltiple según la clasificación propuesta por Meagher pues, concentra una serie de funciones anticorrupción en un conjunto de instituciones que dependen de su buen entendimiento y coordinación para su correcto funcionamiento. Sin embargo, el Sistema Nacional Anticorrupción no encaja del todo en tales modelos debido a la complejidad de su funcionamiento y a la principal innovación que le distingue del resto de agencias anticorrupción en el mundo, esto es, el componente de la participación ciudadana.

Esta es sin duda la mayor innovación que distingue al Sistema Nacional Anticorrupción del resto de agencias anticorrupción en el orbe, ya que no solamente se le permite al ciudadano incidir en la construcción, implementación y seguimiento de políticas y estrategias anticorrupción, sino, además, la posibilidad de participar activamente como parte del conglomerado de actores que integran el instrumento y, más aún, la enorme responsabilidad de tener la representación de todo el Sistema en su conjunto.

Por ello, cabe discutir un poco sobre este componente pues, si bien la norma señala con claridad el método de designación y las atribuciones de este particular espacio de carácter ciudadano, puede haber quien cuestione la relevancia o autenticidad de este. Esto es, es de esperar que pueda suponerse que dicho espacio no es otra cosa más que un espacio para la simulación y que sus integrantes son cooptados por los distintos actores gubernamentales a partir de sus propios intereses.

Aunque, lo cierto es que de acuerdo con las memorias del primer Comité de Selección que se dio a la tarea de elegir a las y los primeros cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana en 2017, y que además estuvo integrado por notables y respetados activistas de la academia y de la sociedad civil organizada, dicho proceso fue catalogado por ellos mismos como un proceso de designación *“no partidizado, riguroso, transparente y no contaminado por cuotas para integrar el componente ciudadano encargado de la labor de seguimiento y evaluación de las políticas destinadas a combatir la corrupción”* (Comisión de Selección del SNA, 2017; pág. 34). Ello permitió integrar un primer Comité de Participación Ciudadana en donde se valoró la experiencia, el conocimiento, la equidad de género, la diversidad de enfoques y disciplinas, así como una representatividad nacional.⁴²

⁴² La historia a partir de ese punto pudiera ser otra pero, también es cierto que mi experiencia profesional me ha permitido la posibilidad de constatar la independencia, capacidad y convicción con la agenda anticorrupción de parte de otros integrantes del Comité de Participación Ciudadana, como fue el caso de su presidente, Francisco Raúl Álvarez Córdoba, durante el periodo 2022- 2023, lo que, desde mi perspectiva, mina cualquier hipótesis que sugiera la cooptación total de este espacio ciudadano por parte de los actores e intereses gubernamentales. Otra discusión muy distinta es sin duda la efectividad e incidencia real de este espacio, así como la de sus integrantes.

Por otro lado, puede llamar también la atención el número de funciones que pueden atribuirse al Sistema Nacional Anticorrupción, dejándose de lado solamente la función eminentemente formativa o educativa que sugiere la literatura y que, dicho sea de paso, muy pocas agencias atienden de forma expresa,⁴³ por lo que, en este sentido, podría sostenerse que el Sistema Nacional Anticorrupción se concibió como un instrumento de política pública anticorrupción de naturaleza holística para enfrentar el fenómeno desde diferentes frentes.

De acuerdo con Lach (2017), este intento de viraje en la atención y entendimiento del problema, así como en los esfuerzos por tratar de dar un cauce distinto a la lucha histórica contra la corrupción en el país, derivó de un conjunto de modificaciones importantes, tales como: un mayor costo de oportunidad de la clase política de no hacer nada al respecto; una reorganización de las preferencias y creencias de la sociedad y los actores implicados en el proceso respecto a su nivel de tolerancia a la corrupción; así como un incremento importante el debate o la contestabilidad pública en torno al tema.

Finalmente, vale la pena reflexionar sobre la idea del Sistema como tal, ya que se trata de una solución relativamente añeja en México que se ha planteado ante diferentes problemas públicos y que no cuenta con evidencia empírica contundente que respalde su plena efectividad. En ese sentido, cabe precisar que la tradición de la selección de Sistemas en México como solución a determinados problemas públicos apareció en 1994 con el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Mejía y Rojas, 2018); manteniéndose desde entonces vigente entre las alternativas de solución de política pública en el país.

1.9. La efectividad de los instrumentos anticorrupción

El balance de los resultados de la evaluación del desempeño de las agencias anticorrupción en el mundo para enfrentar el fenómeno no es del todo favorable pues, a pesar del tiempo transcurrido desde la creación de algunas agencias como

⁴³ De acuerdo con De Speville (1997), Hong Kong se ubica como un caso emblemático en este apartado.

la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas en Singapore en 1952 o la Comisión Independiente Contra la Corrupción en Hong Kong en 1974 que son, posiblemente, las más reconocidas por su efectividad a nivel internacional,⁴⁴ la literatura y la evidencia sugieren que son muy pocos los países que han registrado progresos significativos en el combate a la corrupción a raíz de la implementación de este tipo de instrumentos (de Sousa, 2009; Mungiu-Pippidi, 2011; Dixit, 2016; Holmes, 2019; OCDE, 2008, 2013).⁴⁵

Para de Sousa (2009), si acaso hay una lección que puede aprenderse de la historia de la actividad en materia anticorrupción, es que no hay soluciones individuales sino un cóctel de medidas y que no existen balas de plata más una mezcla de éxitos y fracasos sin soluciones inmediatas sino, por el contrario, largos y duros procesos de aprendizaje. El autor sugiere que son variados los factores que pueden explicar el fracaso de estos instrumentos, no obstante, destaca algunos elementos como su

⁴⁴ De acuerdo Makowski (2016), entre los factores que pueden explicar el éxito de estas agencias en lo particular está la delimitación del problema de la corrupción, esto es, las agencias anticorrupción en ambos países fueron creadas para atacar expresiones muy concretas de la corrupción, cuyas causas se identificaron en grupos poblacionales específicos, como la policía o la administración pública. En ese sentido, el autor señala que la evidencia sugiere que, si bien las agencias anticorrupción han sido una salida muy recurrida para tratar de enfrentar el fenómeno, estas no han sido lo suficientemente efectivas en sus propósitos debido a la naturaleza de la corrupción moderna que se asocia con un problema de carácter social que no está bien delimitado. Es decir, en la medida en que la corrupción se ha globalizado y su definición se ha expandido, las agencias anticorrupción igualmente han intentado ampliar sus alcances, con lo cual hoy se espera que estas hagan frente a todas las expresiones que caracterizan al fenómeno. De manera que, una gran diferencia entre las oleadas anticorrupción - aquellas de mediados y las de finales del siglo XX -, tiene que ver con el nivel de especialización de estos instrumentos pues, mientras que en la primera oleada el nivel de especialización era bastante limitado, toda vez que, como se dijo, su origen respondía a situaciones particulares; durante la segunda oleada - y derivado de la globalización de la lucha contra corrupción y del propio concepto - se extendió tanto su alcance como sus competencias, a tal grado que hoy se espera que estos instrumentos hagan frente a cualquier tipo de comportamiento considerado como corrupto o ilícito. La OCDE (2008, 2013) sugiere asimismo que el éxito de tales modelos puede atribuirse a condiciones muy específicas, tales como el tamaño del país, la inexistencia de una corrupción del tipo sistémico, la etapa de su proceso de democratización, transición e integración a la globalización, entre otros factores.

⁴⁵ Mungiu-Pippidi (2011) encuentra por el contrario cierto impacto, aunque limitado, derivado de la puesta en marcha de otro tipo de instrumentos asociados al combate a la corrupción como es el caso de las leyes de transparencia o de acceso a la información en el mundo. Al respecto, Lindstedt y Naurin (2010) sugieren que las reformas orientadas a incrementar la transparencia deben ir acompañadas de otras medidas para fortalecer la incidencia ciudadana, a partir del uso y aprovechamiento de la información disponible, en caso de que se quieran observar resultados positivos en la lucha contra la corrupción.

diseño institucional, su falta de planificación y gestión, así como con el contexto en donde fueron diseñados.

Holmes (2019) señala que el pobre desempeño de estos instrumentos se debe a factores específicos como el financiamiento inadecuado, las líneas de responsabilidad difusas o su falta de independencia; mientras que Dixit (2016), sugiere que la efectividad de cualquier agencia de este tipo depende del nivel de apoyo que brinden los liderazgos políticos, la existencia de un marco regulatoria que defina con claridad las competencia de la agencia, suficiencia presupuestaria e independencia, rendición de cuentas y la existencia de vínculos con la sociedad y los medios de comunicación.

Por su parte, y de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), la experiencia anticorrupción muestra que, en muchas ocasiones, los países han estado más preocupados por el diseño de las estrategias o instrumentos anticorrupción y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, derivadas de, por ejemplo, las convenciones anticorrupción, restando importancia a la implementación, al monitoreo y la evaluación. Situación que, de acuerdo con el PNUD, puede asociarse muchas de las veces a factores políticos como el cambio de gobierno y la pérdida de *momentum* para la implementación, lo que sin duda encuentra un eco importante en el caso mexicano.

Por otra parte, y a partir de una revisión de los modelos existentes, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008, 2013), identifica una serie de razones o lo que denomina los “siete pecados capitales” que explican, en mayor o menor medida, el fracaso de muchos de estos esfuerzos a nivel internacional, a saber:

1. Pecados políticos. Es decir, la falta de un genuino compromiso o voluntad política con el establecimiento y funcionamiento de la agencia;
2. Pecados económicos. O la existencia de ambientes de corrupción endémica, economías altamente controladas por el estado, falta de

estabilidad macroeconómica y un sistema fiscal poco transparente; asimismo, influye la falta de recursos presupuestarios suficientes para la adecuada operación de la agencia;

3. Pecados de gobernanza. La eficacia está estrechamente vinculada con el desempeño general del entramado institucional;
4. Pecados legales. Con relación al estado general de la aplicación del estado de derecho, es decir, el funcionamiento del sistema de justicia, las cortes y la existencia de una adecuada base legal para el funcionamiento de la agencia;
5. Pecados organizacionales. La conformación de una inadecuada estructura organizativa, prioridades y enfoque de la agencia pueden contribuir al mal funcionamiento de las instancias anticorrupción. A menudo, centrarse en la labor de investigación puede ir en detrimento de otras importantes medidas preventivas, analíticas y educativas.
6. Pecados de desempeño. La falta de expectativas objetivas y personal técnico debidamente capacitado; y,
7. Pecados de confianza pública. La falta de apertura y cooperación de la institución con la sociedad civil.

Con relación a los denominados pecados políticos, es posible apreciar en la literatura un importante número de estudios que coinciden respecto al peso de esta variable en la trayectoria de implementación de cualquier instrumento anticorrupción, o, dicho de otra manera, en su éxito o fracaso (Brinkerhoff, 2000; Pope and Vogl, 2000; Fritzen, 2005; Batory, 2012).

Batory (2012) sugiere, por ejemplo, que una respuesta común a las fallas de las políticas públicas de control de la corrupción tiene que ver precisamente con los problemas de agencia, o la falta de voluntad política, y el hecho de que las reformas efectivas para el combate a la corrupción tendrían que ser iniciadas por los actores que se supone se benefician más de la corrupción, con lo cual no puede esperarse ningún esfuerzo verdadero.

Fritzen (2005), acuña este dilema como “la paradoja ortodoxa del combate anticorrupción”, la cual pretende capturar un problema fundamental, esto es, que las elites que adoptan medidas anticorrupción deben de vigilarse a sí mismas. Situación que puede vulnerar la etapa de implementación, máxime en estados con una corrupción del tipo sistémica.⁴⁶ No obstante, ello no implica ser fatalista, sino reconocer que, además de las configuraciones institucionales específicas, existen otros elementos a considerar en el desarrollo de cualquier intento anticorrupción que busque ser efectivo, tales como los niveles existentes de corrupción en el sistema, los costos de transacción en los que se incurre cuando se intenta monitorear el cumplimiento o el nivel de observancia de una sociedad al estado de derecho.

Sin embargo, más allá del diseño que corresponda, puesto que dicha decisión depende de una variedad de factores como se ha esbozado con antelación,⁴⁷ el análisis y la discusión de parte de los tomadores de decisión igualmente debería centrarse en el estudio y consideración de aquellos elementos que, según la literatura y la evidencia internacional, pueden incrementar las probabilidades de éxito de estos instrumentos. En ese tenor, Maegher (2002, 2005) apunta los siguientes elementos:

- a) Las circunstancias fundacionales, esto es, que la iniciativa cuente con el apoyo de una estructura de simpatizantes bien definida, que exista una estrategia anticorrupción integral, una planificación bien cuidada, mediciones de desempeño, expectativas objetivas, suficiente apoyo y compromiso político y la existencia de un adecuado nivel de coordinación interinstitucional;
- b) Enfoque y propósitos claros, es decir, que haya claridad en el tipo de jurisdicción (prospectiva, retrospectiva o ambas), así como el enfoque o modalidad de la selección de los casos;

⁴⁶ Misma situación que también tiene mucha resonancia en el caso mexicano.

⁴⁷ Tales como el contexto nacional del país, las circunstancias o factores fundacionales, culturales, legales y administrativos o, incluso, el régimen de gobernanza, entre otros más.

- c) La existencia de garantías para el cuidado de su reputación y credibilidad, tales como mecanismos de rendición de cuentas e involucramiento ciudadano y el nivel de independencia y autonomía estructural de la agencia;
- d) La existencia de poderes o facultades suficientes para el desarrollo de sus funciones (capacidades de investigación, prevención, procesamiento directo o en coordinación, etc.);
- e) Suficiencia presupuestaria y personal capacitado; y,
- f) Aplicación del estado de derecho, gobernanza del sistema financiero y estabilidad macroeconómica.

1.10. Reflexiones finales

El apartado previo es sin duda muy sugerente para la presente investigación pues, de acuerdo con las aportaciones de varias de las personas entrevistadas, el Sistema Nacional Anticorrupción en México, como la mayoría de los esfuerzos anticorrupción en el mundo, surgió a partir de una condición de hartazgo social, una crisis de representatividad y un bajo nivel de apoyo político como consecuencia de la prevalencia, experiencia directa y mayor divulgación de escándalos y casos de corrupción que lastimaron la confianza social; lo que, aunado al surgimiento de una gran coalición que hizo suya la bandera anticorrupción, desencadenó una serie de esfuerzos que permitieron dar vida al instrumento en comento.

Sin embargo, luego de un poco más de seis años de su entrada en operación, y a pesar de no haberse terminado siquiera de integrar a plenitud, han surgido voces que han propuesto desaparecerlo o, al menos, modificar su estructura, alcance y funcionamiento, con lo cual, hoy en día, no es más que un aparato que no cuenta con el respaldo político necesario para cumplir con los objetivos para los cuales fue creado. En otras palabras, y parafraseando a Luetjens (2022) y a de Sousa (2009), el Sistema Nacional Anticorrupción pareciera ser una política zombi y un eufemismo legal con resultados muy discretos, por no decir nulos, en la atención del fenómeno desde su entrada en operación.

Pero, como se apuntó en este Capítulo, la falta de éxito no debe ser necesariamente atribuible o imputable al diseño *per se* de la agencia, sino que también debe dirigirse la mirada a la existencia de posibles fallos en las dinámicas propias de la gobernanza (Sekkat, 2018).

En ese sentido, Olvera y Galindo (2019) sugieren que la visión de la nueva administración Federal respecto del Sistema Nacional Anticorrupción es muy distinta a aquella que permitió su gestación normativa en 2015. De acuerdo con los autores, la estrategia del gobierno Federal vigente ha buscado empoderar a otras instituciones propias del Ejecutivo como la Secretaría de la Función Pública, como una de las principales cabezas responsables del combate a la corrupción en el país (una especie de meta Secretaría o Ministerio para tal propósito), con el apoyo de la Fiscalía General de la República y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Ello al amparo de una nueva estrategia con tres vertientes de actuación muy evidentes: i) austeridad total o republicana; ii) políticas de cero tolerancia al incumplimiento de cualquier normativa; y, iii) la centralización de las compras públicas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entonces, dada la trayectoria de implementación del instrumento bajo el presente contexto social y político del país, es que resulta natural preguntarse cuestiones elementales como las ya mencionadas en la introducción y otras más como por ejemplo ¿Por qué se eligió esta alternativa de solución para un fenómeno que se presume requiere de una atención inmediata para mantener una base de apoyo social importante? ¿Por qué diseñar un instrumento tan complejo, si la experiencia no aporta elementos suficientes que indiquen que este tipo de instrumentos sean la solución más efectiva ante problemas públicos de carácter estructural? o, ¿Por qué destinar tanto tiempo, recursos y esfuerzo en todo un aparato dependiente de la buena coordinación de sus piezas que, podría anticiparse no sería sostenible ni efectivo ante un posible cambio de gobierno?

De forma que, a lo largo de los siguientes Capítulos se irán dilucidando estas cuestiones. Aunque, es posible afirmar desde este punto que, en el proceso de

diseño y selección del Sistema Nacional Anticorrupción en México, se cometieron, en mayor y menor medida, prácticamente todos y cada uno los “siete pecados capitales” señalados previamente, condicionándose con ello la trayectoria de implementación y los resultados del instrumento anticorrupción en el tiempo.

Capítulo 2. Marco teórico

De acuerdo con Christopher M. Weible (2017), una teoría es básicamente una herramienta de investigación que permite estudiar el estado y evolución de las diferentes ciencias. Siempre considerando que cada teoría ofrece solamente una vista parcial de la panorámica del campo que se quiera estudiar. Como es el caso del estudio de los procesos de políticas que se desarrolló con fuerza en la década de los años 50 del siglo XX y se ha desdoblado en un amplio repertorio de teorías que ofrecen distintos enfoques para entender este tipo de procesos; mismos que, pueden concebirse “*como las interacciones que ocurren en el tiempo entre políticas públicas, actores circundantes, eventos, contextos y resultados*” (Weible, 2017; pág. 2).

En ese sentido, puede suponerse que cuando uno estudia procesos de esta naturaleza, estudia en esencia ciclos de política pública,⁴⁸ los cuales abarcan distintas fases o etapas en su desarrollo, más o menos genéricas en la literatura, como lo es la fijación de la agenda, la formulación, el diseño o producción, la implementación, el monitoreo o la evaluación.

En esta tesis se pone un acento importante en la fase de diseño pues, si bien han transcurrido más de siete años desde la reforma anticorrupción de 2015 que dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción, es esta primera fase la que proporciona el plan de trabajo para la realización del instrumento o producto de política pública que corresponda, así como la que define los puntos nodales respecto de los esfuerzos que apuntalarán o socavarán su implementación en el tiempo (May, 2018).

Es decir, el solo diseño del instrumento puede limitar la fase de implementación en razón de sus atributos fundacionales como lo son la falta de claridad e inconsistencia respecto a los objetivos o cadenas complejas de implementación; lo que, de acuerdo con May, se problematiza aún más si las políticas buscan dar respuesta a cuestiones que requieren de la atención de distintos niveles de

⁴⁸ Mismos que pueden ser entendidos como decisiones deliberadas que se dirigen hacia objetivos específicos (Weible, 2017).

gobierno, así como de actores estatales y no estatales, de manera que resulta vital considerar la relación de ida y vuelta que existe entre la política y el diseño de las políticas públicas pues, *“el entorno político para la implementación de las políticas es un panorama elástico que puede verse afectado por el contenido de estas”* (May, 2018; pág. 164).

Entonces, dado que la fase de diseño no es una fase eminentemente técnica que se encuentre aislada de los vaivenes de la política y, tomando en cuenta que luego de más de siete años de la promulgación de la reforma de 2015 existen importantes cuestionamientos sobre la utilidad del Sistema Nacional Anticorrupción tal como fue originalmente concebido, es que resulta pertinente detener la mirada en la fase de diseño y producción del instrumento para tratar de determinar si la solución que fue adoptada por la comunidad de actores circundante de aquel entonces, en un contexto de gobernanza específico, es la que más se ajusta a la naturaleza de la problemática y a la realidad y actual funcionamiento del sistema político mexicano.

Bajo esta lógica, es que se plantea en esta investigación una propuesta teórica integradora que pone un acento importante en el estudio de la fase de diseño y producción del instrumento anticorrupción, a luz de una serie de modelos teóricos específicos que aportan en su conjunto una visión mucho más amplia para caracterizar el proceso de políticas detrás de la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción.

En un primer nivel de abstracción, se parte primero de aquella discusión teórica preexistente entre acción y estructura, o actores versus sistema y la teoría de estructuración de Giddens (1984) quien, al proponer la existencia de una relación dialéctica entre ambos conceptos, construyó una teoría social que considera la dualidad entre la acción y la estructura como componentes mutuamente constitutivos de la vida en sociedad.

De acuerdo con ello, se sostiene en esta investigación que el proceso de reforma anticorrupción en México tuvo lugar gracias a la existencia tanto de un marco institucional específico como de una comunidad de actores - estatales y no estatales

- circundante, es decir, no se trata solamente de un instrumento de política pública fruto del contexto o la estructura vigente ni de los actores o agentes en lo particular, sino que fue la suma de las partes lo permitió dar materialidad al producto que derivó de dicho proceso de política.

Posteriormente, en un segundo nivel de abstracción, se recurre a tres de las grandes teorías del proceso de políticas para dar cuerpo al proceso que se analiza, a saber: el marco de secuencias múltiples o *multiple streams framework* (MSF), el marco de coaliciones promotoras o *advocacy coalition framework* (ACF) y la teoría del equilibrio punteado o interrumpido o *punctuated equilibrium theory* (PET).

Es así como, el presente Capítulo tiene el propósito de revisar el detalle de cada uno de estos enfoques teóricos para destacar algunos de sus elementos fundamentales y caracterizar el proceso de políticas detrás de la etapa de diseño y producción de la reforma anticorrupción de 2015 mediante la confección de una propuesta teórica integradora que sintetiza tales elementos y que servirá como base para analizar el caso de estudio con apoyo de las herramientas de investigación seleccionadas.

2.1. Acción y estructura: los cimientos detrás de la propuesta teórica

La argumentación teórica detrás de la presunción de que en el proceso de diseño del instrumento anticorrupción en México existió un intercambio, o *trade off*, entre *la técnica* y *la política* entre la comunidad de actores (estatales y no estatales) participante en dicho proceso descansa, como ya se apuntó en el Capítulo previo, en la tesis de Voß (2007) quien, mediante la construcción de un modelo teórico particular, argumenta que los instrumentos de política pública, o de reforma, pueden ser vistos como diseños en gobernanza que están sujetos a una tensión natural entre *la técnica* (o el propio diseño conceptual de los modelos o instrumentos de política pública) y *la política* (o las dinámicas configuracionales de dichos modelos o instrumentos) en su elaboración; lo que produce tanto esperados, como inesperados, resultados que dan lugar a distintas trayectorias de implementación en el desarrollo de los instrumentos y sus resultados.

De esta manera, y al igual que Voß, se parte en esta investigación del concepto de estructuración de Giddens (1984), para colocar a las actividades de diseño de los actores sociales como parte, e insertadas, en dinámicas sistémicas, o estructurales, mucho más amplias; lo que permite pensar a los instrumentos de política pública como diseños en gobernanza que guían la política pública bajo la promesa de control o de solución a problemas públicos y cuyo éxito está en función de la manera en cómo sean insertados en dinámicas de gobernanza de mayor alcance.

En consecuencia, si se piensa al Sistema Nacional Anticorrupción como el instrumento de política pública que se diseñó bajo el régimen de gobernanza de aquel entonces para abordar el problema público de la corrupción en México, es posible argumentar que la trayectoria o desarrollo que este ha seguido desde las negociaciones que dieron lugar a su creación, ha estado condicionado necesariamente por el respectivo *trade off* entre la técnica y la política que tuvo lugar en aquel momento.

Bajo esta lógica es que cabe preguntarse ¿qué incidió más en la definición del instrumento, la técnica (el diseño o el modelo conceptual) o la política (la dinámica, la configuración o las relaciones de poder)? ¿quién propuso el diseño? ¿cómo fue que un modelo conceptual particular se convirtió en una opción real para tratar de reconfigurar el régimen de gobernanza vigente en materia anticorrupción? o ¿qué tan sostenible es este diseño en el tiempo tal como fue concebido?

Ahora bien, con relación a la disputa teórica entre acción y estructura, o actores versus sistema, se reconoce a Giddens (1984) como uno de los autores más influyentes en esta discusión, justamente por su teoría de la estructuración, mediante la cual interpreta de una manera dialéctica la relación entre acción y estructura al plantear una dependencia mutua entre ambos conceptos.

De acuerdo con Ritzer (1993), Giddens rechaza tanto las teorías que parten del actor-individuo como aquellas que parten de la sociedad-estructura para concluir que debe partirse de las prácticas sociales recurrentes, al afirmar que, “*de acuerdo con la teoría de la estructuración, el dominio básico del estudio de las ciencias*

sociales no es la experiencia del actor individual ni la existencia de cualquier forma de totalidad social, sino las prácticas sociales ordenadas a través del tiempo y en el espacio” (Giddens, 1984; pág. 2), con lo cual propone una teoría social que considera la dualidad entre ambos conceptos como componentes mutuamente constitutivos de la vida en sociedad. De ahí que, “su preocupación central, la estructuración, se define en términos intrínsecamente integradores. La constitución de los agentes y las estructuras no son independientes una de otra; las propiedades de los sistemas sociales son consideradas como medios y productos de las prácticas de los actores, y esas propiedades de los sistemas organizan recurrentemente las prácticas de los actores” (Ritzer, 1993; pág. 497).

Giddens sostiene que las estructuras no existen por sí mismas ni constriñen de forma determinante la acción de los actores, lo que de acuerdo con Ritzer (1993) aleja a Giddens de la visión “durkheimiana” que piensa a las estructuras como externas y coercitivas para los actores. De forma que, concede a los actores, o los agentes, la capacidad de moldeado o modificación del mundo social, al poseer capacidades de raciocinio y reflexividad en su conducta.

Es así como, en línea con la teoría de la estructuración y el propio desarrollo conceptual de Voß, se plantea en esta tesis una propuesta teórica que reconoce la importancia que tienen tanto la capacidad de agencia de los actores como los factores de corte estructural en el entendimiento de los procesos de instrumentación de políticas; lo que además encuentra resonancia en otros estudios como el de Holmes (2019), quien también parte de la teoría de la estructuración para tratar de explicar la corrupción y la interactividad que subyace entre los agentes y los sistemas.

2.2. Marco de secuencias múltiples o *multiple streams framework* (MSF)

Ahora bien, entrando al terreno de las grandes teorías sobre el proceso de políticas, autores como Herweg, Zahariadis y Zohlnhöfer (2017) reconocen a Kingdon

(2011)⁴⁹ como el principal formulador del marco teórico de secuencias múltiples o *multiple streams framework* (MSF), aunque igualmente sugieren que Kingdon estuvo inspirado por los trabajos previos de Cohen, March y Olsen (1972) con relación a su modelo organizacional decisional de bote de basura (o *garbage can model of organizational choice*). Los autores sugieren que los supuestos básicos de este modelo son:

- a. Ambigüedad. En lugar de asumir que la formulación de políticas es un ejercicio de solución a problemas públicos de corte racional, el MSF niega tal supuesto y, por el contrario, asume que precisamente por la ambigüedad que caracteriza a tales procesos, existe una multitud de soluciones a un problema público específico.⁵⁰
- b. Restricciones de tiempo. Los hacedores de política pública operan bajo significativas restricciones de tiempo, lo que muchas veces no les permite la posibilidad de tomarse todo el tiempo que quisieran en su proceso de toma de decisiones, limitando con ello el rango y número de alternativas a las que se presta atención.
- c. Preferencias problemáticas. Las preferencias de política pública de los actores no son fijadas de manera exógena, sino que emergen durante los procesos de interacción. Ello implica que los hacedores de política pública no tengan preferencias claras con respecto a las políticas (lo que no significa de ninguna manera que estos no tengan preferencias específicas).
- d. Tecnología incierta. Este supuesto se relaciona con la teoría organizacional en cuanto a que la tecnología se asocia con procesos de trabajo que transforman insumos en productos. Esto es, si los miembros de una organización están solamente conscientes de sus responsabilidades individuales y exhiben poco conocimiento sobre cómo su trabajo impacta en la misión global de esta, se habla entonces de tecnología incierta. Algo similar

⁴⁹ La primera versión de la obra de Kingdon data de 1984.

⁵⁰ Ambigüedad entendida como aquel estado en donde se tienen muchas variantes de pensamiento acerca de una misma circunstancia o fenómeno (Feldman, 1989; pág. 5).

ocurre en los sistemas políticos, en donde las fronteras de las ramas o departamentos jurisdiccionales pueden llegar a ser difusas.

- e. Participación fluida. Precisamente la tecnología incierta es motivada por la fluidez de la participación. Esto quiere decir que la composición de los aparatos de toma de decisiones está sujeta a constantes cambios o rotaciones. Los legisladores y los burócratas (aún los especializados) van y vienen.
- f. Independencia de secuencias. En línea con el modelo de bote de basura, el enfoque MSF asume la independencia de procesos o secuencias que corren al mismo tiempo a través del sistema político. Así, se distingue entre una secuencia de problemas públicos, una de políticas públicas y otra más de la política, las cuales operan bajo sus propias dinámicas.

El punto nodal de este enfoque es la noción de la independencia de secuencias, las cuales que pueden converger, o acoplarse, en caso de que un asunto de interés gane prominencia en la agenda pública, y cuya posibilidad puede activarse cuando se abre una “ventana de oportunidad” o “ventana de política pública”.

En ese sentido, conviene precisar lo que de acuerdo con la literatura puede entenderse por agenda pública. Según Aguilar Villanueva (2017; pág. 31), *“si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno”*; con lo cual puede distinguirse entre una agenda ciudadana y otra del estado o del sistema político.

Al respecto, el autor abunda que Cobb y Elder (1972) distinguen entre dos tipos de agenda. Una denominada sistémica, “pública” o constitucional y otra, llamada institucional, formal o gubernamental. La primera abarca todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que se encuentran dentro de la jurisdicción legítima de la

autoridad gubernamental existente; mientras que, la segunda se refiere al conjunto de asuntos o materias que son aceptadas para su consideración por parte de los responsables de la toma de decisiones.⁵¹

Para que un asunto tenga acceso a la agenda, se requiere de tres elementos específicos: i) que sea objeto de amplio conocimiento público; ii) que una buena parte del público considere que merece una acción; y, iii) que el público considere que dicha acción es competencia de la autoridad de gobierno. Por tanto, cuanto más sea el público al que se haya extendido un asunto, mayor la probabilidad de que se presione al gobierno y el asunto se integre en su agenda formal. Aunque, el factor al que se atribuye el mayor peso causal en la definición de la agenda formal del gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso, así como las relaciones políticas construidas con el propio gobierno (Aguilar Villanueva, 2017).

Señalado esto y regresando al punto nodal del modelo, Herweg et al., (2017) comentan que, en el caso de la secuencia de problemas, el modelo MSF los asume como condiciones que se desvían de los estados ideales de los ciudadanos y hacedores de política pública y que son vistos como públicos en tanto que se requiere de la acción de gobierno para resolverlos. Kingdon (2011) sugiere al respecto que los problemas implican elementos perceptivos e interpretativos, de manera que existe una brecha significativa entre aquello que se concibe como ideal y la propia realidad. Así, en la medida en que nos movamos de una perspectiva a otra, una condición aceptable podría convertirse en un problema.

Sin embargo, muchas condiciones se desvían de los estados ideales de los ciudadanos y de los propios hacedores de política pública y no reciben siempre una atención política. Son, por el contrario, los indicadores (como las tasas de desempleo, los saldos o balances presupuestarios o las estadísticas delictivas y de

⁵¹ Aguilar Villanueva entiende a la agenda de gobierno como el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (2017; pág. 31).

crimen), los eventos focalizados y la retroalimentación respecto del funcionamiento y la efectividad de los programas de gobierno, los factores que generan las condiciones propicias para captar la atención de los hacedores de política pública para conducir cambios en la agenda.

Con relación a los eventos focalizados, Kingdon (2011) hace una distinción importante entre aquellos eventos asociados a crisis o desastres naturales (como terremotos o huracanes) o incidentes severos ocasionados por los seres humanos (como accidentes aéreos o incidencias en planteas nucleares) - los cuales pueden incrementar invariablemente las probabilidades de modificación en la agenda - y otros más “sutiles” como la experiencia personal de los hacedores de política pública y el impacto de símbolos poderosos que capturan la atención de la gente e igualmente pueden promover cambios en la agenda.

Por su parte, Birkland (1997) define a los eventos focalizados como algo súbito y relativamente raro, que puede entenderse como dañino o potencialmente dañino hacia el futuro y que es del conocimiento simultaneo tanto de autoridades como del público en general, con lo cual distingue entre crisis, desastres y catástrofes, tal como se muestra a continuación.

Figura 2. Crisis, desastres y catástrofes



Fuente: Adaptado de Birkland (2006; pág. 3)

Como puede observarse, el autor deja de lado a los eventos creados con un propósito específico como las protestas o los movimientos sociales o la experiencia personal de los hacedores de política pública y el impacto de símbolos poderosos sugeridos por Kingdon (2011). No obstante, se elaborará sobre este punto más adelante cuando se analice a detalle el objeto de estudio.

En cuanto a la secuencia de política pública, Herweg, Zahariadis y Zohlnhöfer (2017) señalan que las alternativas de política pública emergen en las comunidades de esta naturaleza, esto es, en comunidades de política pública en donde participan servidores públicos, grupos de interés, academia, investigadores y consultores, quienes participan de la discusión de ideas de política pública para la elaboración y selección de alternativas de solución a problemas políticos determinados.

Kingdon (2011) llama a esta flotación de ideas “caldo primigenio de políticas” (o *policy primeval soup*), las cuales evolucionan en la medida en que son discutidas, modificadas y recombinadas en un proceso de suavizamiento que permite filtrar muchas de estas opciones hasta que un número limitado de alternativas de política pública permanece; cada una con el debido respaldo de una parte de la comunidad de política pública.

Estas últimas alternativas son las que reciben una verdadera atención de parte de los tomadores de decisiones. No obstante, deben cumplir igualmente con una serie de atributos para destacar, a saber: viabilidad técnica, aceptabilidad de su valor, aquiescencia pública y viabilidad financiera. En suma, la secuencia de política pública puede definirse como lista para la convergencia, o el acoplamiento con las otras secuencias, cuando exista al menos una alternativa de política pública que cumpla con esos criterios de supervivencia.

Finalmente, respecto a la secuencia política, Kingdon señala tres elementos clave en su desarrollo: el estado de ánimo nacional, los grupos de interés y el gobierno. El primero hace referencia a los cambios de pensamiento de un importante número

de personas en un lugar específico ante situaciones que se presenten, lo que puede ser aprovechado por los actores gubernamentales para promover modificaciones en la agenda pública. Por su parte, la idea detrás de los grupos de interés tiene que ver con su poder y nivel de incidencia para permitir que nuevas ideas entren en la agenda. El tercer elemento se asocia finalmente con los cambios en la composición de los gobiernos y las legislaturas. En este caso, el acoplamiento o convergencia entre secuencias podrá darse cuando algún emprendedor, promotor, gestor o intermediario de política pública logre persuadir a un representante político con una importante posición de liderazgo de algún proyecto en particular para favorecer su adopción.

Aunque, no basta con que todas las secuencias estén listas para la convergencia, ya que el cambio en la agenda puede depender de un punto específico en el tiempo, esto es, la existencia de una ventana de oportunidad, o lo que Kingdon entiende como *“una oportunidad fugaz para los defensores de alguna propuesta para impulsar sus soluciones ideales, o para llamar la atención hacia sus problemas especiales”* (Kingdon, 2011; pág. 165),

Este enfoque teórico sugiere además que el establecimiento o fijación de la agenda pública no es un ejercicio enteramente racional, sino uno en donde los problemas pueden ser emparejados con respuestas de política pública preexistentes. Por ejemplo, ante la llegada de un nuevo gobierno en donde se aparejen alternativas de solución de política pública con la existencia de problemas públicos específicos.

Entonces, vistos los instrumentos de política como herramientas para el logro de política pública, podría cuestionarse la racionalidad de los actores al momento de su diseño y selección, ya que lo que se persigue, idealmente, es la optimización o selección de los mejores instrumentos dados los objetivos de política que se persigan (Ringeling, 2005; pp. 190-191). Sin embargo, también es cierto que, en el mundo real, la selección de los instrumentos muchas veces nada tiene que ver con la optimización de las decisiones o los recursos, sino con la política detrás de la selección de dichos instrumentos, es decir, con las dinámicas de los procesos, las

condiciones existentes, el contexto, las tendencias, los modelos preexistentes,⁵² los intereses de los actores, las coaliciones promotoras o las relaciones de poder.

Luego entonces tiene sentido recurrir al estudio introductorio de Rodolfo Vergara (1997) sobre el redescubrimiento de las instituciones de March y Olsen quien apunta que esta obra es una reflexión sobre las deficiencias del modelo racional que los autores identificaron después de más de veinte años de estudiar la toma de decisiones en las organizaciones.

Vergara comenta que el paradigma racional que dominó con fuerza la disciplina durante la primera mitad del siglo XX comenzó a ser cuestionado por autores como Simon (1955) quien argumentó que los seres humanos no optimizan en sus decisiones organizacionales con motivo de su limitada capacidad cognitiva, así como de las restricciones de tiempo y presupuesto sobre las cuales se toman dichas decisiones. De ahí que este último formulara un modelo alternativo denominado modelo de racionalidad limitada en donde los tomadores de decisiones no tratan de optimizar sus decisiones, sino de encontrar un curso de acción que les proporcione resultados aceptables.

Eso es para Vergara la base sobre la cual descansa el análisis organizacional de March y Olsen, así como de su propuesta alternativa al modelo de racionalidad limitada para describir los procesos de toma de decisiones en las organizaciones, esto es, el modelo organizacional decisional de bote de basura (o *garbage can model of organizational choice*).

En este último, *“la coincidencia temporal de problemas y soluciones en las instancias decisorias de la organización es el factor más importante para explicar la toma de decisiones [, es decir,] las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular, por el contrario, toda organización tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones posibles que “flotan” en sus instancias decisorias. Cuando un problema aparece en la agenda de la organización, le es*

⁵² Como fue el caso de las agencias anticorrupción en el mundo hacia finales del siglo XX.

asignada una solución ya existente ...; así algunos problemas son resueltos por completo, otros sólo parcialmente y otros no son resueltos, por lo que eventualmente vuelven a la agenda en espera de una solución más adecuada” (March y Olsen, 1997; pág. 14)⁵³.

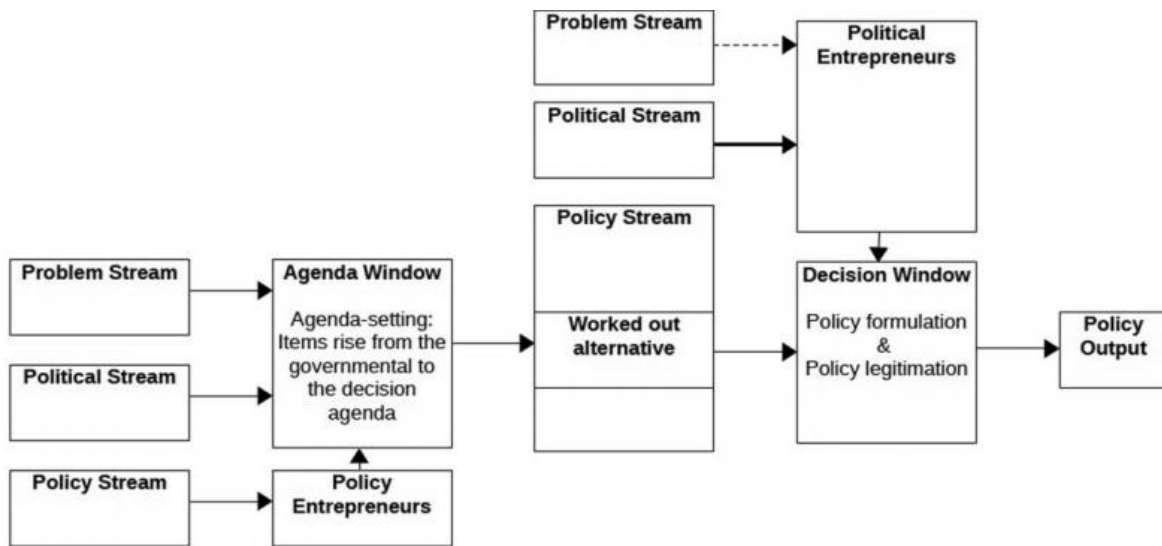
Vergara concluye que el redescubrimiento de las instituciones de March y Olsen cierra una brecha preexistente en los trabajos organizacionales previos al invocar al marco institucional como la explicación del funcionamiento de las organizaciones públicas, es decir, no basta con fijar la atención en el ambiente en donde tiene lugar el comportamiento de los actores, como lo hace el modelo racional, sino que resulta igual de importante poner la mirada en el contexto institucional en donde dicho comportamiento tiene lugar. Es decir, acción y estructura importan de igual manera.

Vista entonces la conexión entre las apuestas teóricas de Kingdon y March y Olsen, cabe destacar que una de las hipótesis centrales del modelo MSF que Herweg et al. (2017) sugieren, tiene que ver con que los cambios en la agenda son más propensos a suceder si: a) se abre una ventana de oportunidad; b) las secuencias están listas para el acoplamiento; y, c) un emprendedor, promotor, gestor o intermediario de política pública promueve el cambio en la agenda pública.

Finalmente, hay que precisar que Herweg, Huß y Zohlhörer (2015) sostienen que el MSF falla en su versión original en cuanto a la integración de las instituciones en su análisis, de modo que proponen una adaptación o refinamiento al modelo que considera tanto el proceso de fijación de la agenda, con su respectiva ventana de agenda y su correspondiente proceso de acoplamiento, como el proceso de toma de decisiones, igualmente acompañado de su debida ventana de decisión y su propio proceso de acoplamiento. En ese sentido, distinguen entre la oportunidad para colocar un tema en la agenda pública (o lo que llaman ventana de agenda) y la oportunidad para la adopción de políticas (o lo que entienden como ventana de decisión).

⁵³ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

Figura 3. Refinamiento del modelo MSF



Fuente: Herweg, Huß y Zohlnhöfer (2015; pág. 445)

2.3. Marco de coaliciones promotoras o *advocacy coalition framework* (ACF)

De acuerdo con Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Ingold (2017), este enfoque fue desarrollado hacia principios de 1980 por Sabatier y Jenkins-Smith con el propósito de proveer un enfoque distinto para entender los procesos de políticas y sus cambios en el tiempo, más allá de los enfoques tradicionales que ofrecía la ciencia política en aquel entonces sobre las instituciones gubernamentales y el comportamiento político. Este enfoque pone especial atención en tres grandes elementos teóricos como lo son, las coaliciones promotoras, el aprendizaje orientado a las políticas y el cambio de políticas. De acuerdo con Jenkins-Smith et al., los principales supuestos sobre los cuales descansa el modelo son:

- a. Los subsistemas de política pública son la unidad de análisis primigenia para entender los procesos de esta naturaleza, esto es, la interacción entre actores de diferentes instituciones que buscan influir en las decisiones gubernamentales en un área de política. Estos subsistemas integran además otros componentes como sistemas de creencias o recursos políticos que influyen en la producción de productos y resultados en torno a una política pública en particular;

- b. Los subsistemas circunscriben a los actores integrados, y no integrados, en torno a una política pública específica, es decir, los subsistemas pueden involucrar, o no, a todos los interesados o afectados por la decisión de política que se tome, aunque siempre considerando la dimensión intergubernamental;
- c. Los subsistemas son semindependientes, pero se traslapan unos con otros y pueden estar incluso anidados en otros subsistemas, por ejemplo, una política local o regional que se enmarca en un programa o estrategia nacional;
- d. Los subsistemas proveen de cierta autoridad a los actores; y,
- e. Pueden someterse a periodos de estancamiento, cambios incrementales y no incrementales.⁵⁴

El modelo asume a los individuos como limitados racionalmente - en sintonía con el modelo de Kingdon -, principalmente motivados por sus sistemas de creencias y propensos a experimentar “los cambios del diablo” (o *devil shift*).⁵⁵ Se sugiere además que los cambios en el mundo son dirigidos por las personas y no por las organizaciones, de manera que la conducta de los primeros no es independiente del contexto, la intensidad del conflicto o las amenazas de sus oponentes.

Con relación a los sistemas de creencias de los actores, se dice que estos tienen una estructura jerárquica en tres niveles:

⁵⁴ Otro elemento a tener en consideración, y que se puede apreciar en trabajos previos de Jenkins-Smith y Sabatier (1994), es el argumento sobre la temporalidad de los procesos de política pública, esto es, que los procesos de esta índole deben estudiarse bajo una perspectiva de largo plazo (al menos 10 años) para entender los cambios, aunque Jenkins-Smith et al. (2017) señalan que este argumento ha sido malinterpretado y no debe tomarse de manera literal, toda vez que, lo importante a tener presente es que el entendimiento de estos procesos demanda una visión a largo plazo.

⁵⁵ Esto es, aquellas situaciones en donde los actores exageran el poder y la malicia de sus oponentes, lo que resulta en actitudes no colaborativas, creciente desconfianza, prolongación del conflicto, así como en la obstrucción de soluciones de política pública efectivas (Fisher et al. 2016).

1. Creencias centrales profundas (*deep core beliefs*). Esto es, aquellos valores normativos y axiomas ontológicos más generales, tales como la naturaleza humana o la valoración relativa de la libertad individual o la igualdad social;⁵⁶
2. Creencias centrales de política (*policy core beliefs*). Es decir, los compromisos normativos básicos de una coalición y las percepciones sobre el dominio o subsistema de políticas sobre el cual se quiere influir; estas se caracterizan además por un componente temático y territorial y pueden ser normativas o empíricas; y,
3. Creencias secundarias (*secondary beliefs*). Se trata de cuestiones más específicas como los medios instrumentales para alcanzar los fines deseados según las creencias centrales.

De manera general se presume que las creencias centrales profundas son las más resistentes al cambio, mientras que las creencias centrales de política son menos rígidas y las creencias secundarias pueden ajustarse más fácilmente a partir del surgimiento de nueva evidencia, experiencia o consideraciones estratégicas cambiantes (Jenkins-Smith y Sabatier, 1994; pág. 182).

Ahora bien, por lo que tiene que ver con las coaliciones promotoras, los subsistemas son simplificados al organizar a los actores al interior de una o más de estas sobre la base de creencias compartidas y maniobras de coordinación; las cuales adoptan estrategias según sus intereses y objetivos para intentar alterar el comportamiento de una, o más, instituciones gubernamentales para hacerlas más consistentes con sus objetivos de política. En ese sentido, las políticas públicas son concebidas no solamente como la acción o inacción del gobierno sino, además, como la conversión del sistema de creencias en acciones concretas o políticas públicas específicas.

Pero ¿qué sucede cuando las estrategias de dichas coaliciones entran el conflicto? Pues, es entonces cuando cobra relevancia un tercer grupo de actores, esto es, los denominados emprendedores, promotores, gestores o intermediarios de política

⁵⁶ Podrían incluirse en esta categoría, por ejemplo, los *cleavages* históricos sugeridos por Lipset y Rokkan (1967), a saber: rural/urbano; secularización/religiosidad; centro/periferia; capital/trabajo; o incluso, la muy recurrida escala izquierda/derecha asociada a la identidad político-partidista.

pública (*policy brokers*), cuyo principal interés es encontrar algún punto equilibrio que permita reducir el nivel de conflicto, de modo que se logren resultados concretos de política pública. Estos últimos igualmente son un factor clave del modelo de Kingdon pues, como se apuntó, la función de estos resulta vital para sentar las condiciones que permitan la convergencia entre secuencias.

Por otra parte, y con relación al aprendizaje orientado a las políticas que, como se dijo, al igual que las coaliciones promotoras es uno de los tres elementos teóricos centrales del modelo ACF, cabe decir que el modelo hace un esfuerzo por entender y explicar lo que representa este proceso, así como sus efectos, para las dinámicas al interior de las coaliciones, los procesos y cambios en políticas.

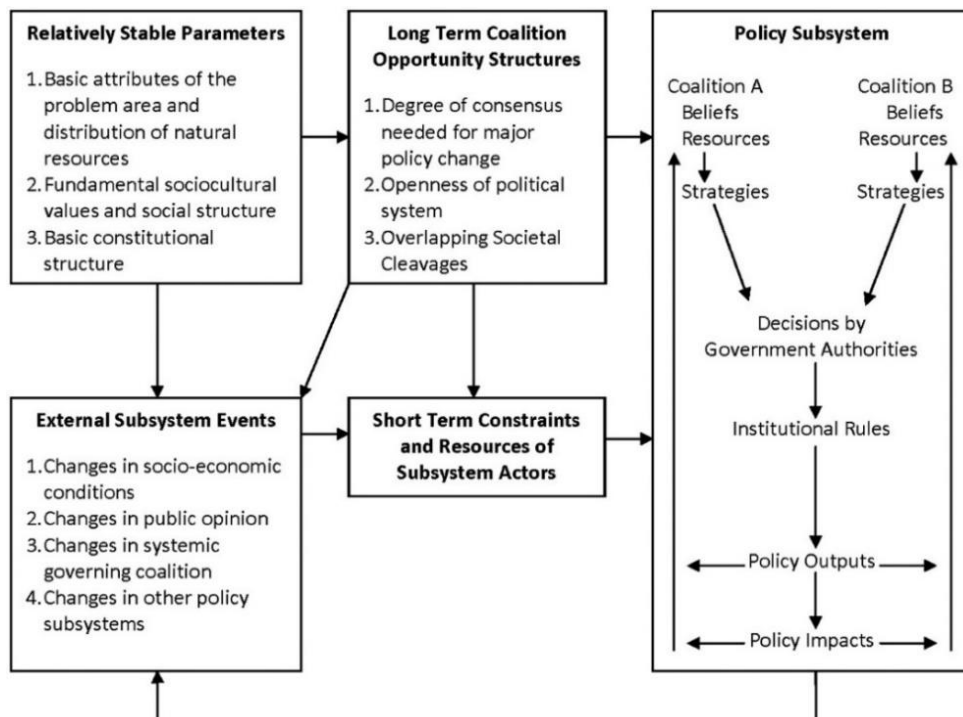
Finalmente, y con relación al último elemento teórico del modelo, es decir, el cambio de políticas, son cuatro las posibles trayectorias que sugiere el enfoque ACF:

- a) una primera que puede ser motivada por un evento externo, esto es, choques o perturbaciones ajenas al control de la participación de los actores del subsistema (tales como las condiciones socio económicas, la tecnología al interior del subsistema, la opinión pública, la composición de las coaliciones de gobierno, los efectos indirectos o secundarios de otros subsistemas de políticas, las crisis o eventos catastróficos como los desastres), los cuales pueden promover grandes cambios de política (aunque igualmente se requiere de la presencia de otros factores - o mecanismos de causalidad - como un aumento de la atención pública, cambios en la agenda y, lo más importante, una redistribución de los recursos de las coaliciones para la apertura o cierre de espacios de política);
- b) Otra opción para los grandes cambios de política pública es vía el acontecimiento de eventos internos que ocurran dentro de las fronteras territoriales de la temática del subsistema de política pública; y que pueden ser influidos por los propios actores al interior del subsistema (crisis, escándalos, entre otros);

- c) Una tercera fuente, pero para el impulso de cambios menores, son las políticas orientadas hacia el aprendizaje, aunque esta es una trayectoria que se observa en largos periodos de tiempo;
- d) Finalmente, existe una última vía que tiene que ver con la existencia de acuerdos negociados entre coaliciones que se encontraran previamente en conflicto.

El modelo ACF considera también otras variables exógenas al subsistema, tales como los parámetros estables (o las estructuras básicas sociales, culturales, económicas, físicas e institucionales que integran un subsistema de políticas), los cuales influyen en las restricciones y oportunidades de los actores al interior de dichas unidades; los eventos dinámicos externos ajenos al subsistema; o aquellas que tienen que ver con la naturaleza de las estructuras de oportunidad de largo plazo de las coaliciones respecto al grado o nivel de consenso necesario para impulsar grandes cambios de política pública, la apertura del sistema político o la superposición de *cleavages* o divisiones societales. La esquematización de este modelo puede verse a continuación.

Figura 4. Esquematización Modelo ACF



Fuente: Jenkins-Smith et al. (2017; pág. 143)

Como puede verse, el subsistema de política pública está representado por el rectángulo derecho, bajo el supuesto de la existencia de dos coaliciones promotoras opositoras (A y B) representadas a su vez por las creencias y recursos de sus respectivos integrantes; mismas que emplean diversas estrategias para influir en las decisiones de las autoridades gubernamentales que inciden en las reglas institucionales, los productos y, eventualmente, los resultados de política pública.

Este enfoque ha sido sujeto de un número considerable de investigaciones empíricas para entender la estabilidad y los cambios de política en diferentes contextos y para distintas áreas de política pública. Al respecto, Jenkins-Smith et al. (2017) documentan cerca de 161 estudios de esta naturaleza entre 2007 y 2014.⁵⁷

El modelo ACF permite además analizar cómo los gestores o intermediarios de políticas (o *policy brokers*) proveen de alternativas, diseños de solución e ideas competitivas que contribuyen a desarrollar creencias comunes entre diferentes coaliciones promotoras involucradas en la defensa de alguna política pública específica (Mazmanian y Sabatier, 1989), así como a explorar cómo se desarrollan los consensos políticos con relación a una reforma en particular (Lee y Jung, 2018).

Por último, hay que decir que, según la versión del modelo que se revise, es posible distinguir distintas hipótesis en cualquiera de sus grandes dimensiones teóricas, esto es, desde hipótesis relacionadas con el comportamiento de los actores al interior de las coaliciones promotoras, los procesos de aprendizaje de las coaliciones o el cambio en políticas. Sin embargo, para fines de la presente investigación, se considera pertinente hacer referencia exclusiva a las siguientes hipótesis con relación al cambio en políticas:

1. El cambio de los atributos centrales de política de un programa de gobierno requiere de: a) la existencia de perturbaciones significativas externas al subsistema; y, b) el aprovechamiento de esas oportunidades por parte de la

⁵⁷ Entre estos, el aprendizaje es la fuente más citada para explicar el cambio de políticas, seguida por los eventos externos, los acuerdos negociados y los eventos internos.

coalición minoritaria al interior del subsistema (Jenkins-Smith y Sabatier, 1994; pág. 194);

2. Los atributos centrales de política pública de un programa de gobierno en una jurisdicción específica no serán significativamente modificados mientras el subsistema de la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder al interior de esa jurisdicción (salvo en aquellos casos en donde el cambio se imponga desde una jurisdicción jerárquica superior).

2.4. Teoría del equilibrio punteado o *punctuated equilibrium theory* (PET)

Por último, está la teoría del equilibrio punteado, interrumpido o *punctuated equilibrium theory* (PET) de Baumgartner, Jones y Mortensen (2017) que busca explicar una observación sencilla, esto es, que aunque generalmente los procesos de políticas se caracterizan por periodos de estabilidad e incrementalismo, en ocasiones, se producen desviaciones importantes, o no incrementales, o, dicho de otra forma, que las crisis ocurren. En este sentido, si bien la estabilidad y el cambio son elementos importantes de este tipo de procesos, para los autores la mayoría de los modelos destinan sus recursos a explicar lo uno o lo otro, mientras que el enfoque que ofrece esta teoría abarca ambos elementos.

Un elemento clave de esta teoría es que asume que el cambio en políticas raramente es moderado, al considerar que las fuerzas inerciales para el cambio son suprimidas o contenidas, con lo cual el sistema genera un patrón de cambio caracterizado por el reposo la mayor parte del tiempo, aunque con la presencia de cambios intempestivos cuando las fuerzas inerciales son superadas.

De esta manera, Baumgartner et al. señalan que la teoría del equilibrio interrumpido coloca a los procesos de políticas sobre una base dual de procesamiento de información organizacional en donde confluyen procesos decisionales de racionalidad limitada⁵⁸ e instituciones políticas, es decir, acción y estructura

⁵⁸ Con relación al concepto de racionalidad limitada, los autores acuden también a Simon para sugerir que los individuos solo pueden procesar una cosa a la vez, mientras que las organizaciones pueden ser un poco más flexibles al poder manejar más asuntos de manera simultánea o paralela, de modo

nuevamente. Este enfoque pone a su vez el acento en dos elementos asociados al proceso de políticas, la definición del problema y la fijación de la agenda.⁵⁹ Así, en la medida en que un problema gane o pierda peso en la agenda pública, las políticas existentes podrán verse reforzadas o cuestionadas, ya sea mediante la creación de importantes obstáculos para cualquier modificación que no represente un ajuste menor o, mediante el surgimiento de oportunidades para la promoción de alteraciones profundas.

Los autores plantean que ningún sistema político mantiene una discusión permanente sobre todos los problemas que emergen, sino que, por el contrario, las distintas discusiones que se presentan son desagregadas en un número determinado de subsistemas de política pública - cada uno con su respectiva comunidad de expertos - orientados a la atención de los distintos problemas -,⁶⁰ con lo cual es posible llevar a cabo un procesamiento paralelo de los distintos problemas públicos.

Dichos subsistemas pueden ser dominados por una sola temática, interés o preocupación, así como experimentar competencia entre distintas preocupaciones, desvanecerse con el tiempo o forjar su independencia con respecto a otros subsistemas, pero siempre circunscritos en un proceso dinámico más amplio. De acuerdo con ello, dentro del foco de atención de la macro-política,⁶¹ algunos problemas pueden llegar a dominar la agenda pública y detonar cambios mayores en uno o más subsistemas.

En el caso de que un subsistema llegue ser dominado por un solo interés o preocupación, puede hablarse, de acuerdo con los autores, de un monopolio de política pública, el cual posee una delimitada estructura institucional que es

que concluyen que los sistemas políticos, como los seres humanos, son incapaces de hacer frente a todos los problemas que se presentan de manera simultánea.

⁵⁹ Baumgartner et al. sugieren que la literatura que estudia la fijación de la agenda ha prestado especial atención al poder que ostentan las comunidades especializadas de expertos, así como al grado en que estas operan con relativa autonomía en el sistema político a gran escala.

⁶⁰ Aquí puede apreciarse una conexión importante con el modelo de Jenkins-Smith et al.

⁶¹ Entendida como la política a gran escala.

responsable de la hechura de políticas en un área específica y cuya responsabilidad es soportada por una idea o imagen fuerza, es decir, una mezcla de información empírica y recursos emocionales; la cual se vincula con valores políticos centrales y puede ser comunicada al público.

En ese sentido, un monopolio de política pública exitoso es aquel que amortigua las presiones para el cambio, lo que Baumgartner et al. asocian con un proceso de retroalimentación negativa. De modo que, si los ciudadanos que son excluidos de dicho monopolio se mantienen distantes o apáticos a la problemática de política que corresponda, el arreglo institucional se mantendrá constante y bajo cambios de política pública menores.

Por el contrario, si las presiones para el cambio se construyen e incrementan, puede promoverse una intervención masiva de actores políticos previamente no involucrados, así como de instituciones gubernamentales - lo que generalmente requiere de un cambio sustantivo en la imagen de apoyo de política pública -. Así, en la medida en que incrementa el debate público, nuevos actores previamente alejados - como los emprendedores de política pública -, participarán activamente con autoridad, y cada vez mayor legitimidad, de dicho debate con miras a cambiar la balanza de poder y romper el monopolio de política pública.

La teoría en comento comprende por tanto periodos de equilibrio o reposo, cuando un problema es capturado por un subsistema, así como periodos de quiebre o desequilibrio, cuando un problema es forzado a aparecer en la agenda de la macro-política. De tal suerte que, cuando un problema aparece en esta última arena, pequeñas modificaciones en las circunstancias - como la aparición de eventos particulares que simplemente no pueden obviarse o que se van acumulando a lo largo del tiempo - pueden provocar grandes alteraciones de política pública, lo que los autores entienden como un proceso de retroalimentación positiva; o lo que Kingdon llamaría ventana de oportunidad.

Finalmente, cabe destacar que la hipótesis general de este modelo sugiere que, cuando el conflicto político se expande más allá de los confines de los subsistemas

de política pública hacia otros espacios de formulación de políticas (mediante el mecanismo de imágenes de política pública), es decir, cuando la información fluye, el sistema actuará para dar cauce y mitigar el problema que corresponda en caso de ser necesario.

2.5. Conexiones entre los modelos

Habiendo descrito las generalidades de los modelos, resta por sintetizar en una sola propuesta teórica, aquellos elementos conceptuales que, como ya se dijo, se piensa permiten caracterizar el proceso de diseño y adopción de la reforma anticorrupción en México. Pero, antes de ello, se apuntarán a continuación algunos elementos transversales en el desarrollo de estos enfoques, así como algunas conexiones importantes que merecen la pena resaltar.

En primer lugar, hay que decir que, en todos los modelos, está presente la idea de la estructuración y la relación dialéctica que existe entre acción y estructura, de modo que, contrario a los enfoques que centran su atención en la capacidad de agencia para dar respuesta a los procesos políticos de instrumentación, o a los contextos institucionales que restringen la conducta de los actores, se coloca a los procesos de instrumentación de políticas sobre una base dual en donde coexisten e interactúan procesos decisionales e instituciones políticas.

Por otra parte, todos los modelos asumen a los actores como limitados racionalmente, ya sea por los supuestos señalados por Kingdon, esto es, la ambigüedad que caracteriza a los procesos de instrumentación y la existencia de multiplicidad de soluciones a un problema público particular, las restricciones temporales en la toma de decisiones o las preferencias problemáticas; los sistemas de creencias (creencias centrales profundas, creencias centrales de política y creencias secundarias) que orientan la conducta de los actores como sugieren

Jenkins-Smith et al.; o la incapacidad de los agentes para procesar varias cosas a la vez como proponen Baumgartner et al.⁶²

Otro elemento que igualmente puede observarse en el desarrollo de los tres modelos, y al que se le asigna un peso importante, son las comunidades de expertos y la presencia y el rol que desempeñan los llamados emprendedores, promotores, gestores o intermediarios de política pública, los cuales son actores determinantes en el resultado o producto final del proceso de políticas de cada modelo. En el caso del modelo MSF, la secuencia política no podría llegar a la convergencia con las otras dos, la de problemas y la de política pública, a falta de un emprendedor, promotor, gestor o intermediario de política pública que lograra persuadir a un representante político respecto de la adopción de una alternativa de política pública particular.

El enfoque ACF, por su parte, señala que son precisamente estos actores quienes sirven como bisagra para conciliar los diversos intereses y estrategias que se suscitan en el choque entre coaliciones promotoras mediante el diseño de soluciones que contribuyan a desarrollar creencias comunes entre diferentes coaliciones involucradas en la defensa de alguna política pública. Mientras que, el modelo PET coloca a estos actores como piezas centrales para dotar de legitimidad al debate público y contribuir a cambiar la balanza de poder que permita romper el monopolio de política pública que corresponda mediante la activación de un ajuste de políticas no incremental.

⁶² Al enlazar dicho supuesto con la tensión sugerida por Voß entre la técnica y la política en los procesos de instrumentación, y desde una mirada de la eficiencia, sería posible presumir que, en caso de que no se optimizase la selección del mejor diseño del instrumento, dados los objetivos de política que se persigan, se estaría en un escenario de selección de bote de basura en donde la política llevaría a la adopción de cualquier otra solución disponible. No obstante, en un escenario de esta naturaleza, es decir, donde la política o la dinámica dominan a la técnica o al diseño, podría suponerse también que existe un factor estratégico o de cálculo político detrás del proceso de instrumentación, con lo cual podría cuestionarse el concepto de racionalidad limitada, esto es, ¿Qué tan limitada es la racionalidad de los actores en los procesos de instrumentación cuando su estrategia es justamente la de no alterar el *statu quo*?

En ese sentido, y en relación al caso de estudio que se analiza en la presente investigación, cabe destacar que dicha variable es sin duda una pieza central en todo el proceso - previo y durante la discusión de la reforma anticorrupción - pues, sin la participación e incidencia de dichos actores, el curso de la reforma seguramente habría sido otro muy distinto.

Finalmente, es posible observar un último común denominador en el desarrollo de los tres modelos, esto es, la existencia de un conjunto de variables más o menos semejantes que contribuyen a detonar el cambio en políticas, tales como los indicadores, los eventos focalizados y la retroalimentación sugeridas por Kingdon; los parámetros estables y los eventos externos aludidos por Jenkins-Smith et al.; o la existencia de pequeñas modificaciones en las circunstancias mencionadas por Baumgartner et al.

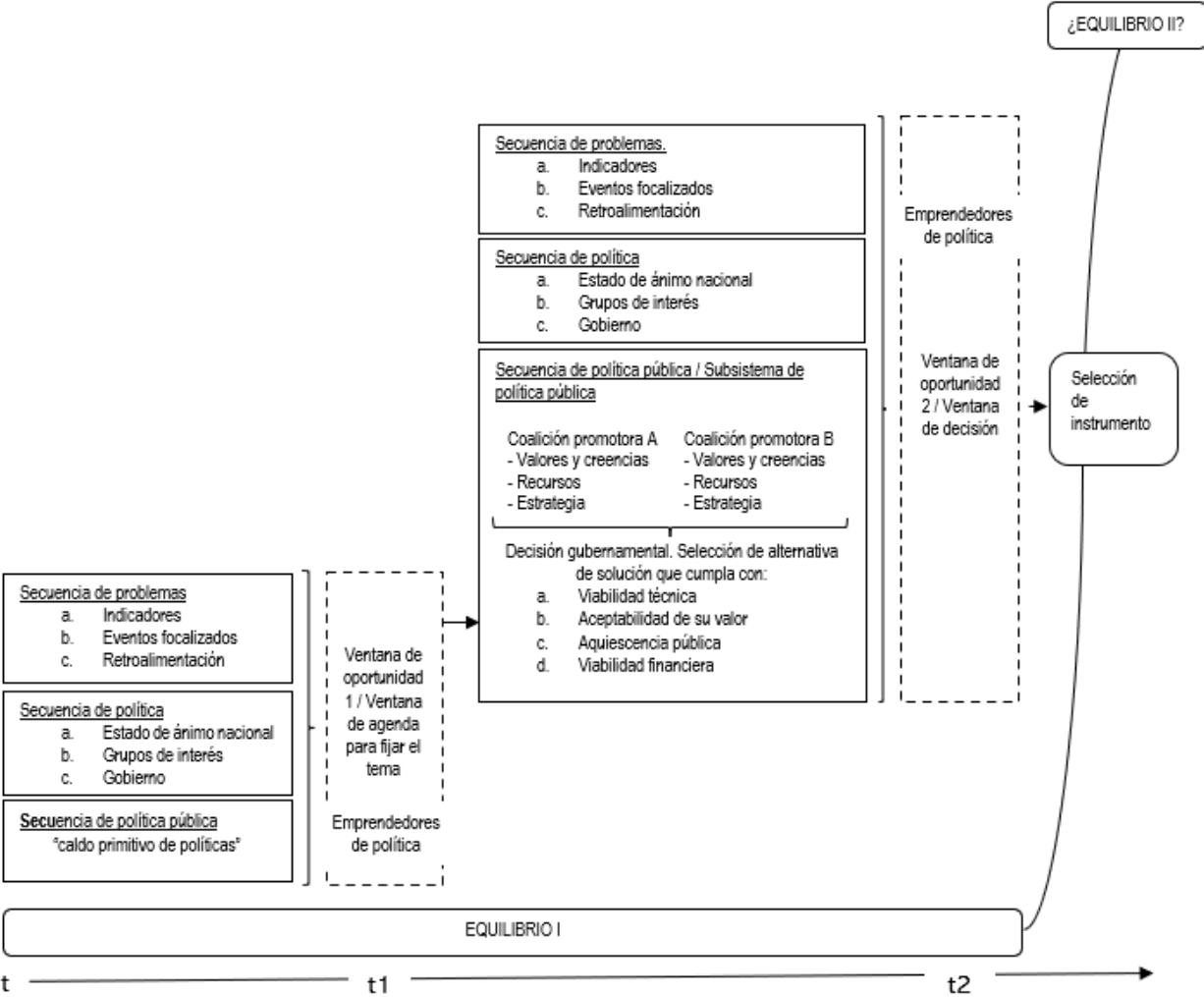
Dicho esto, y con relación a las conexiones o similitudes identificadas entre estos enfoques teóricos, hay que decir que una muy evidente es la analogía que existe entre el concepto de ventana de oportunidad de Kingdon y el de retroalimentación positiva de Baumgarten et al., esto es, el fenómeno que permite el cambio en políticas mediante la conjugación de una serie de elementos particulares.

De igual manera, y para concluir, es posible apreciar un uso similar en la idea de subsistema detrás de los modelos de coaliciones promotoras y de equilibrio interrumpido. En el primer caso, los subsistemas representan el espacio que circunscribe a los actores en torno a una política pública específica, los cuales a su vez están integrados por coaliciones promotoras y comunidades de expertos; mientras que, en el segundo, los subsistemas son el mecanismo mediante el cual los sistemas políticos pueden abordar en forma paralela las distintas discusiones de política pública que tienen lugar, cada una con su respectiva comunidad de expertos interesados en el tema.

2.6. Propuesta teórica

Apuntado lo anterior, se presenta a continuación el esquema que sintetiza en una sola propuesta integradora, aquellos elementos conceptuales que se consideran más relevantes para caracterizar el proceso de reforma anticorrupción, así como de diseño y selección del Sistema Nacional Anticorrupción en México.

Figura 5. Propuesta integradora



Fuente: elaboración propia con base en los modelos teóricos seleccionados.

Como puede verse, la propuesta integra los elementos que se consideran centrales de los modelos antes expuestos, toda vez que, se consideran enfoques complementarios para el análisis y entendimiento integral del presente caso de

estudio. Con ello se buscan cubrir aquellos vacíos que pudieran haber existido en caso de haberse seleccionado solamente una teoría, con lo cual se tendría una vista parcial del proceso que se analiza.

Se toma como base principal el enfoque MSF puesto que, al hacer referencia a un tipo de proceso en donde convergen en un tiempo específico, una secuencia de problemas (corrupción), otra de política pública (alternativas de solución al problema) y una política (contexto socio político) en la fijación de la agenda y decisión del instrumento, aporta una base conceptual muy completa que se ajusta al proceso de políticas que se analiza.

Al respecto, es importante señalar que, se toma en cuenta la extensión elaborada por Herweg, Huß y Zohlnhöfer (2015) en cuanto a la existencia de dos ventanas de oportunidad en el proceso, esto es, una primera ventana de oportunidad o de agenda asociada con el proceso de fijación de esta (mediante la priorización del problema de la corrupción como un asunto de interés público general) y una segunda ventana de oportunidad o de decisión vinculada al cambio en políticas (mediante la promulgación de la reforma anticorrupción y el diseño final del instrumento).

Por su parte, el modelo ACF que trata con procesos en donde intervienen patrones continuos de conflicto y acuerdo entre diferentes coaliciones promotoras, derivado de los diferentes sistemas de valores, creencias, recursos y estrategias entre dichas estructuras, resulta pertinente porque permite la posibilidad de centrar la atención en aquellas comunidades de actores que se gestaron durante el proceso de instrumentación. En el presente caso de estudio se identifican, al menos, dos bloques ciudadanos o coaliciones promotoras que resultaron vitales en la integración de la llamada gran coalición anticorrupción y selección final del instrumento.

Por último, el modelo PET que lidia con patrones incrementales y no incrementales del cambio en políticas, resulta pertinente porque brinda la posibilidad de pensar en el tipo de patrón de cambio que trajo consigo el proceso de reforma anticorrupción

(incremental o no incremental). Ello para determinar si se transitó, o no, hacia un nuevo equilibrio en la lucha contra la corrupción en el país con motivo de la entrada en operación del instrumento seleccionado y a la luz de las enormes expectativas que generaron los esfuerzos desencadenados en importantes sectores de la sociedad mexicana.

Ahora bien, con relación al marco teórico seleccionado y la propuesta conceptual integradora, fue posible identificar en la literatura algunos trabajos muy interesantes que recurren de igual manera a alguna de las teorías a las que se hace referencia para analizar el caso de estudio.

Destaca por ejemplo el trabajo de Nieto (2020) quien apela a Kingdon para sugerir que, en el proceso de formación del Sistema Nacional Anticorrupción, se combinaron distintos elementos, como un entorno político adverso para la administración peñista, el señalamiento de un problema de corrupción e impunidad extendidas, la participación y presión de un grupo de activistas y académicos, y el precedente de reformas con soluciones organizacionales similares. Es decir, un conjunto de elementos que confluyeron en un momento determinado para activar una ventana de oportunidad en pro de la lucha anticorrupción en el país y la eventual promulgación de la reforma y adopción del instrumento anticorrupción.

El trabajo de Nieto resulta además interesante porque, en consonancia con los hallazgos recogidos en la presente investigación a partir de las entrevistas aplicadas, sugiere la existencia de fallos en el diseño del instrumento que han incidido en su trayectoria de implementación. El autor concluye al respecto que *“a menos de que se logre articular una coalición anticorrupción suficientemente duradera y poderosa, el liderazgo político-administrativo en países con corrupción endémica tiene pocos incentivos para cumplir con la reforma anticorrupción”* (Nieto, 2020; pág. 710).

Sobresale igualmente la investigación de Petersen (2020) quién, a partir del enfoque de Baumgartner et al., analiza procesos históricos de reforma anticorrupción en México. Con esa mirada, sugiere que las reformas anticorrupción en países con

corrupción endémica, como parece ser el caso mexicano, “*se dan como interrupciones episódicas tras largos periodos de estabilidad y como consecuencia de choques externos e internos que inducen a la élite política a hacer reformas*” (Petersen, 200; pág. 296).

El autor apunta que en México el modelo de equilibrio de choques y de interrupción ha sido el único tipo de modelo de reforma anticorrupción entre 1980 y 2010, con lo cual deja fuera al proceso de 2015 pues, sugiere que en este último no intervino ningún choque o perturbación externa que activará el proceso de reforma. Bajo esta perspectiva, podría suponerse que este último episodio no trajo consigo un nuevo equilibrio, al no haber existido como tal un rompimiento del monopolio de política pública correspondiente, con lo cual solamente se habría activado un proceso de retroalimentación negativa que dio lugar a un ajuste incremental en la lucha anticorrupción en el país. Sin embargo, se elaborará sobre este punto más adelante.

Merece la pena también señalar el trabajo de Lach (2017) quien, al abordar colateralmente el proceso de instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción, y sin recurrir directamente a ninguna teoría, señala que “*en un curso de acontecimientos sin precedentes, un proyecto de ley emanado de la sociedad civil tuvo un profundo impacto en una pieza de legislación importante en México: las leyes reguladoras del sistema nacional anticorrupción... Tres palancas de cambio [o la convergencia de distintos elementos] impulsaron la dinámica que condujo a este proceso, a saber, un espacio de mayor contestabilidad, cambios en las preferencias de la sociedad con respecto a la tolerancia a la corrupción y un aumento en el costo de la inacción política las cuales se entrelazaron con una poderosa coalición de élite-ciudadanos, si no para romper, al menos para desequilibrar el equilibrio político existente*” (Lach, 2017; pág. 25).⁶³

Dicha aportación resulta relevante porque, sin aludir directamente a ningún enfoque teórico en particular, brinda elementos suficientes para interpretar entre líneas, y conforme a la presente propuesta teórica, la complementariedad de varios de los

⁶³ La traducción y el agregado entre corchetes son de mi autoría.

conceptos sugeridos por los enfoques teóricos propuestos con antelación, a saber: a. la relevancia que pueden cobrar las coaliciones promotoras en la fijación de una agenda pública; b. la convergencia de distintos elementos en la creación de una ventana de oportunidad o la activación de un proceso de retroalimentación positiva; y, c. la configuración de patrones específicos del cambio en políticas producto de la promulgación de dicha reforma.

Finalmente, sobresale el texto de Merino (2012) quien, en sintonía con la presente investigación, acude también a Kingdon para sostener la idea de la existencia de una doble ventana de oportunidad en la definición del instrumento anticorrupción. La primera, asociada al cambio de sexenio en 2012 y el regreso del PRI al poder, y la segunda, vinculada a la ocurrencia de dos lamentables acontecimientos que tuvieron lugar durante el segundo semestre de 2014, esto es, Ayotzinapa y la Casa blanca, los cuales motivaron las condiciones para un nuevo acoplamiento entre secuencias, mediante la apertura de una nueva ventana de oportunidad, pero esta vez de decisión para diseñar y poner en marcha entre 2015 y 2016, lo que sería la mayor pieza de ingeniería institucional para el combate a la corrupción en la historia del país, es decir, el Sistema Nacional Anticorrupción.

2.7. La puesta a prueba de la propuesta teórica

Previo a cerrar el presente Capítulo, se aprovechará este último apartado para comentar brevemente la estrategia que se siguió para poner a prueba la propuesta teórica integradora, la cual se apoyó esencialmente dos grandes elementos, esto es, el análisis y la revisión histórico-documental de todo el proceso de instrumentación y la recolección de evidencia empírica a partir de la aplicación de la entrevista a profundidad a representantes de las principales esferas participantes en el proceso de reforma anticorrupción. Ello conforme la conversión en preguntas específicas de los principales elementos que se extrajeron de los enfoques teóricos seleccionados y que se integraron en la propuesta teórica señalada en la Figura 5, tal como puede observarse en el Anexo 1.

Sobre el análisis y la revisión histórico-documental ya citada, cabe decir que se consideró desde la revisión y la lectura de la prensa de aquellos años, como de diversos cuerpos normativos y los principales documentos que se generaron y discutieron como parte del proceso legislativo en México en el seno de las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión durante todo el proceso de reforma anticorrupción, es decir, iniciativas de ley, dictámenes de comisiones, minutas de dictamen con proyecto de decreto, gaceta parlamentaria, entre otros.⁶⁴

Ahora bien, respecto de la aplicación de las entrevistas, debe mencionarse que se buscaron acercamientos con todos y cada uno de los principales actores participantes del proceso, tanto del Ejecutivo, como del Legislativo - incluyendo el grupo parlamentario del partido en el poder y la oposición - y la sociedad civil organizada. Ello mediante la red que he logrado construir con el paso de los años al trabajar temas afines desde mi actividad profesional, así como a partir de la generosidad de mis directores de tesis y de algunas personas entrevistadas que facilitaron el acceso con otros actores.

Al respecto, cabe que precisar que no se recibió la aceptación de ninguna de las personas participantes en el proceso de parte del Ejecutivo a las que se intentó acceder. Situación que sin duda es de llamar la atención. No obstante, fue posible entrevistar a representantes en el Legislativo tanto del partido en el poder como de la oposición en aquellos años. Para estos casos ayudó mucho la elaboración de una carta de presentación firmada por alguno de mis directores de tesis, así como el envío de un breve resumen con el detalle de las principales premisas de la investigación, los objetivos y el cuestionario a aplicar, ya que dotó al ejercicio de seriedad y profesionalismo. En el Anexo 2 puede consultarse el cuestionario que se aplicó a las personas que accedieron a ser entrevistadas.

Por otra parte, ha de señalarse también que si bien los representantes de la sociedad civil organizada fueron quienes mostraron la mayor disposición, hubo

⁶⁴ Para mayor referencia sobre el funcionamiento del proceso legislativo en México, revisar: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1754/est_proc_leg.pdf?sequence=1&isAllowed=y

también quien no mostró ningún interés. Sin embargo, se piensa que la muestra de personas participantes que fue entrevistada es representativa del núcleo duro que formó parte de todo el proceso de instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción, tal como puede verse en el Anexo 3 que detalla el listado de las personas que accedieron a participar de este ejercicio.

Asimismo, cabe señalar que, para el procesamiento de la información, se integró una matriz de dieciséis renglones por veinte columnas, en donde se sistematizaron las principales aportaciones de las dieciséis personas entrevistadas para cada una de las veinte preguntas que integraron el cuestionario aplicado. Para la realización de dicha sistematización se tomó como principal fuente las grabaciones que se hicieron con la autorización de todas las personas entrevistadas, así como las notas recabadas. Es de hacer notar de igual manera que algunas de las personas entrevistadas solicitaron no poder ser identificables, por lo que se tomó la decisión de no incorporar en los anexos ninguna transcripción de las entrevistas realizadas.

Así, una vez sistematizada toda la información, se hizo el esfuerzo por documentar todo el proceso de reforma anticorrupción, desde sus orígenes y principales hitos hasta su culminación con la promulgación las reformas respectivas y la creación y entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción. Lo anterior, en un ejercicio académico que resultó por demás enriquecedor, ya que la descripción de toda la cadena de hechos se complementó con la evidencia recogida, lo que permitió llenar los vacíos y las lagunas que se tenían al inicio de esta empresa, tal como se mostrará en los siguientes Capítulos.

Capítulo 3. El posicionamiento de la agenda anticorrupción

Como se apuntó previamente, la principal base conceptual sobre la que se parte para analizar el caso de estudio es el Modelo de Kingdon de secuencias múltiples, aunque considerando la extensión propuesta por Herweg, Huß y Zohlnhöfer (2015) respecto a la existencia de dos ventanas de oportunidad, una de agenda y otra de decisión.

La primera ventana de oportunidad, o de agenda según dicha propuesta teórica, tuvo lugar - de acuerdo con la reconstrucción de los hechos y los hallazgos derivados de las entrevistas a profundidad aplicadas a los actores participantes en el proceso de reforma - mediante la firma del llamado Pacto por México en 2012 pues, en dicho momento, confluyeron temporalmente las tres secuencias ya señaladas. Dicho Pacto modificó sustancialmente la forma de negociar la agenda de gobierno, ya no sobre la base de un Plan Nacional de Desarrollo definido por el nuevo gobierno y aprobado por el Congreso, sino a partir de un proceso de negociación entre el gobierno y las principales fuerzas políticas opositoras del país (Zepeda, 2017).

El curso de la secuencia de problemas permitió fijar el problema de la corrupción como un problema público de primer orden en la agenda pública, quitando hasta cierto punto el reflector en la agenda de rendición de cuentas que permeó la discusión pública durante los primeros años del siglo XXI y que precedió el posicionamiento de la agenda anticorrupción. Ello derivado de una serie de elementos que se ajustan a las categorías conceptuales que definen a esta secuencia, es decir, indicadores, eventos focalizados y retroalimentación.

Al respecto, se contaba con indicadores importantes como las mediciones internacionales sobre corrupción de Transparencia Internacional que posicionaban al país, de tiempo atrás, como uno de los países más corruptos de todo el mundo. Destacaron, por otra parte, algunos eventos focalizados que contribuyeron a fijar el tema en la agenda, tales como la conformación de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC o Red) en 2010 y el surgimiento y papel del movimiento estudiantil

#YoSoy132 en las elecciones presidenciales de julio de 2012. Finalmente, influyó la retroalimentación con relación al desempeño y efectividad del partido que resultó vencedor en tales comicios pues, tanto el retorno del PRI a la presidencia de la República como el desempeño previo como gobernador del Estado de México de su candidato electo, eran motivos suficientes para vaticinar un futuro incierto para el país según la opinión de varias de las personas entrevistadas.

Sobre la segunda secuencia de naturaleza política, y como se vio anteriormente, Kingdon señala tres elementos clave para su acoplamiento con las otras dos secuencias: el estado de ánimo nacional, los grupos de interés y el gobierno. Con relación al primer elemento, y como ya se anticipó, con la victoria del PRI en las elecciones presidenciales de 2012 se produjo un ambiente de incertidumbre con relación a su desempeño en el poder. Su candidato presidencial, Enrique Peña Nieto, ganó las elecciones con apenas el 38.21 por ciento de la votación, esto es, un poco más de 19 millones de votos, de un padrón electoral de más de 84 millones de personas y una lista nominal de más de 79 millones.⁶⁵ Situación que le obligó a abrazar otras agendas que posiblemente no hubiera abanderado en otras condiciones, tales como la transparencia y el combate a la corrupción para tratar de ganar el respaldo social que no logró ganar en las urnas.

Con relación a los otros dos elementos para la convergencia de esta última secuencia, cabe decir que, sobre los grupos de interés, el bajo nivel de apoyo político le demandó al presidente negociar con la oposición en el Legislativo y dialogar a su vez con actores externos a la esfera estatal como la sociedad civil organizada para sacar adelante sus propuestas de campaña. Siendo una de ellas, el combate a la corrupción.

⁶⁵ De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE), el padrón electoral es la base de datos que contiene la información de la población que ha solicitado su credencial para votar. En tanto que, la lista nominal contiene el nombre y la foto de la ciudadanía que cuenta con credencial para votar vigente, es decir, es la población que puede ejercer su derecho al voto.

Por su parte, los cambios en la composición del gobierno y la legislatura, derivado de los comicios de 2012, dan cuenta del tercer elemento, esto es, el gobierno.

Finalmente, y con relación a la secuencia de política pública, hay que decir que si bien en el Pacto por México se habló por primera vez de la creación de un Sistema Nacional contra la Corrupción que, mediante la conducente reforma constitucional, permitiría el establecimiento de una Comisión Nacional, y comisiones estatales anticorrupción, con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes, ello nunca prosperó como tal ni legislativa ni normativamente, motivo por el cual se sostiene en esta investigación que dicha propuesta solo fue una de varias ideas o propuestas de solución que flotaron en el ambiente de aquel entonces, y que, haciendo uso del lenguaje de Kingdon (2011), formaron parte del “caldo primigenio de políticas”.

No sería sino hasta el año 2015 que, mediante la apertura de una nueva ventana oportunidad, pero ahora de decisión y motivada por otros dos eventos focalizados, se darían las condiciones propicias para seleccionar finalmente una alternativa de solución al problema que, mediante la labor decisiva que jugaron los llamados “emprendedores de política pública” y después del debido proceso legislativo, sumaría en torno a ella las voluntades de todos los sectores participantes - públicos, privados y sociales - para sacarla adelante.⁶⁶

Así, después de una década y un lustro de la primera transición electoral en el país del año 2000 y la paulatina modernización del arreglo administrativo previo de control sobre el ejercicio del poder público, confluyeron en un momento temporal específico, las tres secuencias ya señaladas mediante la apertura de una primera ventana de oportunidad, de agenda, para el posicionamiento del problema de la corrupción en la agenda pública como uno de primer orden e interés nacional que demandaba una respuesta de parte de los actores en el ejercicio del poder.

⁶⁶ En teoría, dicha solución tendría que haber cumplido con los criterios de supervivencia (viabilidad técnica, aceptabilidad de su valor, aquiescencia pública y viabilidad financiera) sugeridos por el enfoque teórico en cuestión para destacarse de entre las otras posibles alternativas de solución.

3.1. La modernización del arreglo administrativo previo de control sobre el ejercicio del poder público para la rendición de cuentas

De acuerdo con Ugalde (2002), el concepto de rendición de cuentas en México no fue un concepto relevante o de verdadero interés público sino hasta finales del siglo XX. Ello, a pesar de que, aun cuando desde la época del Congreso Constituyente de 1917 ya se empleaba el término rendir cuentas para denotar la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones, en la práctica, rendir cuentas no era una prioridad de los gobiernos posrevolucionarios ni una exigencia de la sociedad. Incluso, de acuerdo con el autor, desde la Constitución de 1824 ya se establecía la idea de un sistema, aunque incipiente, de rendición de cuentas y de fiscalización del Ejecutivo.⁶⁷

No sería sino hasta finales del siglo XX que, con el posicionamiento y reconocimiento de la corrupción como un problema público de orden global, el término comenzaría a acaparar la atención a mayor escala. Según Ugalde, el número de referencias al concepto en los debates parlamentarios de aquellos años incrementó en más de un 100%, según el registro del Diario de Debates de 1917 a 1997 de la Cámara de Diputados. Inclusive, el autor apunta que el Plan Nacional de Desarrollo del entonces presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), vio en la rendición de cuentas una salida para hacer frente a las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. Desde entonces, el concepto se ha mantenido vigente, en mayor o menor medida, en los distintos planes de gobierno, así como en la vida pública nacional.

El término cobró verdadera y trascendental relevancia política, académica y social a la par del agotamiento del régimen político de partido hegemónico, casi único, que

⁶⁷De acuerdo con Ugalde, “vistas en perspectiva, las constituciones de 1824 y 1857 definieron la importancia de organizar y controlar el poder. La primera separó el poder y adoptó mecanismos de pesos y contrapesos, como el veto presidencial o el llamamiento a cuentas que podía hacer el Congreso al Poder Ejecutivo. La de 1857 otorgó grandes poderes al Congreso para exigir cuentas al Ejecutivo (lo que resultó un obstáculo para la gobernabilidad del país) y dispuso, por primera vez, la existencia constitucional de garantías individuales. Los principios de lo que hoy se conoce como la rendición de cuentas horizontal eran incorporados a la vida institucional de nuestro país” (Ugalde, 2002; pág. 49).

caracterizó la mayor parte del siglo XX,⁶⁸ la apertura de la competencia electoral que se promovió con ahínco durante el último cuarto de dicho siglo, el empoderamiento y diversificación de la oposición política y la conformación de una masa crítica en la sociedad que paulatinamente comenzó a exigir cuentas a sus gobernantes sobre los actos de autoridad. Ello como uno de los principales rasgos distintivos de la democracia mexicana de corte representativo.⁶⁹

Con la primera transición electoral del año 2000 y la llegada de la oposición al poder se puso en marcha en el país una importante modernización del arreglo administrativo previo de control sobre el ejercicio del poder público para la rendición de cuentas. Para Pardo y Cejudo (2016), la alternancia partidista en el gobierno federal permitió abrir espacios para comenzar a plantear, con mayores oportunidades de éxito, algunos temas de una agenda pública centrada en reformas democráticas de mayor calado. A partir de entonces, se impulsaron reformas y modificaciones importantes en algunas de las piezas centrales de lo que, autores como Merino y Ayllón (2010), entienden como un sistema completo de rendición de cuentas, esto es: transparencia y acceso a información, contabilidad gubernamental y fiscalización de las cuentas públicas y responsables del ejercicio de la autoridad.

Los autores en comento sugieren que, si bien el concepto de rendición de cuentas no se ha elaborado como tal en la Constitución mexicana, sí se han impulsado con los años diversas reformas a este ordenamiento que han venido conformando un marco normativo constitucional que ha generado un naciente sistema constitucional de rendición de cuentas. En específico, los autores hacen alusión a algunas

⁶⁸ Prácticamente, desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (ahora Partido Revolucionario Institucional o PRI) en 1929.

⁶⁹ Según Ugalde, la rendición de cuentas puede definirse como “*la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento*” (Ugalde, 2002; pág. 9). Por su parte, Merino y Morales (2016) la entienden como “*el conjunto de mecanismos sistematizados mediante los cuales agentes claramente definidos, con responsabilidades previamente determinadas, responden por sus acciones con consecuencias positivas o negativas...Se trata de un proceso en el cual intervienen normas, instituciones y procedimientos que permiten a los ciudadanos involucrarse en el quehacer público*” (Merino y Morales, 2016; pág. 301).

reformas que han modificado ciertos artículos de la Constitución.⁷⁰ Ello siguiendo *“una lógica simple ligada a los pilares necesarios de la rendición de cuentas: para que haya acceso a la información, debe haber información; para que haya revisión de cuentas, debe haber cuentas; para que haya sistemas de responsabilidades, debe haber responsables”* (Merino y Ayllón, 2010; pág. 11).

Para Merino (2012), son al menos siete las instituciones políticas construidas durante la primera década del siglo XXI con el propósito explícito de combatir las prácticas discrecionales, la ineficacia y la corrupción; y promover por ende una rendición de cuentas cada vez más efectiva en el país.⁷¹ Esto es, un conjunto de reformas que, si bien no se gestaron de manera articulada en un solo sistema de rendición de cuentas - como ha sido la tradición en México, pues el país ha carecido de una planeación y visión a largo plazo en su proceso de reforma administrativa (Pardo y Cejudo, 2016) -, sí contribuyeron a crear un amplio contexto de exigencia sobre la forma en cómo se ejerce el poder político en México.

Sin embargo, y como se diagnosticaría más adelante por varios académicos, intelectuales y activistas sociales, sería justamente la ausencia de un diseño explícito de una política pública articulada, coherente e integral de rendición de cuentas, lo que limitaría el desarrollo, la efectividad y los alcances de esta agenda en el país. El desafío que se vaticinaría a la postre sería la necesidad de la alineación de todas las disposiciones construidas con los años en una sola política integral de rendición de cuentas que permitiera darles coherencia para no seguir alimentando la fragmentación (Merino y Ayllón, 2010).

Dicho esto, se abordará enseguida y de manera somera, el desarrollo de algunas de las piezas que se estiman claves y que contribuyeron a la creación de dicho contexto de exigencia social, así como a la conformación de las bases de un sistema

⁷⁰ Se refieren a los artículos 6, 26, 73, 79, 116, 122 y 134.

⁷¹ A saber: la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI), la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y la creación de la Secretaría de la Función Pública, la creación del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), la autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la Creación del Sistema Nacional de Archivos.

de rendición de cuentas, de acuerdo con los pilares sugeridos por Merino y Ayllón (2010).

3.1.1 Modificaciones al sistema de fiscalización de las cuentas públicas

La fiscalización es incuestionablemente una pieza central en un sistema de rendición de cuentas pues *“permite verificar lo que se hizo, con cuánto, cómo y cuándo, para después compararlo contra las disposiciones previstas y de esta forma dar fe del correcto ejercicio de las cuentas”* (Merino y Morales, 2016; pág. 329).

De acuerdo con ello, y siguiendo la propuesta de Merino (2012), la primera de las instituciones del nuevo siglo que permitieron modernizar el arreglo administrativo previo de control sobre el ejercicio del poder público es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), sucesora de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados de 1824 y que se revitalizó en el año 2001 bajo su nueva denominación, pero ahora con autonomía técnica y de gestión y nuevas facultades de fiscalización del gasto público federal.⁷²

Se trata de un órgano técnico, dependiente del Poder Legislativo, responsable de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, verificar que los gastos de cada ejercicio fiscal correspondan debidamente con el mandato otorgado por la Cámara de Diputados e investigar los actos u omisiones relacionados con alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales para determinar posibles daños o perjuicios que afecten la hacienda pública federal y fincar las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que corresponda.

De acuerdo con Pardo y Cejudo (2016), se trata de una fiscalización que hace referencia a los controles externos y que es, sin duda, una de las reformas más importantes por su legado. Desde su creación, la Auditoría Superior de la

⁷² En el mismo año también fue creada la Secretaría de la Función Pública (SFP) - antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) - con el objeto de promover el desempeño institucional y gerencial del aparato burocrático. Esta entraría en operaciones en 2003, en razón de la expedición del Decreto por el que entró en vigor la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Maldonado, 2016).

Federación se ha revitalizado con acciones como la derogación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas en 2008, la cual estableció un nuevo marco de fiscalización que ratificó la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de vigilar y controlar el ejercicio de los recursos públicos, y fortaleció la rendición de cuentas (Pardo y Cejudo, 2016; pág. 86).

Hacia inicios de la segunda década del siglo XXI, la ASF promovió la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Fiscalización - pieza clave y subsistema del Sistema Nacional Anticorrupción - como un espacio de coordinación, intercambio de información y mejores prácticas en la materia y de ejecución de acciones conjuntas entre la pluralidad de instituciones fiscalizadoras y órganos internos de control de los tres niveles de gobierno, los tres poderes públicos y los organismos autónomos del país. Parte de la idea detrás de este Sistema es fortalecer la rendición de cuentas *“bajo el principio de que la fiscalización debe aumentar su impacto, coadyuvando a generar consecuencias para quien haya dejado de cumplir con su responsabilidad pública”* (Merino y Morales, 2016; pág. 351).

Bajo la misma tesitura, merece la pena hacer referencia a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) de 2008 que permitió instaurar un marco normativo de aplicación general en todo el país para la armonización contable. Esta es aplicable a los entes públicos federales, estatales y municipales y tiene por objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización a nivel nacional.⁷³

3.1.2. Modificaciones a la cultura de transparencia y el acceso a la información

La segunda institución que merece la pena destacar, y que ha sido sin duda una de las creaciones cardinales para el fortalecimiento democrático en México, después de la primera transición electoral del año 2000, es el otrora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) creado en 2003, en

⁷³ https://www.asf.gob.mx/Section/333_Contabilidad_Gubernamental

cumplimiento al mandato legal de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) de 2002, esta es, la primera Ley en la materia creada en el país y uno de los logros más emblemáticos del gobierno que germinó de la primera transición electoral. O, en palabras de Merino (2012), una de las principales señas políticas del proceso de transición democrática en México.

Este organismo tenía, y aún conserva por objeto, promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, entre otras funciones más. Nació como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, pero, al igual que la Auditoría Superior de la Federación, se fortaleció con el paso de los años.

En 2007, se reconoció en la Constitución de manera expresa el derecho de acceso a la información como un derecho humano fundamental y se estableció el principio de máxima publicidad como criterio de interpretación de este derecho. Al respecto, y de acuerdo con Merino y Ayllón (2010), existen al menos tres elementos que hacen que esta reforma se inscriba en una lógica que trasciende la mera tutela del derecho de acceso a la información y que tiene que ver con la dimensión informativa de la rendición de cuentas.

El primero, tiene que ver con el principio de publicidad de la información gubernamental, pues replanteó la gestión de la información de parte de los entes gubernamentales. El segundo elemento, se relaciona con la obligación de todos los entes gubernamentales de generar información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos, sin que medie una solicitud de acceso a la información. Mientras que, el tercero se relaciona con la obligación de los entes gubernamentales de documentar toda acción gubernamental. De manera que, *“vistos en conjunto, estos tres elementos deben generar un flujo de información permanente sobre las actividades gubernamentales y conforman por ello un elemento necesario para la rendición de cuentas”* (Merino y Ayllón, 2010; pág. 12).

En 2014, el IFAI dejó de ser una entidad de la Administración Pública Federal, para convertirse en un organismo autónomo del Estado Mexicano y cambió su denominación por Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), ampliando con ello sus atribuciones y facultades como la máxima autoridad en la materia.

Con relación a su creación primigenia, Pardo y Cejudo (2016) señalan que esta institución fue resultado de las tendencias internacionales que comenzaron a incluir este tema en la agenda pública, así como de las presiones internas fruto del agotamiento del régimen de partido hegemónico, el hartazgo social y la necesidad de combatir la opacidad y los abusos de autoridad.⁷⁴

De modo que, fue gracias a la transición electoral del año 2000 y las nuevas posibilidades democráticas en el país, que un exitoso movimiento social conocido como “Grupo Oaxaca” - integrado por académicos, periodistas y activistas de la sociedad civil - envió una propuesta de reforma a la Cámara de Diputados para legislar en materia de transparencia y acceso a la información pública, permitiendo a la postre la promulgación de la LFTAIPG, así como la creación del IFAI, y eventual y progresivamente, la de los órganos garantes del derecho de acceso a la información de todas las entidades federativas (Merino, 2012).

3.1.3. Modificaciones al sistema de evaluación

De acuerdo con Pardo y Cejudo (2016), entre 2002 y 2005 se activaron importantes esfuerzos por impulsar una cultura de evaluación, de medición y de rendición de cuentas. Un hito importante en la institucionalización de la evaluación en México fue la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, pues de ella derivaría *“un modelo de evaluación de programa sociales federales pensado para la rendición de cuentas horizontal y la generación de información pública creíble e independiente sobre diversos atributos de los programas y las políticas...”*

⁷⁴ Los autores relatan de igual manera la serie de esfuerzos previos en el país por tratar de legislar en materia de transparencia y acceso a la información. Estos sin embargo fueron aislados e infructuosos pues jamás lograron adquirir la relevancia necesaria para materializarse en un mandato legal.

[cuya]... *contribución más importante sería la obligatoriedad de la evaluación externa anual y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL*" (Maldonado, 2016; pp. 361-362).⁷⁵

Derivado de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, se publicaría en 2005 el decreto de creación de dicho Consejo como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía técnica y de gestión⁷⁶ y cuyo objeto es normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.⁷⁷ De acuerdo con el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018), la promulgación de esta Ley constituiría el primer paso normativo para la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación orientado al logro de Resultados.⁷⁸

Cabe mencionar igualmente la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que se estableció con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006. Entre los elementos a destacar de esta reforma, según Pardo y Cejudo (2016), están: i) la institucionalización de los vínculos entre planeación estratégica y el proceso presupuestario; ii) los inicios del presupuesto basado en resultados y; iii) la introducción de herramientas de planeación y evaluación de los programas públicos.

Los autores en comento señalan asimismo que el SED se vio fortalecido en 2007 con la aprobación de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, pues estos contribuyeron a unificar las prácticas de evaluación de las dependencias del gobierno federal, así como con los Lineamientos Generales para la Programación del Presupuesto Federal que permitieron fijar los procedimientos básicos para la implementación del SED y el

⁷⁵ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

⁷⁶ Mismo que a la postre iniciaría su proceso de transición hacia un órgano constitucional autónomo con la reforma político electoral de 2014 y cuyo proceso legislativo aún no ha concluido.

⁷⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018).

⁷⁸ Ídem.

presupuesto basado en resultados. La operación del SED cayó bajo responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el propio CONEVAL. De acuerdo con Merino (2012), desde 2009 el SED ha permitido activar una nueva fuente de información para el seguimiento público y abierto de la gestión gubernamental.

El catalizador de la cultura de la evaluación en el país fue por tanto la Ley General de Desarrollo Social de 2004, cuyos principios de diseño, según Maldonado (2016), han dirigido la trayectoria de la evaluación de políticas y programas en el tiempo;⁷⁹ misma que *“se ha desarrollado de manera incremental, mediante la coordinación de actores dispares en el Ejecutivo y frente a presiones crecientes desde el Legislativo y la propia sociedad”* (Maldonado, 2016; pág. 383).

3.1.4. Modificación al sistema de responsabilidades

Finalmente, cabe hacer referencia al desarrollo y evolución del tercer pilar de lo que Merino y Ayllón (2010) conciben como un adecuado sistema de rendición de cuentas, esto es, los responsables. De acuerdo con ellos, *“a lo largo de las últimas décadas se ha venido configurando un complejo sistema de responsabilidades para los servidores públicos que tiene varias dimensiones. La primera es la responsabilidad política propia de los cargos de elección popular y de la alta función pública y judicial, tanto federal como estatal. Una segunda dimensión se refiere a las responsabilidades administrativas aplicables a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones. La tercera se refiere a las responsabilidades de naturaleza civil o penal que pueden ser concomitantes con las responsabilidades administrativas”* (Merino y Ayllón 2010; pág. 25).

⁷⁹ Un primer rasgo distintivo de dicho diseño es, conforme la autora, su origen en la desconfianza y la demanda de información como un instrumento de control horizontal, pues en el caso de la política social, la principal preocupación estaba ligada al uso clientelar de las transferencias sociales y la manipulación de los datos de la pobreza con fines de propaganda; rasgo distintivo del régimen de partido hegemónico de la segunda mitad del siglo XX. Otro más, es el relativo a la legítima preocupación que existía porque la evaluación fuera externa, como garantía de imparcialidad y credibilidad. Y finalmente, una apuesta por órganos colegiados con perfiles no partidistas como medida de independencia y credibilidad de la función de evaluación de los programas sociales.

No obstante, los propios autores concluyen que el sistema de responsabilidades construido con los años fue diseñado, si acaso, como un mecanismo para evitar la corrupción, más no como una pieza central de una política bien definida, articulada y completa de rendición de cuentas.

Por consiguiente, puede afirmarse que el conjunto de instituciones antes descritas permitió modernizar el arreglo administrativo previo de control sobre el ejercicio del poder público para la rendición de cuentas que caracterizó por siete décadas al sistema político mexicano. Todas ellas, fruto del proceso de reforma administrativa del Estado, así como del contexto social y político que se configuró a partir de la primera transición electoral del año 2000, e incluso, desde algunos años atrás.

Sin embargo, como ya se ha esbozado, se trata también de un conjunto de reformas que no fueron planificadas de manera articulada, ya que, como apuntan Pardo y Cejudo (2016) *“es claro que las reformas no han seguido un plan maestro...Cada una ha respondido a coyunturas particulares...Las tradiciones administrativas, las prioridades políticas y las capacidades institucionales del sector público orientan las decisiones de reforma en distintos momentos del tiempo y no puede esperarse un criterio común o una visión de largo plazo compartida. Lo que sí sería deseable es que los intentos reformistas se hagan cargo de la mirada de conjunto y de los legados de decisiones pasadas”* (Pardo y Cejudo, 2016; pp. 110-111).

Asimismo, y de acuerdo con de Ríos y Romero (2011) *“es posible afirmar que el conjunto de reformas se ha dado de manera desarticulada, más como salidas inmediatas a demandas concretas...o como resultado de acuerdos coyunturales entre los partidos políticos. Las reformas no han sido producto de un diseño de cambio institucional coherente, sino consecuencia de un proceso de cambio marcadamente incremental que ha resultado en instituciones con mandatos poco claros o bien, instituciones con objetivos concretos pero con una debilitada capacidad de incidencia real...La consecuencia es un entramado institucional desvinculado, fragmentado”* (Ríos y Romero, 2011; pág. 37).

De manera que, sería justamente ese diagnóstico, producto de una visión compartida y el trabajo de investigación basado en evidencia de una red de actores de distinta naturaleza (públicos, académicos y sociales), lo que, para finales de la primera década del siglo XX, permitiría abrir la discusión, en condiciones de mayor apertura política, sobre la falta de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas en el país para atajar la corrupción y la impunidad.

En palabras de Merino y Morales (2016) *“la fragmentación de definiciones, normas, instituciones públicas y acciones de vigilancia y control ciudadano ha entorpecido el ejercicio de rendición de cuentas en el país...Los esfuerzos que se han hecho a favor del derecho de acceso a la información pública, la evaluación de las políticas y la fiscalización de los recursos públicos...no han conseguido producir los efectos suficientes en la eficacia de los gobiernos, en el diseño más eficiente de políticas ni en la lucha contra la corrupción...La ausencia del diseño deliberado de una política pública articulada y coherente de rendición de cuentas ha hecho de la corrupción, la impunidad y la falta de confianza el problema central”* (Merino y Morales, 2016; pp. 302-305).

3.2. El surgimiento de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) y su contribución al posicionamiento de la agenda anticorrupción

El diagnóstico que fue confeccionado respecto de la fragmentación que se promovió en torno a la puesta en operación y el funcionamiento de las distintas piezas de lo que debería ser un sistema de rendición de cuentas, se construyó a partir de la visión compartida y el trabajo de investigación, documentado y basado en evidencia, de una amplia red de universidades y centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, e incluso, instituciones públicas producto de la propia transición electoral que se dieron a la tarea de revisar los avances alcanzados en relación al marco normativo construido en favor de la rendición de cuentas durante la primera década del siglo XX.

La organización que aglutinó y coordinó a todo este conglomerado de actores fue la Red por la Rendición de Cuentas (Red o RRC), la cual se constituyó en el año 2010 de la mano del impulso del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),

este es, un centro de investigación y educación superior especializado en ciencias sociales financiado con recursos públicos. Dicha Red se definía así misma como una organización que tenía *“el propósito explícito de contrarrestar la fragmentación de esfuerzos, sistemas y estructuras favorables al diseño, puesta en marcha y seguimiento de una política coherente, articulada y completa de rendición de cuentas en México”* (RRC, 2016; pág. 5).

De acuerdo con Merino (2015), *“la Red se formó a iniciativa de un grupo de investigadores que ya habían venido estudiando y documentando la ausencia de una política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas en México como la causa principal de aquellos fenómenos de corrupción e impunidad y que, tras haber publicado varios de sus trabajos, optaron por formalizar la interlocución que ya habían venido estableciendo con diversas organizaciones públicas, sociales y académicas”* (Merino 2015; pág. 8).

Según el informe de actividades 2010-2015 de la Red, esta llegó a integrar en aquel tiempo alrededor de 80 miembros y tenía presencia territorial en más de 20 estados del país (de 32 entidades federativas). Además, logró consolidarse en ese lapso como un actor relevante en la generación de conocimiento, deliberación e incidencia con autoridades e implementadores de política pública para el diseño y puesta en marcha de acciones de gobierno. Muestra de ello es que *“[sus] documentos... [fueron] presentados y discutidos con partidos y legisladores de todas las fuerzas políticas de México, en un esfuerzo de interlocución que [siguió] las pautas que aconseja el diseño de una política pública: el reconocimiento y la definición de un problema público desde sus causas, la revisión de alternativas para modificarlas, el diseño de la acción y, en su momento, el monitoreo y la evaluación de los procesos de implementación”* (Merino, 2012; pág.21).⁸⁰

Un claro ejemplo del nivel incidencia que tendría a la postre este colectivo en el proceso de transformación y reforma administrativa del Estado sería la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁸⁰ Los agregados entre corchetes son de mi autoría.

en mayo de 2015, fruto de la reforma constitucional en materia de transparencia de febrero 2014. Este es, un hecho que modificó por completo el marco de aplicación normativa para el acceso a la información pública en todo el país y de lo cual se hablará más adelante por su relevancia y el precedente que marcó en materia de apertura gubernamental, parlamento abierto y participación ciudadana para la incidencia pública.

Sería por tanto gracias a la presencia e incidencia de actores como la Red, así como de sus investigaciones y diagnósticos que ganaron terreno entre la clase política de aquel entonces, que se alimentaría la discusión pública para el posicionamiento y fijación de la agenda anticorrupción. En palabras de Merino (2012) *“en México se ha abierto un amplio debate sobre la mejor forma posible de atajar la corrupción que ha dañado la percepción pública sobre la democracia mexicana y la eficacia de sus autoridades. Y ya puede afirmarse que, como nunca antes, ese debate ha producido un consenso tácito que reconoce la falta de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas en el país...y de cuyo desenlace dependerá el curso que adopte el ejercicio de la autoridad política en los próximos años”* (Merino, 2012; pág. 21).

3.2.1 La consolidación de la Red por la Rendición de Cuentas y la conformación de una coalición promotora para la incidencia y la deliberación pública

Según Merino (2012), desde la Red se tenía claro que durante la primera década del siglo XX se había engrosado el interés público y ensanchado el sistema normativo para la rendición de cuentas, sin embargo, también se reconocía que se carecía de un núcleo duro, o una creencia central profunda,⁸¹ respecto de lo que debía entenderse como una política completa, coherente y articulada de rendición de cuentas. Igualmente, se sabía que la ausencia de dicha definición era el origen y causa de la fragmentación que se había promovido sobre el tema y que se expresaba de distintas maneras, esto es, en una fragmentación conceptual, una fragmentación institucional y jurídica, una fragmentación de sistemas de gestión,

⁸¹ Argumento que se vincula claramente con la idea de los sistemas de creencias sugerida por Sabatier y Jenkins-Smith en su modelo teórico de coaliciones promotoras.

una fragmentación política, e incluso, una fragmentación social; y, cuya principal consecuencia, era la corrupción y la impunidad que acechaban a la acción gubernativa.

De acuerdo con ello, cabe señalar que, entre 2010 y 2011, la Red produjo dos textos muy relevantes que integraron distintas miradas, voces y diagnósticos que, además de estar dirigidos hacia el mismo objetivo, permitieron su consolidación como una coalición promotora, de facto, para la incidencia pública. Dichos esfuerzos ayudaron a nutrir la discusión pública sobre la rendición de cuentas, así como a poner de manifiesto tanto el estado que guardaba esta agenda como la necesidad de avanzar en el diseño de una propuesta de política integral en esta materia para revertir la fragmentación; misma que, desde su visión, concedía grados de libertad para la propagación del fenómeno de la corrupción a lo largo y ancho del país.

El primero de ellos, y que sin duda fue determinante para la formación de la Red, fue “La estructura de la rendición de cuentas en México” de 2010, en donde se integró un primer diagnóstico basado en evidencia guiado por una idea central, esto es, que la clave para detonar una verdadera rendición de cuentas era mediante la articulación de tres elementos, la información, las cuentas y los responsables, pues solamente así podría delinearse una política completa, coherente e integral en esta materia.

Por otro lado, y de la mano de la Auditoría Superior de la Federación - institución que, como se vio, fue parte del conjunto de instituciones que contribuyeron a modernizar el arreglo administrativo previo de control sobre el ejercicio del poder público para la rendición de cuentas - se publicó en 2011 el texto “Hacia una política de rendición de cuentas” que integró las memorias de un Seminario Internacional que, bajo la misma denominación, se organizó en torno a las seis expresiones de la fragmentación antes señaladas⁸² y que contribuyó a robustecer el diagnóstico compartido por la comunidad y, más aún, permitió hablar con mayores elementos

⁸² Una fragmentación conceptual, una institucional, una jurídica, una fragmentación de sistemas de gestión, una política y una social.

sobre la necesidad de fijar una estrategia de largo aliento para la coordinación efectiva de los esfuerzos existentes, tal y como lo sugeriría el propio Auditor Superior de la Federación de aquel entonces.

Dichos esfuerzos dejaron claro que la solución no era la creación de nuevas normas o instituciones, sino la configuración de un andamiaje institucional articulado, coherente y con objetivos bien definidos. De modo que, a partir de estos trabajos, la Red elaboró una ruta de trabajo encaminada a la configuración de dicho andamiaje para la rendición de cuentas.

Dicha ruta consideraba acciones como: determinar los contenidos mínimos que habría de tener una reforma constitucional y legal que garantizará una verdadera rendición de cuentas, así como para armonizar los distintos sistemas concomitantes (de planeación, presupuestación, fiscalización, evaluación, acceso a la información y responsabilidades); diseñar el sentido y los contenidos de las instituciones que debían establecerse para la configuración de una política nacional de rendición de cuentas; o, incorporar a las organizaciones de la sociedad como actores institucionales permanentes y activos de la rendición de cuentas en el país. Todo ello, dirigido hacia un claro objetivo, es decir, generar un entorno de exigencia social a favor de la construcción de una política integral y coherente de rendición de cuentas en México (RRC, 2011).

Ello permitió a la Red consolidarse como una coalición promotora para la discusión, la incidencia y la deliberación pública pues, como se apunta en su informe de actividades 2010-2015 *“en marzo de 2012, la RRC entregó públicamente a los presidentes de los partidos políticos, en la sede del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), un documento en el que se sintetizaban las propuestas. Estas se dividieron en tres grupos de modificaciones al diseño normativo e institucional, a los procesos de gestión y a una serie de medidas tendientes a mejorar el impacto de la participación ciudadana. Todas ellas tenían que ver con los pilares de la rendición de cuentas: información, cuentas y responsables. Todas ellas contaron con el aval de los presidentes de los partidos políticos...El objetivo era delimitar la construcción de los rasgos principales del “núcleo duro” de una política completa, articulada y*

coherente de rendición de cuentas para México. Fue un primer acercamiento para consensar una agenda pública que pudiera ser adoptada por una diversidad de actores políticos y sociales” (RRC, 2015; pág. 22).

El nivel de incidencia de la Red alcanzaría su punto máximo durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), pues sería durante la primera parte de su sexenio cuando lograría ver materializadas algunas de sus principales propuestas; mismas que se traducirían en dos grandes reformas constitucionales: la que motivaría la creación del Sistema Nacional de Transparencia y la que daría vida al Sistema Nacional Anticorrupción (RRC, 2015).

3.2.2. Del diagnóstico a la propuesta: Hacia una Política de Rendición de Cuentas

Como se dijo, en marzo de 2012 la RRC presentó un documento, fruto de las discusiones y procesos deliberativos al interior de esta, en donde se sintetizaron las propuestas elaboradas en torno a la delimitación de una política integral y coherente de rendición de cuentas. Se propusieron tres grandes bloques de reformas - o lo que sería el núcleo duro de esta política - que se concebían de manera conjunta y que estaban vinculadas al diseño normativo e institucional, a los procesos de gestión y la participación ciudadana; mismos que perseguían la articulación de los esfuerzos existentes en esta materia.

Respecto al bloque de reformas de corte institucional se proponía, entre otras cosas, armonizar las leyes de transparencia en el país, mediante la creación de una Ley General de Transparencia que garantizará el ejercicio de acceso a información pública;⁸³ el fortalecimiento de los organismos garantes de la transparencia mediante su autonomía constitucional y la divulgación de información pública vinculada con las distintas etapas del ciclo presupuestario para la vigilancia social; la autonomía y el fortalecimiento, mediante la ampliación de facultades, de la Auditoría Superior de la Federación y su consolidación como cabeza del Sistema

⁸³ Hay que tener presente que, si bien ya se contaba con una Ley Federal en esta materia, el ejercicio del derecho de acceso a la información a nivel local se regulaba de acuerdo con los marcos normativos de cada entidad federativa, motivando brechas y asimetrías que no garantizaban un piso parejo para la garantía de su ejercicio.

Nacional de Fiscalización; clarificar el sistema de responsabilidades; la creación de un área especializada en la Procuraduría General de la República (PGR) para la investigación y persecución de delitos que menoscabarán el ejercicio de la función pública; y la creación de una instancia jurisdiccional especializada para dar cauce a las responsabilidades administrativas.

Por otra parte, sobre el bloque de reformas vinculadas a los procesos de gestión, se sugería, entre otras acciones, la modificación del ciclo presupuestario para garantizar que las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación concluyeran a más tardar durante el mes de octubre de cada año, a fin de incorporar sus resultados al análisis y aprobación de los presupuestos subsecuentes; la simplificación del sistema de evaluación del desempeño; la modificación de las funciones de evaluación y control interno del Ejecutivo federal y de los estados; la modificación del sistema nacional de planeación democrática, para afirmar al Plan Nacional de Desarrollo como un documento político, de objetivos y principios generales; y el fortalecimiento de los sistemas de gestión documental y los archivos mediante una legislación uniforme.

Por último, con relación al bloque de participación ciudadana, se argumentaba, entre otras cosas, sobre la necesidad de modificar la legislación en la materia para articular las distintas facetas de la participación social en la vigilancia del desempeño gubernamental y el gasto público; la creación de consejos sociales para la vigilancia de la gestión pública; el establecimiento de una ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana, dentro de la estructura del órgano responsable de garantizar el control interno de la administración pública; así como la obligación de los gobiernos de alinear sus sistemas de información, de archivo y de acceso a la información pública, a fin de garantizar que cualquier ciudadano pudiera verificar el avance en el ejercicio del gasto público.

Este conjunto de propuestas fue integrado, en mayor o menor medida, como parte de las deliberaciones legislativas que tuvieron lugar hacia finales de 2012, pues como relata Merino (2012), *“todas esas propuestas han sido recogidas en las distintas iniciativas de reforma que se han presentado ya ante las cámaras*

legislativas federales por alguno de los tres partidos principales del país y que, al concluir el 2012, están en un proceso formal de deliberación legislativa. Ninguna de las fuerzas representativas del país se ha negado a incorporarlas y lo que se discute es, acaso, la forma más eficaz de implementarlas en el curso de los próximos seis años. Y ese solo hecho constituye un momento inédito en el proceso de cambio político que ha vivido México en las últimas dos décadas y que, hasta ahora, había estado dominado casi exclusivamente por las reformas y los conflictos electorales. De completarse y avanzar hacia un sistema de rendición de cuentas como el que se propone, México habría dado un paso definitivo hacia la consolidación de su muy reciente democracia” (Merino, 2012; pág. 26).

3.3. La creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

Un hito muy relevante que igualmente aconteció entre aquellos años y que, forma parte del entramado de hechos que favorecieron el empoderamiento social para la incidencia pública mediante inusitados niveles de apertura gubernamental para la deliberación pública, fue la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) u *Open Government Partnership* (OGP) por sus siglas en inglés, en julio de 2011.

Esta iniciativa internacional fue presentada el 12 de julio de 2011 en la ciudad de Nueva York, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, por los entonces presidentes de los Estados Unidos y Brasil, Barak Obama y Dilma Rousseff, respectivamente, con el propósito de detonar un impulso mundial a favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana para la mejora de la gestión pública. Se trata de una plataforma multilateral de orden global que integra una nueva comunidad de actores relevantes - o *stakeholders* - provenientes de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado trabajando juntos para promover un gobierno abierto con el objetivo de incrementar la capacidad de respuesta del sector público, fortalecer la lucha contra la corrupción, promover la

eficiencia económica, el aprovechamiento de la innovación y la mejora en la prestación de servicios públicos (Transparency y Accountability Initiative, 2011).⁸⁴

México fue uno de los ocho países fundadores de esta iniciativa global hacia finales del sexenio del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). Desde entonces, el país adquirió el compromiso de trabajar de la mano de la sociedad en la construcción de una ruta de trabajo de carácter bianual (o Plan de Acción de gobierno abierto en términos de la jerga que emplea dicha plataforma) para la atención de problemas públicos específicos en colaboración con la sociedad. Ello en el marco de un mecanismo tripartita para el diálogo y la colaboración denominado en aquel entonces Secretariado Técnico Tripartita (hoy Comité Coordinador) en donde participaban, un representante del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), un representante del Gobierno Federal - hoy en día la Secretaría de la Función Pública (SFP) - y otro más proveniente de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil organizada.

El Primer Plan de Acción del país (o Plan de Acción Original presentado en septiembre de 2011) estuvo integrado por 37 compromisos encuadrados en cuatro de los cinco grandes desafíos o ejes estratégicos previstos por la AGA, aunque, en su momento, fue duramente criticado por las organizaciones de la sociedad civil al ser considerado demasiado general y no muy estratégico, aunado a que se consideraba que integraba muy pocas de las propuestas o perspectivas presentadas por la propia sociedad civil (Vasani, 2013), lo que motivó su reestructuración y ampliación en 2012.⁸⁵

⁸⁴ En un inicio, fueron ocho los países que integraron esta iniciativa: Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica. Hoy en día, suman 75 los países que se han adherido a esta causa y han desarrollado acciones puntuales en atención al compromiso adquirido.

⁸⁵ En atención a las disposiciones de la AGA, el Plan de Acción fue evaluado por un órgano de revisión independiente (IRM por sus siglas en inglés) en 2013, el cual recomendó una serie de acciones de mejora en la sustancia, el contenido, la estructura y el proceso. Se recomendaron por ejemplo acciones puntuales en las áreas de participación y colaboración que incidieran directamente sobre la calidad de vida de la población mexicana. De acuerdo con la perspectiva de la ex comisionada presidenta del entonces IFAI, la Dra. Jaqueline Peschard, una limitante en la elaboración del Plan de Acción Original (e inclusive del Plan Ampliado) tuvo que ver con la premura en su elaboración, así como con el hecho de que la experiencia de los participantes era inédita, aunado a que no se contaba con una metodología probada de consulta en la integración de los planes de acción y el seguimiento de estos.

El compromiso del país con esta iniciativa global se mantuvo durante la gestión del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Durante ese sexenio vio luz el Plan de Acción país 2013-2015, el cual fue presentado en la Cumbre Anual de la AGA de 2013, y estuvo integrado por 26 compromisos de política pública en diversas agendas de interés. A diferencia del Plan de Acción Original, e inclusive del Plan de Acción Ampliado, este sí incorporó de manera consciente, y consecuente con las directrices de la AGA, la opinión y experiencia de todos los actores involucrados en el proceso. Posteriormente, se elaboraría y pondría en marcha el Tercer Plan de Acción país, 2016-2018, no obstante, durante su implementación, y hacia finales del sexenio del presidente Peña, se produjo un importante rompimiento en las relaciones entre sociedad y gobierno, debido a un presunto espionaje a un conjunto de activistas sociales que participaron en su elaboración.

De acuerdo con una de las personas entrevistadas de la sociedad civil organizada para esta investigación, tanto el impulso del gobierno abierto en México, como lo que representó la AGA para el país, contribuyó a catalizar la apertura de mejores condiciones para la cocreación entre sociedad y gobierno, siendo su mayor aportación, el cambio cultural y el empoderamiento de la sociedad.

Un claro ejemplo del impacto de esta agenda durante la administración del presidente Peña fue la creación del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM). Se trata de un documento transversal de política pública que, como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, buscó incrementar la eficacia gubernamental y estrechar los lazos de colaboración con la ciudadanía y, más aún, promover que toda la administración pública construyera un gobierno abierto, orientado a dar resultados (PGCM, 2013-2018).⁸⁶

⁸⁶ Textualmente, el documento señala que “*el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno es un conjunto de objetivos, estrategias y acciones de gobierno que se implementarán en todas las dependencias y entidades con el fin de impulsar un gobierno eficiente, eficaz, innovador y transparente. Al ser un programa transversal el Gobierno de la República se compromete a construir un gobierno abierto y orientado a resultados, basado en una mejora constante en la gestión gubernamental*”.

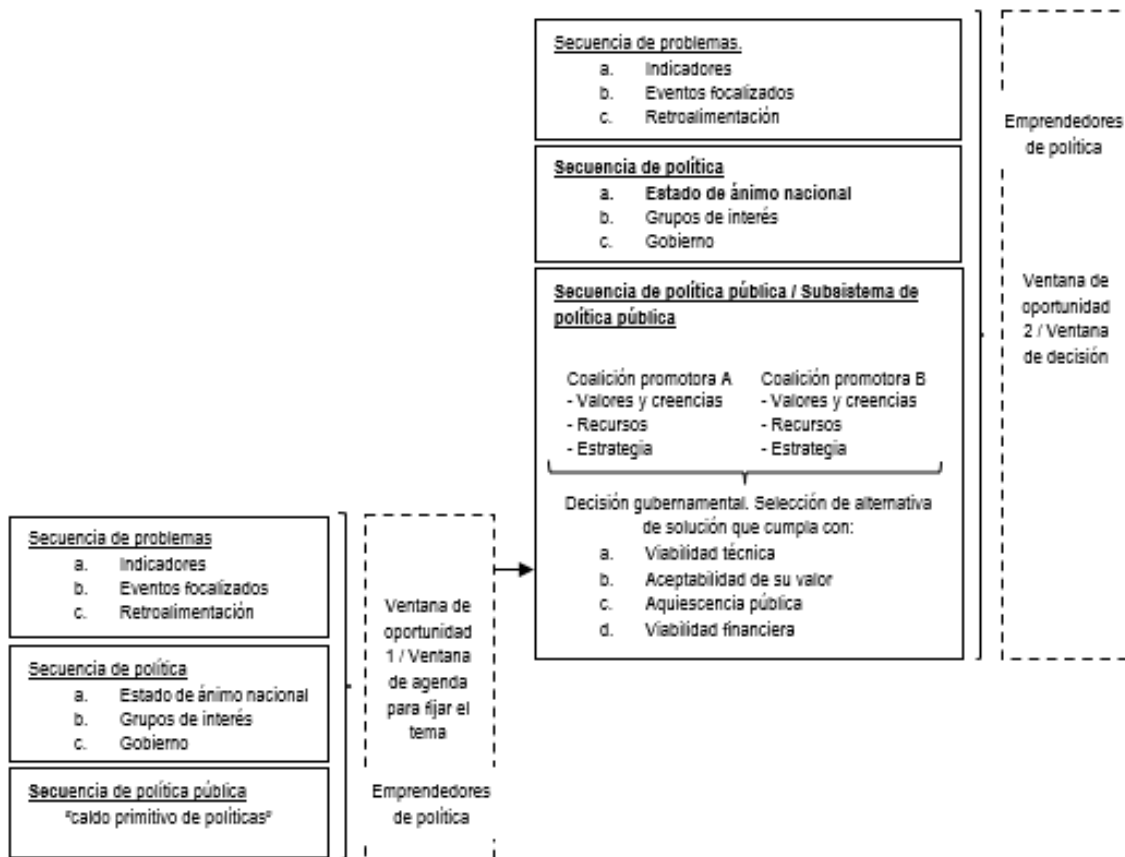
De suerte que, con la incursión de México en esta iniciativa internacional, se dio un viraje importante en la gobernanza en favor de la construcción de un nuevo entendimiento entre sociedad y gobierno y una relación más horizontal entre ambos actores para la atención de problemas públicos relevantes, desde una visión compartida y no necesariamente unidireccional. Situación que sin duda permitió fortalecer el diálogo y la colaboración en torno a agendas públicas del interés de actores sociales como la RRC, tales como la transparencia, la rendición de cuentas y el combate contra la corrupción.

3.4. La convergencia entre secuencias y la apertura de una primera ventana de oportunidad (de agenda) para la discusión del problema de la corrupción

Visto todo lo anterior, se tratará a continuación la convergencia entre las tres secuencias sugeridas por el enfoque de secuencias múltiples (MSF) que, como se dijo, hace referencia a un tipo de proceso en donde convergen, en un tiempo específico, una secuencia de problemas, otra política y una más de política pública en la apertura de una venta de oportunidad.

No obstante, como se ha venido señalado, se considera la extensión propuesta por Herweg, Huß y Zohlnhöfer (2015) en cuanto a la existencia de dos ventanas de oportunidad en el proceso, esto es, una primera ventana de oportunidad o de agenda asociada al proceso de fijación de esta y una segunda ventana de oportunidad o de decisión vinculada al cambio en políticas.

Figura 6. Un modelo de dos ventanas de oportunidad



Fuente: elaboración propia.

3.4.1 Secuencia de problemas

En primer lugar, y por lo que tiene que ver con los elementos que caracterizan a la secuencia de problemas, en este caso, los indicadores, hay que decir que desde finales del siglo XX y principios del XXI se reconoció en la corrupción un problema de orden social a nivel global. Ello, como se comentó desde un inicio, debido en gran parte a trabajos como los realizados por organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional y su índice de Percepción de la Corrupción (IPC) o los indicadores de gobernanza del Banco Mundial (Mungiu-Pippidi, 2011; pág. 21), los cuales muestran resultados similares para México.

Por ejemplo, de acuerdo con las mediciones históricas de IPC, el país ha caído, o al menos estancado su posición, desde la primera medición del instrumento en 1995 como puede verse a continuación.⁸⁷

Tabla 2. Mediciones históricas de México en el IPC

Año	Puntaje	Lugar	Año	Puntaje	Lugar	Año	Puntaje	Lugar
1995	3.18	32/41	2004	3.6	64/145	2013	34	106/177
1996	3.3	38/54	2005	3.5	65/158	2014	35	103/175
1997	2.66	47/52	2006	3.3	70/163	2015	31	111/168
1998	3.3	55/85	2007	3.5	72/179	2016	30	123/176
1990	3.4	58/99	2008	3.6	72/180	2017	29	135/180
2000	3.3	59/90	2009	3.3	89/180	2018	28	138/180
2001	3.7	51/91	2010	3.1	98/178	2019	29	130/180
2002	3.6	57/102	2011	3.0	100/182	2020	31	124/180
2003	3.6	64/133	2012*	34	105/176	2021	31	124/180
						2022	31	126/180

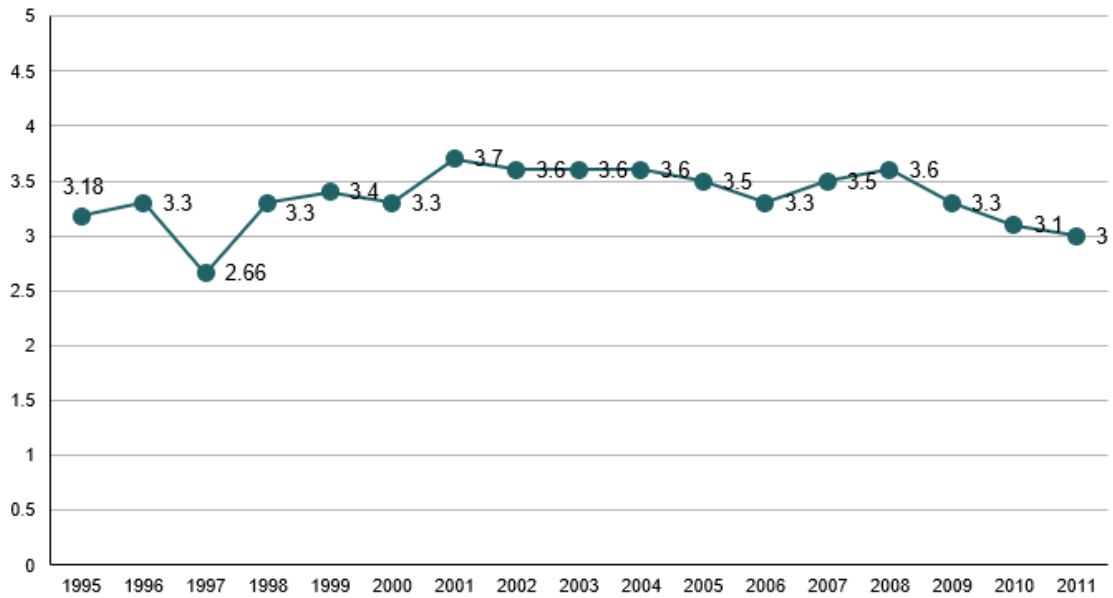
*En 2012 se realizó una modificación a la metodología, por lo que si bien las valoraciones a partir de 2012 pudieran ya no son necesariamente comparables, la tendencia es muy similar.

Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones históricas del IPC de Transparencia Internacional.

Visto de manera gráfica:

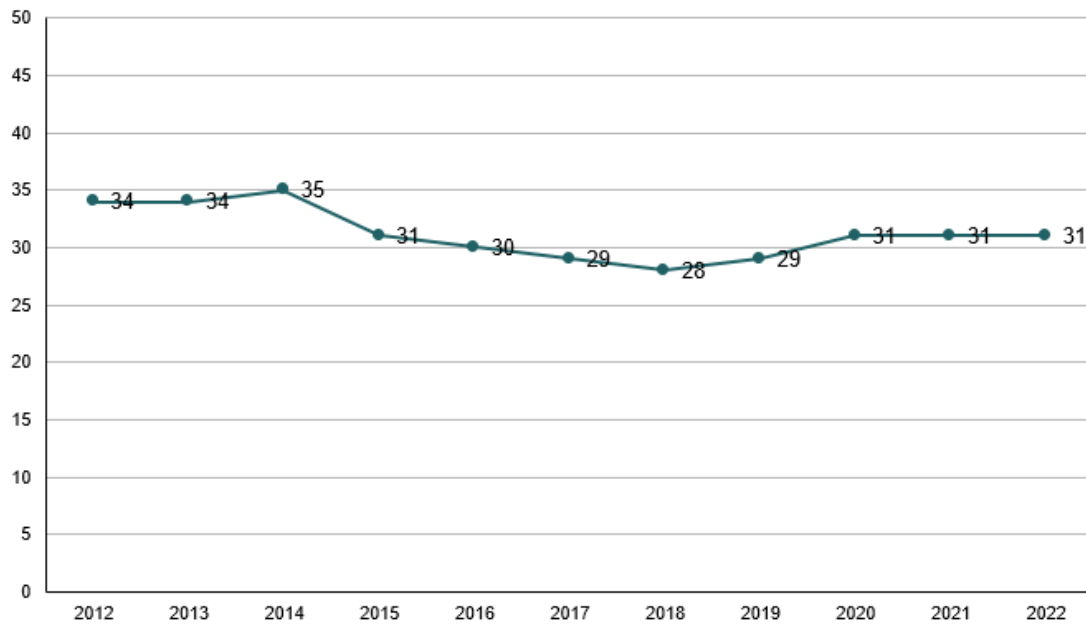
⁸⁷ El IPC clasifica en la actualidad a 180 países según las percepciones sobre corrupción en el sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 es lo más corrupto. Y si bien no mide la cantidad ni la gravedad de los actos de corrupción cometidos en un país, se profundiza sobre los hallazgos de este índice porque se trata del instrumento de medición más empleado y reconocido en esta materia a nivel internacional, además de considerarse como una herramienta de utilidad para medir la confianza que tiene la ciudadanía en la integridad del sector público. Cabe decir también que, como ya se apuntó, los valores de otro tipo de mediciones internacionales sobre el mismo tema son similares como es el caso del indicador de control de la corrupción de los indicadores globales de gobernanza del Banco Mundial, cuya primera medición se realizó en 1996. Al respecto, Casar (2020) sugiere una correlación de 0.97 entre ambos índices, lo que da cuenta de la confiabilidad y validez del IPC para observar la evolución y persistencia de este fenómeno.

Gráfica 1. Comportamiento histórico del país en el IPC, 1995-2011



Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones históricas del IPC de Transparencia Internacional.

Gráfica 2. Comportamiento histórico del país en el IPC, 2012-2022

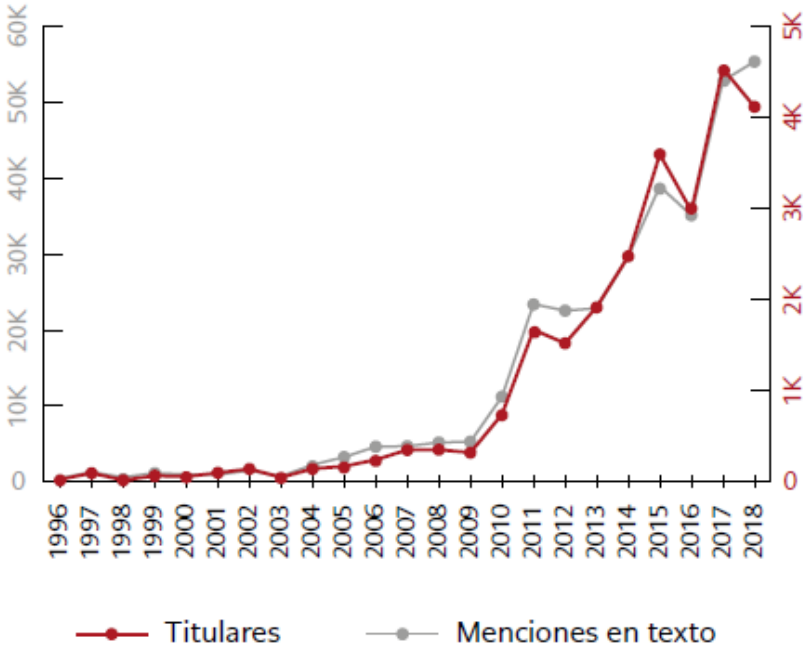


Fuente: elaboración propia a partir de las mediciones históricas del IPC de Transparencia Internacional.

Lo anterior, ha colocado al país como uno de los percibidos como más corruptos a nivel global, llegando a ocupar, por ejemplo, la última posición entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o el grupo de los 20 países con economías más importantes del mundo (G20). Entre 2012 y 2022, México disminuyó tres puntos en el IPC, tal como se puede ver en el gráfico anterior, situándolo a la par de países como Bolivia, Laos y Uzbekistán.

Por otro lado, y entrando al terreno de los indicadores o las mediciones nacionales, Casar (2015, 2016, 2020) señala que, de una búsqueda en Infolatina, se encontró que en 1996 la prensa mencionó la palabra corrupción en 518 notas periodísticas, mientras que para 2014 el número de menciones creció a 29,505, en 2015 a 38,917 y en 2018 a 55,332, esto es, un incremento de 1.4 menciones por día a 107, o un crecimiento del 7,513% en veinte años.⁸⁸

Gráfica 3. Menciones de la palabra corrupción en la prensa



Fuente: Casar (2020). Anatomía de la corrupción. Tercera edición.

⁸⁸ Se trata de un sistema de información en línea que se define asimismo como la base de datos más grande de México pues, contiene más de un millón de documentos provenientes de más de 300 fuentes de cerca de 100 proveedores de información. La actualización es diaria y con cobertura a partir de 1995. Disponible en: <http://www.infosal.uadec.mx/cie/Infolatina/INFOLATINA.htm>

Con relación al gráfico anterior, la autora precisa que dicho crecimiento no debe asociarse necesariamente con un incremento de igual magnitud de los niveles de corrupción en el país, sino que puede ser una externalidad imputable a la libertad de prensa y el acceso a la información que trajo consigo la primera transición electoral, particularmente a partir del año 2002 cuando entró en vigor la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

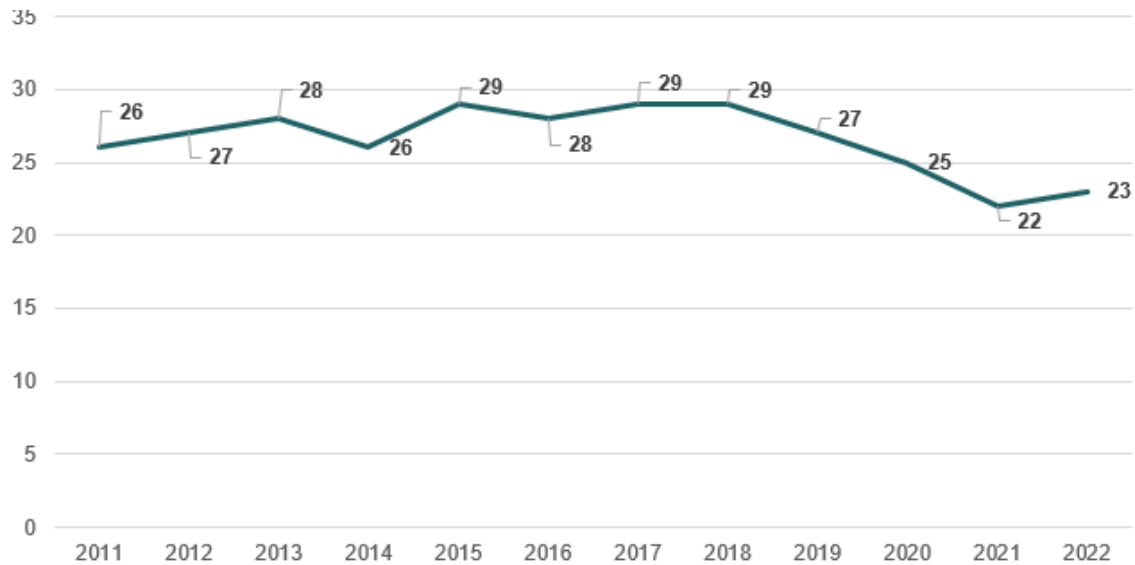
Sobre la metodología, la autora menciona que la base de datos de Infolatina contiene más de 250 publicaciones nacionales de periódicos, revistas y agencias de noticias. Con relación al método de búsqueda señala que *“para cada año, se buscó el número de veces que la palabra corrupción se mencionó en el texto o los titulares de notas periodísticas en México (incluyendo News, Official gazettes, Commentary/Opinion, Analysis/Research, News Analysis, Press releases, Newsletters y Academic papers), tanto en español (corrupción), como en inglés (corruption)”* (Casar, 2020; pág. 35).

Es de llamar la atención el incremento que puede observarse en la gráfica a partir del año 2010, pues ello da soporte a idea de *“la formación de una opinión pública cada vez más consciente sobre la naturaleza y la gravedad de este problema”*.⁸⁹ Destaca de igual manera el pico de 2015, el cual puede asociarse con la apertura de una primera ventana de oportunidad, tal como se elaborará más adelante.

Igualmente, cabe hacer referencia a otras mediciones nacionales como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) levantada desde 2011 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que ofrece información anual sobre percepción de la seguridad pública, las características del delito, la cifra negra, las repercusiones de la criminalidad sobre las víctimas y la relación de estas con el aparato de justicia, entre otras. Dicha encuesta muestra que la corrupción se posicionó entre 2011 y 2018 como uno de los principales problemas que preocupaba a la población en todo el país.

⁸⁹ Sistema Nacional Anticorrupción (2020). Política Nacional Anticorrupción. Pág. 41. Disponible en: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

Gráfica 4. Porcentaje de la población que ubica a la corrupción entre los principales problemas en el país

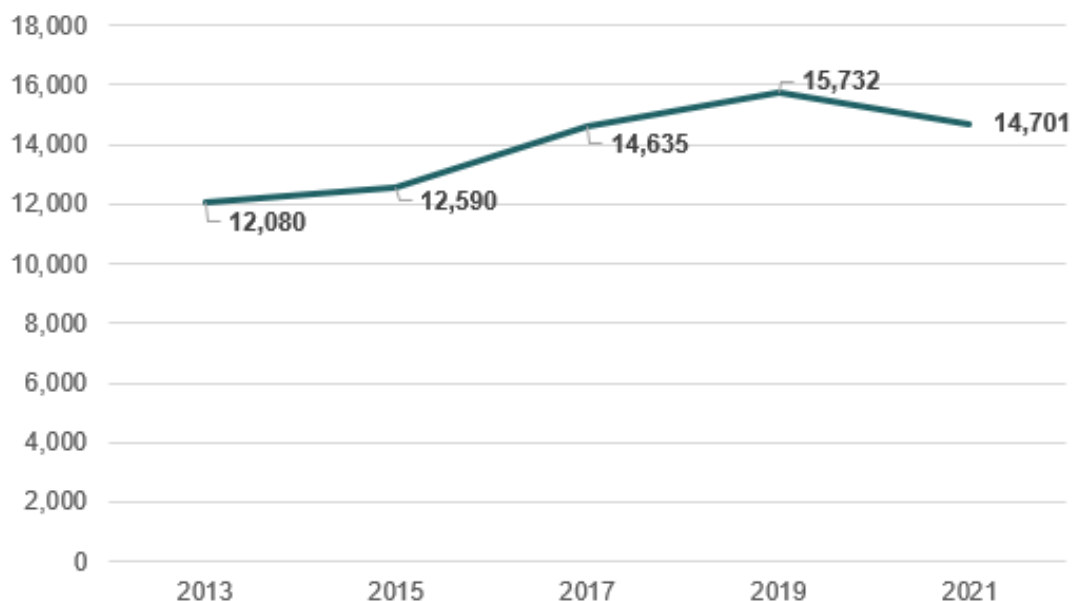


Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI, ENVIPE, 2011-2022

Destaca de igual manera la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), cuyo primer levantamiento se realizó también a partir de 2011 y ofrece información bienal referente a la satisfacción con servicios públicos básicos y bajo demanda, así como información sobre la percepción de la población acerca del fenómeno de corrupción y las experiencias de corrupción que sufrió la población al realizar pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos, y otro tipo de contacto con servidores públicos.

Este instrumento sugiere que la tasa de prevalencia de la corrupción en 2013, esto es, la tasa de la población que tuvo contacto con algún servidor público y tuvo alguna experiencia de corrupción fue de 12,080 por cada 100,000 habitantes.

Gráfica 5. Tasa de prevalencia de la corrupción por cada 100,000 habitantes



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI, ENCIG, 2013-2021

Finalmente, y con relación a la impunidad que se asocia directamente con este fenómeno, cabe decir que la cifra negra, esto es, el porcentaje de delitos de corrupción que se cometen pero no se castigan, es similar al resto de las violaciones la ley, es decir, de un 95% (Casar, 2015).⁹⁰ De acuerdo con Casar, “*lo sorprendente del caso mexicano es que la corrupción y su inseparable compañera la impunidad lejos de haber disminuido con el fortalecimiento de la pluralidad y la introducción de pesos y contrapesos se hayan extendido o, en el mejor de los casos, mantenido*” (Casar, 2015; pág. 23). Ello en alusión al largo proceso de reforma administrativa e intento de mejora de la actividad y la calidad gubernativa que trajo consigo la transición electoral del año 2000.⁹¹

⁹⁰ En la tercera edición y actualización del 2020 de dicho texto, la cifra se actualizó al 93%.

⁹¹ Podría hablarse también de algunos de los costos asociados a la corrupción, como los económicos. Al respecto, y siguiendo con Casar (2015), de acuerdo con el Banco de México, la corrupción en el país representa cerca del 9% del producto interno bruto (PIB), mientras que, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2013, la corrupción representó cerca de 347 mil millones de pesos al año. Sin embargo, no se profundiza ni presenta una serie o una gráfica histórica para este rubro, toda vez que, además de no existir dicha información anualizada, hay divergencias importantes entre los expertos respecto del método de cálculo.

Ahora bien, por lo que tiene que ver con el segundo elemento a destacar de la secuencia de problemas, esto es, los llamados eventos focalizados, es importante precisar que en esta investigación se hace uso de la propuesta conceptual de Kingdon en cuanto a la existencia de dos tipos de eventos focalizados. Unos asociados a crisis o desastres naturales y otros más “sutiles” como la experiencia personal de los hacedores de política pública y el impacto de símbolos poderosos como, por ejemplo, los movimientos sociales.

Esta precisión es importante porque, como se apuntó anteriormente, Birkland se aleja de la mirada de Kingdon al definir a los eventos focalizados como algo súbito y relativamente raro, con lo cual centra su atención en la existencia de crisis, desastres y catástrofes, dejando de lado la existencia de otros fenómenos de distinta naturaleza que igualmente pueden contribuir a modificar la agenda, como es el caso de las variables que se comentarán a continuación.

Bajo esta tesitura, pueden distinguirse dos eventos que contribuyeron al acoplamiento de esta secuencia con las otras dos y, por ende, a la apertura de una primera ventana de oportunidad para el posicionamiento o fijación de la agenda. Esto es, la conformación de la Red por la Rendición de Cuentas en 2010 y el surgimiento y papel del movimiento estudiantil #YoSoy132 en las elecciones presidenciales de julio de 2012.

El primero fue significativo porque permitió la elaboración de diagnósticos basados en evidencia, a partir de una visión compartida del problema, así como la generación de un entorno de exigencia social en favor de la construcción de una política integral y coherente de rendición de cuentas para enfrentar una de las principales consecuencias de la fragmentación existente, a saber, la corrupción. Hacia principios de 2012 la Red logró poner *“sobre la mesa que la fragmentación de proyectos y de esfuerzos institucionales había añadido costos, nuevas resistencias burocráticas y nuevos espacios para producir fenómenos de corrupción en el cumplimiento de las normas y, al mismo tiempo, alertó sobre el peligro de atajar a la corrupción a partir de conductas individuales sin construir garantías ni crear*

incentivos y políticas de prevención capaces de conjurar estas conductas” (RRC, 2015; pág. 20).

Por otra parte, y por lo que tiene que ver con el movimiento estudiantil #YoSoy132, cabe decir que, posiblemente, una de sus mayores aportaciones a la vida pública del país, sea el haber motivado una suerte de sacudida o alteración en el ambiente político de aquel tiempo, contribuyendo con ello a alimentar el entorno de exigencia social ya referido; y que tendría su cauce con la firma del Pacto por México hacia finales de 2012.

De acuerdo con el trabajo doctoral de Segura (2016), en donde analiza el impacto del movimiento estudiantil en el proceso electoral del 2012, Enrique Peña Nieto perdió entre cinco y seis puntos porcentuales en la votación del primero de julio derivado de la emergencia de este movimiento, lo que le impidió obtener la mayoría absoluta en el Congreso y, peor aún, le obligó a negociar con la oposición en el Legislativo para avanzar sus propuestas de campaña mediante la construcción del Pacto por México.

Dicho movimiento surgió a raíz de una serie de críticas y señalamientos a estudiantes de la Universidad Iberoamericana (UIA) el 11 de mayo de 2012, por parte de miembros del PRI, después de una caótica visita del entonces candidato presidencial de este partido, Enrique Peña Nieto, durante el foro “Buen Ciudadano Ibero” organizado por el departamento de Ciencias Sociales y Políticas de dicha Institución para que los candidatos a la presidencia de la República presentarán sus propuestas de gobierno a la comunidad universitaria.

Esa visita del candidato priista estuvo marcada por un ambiente de profunda crítica y antagonismo por parte de algunos sectores de la comunidad universitaria que se dieron cita en aquel foro. De acuerdo con la tesis de Morales Sierra (2014), fruto de una antología hemerográfica de dicho movimiento, periódicos como el Excélsior, Reforma o el portal digital de noticias Animal Político publicaron cosas como “*El candidato presidencial del PRI, Enrique Peña Nieto, presentó sus propuestas...ante*

un auditorio dividido”; “*Sufre Peña en la Ibero*”; o “*Peña divide a la Ibero; lo despiden con abucheos y protestas*”.

No obstante, ni el candidato ni sus coordinadores de campaña consideraron como legítima la expresión de esa comunidad universitaria disidente que se manifestó en contra de lo que Enrique Peña Nieto y su partido representaban, en razón de sus antecedentes históricos, así como en respuesta a sus resultados o hechos lamentables durante su gestión como gobernador en el Estado de México (2006-2012) tales como “*Atenco, los feminicidios, los desplazados, la corrupción, el hartazgo del sistema y los relatos que, en la prensa, no llegan*” (Igartúa, 2012; pp. 6-9).⁹²

Esa descalificación a la legitimidad de la crítica de parte de algunos sectores de la comunidad universitaria provocó el surgimiento de un movimiento estudiantil sin precedentes que,⁹³ en muy corto tiempo, paso de la protesta a la propuesta, alimentando el debate público y el despertar de este sector de la población mexicana en gran parte del territorio nacional.⁹⁴ El mismo Enrique Peña Nieto en su participación durante el segundo debate presidencial del 10 de junio de 2012, declaró abiertamente que su participación en la Universidad Iberoamericana marcó un punto importante en la contienda presidencial pues, significó el despertar de los jóvenes de cara al proceso electoral de 2012.⁹⁵

Der acuerdo con Rovira (2013), el movimiento fue en esencia una convocatoria basada en la horizontalidad de las redes sociales, el asamblearismo y el uso

⁹² Para una revisión detallada de lo sucedido en San Salvador Atenco (esta es, una población del Estado de México) durante la gestión de Enrique Peña Nieto como gobernador de dicha entidad federativa pueden consultarse los informes y comunicados de prensa respectivos de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/>

⁹³ Si acaso similar al movimiento estudiantil de 1968, en cuanto al sector que se movilizó, aunque este último surgió bajo un contexto y condiciones muy distintas y en el ánimo de buscar “*cambiar las condiciones generales de la política, fue una defensa en los hechos de la posibilidad de practicar una disidencia franca, para crear un ambiente nuevo de libertad ejercida*” (Becerra et al., 2000; pág. 18)

⁹⁴ Según Rovira (2012), en los comicios de 2012 los jóvenes de entre 18 y 24 años tuvieron una participación del 63%, a diferencia de los comicios presidenciales de 2006, en donde solo participó el 49% de este mismo segmento.

⁹⁵ Disponible en <https://pri.org.mx/EIPartidoDeMexico/Saladeprensa/Nota.aspx?y=7009>

intensivo de la llamada web 2.0, con lo cual ubica al movimiento estudiantil #YoSoy132 como parte del ciclo de acción global que inauguró la primavera árabe en 2011. Por su parte, Morales Sierra (2014) concluye que, “*se puede discurrir como un efecto colateral [del movimiento estudiantil #YoSoy132], el lograr el repliegue de los tres principales partidos PRI, PAN y PRD para reorganizarse en un pacto que evitara la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de carácter nacional*”.⁹⁶

Por consiguiente, puede suponerse que el movimiento estudiantil #YoSoy132 contribuyó, hasta cierto punto, a la generación de un gran acuerdo nacional entre las principales fuerzas políticas del país para canalizar el encono social de aquellos tiempos y dar cauce a problemas públicos de interés público como la transparencia de la información en los medios de comunicación o lucha contra la corrupción.⁹⁷

Por último, sobre el componente de la retroalimentación, se piensa que esta variable se asocia directamente con los cuestionamientos al desempeño y efectividad del partido que resultaría vencedor en los comicios presidenciales de 2012, es decir, el PRI. La falta de confianza, credibilidad y el bajo nivel de apoyo político tanto de este último como de su candidato, eran tales que, en las primeras declaraciones del aún candidato electo, Enrique Peña Nieto, después de la jornada electoral del 1º de julio,⁹⁸ este prometió convocar a la sociedad civil, a los partidos políticos y las organizaciones sociales, para iniciar un diálogo que permitiera concretar tres iniciativas prioritarias: la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción; la profundización y la ampliación de la transparencia en todos los órdenes de gobierno y poderes de la Unión; y la creación de una instancia ciudadana y autónoma que

⁹⁶ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

⁹⁷ Otra de las principales banderas del movimiento estudiantil era lo que llamaban la democratización de los medios de comunicación en relación con el duopolio que existía en la televisión abierta en el país, así como su relación con el poder y el manejo parcial de la información.

⁹⁸ Aún era candidato electo pues estaba a la espera de la ratificación de los resultados electorales por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como de la entrega de su constancia de mayoría que lo acreditara como presidente electo.

supervisara la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios, en todos los niveles de gobierno.⁹⁹

Todas estas propuestas de campaña, “respondían al escepticismo ciudadano respecto a la existencia de un nuevo PRI y frente a la acumulación de casos de corrupción a lo largo y ancho del país” (RRC, 2015; pág. 7); o, dicho de otra manera, al interés del candidato por “hacer borrón y cuenta nueva” (Lach, 2017; pág. 10).

Respecto de las críticas y los cuestionamientos al PRI como una opción de gobierno, Becerra et al. (2000) hacen una descripción muy detallada sobre la historia política de México, particularmente, del último cuarto del siglo XX, esto es, el último periodo del PRI en el poder, antes de la primera transición electoral del año 2000. Dicha narrativa ayuda a entender con claridad como el entramado legal y político que derivó del Estado posrevolucionario, el cual permitió al PRI abarcar casi todo, instituciones, fuerzas políticas, grupos empresariales, organizaciones de la clase media, organizaciones campesinas, etc., se transformó radicalmente en el último cuarto de siglo, mediante un importante conjunto de reformas electorales que condujeron el proceso democratizador, y en donde, los partidos políticos fueron los principales protagonistas de la mecánica del cambio político en México.

Es así como, la conjugación de estas tres variables (indicadores, eventos focalizados y retroalimentación) permitió el acoplamiento de la secuencia de problemas con las otras dos secuencias, captando la atención tanto de los hacedores de política pública, como de importantes sectores de la sociedad, para fijar el problema de la corrupción como un problema de orden nacional tanto en la agenda pública como en la agenda de gobierno.

3.4.2. Secuencia política

Con relación a la secuencia política, y de acuerdo con los elementos sugeridos por Kingdon (2011), esto es, el estado de ánimo nacional, los grupos de interés y el gobierno, hay que mencionar que, sobre el primer componente, existía una

⁹⁹ Peña Nieto, Enrique (2012). “El comienzo del cambio”. México. Diario Reforma. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1607/mexico/el-comienzo-del-cambio-epr/>

importante y muy extendida conciencia sobre el fenómeno como un problema público que merecía ser atendido.

Aunado a ello, y como se ha venido sugiriendo, la victoria del PRI en las elecciones presidenciales de julio de 2012 generó un ambiente de incertidumbre con relación a su desempeño en el poder. Como se dijo, su candidato ganó las elecciones con apenas el 38.21 por ciento de la votación, esto es, un poco más de 19 millones de votos de un padrón electoral de más de 84 millones de personas y una lista nominal de más de 79 millones.

Ello le colocó en una posición de clara desventaja, obligándole a llamar a la unidad y a negociar con la oposición para sacar adelante su gobierno, tal cual sugeriría entre líneas en su primer discurso como presidente de la República, el 1º de diciembre de 2012, a saber, *“Estos son los cinco ejes del nuevo Gobierno. Es la visión de un México que está a nuestro alcance, que podemos lograr si desterramos el encono y la discordia. Por eso, celebro los acercamientos y pláticas que han sostenido los partidos políticos nacionales a fin de impulsar un gran pacto por México...El Gobierno de la República ofrece participar con entusiasmo para que el acuerdo sea una realidad. Es momento de unirnos en propósitos comunes, de comprometernos con la paz, la justicia, la prosperidad, el respeto y orgullo de nuestra casa común, ésta, que es México”*.¹⁰⁰

De acuerdo con la lectura del diario El País *“El escenario después del 1 de julio...era de acusaciones y señalamientos. “El PRI ganó a billetezcos y con engaños” [señaló] Gustavo Madero, líder del Partido Acción Nacional (PAN, de derecha). La izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que obtuvo el segundo lugar, desconoció la elección e impugnó los resultados. “Nos quedó clarísimo que necesitábamos acuerdos políticos. Era indispensable tener diálogos y puentes de comunicación”, señaló Luis Videgaray, ex coordinador de la campaña del PRI”*.¹⁰¹

¹⁰⁰ Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692>

¹⁰¹ Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/11/29/actualidad/1385758922_206909.html

Por otro lado, y por lo que tiene que ver con los otros dos elementos para la convergencia de esta última secuencia, cabe reiterar que, sobre los grupos de interés, el bajo nivel de apoyo político con el que llegó Enrique Peña Nieto a la presidencia de la República le obligó a trabajar con la oposición en el Legislativo, así como con otro tipo de actores externos como la Red por la Rendición de Cuentas quien se consolidó en ese tiempo como una verdadera coalición promotora para la incidencia y la deliberación pública y cuyas principales banderas eran la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Por último, los cambios en la composición del gobierno y la legislatura, derivado de los comicios presidenciales de 2012 y el cambio de sexenio, dan cuenta del tercer elemento, a saber, el gobierno.

3.4.3. Secuencia de política pública

Ahora bien, por lo que tiene que ver con la secuencia de política pública, hay que decir que en ese momento temporal no se logró cristalizar como tal ninguna solución para combatir la corrupción. Situación que se piensa justifica el uso de la extensión propuesta por Herweg, Huß y Zohlnhöfer (2015), toda vez que, en ese momento únicamente se logró abrir una primera ventana de oportunidad para fijar el tema en la agenda, más no para el cambio en políticas contra la corrupción ni para resolver el problema. O, dicho de otra manera, y empleando el lenguaje usado por este enfoque teórico, en aquel momento no existió ninguna alternativa de solución de política pública anticorrupción que evolucionará de la mera flotación de ideas del denominado “caldo primigenio de políticas” ni que cumpliera con todos y cada uno de los criterios de supervivencia sugeridos por Kingdon (2011), esto es, viabilidad técnica, aceptabilidad de su valor, aquiescencia pública y viabilidad financiera.

No obstante, cabe mencionar que, como parte de aquel “caldo primigenio de políticas” anticorrupción, destacaba, como parte de los 266 compromisos de campaña del candidato del PRI a la presidencia de la República, la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción como un órgano descentralizado con facultades

para prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa en los tres niveles de gobierno.¹⁰²

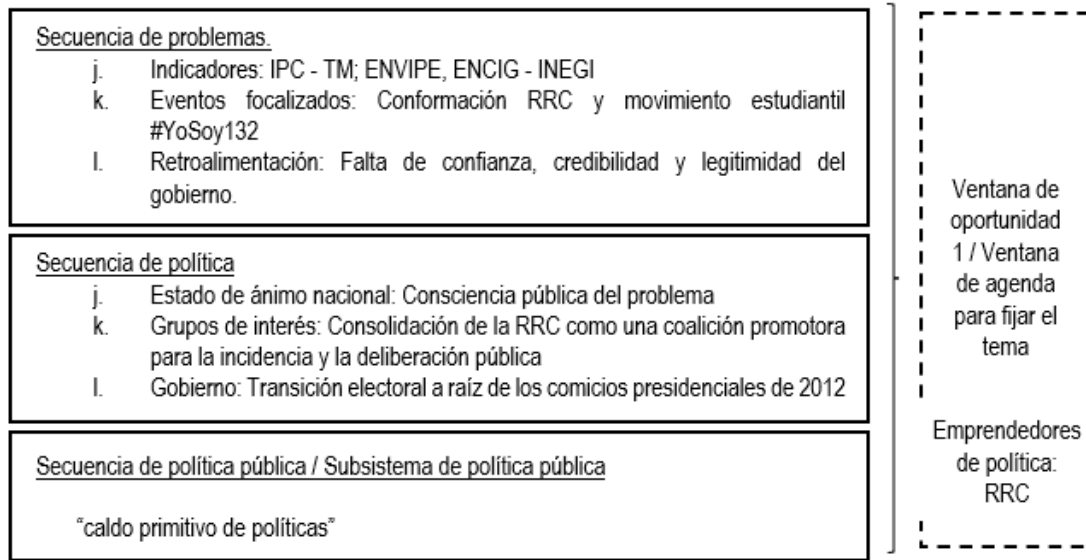
Dicha propuesta se integró como parte de los compromisos del citado Pacto por México en donde se habló por primera vez de la creación de un Sistema Nacional contra la Corrupción que, mediante la conducente reforma constitucional, permitiría el establecimiento de una Comisión Nacional, y comisiones estatales anticorrupción, con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes. Sin embargo, como ya se indicó, esta propuesta no prosperó en ese momento, inclusive, cabe resaltar que fue el único planteamiento que, como parte del paquete de reformas contenidas en el Pacto por México, no avanzó durante los primeros años de la presidencia de Enrique Peña Nieto; sino hasta que, se abriera una segunda ventana de oportunidad, pero esta vez de discusión efectiva del problema.

Es así como, la suma de todas estas variables - o acción y estructura - permitieron las condiciones propicias para la convergencia entre las tres secuencias y la apertura de una primera ventana de oportunidad para fijar el problema de la corrupción en la agenda pública y de gobierno, mediante la configuración del Pacto por México.

Adicionalmente, hay que resaltar la relevancia en el proceso de los llamados emprendedores, promotores, gestores o intermediarios de política pública (*policy brokers*), quienes contribuyeron al acoplamiento o la convergencia entre el conjunto de secuencias antes expuestas. Al respecto, se reconoce invariablemente a la RRC y a sus principales dirigentes como el principal colectivo que desempeñó este papel en ese momento.

¹⁰² Compromisos de gobierno de Enrique Peña Nieto. Disponible en <http://www.epn.mx/compromisoscumplidos/>

Figura 7. Ventana de oportunidad para la fijación del problema en la agenda



Fuente: elaboración propia.

3.5. El Pacto por México: la apertura de una primera ventana de oportunidad para la fijación de la agenda

Como se ha venido esbozando, el Pacto por México fue un gran acuerdo nacional, sin precedentes en la historia democrática del país, y una suerte de intento gobierno de coalición (Zepeda, 2017) por políticas entre las tres principales fuerzas del sistema de partidos para dar cauce, como bloque, a problemas públicos estructurales y de trascendencia nacional que no habían encontrado una salida compartida debido, en gran parte, a la falta de acuerdos históricos y mayorías legislativas (simples o calificadas) por parte de cualquier fuerza política en el Congreso Federal, desde el año 1997, cuando comenzaron los gobiernos divididos a nivel nacional.

El Pacto fue firmado el 2 de diciembre de 2012, apenas un día después de la toma de posesión del presidente Peña, y fue suscrito por este último y las cabezas de las principales fuerzas políticas de México, a saber, Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD), María Cristina Díaz Salazar, presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Gustavo Madero Muñoz, presidente del Partido de Acción Nacional (PAN).

El Pacto se articuló en torno tres ejes rectores: i) el fortalecimiento del Estado Mexicano; ii) la democratización de la economía y la política, así como la aplicación eficaz de los derechos sociales; y, iii) la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Este integró a su vez cinco grandes acuerdos de carácter nacional (sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y, gobernabilidad democrática) y 95 compromisos específicos, siendo uno de estos, la creación de un Sistema Nacional contra la Corrupción (compromiso 85) que, mediante una reforma constitucional, permitiría el establecimiento de una Comisión Nacional, y comisiones estatales anticorrupción, con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción.¹⁰³

Fue así como, durante los primeros dos años de la administración del presidente Peña, se promulgaron 11 reformas de gran trascendencia, a saber: la laboral, la educativa, la de telecomunicaciones y radiodifusión, la hacendaria, la financiera, la de transparencia, la energética, la político-electoral, se promulgó una nueva Ley de Amparo, se reformó el Código Nacional de Procedimientos Penales y se aprobó la reforma en materia de competencia económica (Zepeda, 2017).

Sin embargo, el debate en torno al instrumento anticorrupción se estancó durante ese periodo, hasta mediados de 2014 cuando, de acuerdo con la perspectiva de la organización de la sociedad civil Transparencia Mexicana (2016), el presidente declarara en medios que el ciclo de reformas estructurales contenidas en el Pacto por México había concluido - al menos en su vertiente legislativa -, salvo la reforma anticorrupción, y que, la naturaleza de dicho problema público era de naturaleza cultural, contrario a la visión sistémica, de instituciones, reglas e incentivos de

¹⁰³ El compromiso 86 proponía asimismo la creación de un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción. Documento disponible en: https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf

algunos representantes de la sociedad civil organizada, academia, líderes de opinión y expertos en la materia, como los integrantes de la RRC.

Dicha declaración abonaría por tanto a reactivar la discusión pública en torno al instrumento anticorrupción, aunado a que los hechos de Ayotzinapa y la Casa blanca de ese mismo 2014 *“modificaron el tono del debate y aumentaron el contexto de exigencia indispensable para iniciar una de las mayores y más ambiciosas reformas democráticas que eventualmente habrá vivido el país, en las que la Red ha logrado incidencia pública: el combate a la corrupción”* (RRC, 2015; pág.7).

De acuerdo con ello, es que se sostiene en esta tesis que el Pacto por México representó una primera ventana de oportunidad, aunque de agenda, para fijar el tema de la corrupción como un problema de primer orden y para lo cual confluyeron temporalmente las tres secuencias del modelo de secuencias múltiples. Tal Pacto constituyó además una condición *sine qua non* para la posterior discusión y selección del instrumento anticorrupción entre 2015 y 2016, tal como se mostrará en los siguientes Capítulos, a partir de los hallazgos de las entrevistas aplicadas a algunos de los principales actores participantes durante todo el proceso.

Capítulo 4. La selección del instrumento anticorrupción

Después de haberse firmado en 2012 el citado Pacto por México, en donde se integró el combate a la corrupción como una de las grandes prioridades nacionales en la agenda de gobierno, la secuencia de problemas, ergo la corrupción, perdió tracción e interés de parte de la clase gubernativa, particularmente del Ejecutivo. Ello en relación con otras agendas del propio documento consideradas de mayor trascendencia e impacto para el país. Basta recordar que, una vez lanzado el Pacto, y durante los primeros dos años del gobierno del presidente Peña, lograron materializarse las denominadas grandes agendas del ciclo reformista - salvo el caso de la agenda anticorrupción - como declaró en medios el propio presidente.¹⁰⁴

No sería sino hasta un año después de la toma de posesión del presidente Peña que tendría lugar la aprobación, en el Senado de la República, de la iniciativa del presidente que perseguía la creación de una Comisión Nacional contra la corrupción como parte de los compromisos de campaña de este último durante la contienda electoral de 2012, así como de los compromisos del Pacto por México.

Sin embargo, una vez que fue turnada a la Cámara de Diputados para su discusión y posterior aprobación, enfrentó duras críticas de parte de representantes de la academia, la sociedad civil organizada y colectivos como la Red por la Rendición de Cuentas por ser considerada como una respuesta insuficiente para la complejidad y el tamaño del problema; lo que permitió contener la aprobación de la reforma y la selección del instrumento, tal cual se tenía concebido por parte el Ejecutivo en ese momento.

El tema de la Comisión anticorrupción no recibió mayor atención durante la primera mitad del 2013, por lo que desde colectivos como la propia Red por la Rendición de

¹⁰⁴ En una entrevista colectiva a medios de comunicación en agosto de 2014, el presidente declaró que el ciclo de reformas había concluido, toda vez que, se habían logrado materializar las reformas de mayor trascendencia para impulsar el crecimiento económico. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/20/977163>

Cuentas se promovieron distintos foros en aras de reposicionar el tema¹⁰⁵ y, más aún, con el propósito de dotar a la propuesta inicial del Ejecutivo de una visión mucho más amplia, pues la Red sostenía que la evidencia empírica jugaba en contra de la propuesta del presidente, toda vez que, este tipo de diseño había mostrado magros resultados en un importante número de países que habían puesto en operación agencias anticorrupción de corte similar (RRC, 2015).

Por el contrario, la Red sostenía como uno de sus principales argumentos la falta de utilidad y necesidad de la creación de nuevas instituciones para el combate a la corrupción, si no se resolvía antes el problema de la fragmentación de los esfuerzos institucionales previos en favor de una política de rendición de cuentas integral y bien articulada, tal como se elaboró en el Capítulo previo.¹⁰⁶

No obstante, si bien la Red coadyuvó a tratar de reactivar el tema y a contener la aprobación de la iniciativa germinal del presidente Peña, el proceso de incidencia y deliberación pública en torno al tratamiento de la agenda anticorrupción se estancó hasta la reactivación de la secuencia de problemas durante la segunda mitad del 2014, cuando los sucesos de Ayotzinapa y la Casa Blanca alimentaron el contexto de exigencia social que se necesitaba para actuar finalmente en la materia.¹⁰⁷

La emergencia de tales sucesos, aunado a la consolidación de una gran coalición anticorrupción, permitieron las condiciones para el nuevo acoplamiento entre secuencias y la apertura de una nueva ventana de oportunidad, pero esta vez de decisión, para dar cauce al problema de la corrupción mediante un instrumento específico de ingeniería institucional que atrajo progresivamente el beneplácito de

¹⁰⁵ Tales como los foros “Combate a la corrupción: balance para una propuesta” en septiembre de 2013, y más tarde, “Diseño de política pública de combate a la corrupción y rendición de cuentas” en octubre de 2014.

¹⁰⁶ Misma situación que motivó a la Red a integrar un grupo de trabajo específico para diseñar una propuesta anticorrupción de largo aliento, intensificando con ello sus actividades (incluso mediante acercamientos con el equipo del presidente Peña) con el propósito de atraer la atención pública e incidir en la modificación final de la iniciativa del presidente, aunque ya no para diseñar una agencia, sino todo un entramado anticorrupción (RRC, 2015).

¹⁰⁷ Ello al hacer todavía más evidente ante la opinión pública a nivel nacional, la impunidad, los abusos de autoridad y, peor aún, los costos humanos del fenómeno de la corrupción; o, dicho de otra manera, se hizo evidente a todas luces que “la corrupción mata”.

todos los actores implicados en el proceso de negociación (públicos, privados y sociales) y en donde la Red por la Rendición de Cuentas y sus principales liderazgos fueron actores decisivos en la delimitación final del instrumento.

Como se verá más adelante, se presume que el proceso de selección final del instrumento puede caracterizarse a partir de la propuesta conceptual de Cohen, March y Olsen (1972) y su modelo decisional de bote de basura pues, en un momento temporal específico, se emparejó el problema de la corrupción con la solución que se tenía disponible en ese momento, esto es, el Sistema Nacional Anticorrupción; cuyo diseño primigenio respondía a una de las principales banderas de la Red por la Rendición de Cuentas, esto es, la puesta en marcha de una política bien articulada para la rendición de cuentas.

Así, a tres lustros de la primera transición electoral, a cinco años de la creación de la Red por la Rendición de Cuentas, a tres años de haberse firmado el Pacto por México, y después de haberse conformado una gran coalición anticorrupción en el país en torno al tratamiento efectivo de esta agenda, el Congreso aprobó una nueva propuesta de reforma constitucional que, en sintonía con las demandas y planteamientos de los diversos actores implicados en el proceso, permitió la creación de todo un nuevo entramado anticorrupción en el país.

La reforma se promulgó el 27 de mayo de 2015, modificándose con ello 14 artículos constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122) y mandatándose la creación de la reglamentación secundaria respectiva a más tardar en el mes de mayo de 2016, con lo cual se conformó un nuevo andamiaje normativo e institucional que sentó las bases para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción en México como el principal instrumento de combate a este fenómeno.

4.1. La propuesta desde el Ejecutivo: La Comisión Nacional Anticorrupción

El 15 de noviembre de 2012 en la LXII Legislatura del Senado de la República¹⁰⁸ el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), de la mano del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), presentaron una iniciativa conjunta, en armonía con la propuesta del entonces presidente electo, para poner en operación una Comisión Nacional Anticorrupción como un órgano de carácter técnico encaminado a transformar el sistema de rendición de cuentas, responsabilidades administrativas y combate a la corrupción en México. Entre los aspectos más relevantes de dicha Comisión destacaban:

- i. ser una instancia encargada de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier particular, fuera persona física o moral; con la capacidad de atraer casos de los ámbitos locales de gobierno (estados y municipios);
- ii. ser una instancia autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a fin de garantizar su independencia;
- iii. tener la facultad de impulsar acciones y programas de carácter preventivo, en atención a las mejores prácticas internacionales;
- iv. estar facultada para conocer casos de oficio, por notificación de otros órganos del estado mexicano y por reportes ciudadanos;
- v. no estar impedida para hacer sus investigaciones por el secreto bancario, fiduciario y fiscal;
- vi. estar integrada por cinco comisionados que durarían en su encargo siete años y contaría con un comisionado presidente que rendiría un informe anual ante el Consejo Nacional por la Ética Pública;
- vii. la designación de los comisionados sería a propuesta del presidente de la República;

¹⁰⁸ Periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2012 y el 31 de agosto de 2015. La integración de esta Legislatura, tanto de la cámara baja (Diputados) como de la cámara alta (Senadores) del Congreso de la Unión, fue resultado de las elecciones de julio de 2012.

- viii. en caso de que la Comisión encontrará actos presumiblemente constitutivos de delito tendría que dar vista al Ministerio Público y podría actuar como una instancia coadyuvante; y,
- ix. podría coordinarse con la entidad superior de fiscalización (con lo cual se buscaba corregir parte de la fragmentación del sistema de fiscalización y rendición de cuentas).

La iniciativa proponía además la creación de un Consejo Nacional por la Ética Pública, como un órgano de carácter interinstitucional responsable de promover acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción en todo el país. Esta propuesta, en voz de uno de los entrevistados de la sociedad civil organizada, contaba incluso con el respaldo de algunos de los intelectuales más importantes del país. Dicho Consejo tendría las siguientes particularidades:

- i. sería presidido por el presidente de la República e integraría a ciudadanos que se hubiera destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción;
- ii. en dicho Consejo también participarían el presidente del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción, el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la República, el Secretario de Educación Pública, los 31 Gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (otrora Distrito Federal), el Auditor Superior de la Federación y el Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos;
- iii. se establecía la obligación de que los estados y la Ciudad de México (antes llamado Distrito Federal) fijarán sus propias comisiones especializadas en el combate a la corrupción, de carácter colegiado, con plena autonomía y personalidad jurídica y patrimonio propios; y,

- iv. las comisiones anticorrupción de las entidades federativas contarían con las atribuciones que dispusiera la Ley Federal Anticorrupción, así como las normas de carácter estatal respectivas.

Con fechas posteriores, se presentaron igualmente otras iniciativas en la materia de parte de otros grupos parlamentarios en el Senado de la República como el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), por conducto del senador Armando Ríos Piter, el 20 de noviembre de 2012; el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), por conducto del senador José María Martínez, el 30 de enero de 2013; y por los senadores Ernesto Cordero, María del Pilar Ortega, Laura Angélica Rojas, Fernando Torres Graciano y Salvador Vega Casillas, también del PAN, el 4 de abril del 2013.

Sin embargo, la iniciativa fue dictaminada hasta el 13 de diciembre de 2013 por parte de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Anticorrupción y Participación Ciudadana, y Estudios Legislativos Primera del Senado de la República. En la misma fecha, la Cámara de Senadores aprobó el dictamen correspondiente, el cual fue recibido como minuta en la Cámara de Diputados el 04 de febrero de 2014 para su dictaminación por parte de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Transparencia y Anticorrupción de dicha Cámara.

Esto es, un poco más de un año después del inicio del sexenio del presidente Peña, cuando esta se suponía era una de las tres prioridades iniciales de su gobierno según declaró en el Diario Reforma quince días después de la jornada electoral del 1º de julio de 2012. Hecho que da cuenta de la falta de tracción e interés del tema en ese lapso, en relación con el tratamiento otras agendas de reforma, como señalarían incluso los senadores Javier Corral Jurado del PAN y Armando Ríos Piter del PRD el mismo 13 de diciembre de 2013 durante la discusión y aprobación del dictamen correspondiente en la Cámara de Senadores.

No obstante, la dictaminación de la iniciativa en la Cámara baja (Diputados) se detuvo por completo durante el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso

de la Unión,¹⁰⁹ tanto por una aparente falta de interés en el tema mostrado por la propia Cámara, como por las críticas y señalamientos que enfrentó la propuesta de parte de representantes de la academia y de la sociedad civil organizada por ser considerada como una respuesta insuficiente para la complejidad y el tamaño del problema, tal como habían sugerido con antelación algunos miembros de la Red por la Rendición de Cuentas como Lourdes Morales durante su intervención en los foros de discusión con especialistas que celebró la Cámara alta (Senado) durante el proceso de discusión legislativa de las 4 iniciativas anticorrupción antes señaladas.¹¹⁰

Cabe mencionar que, si bien la iniciativa que se turnó a Diputados no era totalmente consecuente con la propuesta original del Ejecutivo - pues durante el proceso legislativo en el Senado se integraron aspectos de las otras iniciativas presentadas en la materia durante el primer año de la LXII Legislatura, e inclusive, se tomaron en consideración algunas de las opiniones emitidas por funcionarios públicos, especialistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil - la propuesta final tenía como principal propósito la generación de una institución autónoma (agencia) responsable de combatir la corrupción.¹¹¹

¹⁰⁹ De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 65 y 66) el Congreso de la Unión tiene dos periodos ordinarios de sesiones durante el año, uno que comprende del 1 de septiembre al 15 de diciembre de cada ejercicio y otro que va del 1 de febrero al 30 de abril de cada año. Fuera de ese plazo la Constitución prevé el funcionamiento de la Comisión Permanente (artículo 78), así como la convocatoria de periodos extraordinarios de sesiones, en caso de considerarse necesario (artículos 67 y 78 fracción IV).

¹¹⁰ Misma que declaró que *"la creación de la comisión anticorrupción dentro del paquete de reformas que se necesitan para combatir a la corrupción tiene una contribución pequeña. Lo más importante es articular todo el esfuerzo institucional actual y armonizar todo el entramado jurídico: compras, obras públicas, servicio profesional de carrera, mejora regulatoria, etc."*

Disponibile en:
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/12/asun_3058277_20131213_1386983483.pdf

¹¹¹ La iniciativa del PRI-PVEM proponía la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción y la del PRD la de una Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, mientras que las del PAN proponían, respectivamente, una Fiscalía General de Combate a la Corrupción y una Comisión Nacional de Combate a la Corrupción. Para una revisión más detallada sobre las diferencias y coincidencias entre las 4 iniciativas presentadas durante ese periodo se puede consultar el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

El diseño del instrumento contenido en la propuesta se asemejaba más a los modelos anticorrupción del tipo de agencia única centralizada que sugiere la literatura y que se analizaron en el Capítulo 1; mientras que, la propuesta de la Red por la Rendición de Cuentas se inclinaba más hacia un modelo de sistema de coordinación que permitiera enfrentar la fragmentación de esfuerzos en la materia.¹¹²

Sin embargo, al final del día, y a pesar del aparente compromiso presidencial con el tema y los esfuerzos germinales ya referidos, la discusión se congeló por varios meses, hasta la segunda mitad de 2014, cuando se activó nuevamente la secuencia de problemas para su convergencia con las otras dos secuencias mediante la apertura de una nueva ventana de oportunidad, tal como se elaborará más adelante.

4.2. La reforma constitucional de transparencia de 2014 y la construcción del Sistema Nacional de Transparencia

Como se anticipó previamente en esta tesis, un hito muy importante que da cuenta del nivel de apertura institucional de aquellos años, en términos de incidencia y deliberación pública para la rendición de cuentas, es la reforma constitucional de febrero de 2014 en materia de transparencia y acceso a la información pues, de acuerdo con algunos de los entrevistados en esta investigación, tal hecho sentó un importante precedente en materia de “*construcción de confianza y cocreación*” y la conformación de un “*vínculo importante de diálogo entre sociedad civil y el Legislativo*”, para la eventual discusión de la agenda anticorrupción.

Como se esbozó en el Capítulo 3, en febrero de 2014 tuvo lugar una muy importante reforma en materia de transparencia y acceso a la información que transformó de fondo el andamiaje institucional, normativo y práctico en esta materia pues, el máximo tribunal de la transparencia y el acceso a la información (otrora IFAI y ahora

¹¹² Ello en función de las siguientes premisas: a) la necesidad de ir más allá de lo punitivo para atender las causas estructurales que generan los actos de corrupción y no sólo sus efectos; b) la importancia de avanzar en un diseño institucional que permitiera corregir las deficiencias sistémicas que provocan la impunidad, así como fortalecer los mecanismos de prevención; y, c) la relevancia de contar con un entramado institucional de pesos y contrapesos que evitara la captura política de un órgano anticorrupción y que lograra combatir el fenómeno de manera completa (RRC, 2015).

INAI) fue dotado de plena autonomía,¹¹³ además de extender su competencia a nivel nacional y sus facultades de manera sustantiva. Entre algunos de los aspectos más relevantes de la reforma destacan:

- a. se amplió el catálogo de sujetos obligados (instituciones públicas) para que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, sea pública y susceptible de ser reservada, solamente, de manera temporal por razones de interés público y seguridad nacional;
- b. se fijó el establecimiento de organismos autónomos especializados e imparciales en materia de transparencia y acceso a la información en las entidades federativas;
- c. se estableció la obligación de elaborar una ley general de aplicación nacional para regular, de manera armónica, el quehacer en esta materia;
- d. se determinó que las resoluciones del organismo garante nacional (el Instituto) fueran vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.¹¹⁴
- e. se reestructuró la conformación interna del Pleno del Instituto (pasando de cinco a siete comisionados) procurando la equidad de género;

¹¹³ Previo a la reforma, el Instituto solo gozaba de autonomía operativa, de gestión y decisión, mientras que, la reforma le dotó de autonomía técnica plena, pues le reconoció personalidad jurídica y patrimonio propios, así como total capacidad de decisión respecto a las materias que tutela.

¹¹⁴ Al respecto, se dotó a la Consejería Jurídica de la presidencia de la República de la facultad de interponer un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en aquellos casos en donde se presumiera que las resoluciones del Instituto pusieran en peligro la seguridad nacional.

- f. se instruyó el establecimiento de un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, como un órgano de apoyo y observancia de la labor del Instituto;
- g. el Instituto adquirió el carácter de segunda instancia respecto de las resoluciones de los organismos garantes de información de las entidades federativas cuando se tratase de asuntos que por su interés y trascendencia lo ameriten, o bien, porque los particulares así lo estimen pertinente; y, más importante aún para la presente investigación,
- h. se fijó la obligación del Instituto de coordinar sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, la entidad especializada en materia de archivos (el Archivo General de la Nación o AGN), el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica (el INEGI), así como con los organismos garantes de transparencia de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Así, mediante la conducente elaboración y promulgación en mayo de 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se conformó el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT) como una instancia de coordinación integrada por el conjunto de las distintas instancias en el país que contribuyen a la vigencia de la transparencia en los tres órdenes de gobierno, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

De tal suerte que, tanto en la Constitución como en la reglamentación en comento, quedó asentado que los alcances del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales irían más allá de abrir información, pues el objetivo final era el fortalecimiento de la rendición de cuentas del Estado mexicano (Peschard, 2016).

No obstante, Peschard (2016) apunta que la rendición de cuentas no se agota en la apertura de información, sino que implica dar un paso adelante en el camino hacia el escrutinio responsable de los servidores públicos. Aunado a ello, y como se ha elaborado, el diseño de una política de rendición de cuentas requiere de la conjugación de otras variables además de la información, esto es, cuentas y responsables inequívocos del ejercicio de la autoridad pública (Merino y Ayllón, 2010; Merino et al., 2010; Peschard, 2016) pues *“la rendición de cuentas no se objetiva con la sola apertura informativa, sino que tiene que abarcar los recursos involucrados en las decisiones gubernamentales y la identificación de los responsables de la acción o decisión emprendida”* (Peschard, 2016; pág. 123).

Por consiguiente, si bien con la conformación del Sistema Nacional de Transparencia no se culminó con la articulación de una política de rendición de cuentas tal cual se ha venido elaborando, ello sí representó un hito en el tratamiento de la transparencia y el acceso a la información, es decir, en uno de los eslabones de la cadena lógica ya mencionada (información, cuentas y responsables). Y, más aún, constituyó un precedente importante - en un ejercicio icónico de parlamento abierto - que permitió alimentar la discusión pública en torno a la necesidad de la estructuración de una política de esa naturaleza.¹¹⁵

4.3. Ayotzinapa y Casa Blanca, los grandes detonantes del proceso de reactivación de la secuencia de problemas

Como ya se apuntó, el debate público en torno al instrumento anticorrupción comenzó a reactivarse nuevamente hasta mediados de 2014, cuando, en palabras de la organización de la sociedad civil Transparencia Mexicana (2016), el presidente declarara en medios que el ciclo de reformas estructurales contenidas en el Pacto por México, había concluido - al menos en su vertiente legislativa -, salvo la reforma anticorrupción, y que, la naturaleza de dicho problema público era “de orden cultural”, contrario a la visión sistémica, de instituciones, reglas e incentivos de algunos representantes de la sociedad civil organizada, academia, líderes de

¹¹⁵ Parlamento abierto puede entenderse como la incorporación de los principios que definen la lógica del llamado gobierno abierto, esto es, transparencia, participación ciudadana, innovación y rendición de cuentas, en el quehacer legislativo.

opinión y expertos en la materia, como los integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas.

Aunado a ello, tendría lugar uno de los hechos más lamentables y emblemáticos en la historia del país en términos de violaciones graves a los derechos humanos, y que marcaría un punto de inflexión en la administración peñista, esto es, la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, de la localidad de Ayotzinapa en el estado de Guerrero durante la noche del 26 de septiembre de 2014, quienes, de acuerdo con las investigaciones, fueron objeto de un ataque y posterior desaparición por parte de policías municipales, en una acción conjunta que incluyó policías federales, así como la participación activa de la delincuencia organizada pues, se presume que los estudiantes fueron entregados a miembros de un grupo delincencial con una fuerte presencia territorial en la zona, conocido como “Guerreros Unidos” (GIEI, 2015).

Fue tal la gravedad e impacto de lo acontecido que, ante la imposibilidad del Estado mexicano de brindar certeza y justicia a los familiares sobre lo ocurrido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ante la incansable movilización de las familias de las víctimas, convocó a la instalación de un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) para acompañar la investigación de los crímenes y sus responsables, la búsqueda de los desaparecidos y la atención a las víctimas y familiares; misma situación que hizo aún más evidente la grave crisis de derechos humanos que vivía - y sigue viviendo - el país en diferentes ámbitos, siendo el fenómeno de la desaparición de personas uno sumamente preocupante (CentroProdh, 2015).¹¹⁶

Como puede entreverse, este hecho lastimó profundamente el ánimo social y elevó la exigencia de la discusión pública sobre el estado que guardaba - y sigue guardando - la agenda de derechos humanos en México, al hacerse evidentes los

¹¹⁶ De acuerdo con el Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada (CED), al 26 de noviembre de 2021, 95,000 personas en el país estaban registradas oficialmente como desaparecidas. Disponible en: <https://hchr.org.mx/comunicados/conferencia-de-prensa-tras-la-visita-del-comite-de-la-onu-contra-la-desaparicion-forzada-a-mexico/>

costos humanos de la corrupción, la impunidad, los abusos de autoridad y la colusión entre el poder público y la delincuencia organizada pues, si bien aún no se conoce la verdad de los hechos ni el paradero de los desaparecidos, es una realidad que los acontecimientos “*ocurrieron en un contexto de grave violencia vinculada al narcotráfico y las operaciones del crimen organizado en la zona, con la contribución esencial, sea por acción u omisión, de distintos funcionarios públicos*” (GIEI, 2022; pág. 4).

Dos meses después, el 9 de noviembre de 2014, fue publicado un reportaje periodístico de parte del equipo de la periodista Carmen Aristegui en donde se señalaba la compra de una propiedad inmobiliaria, por encima de los 7 millones de dólares, en una de las zonas residenciales de mayor plusvalía de la Ciudad de México, por parte de la entonces primera dama del país, Angélica Rivera, a un contratista del gobierno Federal (Grupo Higa), el cual había sido un contratista recurrente durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto como gobernador del Estado de México, así como durante su gestión como presidente de la República, lo que agudizó aún más las críticas y señalamientos por parte de la sociedad mexicana respecto a la existencia de nuevos y continuos presuntos casos de corrupción, impunidad, abusos de autoridad y conflictos de interés.

Ese hecho, en palabras de la periodista Carmen Aristegui, “*trastocó, por su contenido y alcance, las entrañas de un gobierno y forma parte de una larga lista de factores que [provocaron] la caída, en picada, de la imagen y confianza en la figura presidencial...El reportaje causó polémica, indignó a una sociedad agraviada y mostró cuán endebles y sometidos pueden estar, en México, los sistemas de justicia y rendición de cuentas y cuán dócil y sumisa puede ser una empresa de comunicación frente a presiones políticas, mandatos de aniquilación y censura contra periodistas independientes*” (Aristegui, 2015; pp. 12).¹¹⁷

La publicación de dicho reportaje caló a tal grado en el gobierno de dicho sexenio que, todo el equipo de producción y contenidos del programa de Carmen Aristegui

¹¹⁷ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

fue despedido en cuestión de semanas con base en una serie de artilugios legales. De modo que, con el propósito de tratar de contener la crisis y hacer frente a la indignación pública y la declive en la imagen presidencial, el propio presidente designó a un incondicional suyo como secretario de la Función Pública para llevar a cabo una investigación sobre el presunto conflicto de interés en los procesos de licitación; mismo que, a la postre declararía no haber encontrado ninguna evidencia al respecto, lo que alimentó todavía más la ola de críticas, burlas y descalificaciones de la sociedad mexicana como así se expresa en las caricaturas en la prensa de aquel entonces (Aristegui, 2015).

Fue así como, ambos hechos de carácter focalizado, retomando las categorías conceptuales sugeridas por Kingdon, fueron el combustible que se necesitaba para terminar de incendiar los ánimos y la indignación social para reactivar la secuencia de problemas para su nuevo acoplamiento con las otras dos secuencias, aunque, con la gran diferencia de que ahora la ventana de oportunidad que se abriría sería para actuar de una vez, y por todas, en esta materia.

Así, en noviembre de 2014, el Partido Acción Nacional (PAN), una de las principales fuerzas opositoras al partido en el poder durante ese sexenio, por conducto de sus legisladores y dirigentes, presentó una nueva propuesta de reforma constitucional en materia anticorrupción - que contaría a la postre con la aceptación de otras fuerzas políticas y sectores de la sociedad relevantes como los miembros de la Red por la Rendición de Cuentas - que proponía, de manera explícita, la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción que se caracterizaba por seis rasgos distintivos: la conformación de un Consejo Nacional para la Ética Pública, el establecimiento de un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana, la ampliación de las facultades de la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y la reproducción de todo el Sistema Anticorrupción en estados y municipios.

4.4. Las iniciativas anticorrupción de la oposición y la definición de la secuencia de política pública

Como se anticipó, fue el partido Acción Nacional quien introdujo la idea de la creación de todo un Sistema anticorrupción como principal antídoto e instrumento para enfrentar este fenómeno. No obstante, esta idea se elaboró desde la iniciativa del mismo partido de abril de 2013; misma que, aunque ya sugería la creación de un Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, no prosperó como tal en ese momento. Así lo confirmó incluso una de las legisladoras entrevistadas como parte de esta investigación quien declaró en ese sentido que *"yo presenté la primera iniciativa que se puso sobre la mesa, aunque inicialmente no prosperó y consideraba la idea de Sistema, pero pensado bajo el modelo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esto es, un mecanismo que conjuntara los esfuerzos de los gobiernos estatales con la Federación y que además considerara una Secretaría Técnica"*.

Dicha propuesta consideraba la creación de instancias autónomas como una Comisión Nacional de Combate a la Corrupción, lo cual no era consecuente con los diagnósticos y las propuestas de la comunidad de expertos integrados en la Red por la Rendición de Cuentas pues, como se comentó, este colectivo estaba en contra de la creación de nuevas instituciones o estructuras para combatir este fenómeno, toda vez que, su propuesta se inclinaba más hacia un modelo de coordinación de la institucionalidad existente que permitiera enfrentar la fragmentación de esfuerzos en la materia.

Un elemento a destacar de dicha propuesta germinal de Acción Nacional es que, como se apunta en la propia exposición de motivos de la iniciativa, tomaba en consideración tanto publicaciones académicas en la materia, como la opinión de expertos provenientes de la sociedad civil organizada que serían, eventualmente, muy relevantes en el proceso de reforma, tales como Eduardo Bohórquez, Director

Ejecutivo de Transparencia Mexicana.¹¹⁸ Entre los aspectos más relevantes de esa propuesta germinal destacan:

- i. La expedición de una Ley General de combate a la corrupción que fijaría las bases mínimas para enfrentar el fenómeno en todo el territorio nacional;
- ii. La creación de una Fiscalía General de Combate a la Corrupción autónoma responsable de la investigación y persecución de los delitos en materia de corrupción;
- iii. La creación de una Comisión Nacional de Combate a la Corrupción autónoma con la capacidad de fiscalizar los recursos públicos e investigar y sancionar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y los particulares, la cual estaría integrada por siete comisionados elegidos por el Senado de la República con una duración en su encargo de siete años;
- iv. La conformación de un Sistema Nacional de Combate a la Corrupción en donde participaran los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal);
- v. El establecimiento de una instancia de coordinación del Sistema denominada Consejo Nacional de Combate a la Corrupción con representación de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como de las comisiones anticorrupción de la federación y las 32 entidades federativas;
- vi. La integración de un órgano de carácter consultivo integrado por cinco ciudadanos elegidos por el Senado como instancia de apoyo;
- vii. La réplica de las figuras de la Fiscalía y la Comisión en todas las entidades federativas; y, muy interesante,
- viii. Una definición expresa de la corrupción y sus diferentes expresiones.

Sin embargo, ni esta ni las otras propuestas anticorrupción promovidas desde la oposición durante el primer semestre de la administración peñista evolucionaron de la mera flotación de ideas del denominado “caldo primigenio de políticas” sugerido

¹¹⁸ Esta es, una organización no gubernamental que se gestó desde 1999 para enfrentar el problema de la corrupción desde una perspectiva integral mediante políticas públicas y acciones privadas. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/historia/>

por Kingdon (2011) o, dicho de otra manera, ninguna de ellas cumplió con todos y cada uno de los criterios de supervivencia señalados por dicho enfoque teórico, esto es, viabilidad técnica, aceptabilidad de su valor, aquiescencia pública y viabilidad financiera.

No sería sino, hasta el 04 de noviembre de 2014 cuando, mediante una nueva propuesta de reforma en la materia promovida también desde Acción Nacional, se comenzaría a delimitar el instrumento anticorrupción que a la postre sería seleccionado por todos los actores involucrados en el proceso, esto es, el Sistema Nacional Anticorrupción o SNA. Ello alimentado en parte por la labor de los denominados “emprendedores de política pública” señalados en el Capítulo 2 y que constituyen una figura central de los enfoques teóricos ahí sugeridos.

En este tenor, y derivado de los hallazgos de las entrevistas realizadas, se identificaron interacciones importantes entre algunos de los actores sociales que tomaron este rol y los partidos de oposición, especialmente del PAN y del PRD. Uno de los entrevistados de la sociedad civil organizada advirtió inclusive un acercamiento que se presume vital entre el máximo dirigente del partido Acción Nacional de aquel entonces, Ricardo Anaya Cortés,¹¹⁹ y uno de los principales representantes de la Red por la Rendición de Cuentas; misma aseveración que pudo confirmarse a partir de las declaraciones de este último durante el proceso de entrevistas aplicadas. Por su parte, otro de los entrevistados del mismo segmento comentó que *“en aquel momento había una muy buena relación con una serie de personas de la oposición en Cámara [como Ricardo Anaya] que eran muy jóvenes y abiertos a escuchar, a diferencia de los políticos de viejo cuño. Había una clarísima brecha generacional entre los panistas y los otros legisladores que les hacían más propensos a escuchar”*.

Dicho encuentro permitió a la Red por la Rendición de Cuentas plantear sus inquietudes y propuestas en torno a la definición del instrumento, según los estudios

¹¹⁹ Ricardo Anaya Cortés fue designado diputado federal plurinominal del Congreso de la Unión del 29 de agosto de 2012 al 31 de agosto del 2015 en la LXII legislatura y presidente del Partido Acción Nacional de septiembre de 2014 a enero de 2015 y de agosto de 2015 a diciembre de 2017.

y diagnósticos desarrollados con el paso de los años por este colectivo, las cuales fueron aparentemente bien recibidas por la principal cabeza de ese partido de oposición, ya que a partir de esas conversaciones se comenzaría a delimitar la iniciativa anticorrupción presentada por el PAN el 04 de noviembre.

De modo que, una importante contribución de la labor de los emprendedores de política pública en este caso fue servir como bisagra y vaso comunicante para: i) la búsqueda de coincidencias entre las partes; ii) la incidencia decisiva de la Red por la Rendición de Cuentas en el proceso de diseño y deliberación en torno a la selección del instrumento anticorrupción; y, iii) la definición de la propuesta de política pública anticorrupción que presentaría y abanderaría el partido Acción Nacional.

Fue así como, en la rueda de prensa que el PAN ofreció a los medios de comunicación para comentar sobre la presentación de la iniciativa, se reconoció abiertamente la consideración de las opiniones de organismos y académicos especializados en la materia en la definición de la propuesta. Más aún, en los considerandos del propio documento se señalaba puntualmente que: *“el fenómeno de la corrupción emana de un sistema político y económico que se aprovecha de la fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión, que si bien están facultados para garantizar la transparencia y el correcto ejercicio de los recursos de los contribuyentes, en la práctica, debido a la falta de claridad en los mandatos, la dispersión de facultades y la falta de coordinación entre poderes y los distintos órdenes de gobierno, alimentan la cultura de la corrupción...[la cual]...es también promovida a nivel institucional por un sistema que se encuentra fragmentado, y que presenta amplias lagunas jurídicas en la tipificación de actos de corrupción”* (Iniciativa, 2014; pág.3).¹²⁰

¹²⁰ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Partido Acción Nacional ante la Cámara de Diputados. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/11/asun_3167639_20141104_1415116648.pdf

Argumentación que, como puede verse, es totalmente coincidente con la narrativa y los planteamientos desarrollados desde la Red por la Rendición de Cuentas.

En concreto, y como ya se apuntó más arriba, la propuesta final del PAN se caracterizó por los siguientes rasgos distintivos:

- i. La creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), conformado por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana.
- ii. La integración del Comité Coordinador por instancias competentes con el propósito de coordinar sus respectivos esfuerzos a fin de implementar políticas transversales en materia de control, prevención y disuasión de la corrupción y promoción de la integridad, en los términos que estableciera en su momento la Ley General que en la materia expidiera el Congreso de la Unión.
- iii. El Consejo Nacional para la Ética Pública sería el encargado de garantizar la adecuada implementación de las políticas y programas desarrollados por el Comité Coordinador en sus respectivos órdenes de gobierno.¹²¹
- iv. El Comité de Participación Ciudadana sería por su parte el órgano ciudadano mediante el cual se canalizarían los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, en su función de coadyuvantes con las autoridades en el combate a la corrupción y estaría integrado por cinco ciudadanos de una reputación distinguida.
- v. La consideración de mecanismos de control interno, de control externo y de sanción. En materia de control interno, se proponía fortalecer las capacidades de la Secretaría de la Función Pública en materia de prevención, corrección, auditoría, investigación y sanción; lo que se

¹²¹ Este estaría integrado por el Presidente de la República, quien lo presidiría, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Presidentes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los órganos constitucionales autónomos en el ámbito federal, el Auditor Superior de la Federación, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los titulares de los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

promovería mediante una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- vi. En materia de control externo, se proponía otorgar mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación mediante, por ejemplo, acciones como la eliminación de la condición de anualidad y posterioridad en la función de fiscalización, con lo cual se permitiría a la Auditoría Superior de la Federación llevar a cabo auditorías en tiempo real para la detección oportuna de irregularidades y posibles daños a la hacienda pública.
- vii. La Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción sería el órgano responsable de ejercer la acción penal en los delitos y contaría con las más amplias facultades de investigación.
- viii. La reproducción del SNA en todas las entidades federativas del país; y,
- ix. La conformación de un Sistema Nacional de Fiscalización para promover la coordinación entre los órganos encargados de ejercer esta labor en el país.

La iniciativa en comento fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para su dictaminación, así como a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción para su opinión.

Posteriormente, el 12 de febrero de 2015, el PRD presentaría igualmente una propuesta de reforma anticorrupción, suscrita por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán, que igualmente planteaba la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización que fuera encabezado por la Auditoría Superior de la Federación y que consideraba el fortalecimiento de las capacidades de este último, así como de los organismos fiscalizadores locales. No obstante, el instrumento que sería finalmente seleccionado sería mucho más consecuente con el planteamiento integral de la propuesta de Acción Nacional del 04 de noviembre, con lo cual se resolvería finalmente la secuencia de política pública para su acoplamiento con las otras dos secuencias.¹²²

¹²² Cabe decir que, la cronología del proceso legislativo también recoge las siguientes iniciativas presentadas por la oposición: dos presentadas por la diputada Lilia Aguilar Gil del Partido del Trabajo (PT), el 19 de noviembre de 2014; y otra más presentada por el diputado José Luis Muñoz Soria del

4.5. La emergencia de una gran coalición anticorrupción y la apertura de una segunda ventana de oportunidad, de decisión, para la selección final del instrumento

Si bien la discusión en torno al instrumento anticorrupción se reactivó hacia finales de 2014, dando por resultado un nuevo acoplamiento entre secuencias, un elemento muy relevante que igualmente incidió en dicho acoplamiento, así como en la apertura de una nueva ventana de oportunidad, fue la emergencia y posterior consolidación de una gran coalición en torno a la agenda y la selección final del instrumento.

Ello se detonó a partir del escándalo que representó el asunto de la Casa Blanca pues, de acuerdo con la narrativa de los grandes hitos que permitieron la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción que sugiere la organización no gubernamental Transparencia Mexicana, ese hecho motivó que tanto esta última como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)¹²³ lanzaran, entre diciembre de 2014 y enero de 2015, la campaña denominada “#3de3” que promovía que cualquier candidato que contendiera por algún cargo de elección popular en las elecciones de 2015 publicará voluntariamente sus declaraciones patrimonial, de intereses y de impuestos.

De acuerdo con ello, y según se detalla en el estudio de caso sobre la “Ley3de3” de Integralia consultores y el Instituto Tecnológico de Monterrey (2017), tanto Eduardo Bohórquez, Director de Transparencia Mexicana, como Juan Pardinás, Director del IMCO, además de ser algunos de los principales promotores de la iniciativa y sus rostros más visibles, coincidían en cuanto a que los escándalos de corrupción del 2014, particularmente, la desaparición de los cuarenta y tres normalistas en

PRD y suscrita por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez también del PRD, el 25 de noviembre de 2014.

¹²³ El IMCO es un *think tank* que nació en 2003 y se define asimismo como un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro que investiga y actúa con base en evidencia para resolver los desafíos más importantes de México. Éste tiene fuertes lazos de cooperación con el sector empresarial, muestra de ello ha sido la integración histórica de su Consejo de Administración, además de que, por ejemplo, cerca del 50 por ciento de su financiamiento en 2021 lo recibió del Consejo Mexicano de Negocios, esta es, una asociación civil que surgió en 1962 y está integrada por un conjunto de empresarios mexicanos que tiene un peso importante en la economía del país. Disponible en: <https://imco.org.mx/quienes-somos/>

Ayotzinapa y la Casa Blanca, fueron los detonantes de la indignación y la acción social que se requería para tomar cartas en el asunto.

Dicho movimiento cobró tal fuerza que, a la postre, se convirtió en una iniciativa de Ley que, bajo el mismo nombre, aglutinó en torno a su causa a más de 643,000 ciudadanos de todo el país que firmaron de manera voluntaria en apoyo a la misma.¹²⁴ El movimiento alcanzó tal apoyo social y mediático que, legisladores en funciones y candidatos de distintas corrientes políticas, publicaron progresivamente sus declaraciones en las distintas plataformas tecnológicas que se habilitaron para ello.¹²⁵

Al respecto, y como declaró uno de los entrevistados de la sociedad civil organizada *“Lo que sí es un hecho, es que las cerca de 600 mil firmas permitieron el contexto político para discutirlo todo...Esa ventana se construyó a partir de las 600 mil firmas...y un buen trabajo periodístico de distintos medios”*.

La emergencia de este movimiento intensificó aún más el proceso de incidencia y deliberación pública en torno al diseño y selección del instrumento anticorrupción y la necesidad de contar con una política nacional en materia. La Red por la Rendición de Cuentas extendió sus lazos de colaboración tanto con organizaciones privadas como sociales, tales como el propio IMCO, Causa Común, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México ¿Cómo Vamos?, la Confederación Patronal de la República Mexicana, la Conferencia Mexicana del Episcopado, entre otras más, así como con la oficina de la Presidencia de la República y representantes de otras fuerzas políticas al interior del Legislativo, particularmente del PAN y del PRD; lo

¹²⁴ El artículo 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), requería el respaldo del 0.13 por ciento de la lista nominal del padrón electoral para que la ciudadanía pudiera someter a discusión del Legislativo una iniciativa de reforma, esto es, entre 110,000 y 120,000 firmas de apoyo ciudadano según el listado nominal de aquellos años. Este es, un mecanismo de participación ciudadana que se incorporó a la legislación mexicana derivado de la reforma político-electoral producto del Pacto por México.

¹²⁵ El primer legislador en sumarse a la iniciativa sería el senador Zoé Robledo del PRD en diciembre de 2014. Posteriormente, se sumaría la senadora Laura Rojas del PAN y los diputados federales Fernando Belaunzarán del PRD y Fernando Rodríguez Doval del PAN.

que coadyubó a la aprobación, en la Cámara de Diputados, de la iniciativa anticorrupción que incorporaba los planteamientos de la Red (RRC, 2015).

4.6. La reforma constitucional de 2015 y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción

La iniciativa anticorrupción fue finalmente aprobada el 26 de febrero del 2015 en la Cámara de Diputados (con 409 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones) y turnada como minuta con proyecto de decreto a la Cámara de Senadores para su dictaminación en la misma fecha.¹²⁶ El proyecto que fue aprobado en la Cámara baja consideraba, en mucho, los rasgos distintivos de la propuesta presentada por Acción Nacional del 04 de noviembre, así como los planteamientos propuestos por la Red por la Rendición de Cuentas. Muestra de ello es que, por ejemplo, el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sometido a discusión y votación del Pleno de la Cámara reconocía que: *“el diseño legislativo de combate a la corrupción...asume que los esfuerzos ejecutivos deben estar concentrados en la prevención de los actos de corrupción y no en la sanción de los mismos...Es así como deben fortalecerse los controles internos y externos para combatir a la corrupción bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes. Los esfuerzos aislados seguirán siendo incapaces de alcanzar los mejores resultados, por lo que resulta indispensable transitar a un Sistema Nacional Anticorrupción”* (Gaceta parlamentaria, 2015; pág. 33).¹²⁷

¹²⁶ De acuerdo con el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras del Congreso, deberá discutirse en ambas. A la Cámara que conoce en primera instancia una iniciativa con proyecto de ley o decreto se le conoce como Cámara de Origen, mientras que, a la que la recibe en segunda instancia para su revisión se le denomina Coleisladora o Cámara Revisora. El proceso legislativo concluye cuando un proyecto de ley o decreto se publica en el Diario Oficial de la Federación y pasa a ser parte de la legislación vigente. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/b_crear_o_modificar_legislacion_vigente#:~:text=La%20C%C3%A1mara%20que%20conoce%20en,denomina%20Coleisladora%20o%20C%C3%A1mara%20Revisora.

¹²⁷ Gaceta Parlamentaria (2015). Declaratoria de publicidad de los dictámenes. De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/02/asun_3207015_20150226_1424985193.pdf

Una cuestión por destacar sobre dicho dictamen es que la Comisión dictaminadora convino establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción por considerar que el combate a la corrupción era fundamental para alcanzar estándares de integridad pública, con lo cual se sugirió una relación normativa entre el combate a la corrupción y la promoción de la integridad pública. Sin embargo, se elaborará sobre este punto más adelante.

Otro elemento muy relevante de la iniciativa anticorrupción es sin duda la integración del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción pues, la propuesta inicial del PAN planteaba que este Comité estuviera integrado por las instancias que resultaran competentes para coordinar sus respectivos esfuerzos a fin de implementar políticas transversales en materia de control, prevención y disuasión de la corrupción y promoción de la integridad.

De acuerdo con ello, el dictamen acordó la integración de los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la fiscalía responsable del combate a la corrupción (FECC), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el Comité de Participación Ciudadana (CPC). De manera que, la integración final del Comité Coordinador obedeció a los siguientes elementos, como consta en el propio dictamen: fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Esto es, una suerte de extensión de aquella cadena lógica comentada con anterioridad respecto de la puesta en marcha de una política bien articulada de rendición de cuentas, es decir, transparencia, fiscalización y responsables inequívocos del ejercicio de la autoridad pública.

Asimismo, cabe resaltar que de todos los rasgos distintivos de la propuesta original del Partido Acción Nacional solo uno no fue considerado como tal en el diseño final del instrumento anticorrupción que se aprobó en la Cámara baja, a saber, la conformación de un Consejo Nacional para la Ética Pública, mismo que parece haber sido retomado de la propuesta original del PRI de 2013 respecto de la

creación de la Comisión Nacional Anticorrupción y que nunca fue del agrado de los integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas pues, incluso, se opusieron a ello.

Al respecto, cabe mencionar que, tal como elaboró uno de los representantes de la sociedad civil organizada durante el proceso de las entrevistas aplicadas, *“era como poner la iglesia en manos de Lutero. No se puede estudiar política pública sin considerar los procesos históricos en los que surge y se realiza; entonces, en este proceso histórico [de combate a la corrupción], había una fuerte carga de crítica y deslegitimación al presidente Peña, pero también a los gobernadores. Y ¿por quién se [integraría] ese Consejo?, pues por el presidente y los gobernadores, era una especie de reconstrucción de lo que [el presidente] López Portillo llamaba en su momento “la reunión de la República”.¹²⁸ Ellos se imaginaban una mesa donde se iban a sentar a hablar de anticorrupción, era casi una broma, es decir, poner a los acusados a acusarse a sí mismos. Así que nos opusimos firmemente a esa decisión [desde la Red por la Rendición de Cuentas] e hicimos una “Blitzkrieg”,¹²⁹ déjeme llamarle así, en contra de ese despropósito y, afortunadamente, se abrió, ya no la ventana de oportunidad, esa ya estaba abierta, sino se abrió ahora sí el espacio para la negociación política con varios actores políticos dispuestos a escucharnos”.*

Posteriormente, y una vez que la iniciativa fue sometida a su dictaminación en el Senado, esta fue objeto de un minucioso análisis de parte de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos Segunda, las cuales realizaron, entre otras acciones, una reunión de trabajo con especialistas de la academia y la sociedad

¹²⁸ De acuerdo con Matute (2020), las reuniones de la República, en la cúspide del México autoritario del siglo XX del gobierno de López Portillo, reflejaban la concentración del poder en el Ejecutivo Federal que borraba a las autonomías funcionales y regionales. Ello se expresaba en el estilo personal de gobernar que distinguía al régimen político mexicano como una monarquía sexenal según Cossío Villegas y jurídicamente en lo que Jorge Carpizo denominó las facultades metaconstitucionales en el presidencialismo mexicano. Disponible en: https://www.cronica.com.mx/notas-la_reuni__n_de_la_rep__blica-1160777-2020.html

¹²⁹ O "guerra relámpago", esta es, una táctica empleada por Alemania durante la segunda guerra mundial que buscaba concentrar armas ofensivas en un frente amplio para abrir las defensas enemigas y permitir que los tanques penetrasen en las líneas del contrario para tener el paso abierto. Disponible en: https://as.com/diarioas/2022/02/24/actualidad/1645720187_123907.html

civil organizada, el 14 de abril de 2015, en donde participaron actores como: Eduardo Bojórquez López, Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana; Alejandro González Arreola, Director General de Gestión Social y Cooperación (GESOC); Juan Ernesto Pardinas Carpizo, Director General del IMCO; Marco Antonio Fernández Martínez de México Evalúa; Mauricio Merino Huerta, Coordinador de la Red por la Rendición de Cuentas; Luis Carlos Ugalde Ramírez, Director General de Integralia Consultores; Sergio López Ayllón, Director General del Centro de Investigación y Docencia Económica; y Max Kaiser Aranda, Director de la Escuela de Graduados en Administración y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

Igualmente, participaron servidores públicos como Raúl Sánchez Kobashi, Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública; Manuel Hallivis Pelayo, Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación en ese entonces.¹³⁰

Tal ejercicio de parlamento abierto permitió a las Comisiones dictaminadoras identificar *“una amplia opinión positiva sobre el contenido y los alcances de la minuta con proyecto de Decreto que fue aprobada por la H. Cámara de Diputados”*.¹³¹ De manera que, el 16 de abril de 2015 las Comisiones aprobaron en sus términos la minuta en comento, la cual fue sometida a votación ante la Asamblea del Senado el 21 de abril de 2015, obteniendo un total de 97 votos a favor, 8 en contra y 2 abstenciones, para turnarse enseguida a las legislaturas locales para su aprobación en la misma fecha;¹³² mismas que aprobaron la iniciativa

¹³⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/04/asun_3232336_20150416_1429301242.pdf

¹³¹ Ídem, pág. 66.

¹³² Para que una reforma constitucional tenga lugar, según el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes (mayoría calificada), acuerden las reformas o adiciones, y que estas sean además aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad

el 20 de mayo de 2015, con lo cual la reforma finalmente entró en vigor el 27 de mayo de 2015, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, modificándose con ello un conjunto de artículos constitucionales y mandatándose la creación de la reglamentación secundaria respectiva a más tardar en el mes de mayo de 2016 para la entrada en operaciones del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ahora bien, habiendo señalado esto, merece la pena enfatizar que el proceso de reforma anticorrupción se compuso de dos momentos en el tiempo, esto es, la reforma constitucional que introdujo en el artículo 113 constitucional al Sistema Nacional Anticorrupción como “*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*”, así como sus aspectos generales; y, la llamada reforma legal o reglamentaria, que tuvo lugar entre septiembre de 2015 y julio de 2016 en donde se definió la reglamentación secundaria que terminaría de sentar las bases para el funcionamiento y la operación del instrumento anticorrupción.

Esta precisión resulta relevante porque permite comenzar a dar sustento a la hipótesis central de la investigación, esto es, la existencia de un claro intercambio, o *tradeoff*, entre la técnica y la política en el proceso de selección del instrumento anticorrupción. De acuerdo con ello, y a partir de algunas de las declaraciones de los entrevistados provenientes de la sociedad civil organizada, es posible inferir que, en el proceso de reforma constitucional, el diseño del instrumento fue el factor que inclinó la balanza, contrario al proceso subsecuente de la reforma legislativa, en donde, por el contrario, fue la dinámica el factor que terminó de dar cuerpo al diseño del Sistema Nacional Anticorrupción como el principal instrumento de combate anticorrupción en el país.

de México. En este caso, se contempló el voto aprobatorio de veinticuatro congresos locales, a saber: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En ese sentido, cabe hacer alusión a algunas de las declaraciones de las personas entrevistadas. Por ejemplo, algunos de los representantes de la sociedad civil organizada señalaron al respecto que:

- *“en un primer momento no se concedió nada, el segundo...fue otra cosa, ahí vino el más por el menos. En 2015 durante las audiencias [en el Senado] se estaba de acuerdo con que la propuesta era la mejor dada la situación del país...El presidente estaba falto de legitimidad y entendió que necesitaba de la colaboración con esa gran coalición y que tenía que ceder”.*
- *“Modificar la Constitución es mucho más fácil en México porque modificar la Constitución lo haces volando a 30 mil pies de altura y das como una visión muy general y los temas escabrosos y complicados los pateas a la Ley secundaria...donde están las complejidades, los detalles, el nivel de afectación de ciertos intereses políticos, económicos que dependen de la disfuncionalidad del combate a la corrupción en México...Por eso la reforma constitucional era mucho más fácil, había los incentivos para que los políticos se tomaran la foto, los incentivos de sociedad civil para empujar el tema y las discusiones álgidas, los temas muy específicos esos se mandaban a la Ley secundaria y ahí radica la asimetría de complejidad entre los dos niveles de discusión”.*

Por su parte, algunos legisladores apuntaron que:

- *“la reforma constitucional que se aprobó en aquella Legislatura [LXII] durante el primer semestre de 2015 fue óptima. Lo que pasó después con la reglamentación secundaria puede ser otra discusión”.*
- *“Se hizo el mejor diseño que se consideraba necesario en ese momento”.*

4.7. La lógica detrás de la selección del instrumento anticorrupción

Si bien ya se ha elaborado sobre el razonamiento y los argumentos detrás de la decisión de seleccionar como instrumento anticorrupción al Sistema Nacional Anticorrupción por encima de otras propuestas, tales como la fragmentación, el

aprovechamiento de la institucionalidad existe y la coordinación entre esta, resulta pertinente enlistar igualmente algunas de las declaraciones de las y los entrevistados para dotar de mayor contexto a la selección final del instrumento y responder con claridad la pregunta central de esta tesis, es decir, el porqué de la selección de esta alternativa de solución.

Por una parte, y en respuesta a la pregunta expresa sobre los elementos que determinaron la selección del Sistema Nacional Anticorrupción como el instrumento anticorrupción, algunos representantes de la sociedad civil organizada señalaron cuestiones como las siguientes:

- *“La lectura compartida del problema. Entre la gran coalición estaba claro que el reto no era la falta de institucionalidad pública sino la fragmentación de esta, así como la existencia de algunos vacíos normativos e institucionales [como la falta de leyes generales en la materia]. La propuesta surge de un análisis eminentemente técnico”.*

- *“El incrementalismo, dado que se sabía que no se podía impulsar algo más profundo, no había las condiciones. Lo que sí había era claridad sobre tres elementos que se tenían que considerar en el diseño de la propuesta de solución: la fragmentación, la creación de contrapesos [la participación de los tres poderes del Estado en el combate a la corrupción] y la articulación y vigilancia de todos estos por una voz externa, el Comité de Participación Ciudadana como un cuerpo de supervisión no burocrático. No es lo mismo combatir corruptos que combatir las causas de la corrupción, la idea original del Sistema era lo segundo”.*

- *“Se tenía claridad sobre la necesidad de articular a las distintas instituciones como un Sistema”.*

- *“Dado el federalismo del país existente se consideraba muy complicado dejar el tema en manos de un solo poder público, para evitar la captura. Se pensó que la distribución de responsabilidades en los tres poderes y organismos autónomos podía generar ciertos equilibrios y contrapesos. Es un*

modelo de dispersión y no de concentración. Al final fue un modelo compartido, colaborativo, en donde todos los actores aportaron su capital político”.

- *“Fue una cuestión innovadora que tuvo que ver con el espacio de deliberación y la legitimidad que adquirió la gran coalición que se formó. El antecedente más reciente de este tipo de incidencia fue la reforma de transparencia, que se caracterizó por una gran apertura. El modelo del SNA es una respuesta a fórmulas fallidas de creación de instituciones, pues anteriormente se pensaba que, cuando se identificaba un problema público, debía crearse una nueva institución. De modo que, lo que se buscó fue explotar las capacidades, en términos de eficacia, de las distintas instituciones existentes. Una respuesta que tuvo cabida gracias a la legitimidad que alcanzó la sociedad civil en ese periodo, al colocar las deficiencias de los aparatos públicos sobre la mesa, canalizarlos y plantear formas de resolverlos, mediante estudios e investigaciones que buscaban no solamente colocar y visibilizar los problemas públicos sino contribuir a resolverlos. Este modelo se inscribe además en el contexto de posicionamiento de la agenda de gobierno abierto que incrementó aún más la capacidad de incidencia de la sociedad civil”.*

- *“México tiene una tradición institucional que responde a nuestro contexto de diseños institucionales que, en escenarios ideales, no serían necesarios. El modelo del SNA responde a esta circunstancia. Era necesario contar con un instrumento que articulara a las instituciones existentes”.*

Por otra parte, algunas de las y los legisladores que aceptaron ser entrevistados, apuntaron al respecto cuestiones como:

- *“Había que exigir que las instituciones existentes cumplieran su misión, rediseñarlas en algunos casos y coordinarse guardando potestades”.*

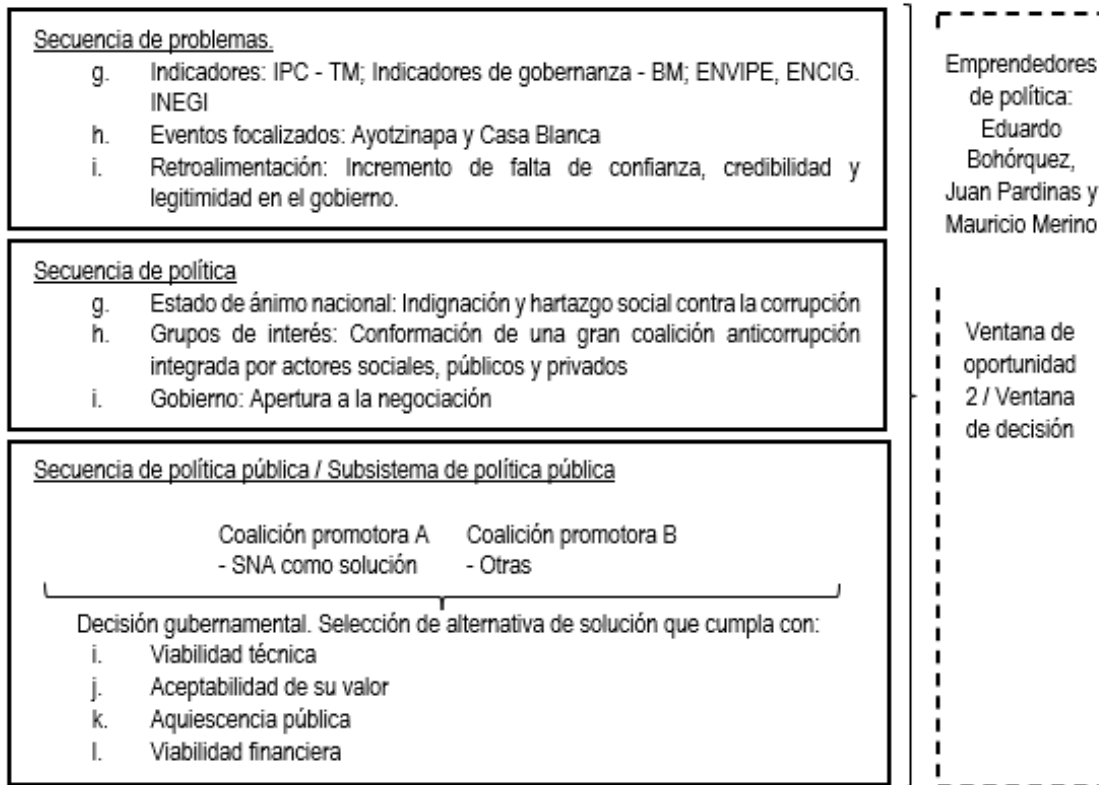
- *“Los estudios e investigaciones existentes sobre experiencias exitosas en el combate a la corrupción, diagnósticos sobre la experiencia mexicana, así como la participación-colaboración de distintos actores de la sociedad civil en la formulación de la propuesta”.*

- *“Se sabía que el problema era tan complejo que abordarlo desde una sola cabeza podría ser un fracaso”.*
- *“La idea vino desde la sociedad civil. Desde los actores de las osc´as se decía de manera contundente que una agencia con una figura como un zar anticorrupción no era funcional para el caso mexicano, sino que se necesitaba un Sistema de coordinación entre diferentes instituciones vinculadas con funciones preventivas, de investigación y de sanción”.*
 - *“La lectura compartida con los otros actores”.*
 - *“La sociedad civil, aunado a que el régimen requería de legitimidad en la lucha anticorrupción. La crítica de la sociedad civil a la Comisión y la visión del fenómeno como algo sistémico, de un sistema que propicia la corrupción”.*
 - *“La consideración del Sistema como instrumento es porque el combate a la corrupción no debe ser un fenómeno coyuntural o de circunstancia, sino que se debe dar oportunidad a que el conjunto de la estructura institucional participe por la naturaleza del fenómeno. La idea de conceptualizarlo como todo un Sistema implica alcances, en proporción a la dimensión del problema”.*

Como puede verse, había una lectura compartida del fenómeno, la cual se alimentó tanto de la evidencia empírica y el análisis de política comparada, como del trabajo previo realizado en la materia por colectivos como la Red por la Rendición de Cuentas y la sociedad civil organizada en un sentido más amplio o, dicho en otras palabras, por las propuestas de política pública de la llamada gran coalición que se conformó y que fueron decisivas en la materialización final del instrumento.

También influyó el contexto político y de apertura institucional de aquellos años y de esa Legislatura en particular, así como el bajo nivel de apoyo político que caracterizó al gobierno peñista, derivado de los hechos ya mencionados que ubicaron al problema en su clímax. En suma, confluyeron de nueva cuenta, en un momento del tiempo muy específico, las tres secuencias sugeridas por el modelo de Kingdon, dando lugar a la apertura de una nueva ventana de oportunidad, pero esta vez, de decisión para discutir y sacar adelante el instrumento anticorrupción.

Figura 8. Ventana de oportunidad de decisión para la selección del instrumento



Fuente: elaboración propia.

Aunado a lo anterior, cabe decir que, en el grueso de las entrevistas aplicadas, se apreció un importante reconocimiento al rol que jugó la sociedad civil organizada, en específico, la Red por la Rendición de Cuentas, en la conceptualización del instrumento.¹³³

Otro aspecto por resaltar de los hallazgos observados, y sobre el cual no se había elaborado con mayor detenimiento, es el referente a la selección de un instrumento anticorrupción que focalizará parte de sus esfuerzos en la parte preventiva y no se agotará en lo punitivo. Esto es, un instrumento que permitiera enfrentar el fenómeno de manera *ex ante* atacando sus causas estructurales. Se trata de uno de los

¹³³ De acuerdo con declaraciones en medios escritos de algunos de sus miembros, como Lourdes Morales, “la idea de construir un mecanismo de amplio alcance y grandes expectativas nació en 2013, en el seno de la Red por la Rendición de Cuentas del CIDE, como resultado de años de trabajo de un grupo de académicos y activistas agrupados en la RRC, quienes dieron la lucha para que las leyes anticorrupción fueran aprobadas”. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-red-por-la-rendicion-de-cuentas-del-cide-impulsora-del-sistema-nacional-anticorrupcion/>

principales elementos que delimitaría las fronteras entre los bloques ciudadanos que integraron la gran coalición pues, mientras unos abogaban más por este enfoque, como era el caso de la Red por la Rendición de Cuentas, otros ponderaban con mayor determinación el énfasis en las personas, es decir, un instrumento de corte más punitivo, como era, por ejemplo, la naturaleza de la iniciativa #3de3, y un menor acento en la necesidad de la articulación y la coordinación que era el enfoque técnico original (un instrumento de corte más preventivo) que contemplaba la reforma constitucional; misma diferencia entre visiones que se manifestaría abiertamente durante el proceso de la reforma legal como se elaborará en el siguiente Capítulo.

4.8. El Sistema Nacional Anticorrupción ¿una selección de bote de basura?

Como se esbozó anteriormente, la Comisión dictaminadora en la Cámara de Diputados convino establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción por considerar que el combate a la corrupción era fundamental para alcanzar estándares de integridad pública, con lo cual se sugirió una relación normativa entre el combate a la corrupción y la promoción de una cultura de integridad. Situación que es coincidente con una de las declaraciones de uno de los representantes de la sociedad civil organizada quien, ante la pregunta expresa sobre los elementos que determinaron la selección del Sistema Nacional Anticorrupción como el instrumento anticorrupción, respondió que *“fue el enfoque de los Sistemas Nacionales de Integridad que, en lugar de crear nuevas instituciones, fortalecen las instituciones existentes y las rediseñan”*.

Lo anterior resulta revelador si además se considera que, según la exposición de motivos de la iniciativa del PAN del 04 de noviembre de 2014, el Sistema Nacional Anticorrupción se entendía como *“un conjunto de instituciones que con absoluta independencia, se coordinan entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad... [cuya]...tarea consiste en desarrollar un sistema de rendición de cuentas “horizontal”, en el cual el poder se dispersa, no existe un monopolio legal de ninguna*

institución y cada una de ellas es individualmente responsable” (Iniciativa, 2014; pág.5).¹³⁴

Entonces, si bien es cierto que en la reforma constitucional al artículo 113 del 27 de mayo de 2015, la concepción del Sistema ya no era tal cual la que se señaló en la exposición de motivos del 04 de noviembre de 2014, pareciera que, en el fondo, lo que se buscó crear normativamente fue un Sistema para la Rendición de Cuentas, tal y como venía abogando la Red por la Rendición de Cuentas desde hace años, o de Integridad Pública como sugiere el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la cual optó por elegir el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción por considerarlo posiblemente más *ad hoc* dado el contexto y la problemática que se buscaba resolver.¹³⁵

En ese sentido, es que cabe traer a colación el argumento de Cohen, March y Olsen (1972) esbozado en el Capítulo 2 con relación a su modelo organizacional decisional de bote de basura (*o garbage can model of organizational choice*) en donde se sugiere la coincidencia temporal de problemas y soluciones en las instancias decisorias de las organizaciones como el factor más importante para explicar la toma de decisiones. De acuerdo con ello, las soluciones no son diseñadas *per se* para resolver un problema en particular, ya que toda organización tiene disponible un abanico permanente de soluciones posibles; o, dicho de otra forma, un “caldo primigenio de políticas” a su alcance. Así, cuando un problema se fija en la agenda de la organización, le es asignada una solución ya existente, ocasionando con ello que el problema pueda no resolverse de fondo y que eventualmente pueda retornar a la agenda en espera de una solución más adecuada

¹³⁴ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

¹³⁵ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico entiende a la integridad pública como “*la aplicación de valores y normas públicas generalmente aceptadas en la práctica cotidiana de las organizaciones del sector público*” (OCDE, 2009, pág. 9). Por su parte, Transparencia Internacional señala que los Sistemas Nacionales de Integridad hacen referencia a un acercamiento integral al tema de la transparencia y la responsabilidad, que abarca una serie de instituciones, leyes y políticas (entre las instituciones incluyen a los cuerpos legislativos democráticos, los sistemas jurídicos independientes, las agencias de control anticorrupción gubernamentales, los medios de comunicación y la sociedad civil) con el fin de impedir o controlar la corrupción. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>

Ese argumento resulta particularmente interesante, ya que pareciera que, en el presente caso de estudio, se aprovechó el momento de fijación de la agenda pública, y de gobierno, del problema de la corrupción como uno de primer orden para disponer de una solución ya existente, esto es, el intento de implementación de una política para la rendición de cuentas o la conformación de un Sistema Nacional para la Integridad, con lo cual solamente se habría optado por el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción por considerarse un nombre más “*catchy*” para cuestiones de *framing*, comunicación y socialización del instrumento ante la opinión pública. Sin embargo, esta es solo una suposición que se plantea para alimentar la discusión.

Al respecto, y por lo que tiene que ver con el intento de la puesta en marcha de una política para la rendición de cuentas como alternativa de solución, se mostró con anterioridad que los niveles de apertura institucional desde finales de 2012 hasta la primera mitad del sexenio subsecuente, permitieron a colectivos como la Red por la Rendición de Cuentas tener considerables niveles de incidencia y deliberación pública en la búsqueda de soluciones compartidas a problemas públicos de su interés, como fue por ejemplo el fortalecimiento de la agenda de la transparencia y el acceso a la información.

Tales condiciones de apertura permitieron a otros colectivos y organizaciones de la sociedad civil organizada dar cauce a otro tipo de problemáticas sociales de la mano del gobierno en el marco de los trabajos de la Alianza para el Gobierno Abierto en México durante los procesos de diseño e implementación de los Planes de Acción país 2011-2012 y 2013-2015.¹³⁶

¹³⁶ Por ejemplo, y de acuerdo con los Informes de Avance y de Término del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel global (2011-2013 y 2013-2015), en el caso del Primer Plan de Acción país, se sacaron adelante agendas de interés de algunas organizaciones sociales, tales como: la construcción de un portal web para la concentración en un solo punto de los servicios públicos más demandados a nivel federal; la creación de un catálogo nacional de programas sociales; o, la mejora de los sistemas electrónicos de compras de las dependencias del gobierno federal; entre otros. Por su parte, con respecto al Segundo Plan de Acción País, se avanzaron temas como: la creación de un registro de detenidos y una base de datos de personas desaparecidas para asegurar que la población tuviera acceso a datos estadísticos de detenciones o aseguramientos en el país en aras de garantizar los derechos humanos de las personas desaparecidas y de sus familiares; la creación de un padrón único de beneficiarios de los

Ahora bien, con relación a la conformación de un Sistema Nacional para la Integridad como alternativa de solución, cabe tener presente que se trata de una medida que ha venido promoviendo Transparencia Internacional desde ya hace varios años y que tiene que ver con la puesta en marcha de mecanismos holísticos y comprensivos nacionales para enfrentar el fenómeno de la corrupción y el reforzamiento ético de las y los servidores públicos.¹³⁷ En ese sentido, destaca el trabajo de Varas y Machuca (2021), quienes precisamente catalogan al Sistema Nacional Anticorrupción de México como un Sistema Nacional de Integridad, de acuerdo con la propuesta instrumental de Transparencia Internacional.

Por todo lo anterior, es que se presume en esta investigación que el caso de la selección del Sistema Nacional Anticorrupción en México bien puede caracterizarse a partir de la propuesta conceptual de Cohen, March y Olsen (1972), en cuanto al emparejamiento o la coincidencia temporal del problema de la corrupción con la solución del Sistema Nacional Anticorrupción como la principal alternativa para enfrentar el fenómeno y en donde la Red por la Rendición de Cuentas y sus principales liderazgos jugaron un papel decisivo en el proceso de delimitación final del instrumento. Ello mediante la promoción y defensa de una de sus principales causas, esto es, la necesidad de poner en operación una política bien articulada para la rendición de cuentas que permitiera combatir la fragmentación preexistente.

Es así como, habiendo detallado el proceso de selección del Sistema Nacional Anticorrupción, mediante la reforma constitucional de 2015, se abordará en el siguiente Capítulo el proceso de reforma legal que terminó de configurar las bases para su funcionamiento, además de brindar mayores elementos para dar sustento a la hipótesis central del estudio y tratar otras cuestiones muy relevantes como, por ejemplo, los rasgos distintivos de las coaliciones promotoras de carácter ciudadano que integraron la llamada gran coalición anticorrupción o el tipo de patrón de cambio que trajo consigo la entrada en operación del instrumento anticorrupción.

programas sociales del gobierno federal para identificar claramente a la población atendida por este último; o, facilitar al público el seguimiento al desempeño gubernamental con respecto a la atención de daños provocados por desastres naturales; entre otros.

¹³⁷ Varas y Machuca (2021).

Capítulo 5. La trayectoria gubernativa del instrumento

El proceso de conformación del Sistema Nacional Anticorrupción se caracterizó por dos momentos temporales específicos, esto es, la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 que sentó las bases generales para la puesta en operación del Sistema Nacional Anticorrupción como el principal instrumento de combate a la corrupción en el país, y en donde parece haber predominado el diseño o la técnica por encima la dinámica o la política como señalaron algunas de las personas entrevistadas y, el proceso de reforma legal que tuvo lugar entre septiembre de 2015 hasta mediados de julio de 2016, en donde se terminaron de configurar las bases reglamentarias de su funcionamiento, mediante la expedición de un conjunto de siete leyes específicas, y en cuyo caso, parece haber dominado la política sobre la técnica en, al menos, el diseño de algunas de sus piezas centrales; condicionando con ello su trayectoria de implementación en el tiempo.

En este último lapso se expresaron, además, las grandes diferencias entre las dos coaliciones promotoras de carácter ciudadano que integraron la llamada gran coalición.

Se pone el acento en el componente ciudadano pues, si bien es cierto que en esa gran coalición anticorrupción también participaron otros actores como algunos medios de comunicación que contribuyeron a “*documentar los hechos de corrupción, así como a abrir la discusión*”¹³⁸ y los propios legisladores de la oposición que se fueron sumando de manera progresiva conforme avanzaba el proceso de reforma, fueron estas dos coaliciones promotoras las más representativas de dicho movimiento. Ello sin demeritar en lo absoluto el importante papel que desempeñaron los medios de comunicación y el bloque opositor en el Legislativo quien, como apuntara alguno de los legisladores entrevistados, “*tenía la pluma y el poder en la toma de decisiones*”.

¹³⁸ Expresión empleada por uno de los entrevistados de la sociedad civil organizada ante la pregunta expresa respecto de los actores, grupos o coaliciones que, en concreto, contribuyeron a posicionar el tema anticorrupción en la agenda pública.

De acuerdo con ello, y según la clasificación hecha por algunos de los propios entrevistados, se encontraban, por una parte, las organizaciones de corte centro-izquierda con fuertes ramificaciones en la academia y con una visión pro-reforma, en términos de política pública o *propolicy*, aglutinados fundamentalmente en torno a la Red por la Rendición de Cuentas; y, por otro lado, las organizaciones de corte centro-derecha con fuertes ramificaciones en el mundo empresarial y con una visión pro-reforma, en términos de integridad de la clase política o *proaccountability*, como era el caso del Instituto Mexicano para la Competitividad o la organización no gubernamental México Evalúa.

Lo anterior, resulta relevante para la presente investigación pues, permite recurrir a otro de los enfoques teóricos planteados como parte del marco teórico presentado en el Capítulo 2, es decir, al de coaliciones promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith para entender la lógica detrás del proceso de instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción desde un ángulo distinto pero, complementario, al enfoque de secuencias múltiples elaborado por Kingdon y que ha servido como la base principal para analizar el presente caso de estudio.

Como se vio, este último es un enfoque teórico que permite estudiar las propuestas entre coaliciones promotoras desde una mirada a los sistemas de creencias de sus integrantes y en donde, los denominados emprendedores, promotores, gestores o intermediarios de política pública (o *policy brokers*) son también actores centrales para encontrar puntos de equilibrio entre las partes, resolver conflictos y lograr resultados concretos de política pública. De manera que, en este Capítulo se elaborará igualmente sobre este punto, a partir de la evidencia recogida como parte del proceso de entrevistas aplicadas, para visibilizar las principales diferencias que emergieron entre las coaliciones promotoras durante el proceso de diseño de la reglamentación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otro lado, se abordará asimismo lo relativo al último de los modelos conceptuales presentados en el Capítulo 2 como parte de la propuesta teórica, esto es, el modelo de equilibrio punteado o interrumpido de Baumgartner et al. para tratar de determinar, a la luz de los hallazgos de las entrevistas aplicadas, el tipo de patrón

de cambio que trajo consigo el proceso de reforma anticorrupción - incremental o no incremental -, para reflexionar si se transitó, o no, hacia un nuevo equilibrio en la lucha contra la corrupción en el país con la entrada en vigor del instrumento anticorrupción seleccionado.

Se trata de un análisis que se considera que aporta valor a la discusión, así como al entendimiento del caso de estudio pues ofrece una visión mucho más amplia del proceso de políticas detrás de la selección e instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Finalmente, se aprovecha también este último Capítulo para ofrecer una visión prospectiva del instrumento, a la luz de su trayectoria de implementación, los resultados observados en el combate a la corrupción y el actual contexto social y político de país.

5.1. La conformación de la legislación secundaria

Como se ha señalado, la reforma anticorrupción del 27 de mayo de 2015 implicó la modificación de 14 artículos constitucionales (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122)¹³⁹ para la conformación de las bases reglamentarias que sentarían las bases para la puesta en operación del Sistema Nacional Anticorrupción.

De acuerdo con ello, y apenas iniciado el primer periodo ordinario de sesiones de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión,¹⁴⁰ el 16 de septiembre de 2015, esto es, unos meses después de la promulgación de la reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación, integrantes de la gran coalición hicieron público el desplegado denominado “Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción”,¹⁴¹

¹³⁹ Mazzitelli y Hernández (2018) hacen una revisión muy minuciosa respecto del detalle de tales modificaciones legislativas.

¹⁴⁰ Legislatura abarcó del 1 de septiembre de 2015 al 31 de agosto de 2018.

¹⁴¹ De acuerdo con la Red por la Rendición de Cuentas (2015), este fue un documento al cual se adhirieron 40 instituciones académicas, así como organizaciones de la sociedad civil, lo que le posicionó como un referente para el Legislativo, colectivos sociales y medios de comunicación que debatían en aquel tiempo sobre los contenidos que debían ser parte de la legislación secundaria en materia anticorrupción.

en donde conminaban al gobierno de México y a los partidos políticos, es decir, al Ejecutivo y a la oposición en el Legislativo, a actuar con altura de miras y con la mayor responsabilidad técnica y jurídica para que, más allá de sus estrategias y diferencias ideológicas, asumieran un verdadero compromiso por legislar en materia anticorrupción, mediante un diálogo abierto con las organizaciones de la sociedad civil para construir las bases de política pública que permitieran asir el marco legal que mandataba la reforma constitucional.

Desde la perspectiva de las instituciones y organizaciones firmantes, la construcción de dicho marco legal debía iniciar con el diseño de la Ley General de Responsabilidades y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para que, luego entonces, pudiera trabajarse, de manera colaborativa, sobre el resto de las normas secundarias.¹⁴²

Para tales propósitos, se integró *“un grupo de trabajo conformado por abogados independientes, integrantes de organizaciones sociales e instituciones académicas [que] se reunieron durante los siguientes meses en [las instalaciones del Centro de Estudios Espinosa Yglesias] para analizar y proponer principios y cambios que hicieran operativas todas las piezas del sistema, sobre la base de un nuevo diseño de responsabilidades”* (RRC, 2015; pág. 76).¹⁴³

De manera que, después de algunos meses de discusión y deliberación, y a partir de las modificaciones constitucionales que sentaron las bases germinales para la creación y puesta en operación del instrumento anticorrupción, se diseñó todo un entramado normativo integrado por siete leyes específicas que, hasta la fecha, sigue normando el funcionamiento y operación del Sistema Nacional Anticorrupción, a saber:

¹⁴² Disponible en: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/09/2015-Manifiesto_Sistema Nacional Anticorrupción-Documento.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/09/2015-Manifiesto_Sistema_Nacional_Anticorrupción-Documento.pdf)

¹⁴³ Los agregados entre corchetes son de mi autoría.

Tabla 3. Entramado normativo del Sistema Nacional Anticorrupción

Ley	Entrada en vigor	Vigencia
<p>1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Establece las bases de coordinación entre las autoridades y los órdenes de gobierno que integran el Sistema Nacional Anticorrupción; define las políticas públicas de prevención, detección, combate y sanción de la corrupción; regula el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, de su Comité Coordinador, del Comité de Participación Ciudadana, del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (en donde participan la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública) y de su Secretaría Ejecutiva.</p>	18 de julio de 2016	Ley de nueva creación
<p>2. Ley General de Responsabilidades Administrativas (también llamada Ley “#3de3”). Establece las responsabilidades de los servidores públicos; define las faltas administrativas graves y no graves, así como las sanciones aplicables a servidores públicos y particulares.</p>	18 de julio de 2016	Ley de nueva creación
<p>3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Establece el funcionamiento, la estructura y los ámbitos de competencia del Tribunal. Lo faculta para sancionar a servidores públicos y particulares por faltas administrativas graves, promovidas por la Secretaría de la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación.</p>	18 de julio de 2016	Ley de nueva creación
<p>4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Fortalece a la Auditoría Superior de la Federación en su capacidad de analizar cuentas públicas, permitiendo la revisión de información del ejercicio actual, y la fiscalización de las participaciones federales en estados y municipios. Establece nuevas facultades de la Auditoría en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción, como investigar, sustanciar y promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa las faltas administrativas graves.</p>	18 de julio de 2016	Ley de nueva creación
<p>5 Adecuaciones al Código Penal. Establece el catálogo de delitos por hechos de corrupción.</p>	18 de julio de 2016	Ley reformada
<p>6 Adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Otorga a la Secretaría de la Función</p>	18 de julio de 2016	Ley reformada

Pública atribuciones para el control interno de la administración pública federal y hace referencia a sus facultades en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, entre ellas, investigar y sustanciar faltas administrativas cometidas por funcionarios del gobierno federal. El nombramiento de su titular, a propuesta del presidente, se somete a la ratificación del Senado de la República.

- 7 Adecuaciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**¹⁴⁴ Dispone que la fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción sea la encargada de investigar y perseguir los delitos en la materia. 18 de julio de 2016 Ley reformada

Fuente: adaptado de Integralia consultores y el Tecnológico de Monterrey (2017) y complementado con información extraída de la página web de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

El razonamiento detrás de la conformación de este marco normativo descansa en la naturaleza de la integración del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y sus siete piezas, así como en la cadena lógica señalada en el Capítulo previo, esto es: fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Esta es, una suerte de extensión de aquella cadena lógica planteada desde algunos de los integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas, es decir, transparencia y acceso a información, contabilidad gubernamental y fiscalización de las cuentas públicas y responsables del ejercicio de la autoridad.

Cada una de las siete leyes que integraron dicho marco legal, y que fueron elaboradas de manera cocreativa entre septiembre de 2015 y julio de 2016 en un nuevo ejercicio de parlamento abierto, buscaba dar sentido, en el marco de las atribuciones conferidas el Sistema Nacional Anticorrupción, a todas y cada una de las siete piezas del Comité Coordinador como se muestra en la siguiente figura.

¹⁴⁴ Esta norma fue abrogada por la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República en 2018 (instancia que sustituyó a la entonces Procuraduría General de la República, como resultado de la reforma político-electoral de 2014, fruto del Pacto por México) y esta a su vez por la Ley de la Fiscalía General de la República en 2021.

Figura 9. Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: elaboración propia.

No obstante, la conformación de dicho marco legal, a diferencia de la reforma constitucional, fue un proceso que se caracterizó por una dinámica diferente pues, como señalara uno de los representantes de la sociedad civil organizada “a diferencia de la transparencia, la anticorrupción genera una economía política muy distinta. La creación del Sistema Nacional Anticorrupción fue la creación de algo novedoso, diferente, sin referentes internacionales, más que los estudios desarrollados por nosotros mismos. Este fue un proceso de interacción, primero, entre las organizaciones de la sociedad civil con perspectivas diferentes, con lo cual quedó una construcción integrativa, pero no por ello incorrecta, [pues] era la viable, la que nos unía a todos... Después cuando se llev[ó] al Legislativo pues la cosa camb[ó]”.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Los agregados entre corchetes son de mi autoría.

Lo anterior, es sin duda muy elocuente respecto del proceso que se activó con el inicio de los trabajos para la elaboración de las siete leyes, ya que si bien no en todos los casos se produjeron disputas importantes entre visiones o perspectivas entre las distintas esferas participantes, sí existieron, de acuerdo con los hallazgos recogidos, algunas muy relevantes en donde se manifestaron las grandes diferencias entre las coaliciones promotoras que integraron la gran coalición y los propios partidos políticos, con lo cual se alteró el diseño que se tenía originalmente concebido.

En ese sentido, cabe resaltar que un hito muy notable de dicho proceso legislativo fue la elaboración de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, o la también llamada Ley “#3de3” pues, además de concentrar la mayor parte de la atención mediática y ser una legislación que impulsó la conformación de las otras piezas legislativas, sirvió para: i) integrar en torno a la causa a las coaliciones promotoras que conformaron la llamada gran coalición y que, dicho sea de paso, tenían visiones distintas, aunque no mutuamente excluyentes, respecto de la orientación del instrumento anticorrupción; y, ii) evidenciar las mayores diferencias entre estas coaliciones y los partidos políticos, generando momentos de tensión importantes que quedaron registrados en los medios electrónicos y la prensa escrita de aquellos años.

5.2. La Ley General de Responsabilidades Administrativas: el punto de integración y de quiebre entre las coaliciones promotoras de la gran coalición y los partidos políticos

En tenor con lo anterior, cabe recordar que previo a los comicios de julio de 2015 se activó el movimiento “#3de3” encabezado por el Instituto Mexicano para la Competitividad y la organización no gubernamental Transparencia Mexicana que perseguía la publicación de las declaraciones patrimonial, de intereses y de impuestos de parte de cualquier candidato que contendiera por algún cargo de elección popular en tales elecciones con motivo de los escándalos de corrupción evidenciados en ese tiempo.

Al respecto, y en su estudio de caso sobre el tema, Integralia consultores y el Tecnológico de Monterrey (2017) sugieren que, a raíz del éxito de dicho movimiento, diversas organizaciones de la sociedad civil se interesaron en la causa y contribuyeron a empujar la conformación de la legislación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción mediante la figura de la iniciativa ciudadana, en lo que representó un movimiento integrador.

Esto es, el éxito de la campaña “#3de3” fue tal que nuevos actores provenientes de sectores de diversa naturaleza (social, académico y empresarial) vieron en la construcción de la legislación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción la posibilidad de incidir en el combate a la corrupción. De modo que, entre febrero y abril de 2016, y derivado de una muy exitosa campaña de difusión - en donde participaron incluso cadenas de exhibición cinematográfica - y de registro de firmas ciudadanas a nivel nacional, el movimiento logró rebasar de manera significativa el umbral legal que se requería para someter a discusión del Legislativo una iniciativa de reforma ciudadana, en este caso, en materia de responsabilidades administrativas.¹⁴⁶

De acuerdo con ello, es que se sostiene en esta investigación que el empuje y éxito del movimiento #3de3 representó un componente de empoderamiento social que permitió la integración de fuerzas, más no necesariamente de visiones, entre las coaliciones promotoras de corte social que, desde distintas trincheras y en distintos momentos, se adhirieron a la causa anticorrupción de manera progresiva; dotando de legitimidad y respaldo social al movimiento.

Mismo movimiento anticorrupción que no se distinguió necesariamente por ser un movimiento masivo o popular, “*sino de élites ilustradas que entendían el fenómeno*”, como reflexionó una de las personas entrevistadas; y como puede inferirse de los indicadores de la secuencia de problemas presentados en el Capítulo 3, cuya lectura permite observar un interés prominente en la agenda de parte de los medios

¹⁴⁶ La cual se configuró en el marco de los trabajos que se activaron después del lanzamiento del “Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción”.

de comunicación - los cuales formaron parte de la gran coalición anticorrupción - más no de los ciudadanos en un sentido amplio.

Así, una vez validado el más de medio millón de firmas de respaldo ciudadano por parte de la máxima autoridad electoral en el país, esto es, el Instituto Nacional Electoral (INE), la iniciativa ciudadana de reforma fue presentada en el Senado para su discusión y aprobación en un otro ejercicio de parlamento abierto en donde los partidos de oposición y de gobierno interactuaron con las diversas representaciones sociales que integraban la gran coalición.¹⁴⁷

Sin embargo, y tal como se relata en el estudio de caso ya citado, en dicho lapso emergieron fuertes discrepancias entre los partidos de oposición (particularmente el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática), los partidos pro-gobierno (el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México) y las coaliciones promotoras de carácter ciudadano que integraban la gran coalición con relación al diseño de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la publicidad de las declaraciones. A tal grado que el periodo ordinario de sesiones de aquella Legislatura concluyó sin la aprobación del dictamen del paquete de las siete leyes secundarias, así como con una división importante entre los grupos parlamentarios (Integralia consultores y Tecnológico de Monterrey, 2017).

Ello motivó la celebración de un periodo extraordinario de sesiones entre el 13 y el 17 de junio para terminar de discutir el tema, con lo cual se incumplió el plazo establecido en la reforma constitucional de 2015 que mandataba la creación de la reglamentación secundaria a más tardar en el mes de mayo de 2016 para la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción.

Los partidos de oposición perseguían, en aparente sintonía con la propuesta original de las organizaciones de la sociedad civil implicadas en el proceso, la máxima

¹⁴⁷ Mediante la instalación de diversas mesas temáticas de trabajo en donde actores de ambos bandos (público y sociales) se dieron a la tarea de diseñar, de manera conjunta y cocreativa, las siete leyes que darían vida al Sistema Nacional Anticorrupción.

publicidad de las declaraciones patrimonial, de intereses y de impuestos; mientras que, los partidos pro-gobierno se inclinaban por dejar esa definición al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, una vez que entrara en operaciones, para que este decidiera los rubros de las declaraciones que se harían públicos, considerando la salvaguarda de los datos personales.

Así, en el interregno de tales discusiones, representantes de las organizaciones de la sociedad civil tuvieron importantes acercamientos con los partidos pro-gobierno, generando molestia de parte de algunos representantes de los partidos de oposición. Inclusive, y según consta en el estudio de caso en comento, algunos representantes de las organizaciones de la sociedad civil vieron con buenos ojos la propuesta de los partidos pro-gobierno que, si bien no garantizaba la publicidad total de las tres declaraciones, se ajustaba en cierto grado al contenido de la iniciativa ciudadana; mientras que, otros representantes de las organizaciones de la sociedad civil pretendían jugar un juego “suma cero” pues, exigían no solamente la publicidad total de las declaraciones, sino que se utilizaran para ello los formatos de declaraciones públicas elaborados por ellos mismos y que definían los campos a ser requisitados (Integralia y Tecnológico de Monterrey, 2017).

Por esto mismo, es que también se sostiene que la discusión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, fruto del movimiento y la iniciativa “#3de3”, constituyó un punto de quiebre entre las visiones de las dos grandes coaliciones promotoras de corte social que integraron la gran coalición, tal como se desprende de algunas declaraciones de los legisladores entrevistados, a saber:

- *"Este tema de que las organizaciones de la sociedad civil pensaron que podían sustituir a los políticos, sí es importante tener ese tema claro...empezaron a caer en los estira y afloja...Había esta condición desde una perspectiva tal vez más académica y otra más cercana a los empresarios...Ellos se convirtieron pues como que en rehenes de lo que se empezaron a creer, o sea, cuando los apretó el poder...pues hay malestares. Te voy a decir que pasó, como que nosotros [los partidos de oposición] teníamos un acuerdo de que no*

íbamos a ceder en el diseño original y como que las organizaciones de la sociedad civil "nos chaquetearon", como que se acercaron no sé con quién en el gobierno o quién en el PRI y como que cedieron y soltaron algunas cosillas... Y un poco en ese "doblón" fue cuando pues se generaron éstas dinámicas que aparecieron artículos que no estaban claramente consensados, específicamente el artículo que después fue vetado [el 32 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas]... Esa falta de consenso en el bloque que se tenía generó "porosidad" como regularmente ocurre en materia legislativa, esa porosidad hizo que la contraparte se metiera, estoy pensando en el PRI, hubo una reacción de parte del bloque original y después hubo un consenso al final de cuentas con el poder".¹⁴⁸

- *“Llegamos a un punto de quiebre en donde el gobierno y el [Partido] Verde empezaron a negociar a otro nivel con nuestros propios amigos interlocutores con los cuales habíamos construido este Sistema Nacional Anticorrupción... se doblan y deciden negociar con el Verde y con el PRI... Finalmente, lo que sucedió es que... se votó y presentamos por parte de la mayoría algo bastante diluido, algo que realmente no iba a funcionar, que le faltaban dientes, que le faltaban las garras necesarias... Al mismo tiempo surgió el tema del #3de3... que empezamos voluntariamente a presentar nuestro 3 de 3... Finalmente, acordamos con la sociedad civil la posibilidad de presentar una iniciativa netamente ciudadana que contrastará con la pobre propuesta que salió de acordar y hacer política entre los propios partidos políticos".¹⁴⁹*

Al final de cuentas, una vez iniciado el periodo extraordinario de sesiones y después de que el representante y vocero designado por parte de ambas coaliciones promotoras ciudadanas integradas en la gran coalición, Eduardo Bohórquez, expusiera ante el Senado los argumentos en favor de la iniciativa ciudadana, incluyendo los nuevos formatos para el llenado de las declaraciones, fue aprobado

¹⁴⁸ Los agregados entre corchetes son de mi autoría.

¹⁴⁹ Los agregados entre corchetes son de mi autoría.

el dictamen en favor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas pero con algunas modificaciones importantes.

Destaca la modificación al artículo 29 para quedar de la siguiente manera: “*Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes*”;¹⁵⁰ con lo cual se rechazó la máxima publicidad de las declaraciones, pero, más importante aún, se afectó el diseño original del instrumento anticorrupción en esta pieza legislativa.

Por último, cabe hacer alusión a la reforma al artículo 32 de la misma Ley, cuya modificación perseguía que la publicidad de las tres declaraciones aplicará de igual manera a empresarios y a cualquier persona física o moral que recibiera y ejerciera recursos públicos. Se trata de una cuestión que no formaba parte de los acuerdos alcanzados en las mesas de trabajo ni tampoco estaba contenida en la iniciativa ciudadana. No obstante, senadores de diversos grupos parlamentarios convinieron incluirla pues consideraban que los empresarios también eran susceptibles de formar parte de las redes de corrupción, lo que, de acuerdo con el estudio de caso tomado como referencia, se tomó como una suerte de venganza política en contra del gremio empresarial por su activismo en favor de la iniciativa “#3de3”. Sin embargo, dicha modificación movilizó al gremio empresarial para exigir el veto presidencial, el cual fue concedido por el presidente de la República días más adelante, en lo que parece haber sido un intento suyo por ganar cierto respaldo social dado el bajo nivel de apoyo político que caracterizaba a su gobierno.

¹⁵⁰ Ley General de Responsabilidades Administrativas. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

5.3. El segundo momento de construcción del instrumento anticorrupción, entre la técnica y la política

Como se dijo con anterioridad, el proceso de conformación del Sistema Nacional Anticorrupción se caracterizó por dos momentos temporales específicos, esto es, la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 que sentó las bases generales para la puesta en operación del Sistema Nacional Anticorrupción como el principal instrumento anticorrupción en el país y, el proceso de reforma legal que tuvo lugar entre septiembre de 2015 y mediados de julio de 2016, en donde se terminaron de configurar las bases de su funcionamiento, mediante la expedición de las siete leyes ya comentadas.

Esa precisión resulta vital para terminar de poner a prueba la hipótesis central del estudio pues, hasta este punto solo se ha argumentado respecto del primer momento asociado a la reforma constitucional en donde la balanza parece haberse inclinado en favor de la técnica o el diseño, contrario al segundo momento, es decir, la discusión y negociación del paquete de las siete leyes o la reforma legal, en donde la política parece haber sido el factor determinante que terminó de configurar el diseño del instrumento anticorrupción.

En ese sentido, se enlistarán a continuación algunas declaraciones de las diversas personas entrevistados de la sociedad civil organizada, respecto de las preguntas expresas sobre el peso e incidencia del entorno político en el diseño o configuración del instrumento, a saber:

- *“Sí hubo un intercambio, pero incluso entre visiones [en alusión a las distintas perspectivas de las coaliciones promotoras]”.*¹⁵¹
- *“Un énfasis más claro en las personas y el poder que tomó la #3de3 porque era lo más claro, lo más visible, lo más práctico, lo más sencillo y el énfasis más en el enfoque de las personas y punitivo...y quizás, un énfasis menor en la necesidad de la articulación y la coordinación que era el enfoque técnico original”.*

¹⁵¹ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

- *“Una cosa es promover causas y otra cosa es sentarse a redactar leyes...los que tienen el mandato y la responsabilidad de redactar leyes son los legisladores. Creo que hubo una intervención excesiva por parte de las organizaciones. Qué bueno que hubo cocreación, pero cuando sucede esto, se diluye la responsabilidad y la responsabilidad al final tiene que ser de los legisladores no de nosotros. Me parece que hay cuestiones de técnica legislativa que debieron de cuidarse un poquito más y sin duda, como en toda negociación, una cosa es la propuesta y otra cosa es el aterrizaje de una Ley...Dentro de nuestro propio grupo no existían los consensos sobre los no negociables, no había consensos de no negociables, entonces, eso fue aprovechado por los actores políticos”.*

- *“Siempre va a incidir la política y sobre todo cuando, particularmente en el sexenio de Enrique Peña Nieto, pues había actores políticos de peso cuyo patrimonio personal era inexplicable si no incorporabas la variable de la corrupción en su biografía...Todo proceso de negociación legislativa implica presionar y ceder. La versión final de la ley sí tenía una distancia importante de lo que la gente había firmado en la campaña #3de3”.*

Por su parte, algunas de las y los legisladores brindaron argumentos como los siguientes:

- *“La política influyó en la definición. No solo era un objetivo de negociar, sino de negociar qué y de negociarlo por qué, qué era lo razonable. Una legislación que carece de realidad y no está soportada en la autenticidad de la realidad resulta infructuosa. La ley debe ser un vehículo para la transformación de la realidad. En el caso del Sistema eso fue lo que se buscó”.*

- *“La política influyó claramente, como en cualquier proceso de esta naturaleza. El dictamen a final de cuentas es potestad del Legislativo”.*

- *“Ya en ese último estira y afloja, en la Ley de Responsabilidades, como que se aminoró la caféina y, de manera especial, lo que le preocupaba mucho al PRI/gobierno era...el tema de la comprobación de ingresos, de cómo estaba el formato de llenado, había una especial preocupación de parte de los*

priístas...Ese periodo de "porosidad" donde el bloque se empieza a desunir, donde empieza a haber estas distancias de visiones, de acuerdos, ellos tenían ligas de comunicación con el gobierno y en ese sentido por eso yo te expreso la palabra nos "chaquetearon" porque no jugaron con total transparencia las organizaciones de la transparencia...Entonces viene digamos la patada después, se pone el tema de los empresarios, como que cruje ahí el asunto, se detiene y después se aprueba pero sin la cafeína respecto a los formatos".

- *“Cuando fuimos presentando avances y ya fueron revisándose por parte de partidos políticos, desde luego, encontramos que hubo que hacer modificaciones porque nuestros propios compañeros políticos no aceptaban muchas de las cuestiones ideales que habíamos propuesto...Presentamos las leyes pensando en un modelo ideal y ya que hubo que discutirlos en Comisiones fue cuando empezaron las diluciones graves y las condiciones...de esto no puede salir, esto no puede ser así, en fin, todo lo que ya sabíamos que implicaba el mover el statu quo”*

De acuerdo con lo anterior, es que puede sostenerse que, en efecto, durante el segundo momento de construcción del Sistema Nacional Anticorrupción la variable política pesó más que la variable de la técnica o el diseño, condicionado con ello la trayectoria de implementación del instrumento. Sin embargo, es importante hacer una acotación importante con relación a los dos momentos de construcción del instrumento. Esto es, que si bien al final del día la política incidió de manera determinante en el diseño de, al menos, algunas de las siete piezas legislativas y aspectos centrales del diseño original, se respetó la esencia original del instrumento en términos generales.

Es decir, y tal como reflexionaron algunos de los entrevistados de parte del Legislativo: *“se dijo, necesitamos estas 7 piezas, y sobre ello se fue construyendo”*; *“El diseño en lo esencial se mantuvo”*. O, en palabras de los entrevistados de la sociedad civil organizada: *“El plan no se movió. Se respetó como tal el diseño general del instrumento, pudo haber diferencias en “los acabados”. Incluso, se sabía que las verdaderas turbinas eran la Unidad de Inteligencia Financiera y el Servicio*

de Administración Tributaria, pero con toda intención no se incluyeron, dado que no era el momento”; “El diseño se respetó formalmente en la idea de construir una entidad que incluía a las instituciones que quedaron”.

Ahora bien, con relación a las principales modificaciones del diseño ideal u original del instrumento, se ha señalado hasta el momento que la pieza legislativa que concentró el mayor debate y la atención mediática, incluso de parte de la opinión pública, fue la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el tema de las declaraciones y sus formatos. No obstante, existieron otros elementos que igualmente sufrieron algunas modificaciones con relación a la idea original. Al respecto, algunas de las y los entrevistados señalaron cuestiones como las siguientes:

- *“Se dejó de lado la planeación, programación y presupuesto y sus efectos sobre la rendición de cuentas y se centró el trabajo en el control de la corrupción y no tanto en la prevención”.*
- *“Se perdió en la integración del Comité de Participación Ciudadana, en la Secretaría Ejecutiva, se buscaba el Coneval de la corrupción, finalmente quedó una Secretaría burocrática mal diseñada; en el Tribunal de Justicia Administrativa, iba a ser mucho más fuerte; y en la Secretaría de la Función Pública. Incluso, hay una contradicción. Las recomendaciones del Comité Coordinador, según la constitucional, eran inicialmente mandatorias mientras que, en la Ley [en alusión a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción], son recomendaciones como llamados a misa...Nos dieron todo aparentemente, pero nos minaron el Comité de Participación Ciudadana, el Coneval de la corrupción y el tema de las recomendaciones”.*¹⁵²
- *“Hubo aspectos muy importantes que generaron discusión con el gobierno, cuestiones como la prescripción del delito o las atribuciones que debería tener la Auditoría Superior de la Federación”.*

¹⁵² El agregado entre corchetes es de mi autoría.

- *“Faltó participación ciudadana claro que sí, faltó compromiso por parte de un buen sector de la sociedad civil que finalmente vieron que estaban en riesgo sus propios intereses y prefirieron optar por el inmediatismo de decir no mejor no le entramos porque nos van a castigar de alguna manera concesiones de gobierno y todo eso. Eso acusando a la sociedad civil. Y por parte de la clase política desde luego una falta de voluntad de modificar totalmente nuestras bases de rendición de cuentas y de transparencia...Lo que finalmente quedó como propuesta era mucho más diluido, tenía mucho menos dientes, tenía mucho menos inmediatez, tenía mucho menos coordinación entre instancias, se diluyó la propia participación ciudadana misma...Hubo realmente discusiones y debates fuertes dentro del propio partido de qué tanta importancia había que darle a la presidencia del Comité de Participación Ciudadana”.*
- *“Quizás la parte más endeble de todas fue el Comité de Participación Ciudadana, pues no se le dotó de mayores facultades”.*

Por todo lo anterior, es que puede concluirse que la evidencia recogida es contundente en cuanto al peso del factor político sobre la técnica en el segundo momento de definición del instrumento, o de reforma legal, contrario al primer momento, o de reforma constitucional, en donde el diseño o la técnica primaron sobre la dinámica o la política.

Ello en un entorno de gobernanza muy particular en donde se dio cabida a actores ajenos a la esfera de lo público quienes, en línea con el modelo de equilibrio punteado o interrumpido, quebrantaron en cierto grado el monopolio de política pública que prevalecía en materia de combate a la corrupción, derivado de la activación de un proceso de retroalimentación positiva, o lo que Kingdon entiende como la apertura de una ventana de oportunidad. Aunque, se elaborará sobre este punto más adelante.

Para cerrar esta discusión, es importante precisar que no es el objetivo de la presente investigación profundizar sobre el detalle ni sobre cómo cada una de las modificaciones a los aspectos ideales de las siete leyes afectaron la trayectoria de

implementación del instrumento, sino solamente dejar constancia de ello, dado el estado y los resultados que ha ofrecido el Sistema Nacional Anticorrupción desde su puesta en operación.

5.4. Una mirada desde el enfoque de coaliciones promotoras

En la gran coalición que se formó se integraron dos importantes coaliciones promotoras de carácter netamente ciudadano que abrazaron la causa anticorrupción y que resultaron determinantes en el proceso de reforma e instrumentación. Por una parte, las organizaciones de corte centro-izquierda con fuertes ramificaciones en la academia y con una visión pro-reforma, en términos de política pública o *propolicy*, aglutinados fundamentalmente en torno a la RRC; y, por otro lado, las organizaciones de corte centro-derecha con fuertes ramificaciones en el mundo empresarial y con una visión pro-reforma, en términos de integridad de la clase política o *proaccountability* como el Instituto Mexicano para la Competitividad o la organización no gubernamental México Evalúa.

Se pone el acento en estos dos bloques ciudadanos, ya que, si bien también se integraron otros actores como los medios de comunicación y los propios legisladores de la oposición, fueron estos dos bloques los más representativos y los que dejaron entre ver las mayores diferencias entre visiones y creencias respecto de la atención del fenómeno y la orientación del instrumento. Situación que permite recurrir al uso del enfoque teórico de coaliciones promotoras.

Cabe recordar que el enfoque en comento sugiere una estructura jerárquica en tres niveles con relación a los sistemas de creencias de los actores pertenecientes a las coaliciones promotoras: i) Creencias centrales profundas (*deep core beliefs*); ii) Creencias centrales de política (*policy core beliefs*); y iii) Creencias secundarias (*secondary beliefs*). El modelo presume que las creencias centrales profundas son las más resistentes al cambio, mientras que las creencias centrales de política son menos rígidas y las creencias secundarias pueden ajustarse con mayor facilidad a partir del surgimiento de nueva evidencia, experiencia o consideraciones estratégicas cambiantes.

En ese sentido, y con relación a las creencias centrales profundas, las organizaciones de corte centro-izquierda con fuertes ramificaciones en la academia, o lo que pudiera denominarse la “coalición promotora A” para fines ilustrativos, defendían, y aún sostienen, la idea de la atención del fenómeno a partir de una vigilancia estructural que atienda las raíces o las causas mediante acciones de carácter eminentemente preventivo; mientras que, las organizaciones de corte centro-derecha con fuertes ramificaciones en el mundo empresarial, o la “coalición promotora B”, pretendían enfrentar el fenómeno mediante la persecución, la captura y la cárcel de los llamados “peces gordos”, tal cual puede apreciarse en las siguientes declaraciones de algunas de las personas integrantes de ambas coaliciones.

a. Integrantes coalición centro-izquierda:

- *Por un lado, se tenía la parte punitiva, la idea de los corruptos a la cárcel y la declaración patrimonial como la herramienta; y, por otra parte, se tenía una visión de corte más preventivo, prevenir la corrupción con mejores herramientas...[Una] visión, más sofisticada, de política pública. Un curso de acción deliberado con un conjunto de actores para generar una modificación del entorno*.¹⁵³

- *Hubo una diferencia que nunca se ha saldado con la COPARMEX [Confederación Patronal de la República Mexicana] y los empresarios de derecha que nunca aceptaron que ellos también son corruptos. Ellos iban por su “#3de3”, la consiguieron y se fueron a su casa, no les interesó nada más ni volvieron a participar...pero tampoco impidieron que las cosas sucedieran...El enfoque ex-post y ex-ante es algo que no se puede perder de vista. Nosotros íbamos por el ex-ante y ellos por el ex-post...Con la reglamentación secundaria se perdió la esencia de la constitucional*.¹⁵⁴

- *“Una parte del sector empresarial...traen la onda de los peces gordos y la captura de los corruptos y la persecución y la cárcel...y los que estamos más cerca de un modelo socialdemócrata pensamos que tiene que ir hacia la entrega*

¹⁵³ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

¹⁵⁴ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

*de servicios y el ejercicio de derechos fundamentales...que impacten. De qué sirve una lucha contra la corrupción si la calidad de vida de la gente no mejora, si siguen teniendo servicios deficientes...era más ese enfoque. Entonces sí tenía que ver con antecedentes, trayectorias y con intereses”.*¹⁵⁵

b. Integrantes coalición centro-derecha:

- *“Intuyo una posición semejante del CEEY [Centro de Estudios Espinoza Yglesias], de TM [Transparencia Mexicana] y Eduardo Bohórquez, teníamos el compromiso moral y político con las cerca de 600 mil personas que firmaron la Ley “#3de3”. Entonces, en ese contexto, pues nosotros le dábamos una prioridad en la estrategia de negociación. Y lo del Sistema, siendo un producto intelectual de la Red por la Rendición de Cuentas probablemente ellos pues tenían, como es natural en la condición humana, pues más apego intelectual y político a la estructura de las 7 leyes”.*

Por su parte, sobre las creencias centrales de política, se considera que son armónicas con la argumentación previa, pues estas últimas tienen que ver con los compromisos normativos básicos de una coalición y las percepciones sobre el dominio o subsistema de políticas sobre el cual se quiere influir, es decir, la corrupción.

Ahora bien, respecto de las creencias secundarias, se coincide con dicho enfoque teórico en cuanto a que son las menos resistentes al cambio, toda vez que, estas pueden ajustarse a partir de ciertas consideraciones estratégicas, como parece haber sido el caso pues, como se ha sostenido, si bien ambas coaliciones promotoras tenían visiones encontradas respecto de la orientación del instrumento, estas no eran mutuamente excluyentes, ya que ambas coaliciones vieron en la discusión de la reforma legal la posibilidad de sumar fuerzas para incidir en la definición final del instrumento anticorrupción y, de paso, dar cauce a sus respectivas agendas y visiones particulares en una sola propuesta integradora.

¹⁵⁵ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

Ello a partir de la construcción de un entramado anticorrupción que tenía sustento en las siete leyes y que era consecuente con la visión estructural del instrumento, o lo que era la visión de la “coalicción promotora A”; así como, mediante la incorporación de la esencia del movimiento e iniciativa #3de3 en una de las piezas legislativas de dicho entramado normativo, es decir, la Ley General de Responsabilidades Administrativas o la Ley #3de3 que era consecuente con la visión que defendía la “coalicción promotora B”.

Lo anterior, mediante el apoyo y la labor de los denominados emprendedores, promotores, gestores o intermediarios de política pública (o *policy brokers*) que sugiere este enfoque teórico y cuya principal virtud fue encontrar puntos de equilibrio entre ambas coaliciones para reducir el nivel de conflicto y estimular resultados concretos de política pública. Es posible inferir que dicho papel fue desempeñado, en gran medida, por Eduardo Bohórquez, director ejecutivo de Transparencia Mexicana, quien tenía vasos comunicantes tanto con la Red por la Rendición de Cuentas como con las organizaciones de corte empresarial, en específico, con el Instituto Mexicano para la Competitividad.¹⁵⁶

Con relación a las hipótesis sugeridas por este modelo, en específico, aquellas que se consideran pertinentes según se estableció en el Capítulo 2, se considera que, en efecto, el cambio de los atributos centrales de política de un programa de gobierno (en este caso, el tratamiento del combate a la corrupción) requiere de: a) la existencia de perturbaciones significativas externas al subsistema (como la presencia de los eventos focalizados expresados en los Capítulos previos que moldearon la opinión pública); y, b) el aprovechamiento de esas oportunidades por parte de la coalición minoritaria al interior del subsistema (es decir, las coaliciones promotoras de carácter ciudadano que integraron la llamada gran coalición anticorrupción).

Aunque, de acuerdo con la evidencia recogida, también hay elementos para sostener la hipótesis que sugiere que los atributos centrales de política pública de

¹⁵⁶ Organización con quien lanzó el movimiento #3de3 hacia finales de 2014.

un programa de gobierno en una jurisdicción específica, en este caso, el tratamiento del fenómeno de la corrupción, no serán modificados de manera significativa mientras el subsistema de la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder al interior de esa jurisdicción (pensando por ejemplo en el Ejecutivo o el partido en el poder que fue quien presentó la primera propuesta de reforma mediante la Comisión Nacional Anticorrupción).

Esto es, si bien pareciera que el partido en el poder tuvo que brindar todas las facilidades y concesiones necesarias para el diseño y puesta en operación del instrumento anticorrupción, debido al contexto social y político de aquellos años, en retrospectiva, y previo al cambio de administración a nivel federal en 2018, es una realidad que el Sistema Nacional Anticorrupción jamás logró articular ningún resultado que se considerara sustantivo.

Como declarara alguna de las personas entrevistadas: *“sí siento que un sector importante de la clase política en ese sexenio, del gobierno y del propio presidente de la República, veían el combate a la corrupción como una amenaza a su seguridad patrimonial y su seguridad física. O sea, si esto iba en serio, los costos para ellos podían ser muy altos”*. Declaración que permite suponer una suerte de simulación en el nivel de compromiso real que tenía el grupo en el poder con el instrumento anticorrupción y su proceso de instrumentación.

5.5. La entrada en operación del Sistema Nacional Anticorrupción: ¿La transición hacia un nuevo equilibrio en la lucha anticorrupción?

Para reflexionar sobre el patrón de cambio que trajo consigo la puesta en marcha del instrumento anticorrupción es que se recurre al modelo de equilibrio punteado o interrumpido de Baumgartner et al., el cual que sugiere que, aunque regularmente los procesos de políticas se caracterizan por periodos de estabilidad e incrementalismo, en ocasiones, se producen desviaciones importantes, o no incrementales. De manera que, en la medida en que un problema gane o pierda peso en la agenda pública, las políticas existentes podrán verse reforzadas o

cuestionadas mediante el surgimiento de oportunidades para la puesta en marcha de alteraciones profundas.

Por tanto, cuando se amortiguan las presiones para el cambio, puede hablarse de la existencia de un monopolio de política pública exitoso, el cual está acompañado de un proceso de retroalimentación negativa, en donde los ciudadanos que son excluidos de dicho monopolio se mantienen distantes, con lo cual el arreglo institucional se mantiene constante y bajo cambios de política pública menores.

Por el contrario, si las presiones para el cambio se construyen e incrementan, puede promoverse una intervención masiva de actores políticos previamente no involucrados, así como de instituciones gubernamentales. De modo que, en la medida en que incrementa el debate público, o una problemática se posiciona en el escenario de la macro política, nuevos actores previamente alejados podrán participar con mayor autoridad y legitimidad con miras a buscar cambiar la balanza de poder y romper el monopolio de política pública, con lo cual, pequeñas modificaciones en las circunstancias pueden provocar grandes alteraciones de política pública, o lo que Baumgartner et al. entienden como un proceso de retroalimentación positiva; y a lo que Kingdon denomina ventana de oportunidad.

Como puede verse, esta propuesta teórica es consistente con el presente caso de estudio y la narrativa que se ha ofrecido a lo largo de la presente investigación respecto del proceso de creación del Sistema Nacional Anticorrupción, puesto que:

- i. El posicionamiento del problema en la agenda pública alentó la participación de actores ajenos a la esfera estatal, así como la integración de una gran coalición anticorrupción para la definición de un instrumento concreto para enfrentar el problema;
- ii. La presencia de ciertos hechos focalizados como Ayotzinapa y la Casa blanca, o lo que podría entenderse como “pequeñas modificaciones en las circunstancias” de acuerdo con las categorías conceptuales que sugiere el modelo teórico, ayudaron a romper el monopolio de política pública anticorrupción preexistente;

- iii. Esa mezcla de factores - o acción y estructura - produjo alteraciones importantes de política pública, o lo que Baumgartner et al. definen como un proceso de retroalimentación positiva para el impulso de un cambio en el tratamiento del fenómeno de la corrupción mediante el diseño e implementación de un instrumento en particular.

En consecuencia, cabe analizar el tipo de patrón y/o magnitud del cambio que trajo consigo la puesta en marcha del instrumento, esto es, incremental o no incremental, de acuerdo con la propuesta conceptual de Baumgartner et al. Para ello, se preguntó a las personas entrevistadas su opinión sobre la existencia de un verdadero cambio de fondo en el tratamiento de la lucha contra la corrupción en el país, a raíz de la creación y entrada en operación del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, la evidencia recogida no fue del todo concluyente como puede verse a continuación:

- *“Sí, sin duda...El diseño es el correcto, el diseño está vigente y el diseño permitió, en una secuencia de reformas, no en una...históricamente, hoy tenemos, y no teníamos, acceso a la información, casi toda...Cambió el sistema de auditoría completamente...Cambió también en el tratamiento de los casos de faltas administrativas y en su tipificación...modificamos dramáticamente el conflicto de interés...Cambiamos también la idea de la corrupción expresada a través de doce delitos...No solo cambió, yo diría cambió dramáticamente. Ahora, el problema es que el régimen político y la narrativa del régimen político echa por tierra todo lo ganado, porque ahora la corrupción es personas corruptas y ya...No están cumpliendo con la Constitución flagrantemente”.*

- *“Sí, pero no el que la gente se imagina, el que teníamos concebido... Primer asunto, este no es un asunto exclusivo de la clase política, la sociedad y el empresariado tienen una responsabilidad. Ese es un primer cambio de paradigma, se reconoce el papel del sector empresarial como la mitad del problema de la corrupción en México. Segundo cambio, hay un rol social para la transformación del problema. Tercer tema, romper el oligopolio de diez organizaciones...eso te da una conversación mucho más amplia...Último*

cambio, el Sistema es Nacional y no Federal...es la única Federación en el mundo que lo tiene...Lo interesante es que el cambio de paradigma te obliga a discusiones que no tenías”.

- *“El Sistema está haciendo un esfuerzo discreto e interesante en construir un entramado de información y datos...creo que se puede convertir en una de las herramientas más poderosas contra la corrupción en México...Yo creo que sí hay cambios, la presidencia cambió todos los términos de la conversación nacional en todos los ámbitos, uno de ellos es la lucha contra la corrupción...Toda la tracción que llevaba el movimiento entro en un impasse... [Sin embargo,] a pesar de los mejores esfuerzos discursivos del presidente de la República, pues la corrupción sigue siendo un problema persistente en la vida política del país y ante semejante problema...la Ley 3de3 y el movimiento por el Sistema Nacional Anticorrupción creo que van a ser un referente útil hacia adelante”.*¹⁵⁷

- *“La gran aportación del Sistema Nacional Anticorrupción y de la reforma ha sido posicionar esto como un tema de agenda pública, que logró transitar de la discusión de la agenda pública a una agenda de transformación institucional básica, es decir, encontrar un camino institucional para comenzar a desahogar esto y que es un cambio cultural impresionante [que] no se ve ahora...La lección civilizatoria y de pedagogía política que nos deja es totalmente valiosa y me parece que nos ayuda a reubicar esto. Ahora, en términos de eficacia, es clarísimo que está reprobado y en buena medida se explica porque el presidente que se elige justamente la bandera que lleva a la campaña es la corrupción...y la identifica como la causa de todos los males habidos y por haber...”.*¹⁵⁸

- *“No, no lo hay...[hubo] una resistencia [de parte del gobierno] a que pudiera fluir en términos de operación el Sistema...[En su primer año de funcionamiento] hay una abierta colaboración pero no sustantiva colaboración...Todo se empieza a obstaculizarse desde lo federal y desde lo*

¹⁵⁷ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

¹⁵⁸ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

*estatal...Desde el momento estelar del Sistema que es cuando se conforma el Comité de Participación Ciudadana pues prácticamente empieza el declive...y a fracturarse lo que era el esquema fundamental del Sistema, no solamente la falta de constitución de todas las piezas del Sistema sino la relación entre las oficinas gubernamentales y este comité ciudadano que es carente de cualquier tipo de estructura y que depende de la buena voluntad de los demás”.*¹⁵⁹

- *“No, veo un cambio de énfasis y muchas buenas intenciones...yo no veo un resultado que haya cambiado la visión, peor cuando llegó López Obrador que sigue teniendo una visión muy conservadora de la lucha anticorrupción... [Basta ver] los indicadores...la numeralia en las fuentes de información...En el diseño de una política anticorrupción. Yo sé que hay un documento que se llama política anticorrupción, pero me pregunto ¿Qué orienta? Incrementamos la carga administrativa por mucho sin que en mi opinión todavía haya generado un resultado visible”.*¹⁶⁰

- *“Yo veo un retroceso, pero no diría que la causa es el Sistema...la causa es que ese acuerdo político que existió, ese contexto que produjo el Sistema no pertenece a la clase política actual ni a los titulares de las instituciones que los dirigen, entonces estamos otra vez en el año cero porque es como si el Sistema no existiera, es como si se hubiera quedado la agencia anticorrupción, como si el combate a la corrupción dependiera solamente de la Secretaría de la Función Pública, la Unidad de Inteligencia Financiera y la Fiscalía y por lo tanto es muy ineficiente”.*

- *“Lamentablemente no, estamos peor que nunca. La realidad es que si uno ve las siete sillas pues las siete están en falta. Ni al presidente Peña ni al presidente López Obrador les ha interesado esto, [se trata entonces] de un diseño de intención y luego hay una enorme cantidad de entidades federativas que no han cumplido...no ha habido la voluntad política de los Ejecutivos estatales en muchos casos y de ambos presidentes.”*¹⁶¹

¹⁵⁹ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

¹⁶⁰ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

¹⁶¹ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

- *"Yo creo que nos quedamos cortos en cuanto a cómo queríamos o soñábamos que el Sistema iba a funcionar...lo que queríamos eran instituciones a pruebas de gobernantes y pensamos que esto iba a suceder y lamentablemente no ha sido así...Yo veo ausente al Comité y a la Fiscalía Anticorrupción...a la Unidad de Inteligencia Financiera la vemos convertida en realmente el Fiscal Anticorrupción cuando tiene una naturaleza de carácter hacendario...Vemos una Secretaría de la Función Pública que también tiene una vena política, no vemos una Secretaría de la Función Pública efectivamente con una misión técnica...Yo creo que la gran tragedia del Sistema es que ha quedado subsumido en criterios políticos y esto que vislumbramos que podía ser un órgano técnico que iba a estar por encima de cualquier interés político no ha sucedido".*

- *"Los que ganaron en 2018, los de MORENA, jamás le quisieron dar un solo bono de confianza en términos institucionales al Sistema y me parece que el poder, me refiero al de Peña Nieto, una vez que salió pues dijo no le metan dinero no le metan recursos y nació con una cantidad de precariedades que al final del día no le permitió convertirse en lo que cuando lo diseñamos se pensaba, no te diría que nació muerto porque sería injusto...pero no le metieron los recursos ni las capacidades de articulación que se requerían entonces nació debilitado y cuando gana López Obrador pues él toma el único instrumento que no estuvo en el debate pues como la columna vertebral del combate a la corrupción que es la Unidad de Inteligencia Financiera sin una visión sistemática, sin una coordinación entre autoridades que vaya más allá de lo que se ha convertido el combate a la corrupción ahora que es más bien un instrumento entre lo mediático, lo político y lo verdaderamente coercitivo pues dista mucho lo que ha pasado ahora a como se pensó originalmente en su diseño."*

- *"El Sistema simplemente no funciona. En este gobierno simplemente no funciona. Tienes ahí un elefante blanco que simplemente no funciona, no hay manera de que tenga funcionamiento cuando el gobierno dice yo ahí tengo mi Secretaría de la Función Pública...y por cierto en los estados pasa igual".*

Al respecto, pueden observarse dos posturas muy distintas en torno al cuestionamiento planteado. Por un lado, hubo quienes declararon que con la puesta en marcha del instrumento sí hubo un cambio importante respecto al tratamiento de la lucha contra la corrupción en el país, al menos, por lo que tiene que ver con la modificación normativa, el posicionamiento del tema en la agenda, la apertura de nuevas discusiones y la entrada de nuevos actores al subsistema de política pública. Situación que permitiría pensar en un cambio del tipo no incremental según el modelo de Baumgartner et al.

Aunque, hubo también quien declaró abiertamente que el Sistema Nacional Anticorrupción ha sido un completo fracaso, con lo cual podría hablarse entonces de la existencia de un patrón de cambio del tipo incremental o, peor aún, de una involución en el tratamiento del fenómeno.

Luego entonces es que se considera que la evidencia no es del todo concluyente en cuanto al patrón y/o la magnitud del cambio que trajo consigo la entrada en operación del instrumento anticorrupción. No obstante, cabe precisar que la falta de evidencia que soporte la idea de la existencia de una transición hacia un nuevo estadio o equilibrio en la lucha anticorrupción no puede asociarse necesariamente al diseño *per se* del instrumento, pues la falta de resultados y los fallos en la implementación sugeridos por algunas de las personas entrevistadas también son imputables al contexto y a la realidad política del país.

Hay elementos para suponer que jamás hubo un compromiso real con el correcto funcionamiento del instrumento de parte del gobierno del presidente Peña pues, aun cuando este se vio en la necesidad de colaborar abiertamente con la gran coalición, derivado del bajo nivel de apoyo político que le caracterizó, el diseño final del instrumento no fue totalmente consecuente con la propuesta original en algunos aspectos centrales, más allá de haberse respetado el diseño sistémico y estructural de las siete piezas.

Esa falta de compromiso presidencial se tradujo en, por ejemplo, la designación tardía de algunas de las piezas centrales del propio Sistema, así como en la

insuficiencia presupuestaria para su correcto funcionamiento, según apuntaron algunas de las y los entrevistados.

Por otro lado, y como ya se ha expresado, la llegada de MORENA al gobierno federal cambió por completo las reglas del juego en el ejercicio en el poder, así como la narrativa y el enfoque de atención del problema. Todo aquello que fue puesto en marcha en la administración peñista, e incluso antes de esta - durante todo el periodo tildado de neoliberal -, jamás recibió un bono de confianza para su operación, como es el caso del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por el contrario, la estrategia anticorrupción del presente gobierno ha seguido un curso de acción muy distinto a la lógica sistémica del Sistema Nacional Anticorrupción. Ello a partir de acciones desplegadas de parte de algunas instancias gubernamentales específicas como la Secretaría de la Función Pública, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Fiscalía General de la República que, al menos, en términos de percepción popular, parecieran haber tenido alguna incidencia en el tratamiento del fenómeno al enfrentar las consecuencias, más no necesariamente a las causas del fenómeno.

Señalado esto, y con relación a la hipótesis general de la propuesta de Baumgartner et al. que sugiere que, cuando el conflicto político se expande más allá de los confines de los subsistemas de política pública hacia otros espacios de formulación de políticas, el sistema actuará para dar cauce y mitigar el problema que corresponda en caso de ser necesario pues, tampoco se considera que exista evidencia suficiente para concluir algo al respecto, derivado de la disparidad de opiniones entre las personas entrevistadas.

Finalmente, y previo a cerrar el presente Capítulo, se discutirá a continuación sobre el estado actual que guarda el Sistema Nacional Anticorrupción con el propósito de recuperar algunas aportaciones adicionales que se consideran relevantes de parte de las personas entrevistadas para ofrecer una visión prospectiva del instrumento.

5.6. El estado actual del Sistema Nacional Anticorrupción

Las bases reglamentarias para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción entraron en vigor el 18 de julio de 2016, aunque este entró en operaciones hasta el 4 de abril de 2017 cuando se instaló formalmente el Comité Coordinador, este es, el órgano responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema y que tiene bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, según dispone el artículo 8 de la propia Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Desde entonces, el Sistema Nacional Anticorrupción ha visto condicionada su trayectoria de implementación debido a una serie de factores específicos que no le han permitido ser completamente funcional ni efectivo en sus propósitos, ya que, por citar algunos ejemplos:

- a. Desde 2017 está pendiente el nombramiento de los 18 magistrados anticorrupción que forman parte de la nueva estructura del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y que son los responsables de imponer las sanciones conducentes según la Ley General de Responsabilidades Administrativas;¹⁶²
- b. El primer Fiscal al frente de la Fiscalía General de la República (instancia de nueva creación que sustituyó a la Procuraduría General de la República) fue nombrado hasta el 18 de enero de 2019, lo que aplazó la designación del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción hasta el 9 de febrero del mismo ejercicio; siendo esta, una pieza clave para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción;

¹⁶² Con la reforma constitucional de 2015 se creó la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para imponer sanciones administrativas, según la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas. Asimismo, y de acuerdo con las modificaciones a la Ley Orgánica de dicho Tribunal, se anexaron cinco nuevas salas regionales especializadas en la misma materia; cada una integrada por tres magistrados, lo que representa un total de 18 magistrados anticorrupción en el país. Dichos nombramientos tendrían que haber estado listos, según la propia reglamentación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción, el 19 de julio de 2017, fecha en que entró en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- c. La conformación y puesta en marcha de los Sistemas Locales Anticorrupción, en apego al diseño nacional, ha encontrado en su camino importantes dificultades. De acuerdo con Olvera y Galindo (2019), el conjunto de entidades federativas enfrentó una serie de problemáticas en la instalación y puesta en marcha de sus respectivos instrumentos anticorrupción, entre las que destacan: la falta de recursos económicos para la conformación de las nuevas instancias; la falta de recursos humanos con la formación y experiencia adecuadas; la falta de voluntad política e interés para terminar de constituir los Sistemas Locales Anticorrupción; la ralentización legislativa; la ignorancia de las autoridades locales encargadas de la construcción de los Sistemas sobre las bases para la implementación y el adecuado funcionamiento de las nuevas estructuras locales; o la autonomía de gestión de los Sistemas para el combate a la corrupción. De acuerdo con ello, los autores sostienen que *“los estudios de caso... demuestran entonces que, en ningún estado, como tampoco a nivel federal, hubo las condiciones políticas adecuadas para crear los Sistemas Locales Anticorrupción. No sólo no hubo voluntad política de los partidos para garantizar la autonomía de los Sistemas, sino francos procesos de colonización política y de asfixia presupuestal. La creación en los estados de los Sistemas Locales Anticorrupción ha seguido una pauta parecida a la experiencia de la reforma penal: se sigue en los estados un modelo legal e institucional decidido a nivel nacional, pero se le administra localmente de acuerdo con la conveniencia de la clase política”* (Olvera y Galindo, 2019; pp. 20-21);¹⁶³
- d. El Sistema Nacional Anticorrupción no ha contado con los recursos presupuestarios suficientes para el tamaño de la responsabilidad, de acuerdo con la opinión de las personas entrevistadas. Inclusive, ha visto reducido su

¹⁶³ Los autores concluyen que el Sistema Nacional Anticorrupción y sus contrapartes locales no generan en realidad capacidades estatales, sino que son en esencia instancias de articulación de instituciones que en teoría tendrían que funcionar por sí mismas, con lo cual *“el sistema nacional cojea de origen, no sólo porque las instituciones que lo componen o no existen o están colonizadas o no tienen capacidades propias, sino porque la clase política no desea que el sistema funcione, o no considera necesario que exista para combatir la corrupción. El nuevo gobierno considera más bien que el combate a la corrupción es una cuestión de decisión política y no de instituciones”*.

presupuesto entre ejercicios fiscales. Según algunas estimaciones, y a partir de la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre 2018 y 2022, el presupuesto de las instituciones anticorrupción en México se redujo en un 9.6%, esto es, alrededor de 7 mil 834 millones de pesos. Asimismo, se calcula un recorte de alrededor de 5 mil millones de pesos tan solo en 2019. Por otro lado, y de acuerdo con información obtenida en respuesta a una solicitud de acceso a la información realizada a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, el presupuesto de esta instancia técnica se redujo en un 23%, apenas dos años después de haber iniciado sus actividades, con motivo del cambio de gobierno a nivel federal en 2018 y la política de austeridad de la nueva administración encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador y el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Se trata de una transición electoral que ha representado un parteaguas en la forma y el fondo en cómo se venía ejerciendo el poder en sexenios pasados y un punto de inflexión en el devenir del propio Sistema Nacional Anticorrupción pues, desde el inicio del presente sexenio, no ha existido un solo mensaje de apoyo o posicionamiento en favor de la consolidación y/o fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción. Por el contrario, han surgido voces y propuestas concretas desde las bancadas de dicho partido en el Congreso de la Unión, así como de personas servidoras públicas de la Administración Pública Federal que integraron en algún momento el Sistema Nacional Anticorrupción para modificar su diseño, alcances y funcionamiento, e incluso, desaparecerlo.¹⁶⁴

- e. Finalmente, cabe traer a colación algunas de las vicisitudes que han caracterizado la operación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción pues, por ejemplo, desde la inesperada salida de algunos de sus integrantes o el término del encargo de algunos de sus miembros, el nombramiento de los espacios vacantes estuvo prácticamente en el limbo por un buen tiempo, a tal grado que, durante varios

¹⁶⁴ El mismo presidente de la República ha sugerido en repetidas ocasiones el fracaso del Sistema y le ha tildado de ser un aparato burocrático, improductivo, de derroche de recursos públicos y de simulación.

meses funcionó solamente con uno de sus cinco integrantes; o, el cuestionado papel que desempeñó durante el 2022 la Comisión de Selección responsable de elegir a los integrantes de este espacio ciudadano respecto de algunos nombramientos que se dieron en condiciones de franca opacidad y falta de reglas claras. Ello cuando se supone que este espacio debería ser un ejemplo de designaciones públicas dada su naturaleza.¹⁶⁵

Dicho esto, y tal como se apuntó en el Capítulo 1, cabe recordar que el Sistema Nacional Anticorrupción es en esencia un complejo modelo de coordinación de distintas funciones del Estado vinculadas al combate a la corrupción, tales como: la fiscalización de recursos públicos, el control interno de la administración pública, la sanción administrativa y penal, la transparencia y el acceso a la información, la incorporación de jueces y magistrados, así como la participación ciudadana institucionalizada (Valenzuela, 2020).

Sin embargo, no todo es buena voluntad ni buenos deseos y no basta con la emisión de una ley, o un conjunto de leyes en este caso, para establecer nuevas reglas o modificar conductas y comportamientos asociados a un fenómeno de las dimensiones de la corrupción (Lach, 2017).

Por esto mismo, y como parte del cuestionario que se aplicó a las personas entrevistadas, se consideraron tres reactivos adicionales para tratar de entender la falta de resultados del instrumento anticorrupción - o los fallos en la implementación sugeridos por algunas de las y los entrevistados - y aportar con ello una visión

¹⁶⁵ Cabe recordar que, el Comité de Participación Ciudadana se integra por 5 ciudadanos que son elegidos por una Comisión de Selección creada *exprofeso* para dicho propósito (compuesta por 9 integrantes igualmente de carácter ciudadano) y cuya designación corre a cargo del Senado de la República en un proceso público abierto para la selección de los mejores perfiles. En ese sentido, es que se supone que la Comisión de Selección debería de distinguirse por la celebración de procesos de designación impecables, transparentes y alejados de cualquier cuestión partidista, como así lo hizo la primera Comisión de Selección a quien se tomó protesta en el Senado de la República el martes 18 de octubre de 2016 para iniciar funciones como órgano colegiado y cumplir con el mandato de designar a las y los primeros ciudadanos integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

prospectiva sobre el futuro del Sistema Nacional Anticorrupción, dada su realidad y el actual contexto social y político del país.

5.6.1. La dispersión de la gran coalición anticorrupción

En primer lugar, se decidió abordar lo relativo a la dispersión o desintegración de la denominada gran coalición anticorrupción, una vez que el Sistema Nacional Anticorrupción entró en operación. Al respecto, algunas de las y los entrevistados de las organizaciones de la sociedad civil aludieron razones como las siguientes:

- *“Hay tres razones que lo explican. Primero, hubo una clarísima escisión entre Mauricio Merino y Juan Pardinás en términos del énfasis técnico de la reforma final...y que termina por generar una división interna entre organizaciones de sociedad civil. Por otro lado, ha habido paulatinamente un retroceso del financiamiento a organizaciones en este tema. Y una tercera...una vez que se logra el objetivo...el financiamiento, la energía ciudadana, todo pues se dispersa...es la condena de la sociedad civil, te mueres por el éxito...eso explica de alguna manera la fragmentación posterior...una organización civil existe, en tanto exista un problema público que busca ser resuelto, en el momento en que ese problema público es razonablemente resuelto pues el sentido de misión queda vaciado de contenido”.*

- *“La coalición no desapareció, se fue cada quien a su lugar...la Red está viva...la derecha se fue a la derecha y se despidieron...y los que nos quedamos en la batalla pues nos estamos enfrentando a un monstruo...el presidente no escucha, el gobierno no escucha, el partido mayoritario no escucha...la oposición...abandonaron la agenda completamente...se cerró la ventana de oportunidad”.*

- *“Fue intencional...el compromiso era llegar a la promulgación...la coalición se mantiene y empieza a crecer, pero se empieza a acercar el 18 entonces se vuelve más inestable porque ya empieza a haber cálculo político electoral de los actores...en realidad estas coaliciones son como muy en el*

tiempo, tienen su duración...cuando nace el Comité de Participación Ciudadana nosotros nos replegamos”.

- *“La coalición estuvo muy animada por la posibilidad de tener incidencia en el diseño...y creo que ya la participación activa...que implicaba el mantenimiento de esa cohesión en respaldo al Comité de Participación Ciudadana...tenía que ser con el respaldo de las organizaciones. Entonces ahí es donde se pone a prueba la capacidad de mantenimiento de esa cohesión entre las organizaciones y empieza a haber diferencias entre ellas, es decir, se empieza a ver la dificultad de mantener la cohesión más allá del logro en el diseño normativo, más en la operación práctica...cada quien tenía sus propias agendas, sus propios recursos, sus propios financiadores...no tenías un objetivo claro que pudiera tener un resultado en el corto plazo, porque en el corto plazo el diseño normativo se podía ver pero ya la operación de ese modelo pues ya implicaba una colaboración de más mediano y largo plazo...en esa dificultad de mantenerlos unidos en torno al respaldo al modelo que ellos habían empujado pues ahí vienen las grandes diferencias...y creo que la otra pues fue la llegada del nuevo gobierno, ese es el punto de inflexión...sin cancelar o reformar la Constitución para eliminar el Sistema pues la legitimidad del gobierno hace que para cualquier fin práctico la Secretaría de la Función Pública deviene la cabeza del Sistema...pero sin ningún tipo de cumplimiento de lo que eran los procedimientos o los esquemas de trabajo de colaboración. Por eso creo que la parte política es una parte que sí va condicionando la viabilidad de los objetivos técnicos”.*

- *“Parte de su virtud al mismo tiempo era su debilidad, no teníamos liderazgos institucionalizados, eran liderazgos en torno a causa, la causa tenía un propósito, el propósito logró reflejarse en cambios legales y cambios constitucionales y una vez que ese ciclo se cerró pues era difícil mantener una estructura, mantener una tracción colectiva sobre el movimiento. Creo que ahí hay aprendizajes de como institucionalizar estas fuerzas y energías sociales. Probablemente no es posible. Probablemente estas funcionan en torno a una*

iniciativa y en torno a esa iniciativa existe la energía, la tracción y ahí mismo se acaba”.

Tales declaraciones son sin duda reveladoras puesto que, como se desprende de alguna de ellas, es de suponer que un instrumento de esta naturaleza requiere de una importante base de apoyo social para dotarle de respaldo y legitimidad en el tiempo, máxime, ante posibles cambios en la composición del gobierno.

No obstante, parece ser que un factor que incidió en la dispersión de la llamada gran coalición, una vez logrado el objetivo y agotada la causa, tiene que ver con las visiones encontradas que caracterizaron de origen a las dos coaliciones promotoras de corte ciudadano. Ello aunado a la natural desintegración del bloque de oposición en legislativo con motivo de los comicios de 2018 y la renovación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Hecho que parece haber sido determinante en la trayectoria de implementación del instrumento, toda vez que, este no cuenta desde entonces con ninguna base de apoyo social que le permita legitimarse ante la opinión pública frente a la nueva narrativa y estrategia anticorrupción del gobierno en turno, la cual dista mucho de la lógica sistémica, de colaboración y coordinación interinstitucional que define la esencia del Sistema Nacional Anticorrupción.

5.6.2. Las piezas faltantes del instrumento anticorrupción

Con el propósito de tratar de capturar información que pudiera resultar de interés para alimentar la discusión respecto de algunas de las piezas o elementos que pudieran haber faltado en el diseño del instrumento o que hubieran fortalecido aún más el nivel de incidencia de la coalición anticorrupción en beneficio de una mejor implementación en el tiempo, se planteó a las y los entrevistados lo siguiente: ¿Qué faltó en términos de la coalición y el propio diseño del Sistema Nacional Anticorrupción para que no se obstaculizara su implementación? Al respecto, se registraron respuestas como las siguientes de parte de las y los entrevistados de las organizaciones de la sociedad civil:

- *"Faltó, primero, el tener mandatos perentorios para las designaciones, o sea no puede suceder esto de que la designación dependa de alguien a quien no le interesa; segundo, establecer criterios para la idoneidad de las personas que ocupan la titularidad de estas instituciones; tercero, faltó una ley general de profesionalización; y cuarto, candados a los presupuestos para evitar que los debilitarán por ahí, jamás nos íbamos a imaginar este escenario de ahorcamiento".*

- *"Seguramente se nos fueron muchas cosas...yo lo que creo es que un grupo muy académico o muy cívico en su naturaleza no entiende que el diseño institucional es un juego en una partitura que se llama tiempo político y que cuando tú eres un profesional en la política...puedes perder una mano y ganar el juego...las coaliciones del bien tienen un lado muy "naive" y piensan que si ya aprobaste la ley la gente va ir aplicándola al mismo tiempo felices y contentos...no le gustó a la clase política...era demasiado...fue demasiado para nuestra clase política y claro pasó factura...lo que vimos fueron nuestros límites del sistema político, o sea el Sistema Nacional Anticorrupción debe tener un millón de defectos que se podrían corregir si el marco político institucional fuera favorable".*

- *"Una de las cuestiones más importantes tiene que ver con un modelo muy ingenuo de intervención de la sociedad civil...¿Con qué trabaja una instancia de la sociedad civil?...si no tienen un aparato institucional detrás, es decir, si no hay una estructura y recursos con los que pueda funcionar pues, difícilmente, con pura buena voluntad y legitimidad discursiva pues, estaba difícil...inmediatamente lo que empezaron a hacer los Comités de Participación Ciudadana en los estados fue pedir estructura y pedir recursos, que era algo que era contrario al espíritu del modelo del Sistema...ahí empezó a verse cierta fragilidad...La otra, la falta de incorporación de otras agencias gubernamentales en todo lo que es el andamiaje de las distintas entidades anticorrupción, es decir, el hecho de que no estuviera la Unidad de Inteligencia Financiera que, en este gobierno, ha sido la palanca más fuerte de combate a la corrupción...la realidad es que dejaron morir al Sistema".*

- *“Faltaron varias cosas, le sobró ambición, le faltó pragmatismo, le faltó objetivos claros...derivado de la dificultad de asir el fenómeno de la corrupción y traducirlo en procesos administrativos o jurídicos claros y le faltó en el último momento un liderazgo fuerte que lo pudiera conducir por la última etapa [en alusión al último trienio del gobierno de Peña Nieto], como que ahí todo mundo jaló para su lado, todo mundo cantó victoria. Se suponía que quien iba a tener ese rol era el Comité de Participación Ciudadana, pero el Comité se ahogó, lo ahogaron en la burocracia”.*¹⁶⁶

- *“Cometimos varias deficiencias de aprendizaje, estábamos todos en un proceso de entender...la complejidad de la negociación legislativa...nos faltó trabajo político de poder pasar el balón a actores con capacidad de ejecución dentro del Congreso...este también tenía que ser un proyecto de algún nivel de la sociedad política, de los políticos profesionales...y eso no lo vimos o no vimos la necesidad y evidentemente pues el darle tracción a esto adentro se volvió mucho más difícil. La primera etapa es la construcción de la energía social, luego eso te lleva al Congreso y ahí viene la segunda etapa de diseño y negociación política ya mucho más compleja y luego una tercera etapa de implementación, en ese momento era muy difícil intuir cómo serían las siguientes etapas...juntar las firmas era solo el kilómetro 10 de un maratón de 42”.*

Por su parte, algunas de las y los legisladores apuntaron cuestiones como las siguientes:

- *“Faltaron varias cosas. Faltaron políticas públicas verdaderas; dos, faltaron rediseños institucionales; tres, faltó presupuesto y cuatro, voluntad política, más allá del discurso...y también que cada una de las siete sillas hiciera su mejor papel, ninguna tiene mucho que presumir...y quizá, en retrospectiva, lo que sí debimos haber puesto es más leyes de las siete que eran estratégicas, ejemplo, ley de infraestructura, ley de obra pública, ley de compras, entre otras...el 80% de la corrupción viene de la ley de obra pública y ley de compras”.*

¹⁶⁶ El agregado entre corchetes es de mi autoría.

- *"Faltó poner candados para que no se cayera en lo que se cayó porque finalmente parte de la implementación se cayó por cuestiones políticas...no funcionó bien la forma de designar a los magistrados anticorrupción que finalmente no se designaron...faltó establecer reglas claras para que todas estas designaciones se dieran...faltó prever lo que podía pasar y que las cuestiones políticas atoraran la implementación del Sistema...nos sobró un poco de buena fe...fuimos un poco ilusos...el objetivo de esta reforma era ir contra un monstruo enorme pero con un monstruo con muchos brazos y muchos intereses y obviamente teníamos que saber que la implementación no iba a ser nada sencillo...más complicado implementar esta reforma que construirla, justamente por los intereses que tocaba".*

- *"El timing político al final ya no ayudó, o sea, en su momento ayudó para sacar adelante la reforma constitucional, pero luego vino el cambio de Legislatura y entramos ya en la segunda parte del sexenio donde ya más bien se aceleraban los tiempos presidenciales...cuando cambia la Legislatura pues ya había otra correlación de fuerzas, también había ya una situación política previa a una elección presidencial, entonces yo creo que ya todo eso hizo que este tema fuera poco a poco pasando a un segundo plano".*

- *"Faltó voluntad política al no ponerle recursos, capacidades con Peña Nieto, faltó en la etapa posterior ya con López Obrador la coordinación sistémica...faltó de principio que la Unidad de Inteligencia Financiera fuera un brazo articulador...eso es hacia adelante una oportunidad que hay que aprovechar...en esa falta de voluntad política que critico yo de Peña Nieto pues habría que subsanarla con el exceso de voluntad política, por lo menos discursiva, que tiene este gobierno...y del gobierno anterior por lo menos que de dientes para fuera tenía la visión sistémica es lo que ha faltado ahora. Por eso yo creo que es una suerte de síntesis lo que podríamos lograr viendo hacia adelante...si las pudiéramos fusionar...me parecería que ese sería el mejor de los resultados al final del día".*

- *"Faltó correlación de fuerzas porque el presidente pudo poner un fiscal carnal sin problemas por la votación tan fuerte que tuvo en 2018, pudo detener*

el nombramiento de los miembros del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pudo poner una porrista en la Secretaría de la Función Pública...lo que le faltó a esto fue tener contrapesos efectivos en el Congreso a la voluntad presidencial...finalmente con el pasado gobierno se estaba avanzando, se estaba construyendo el Sistema Nacional Anticorrupción, con intereses y pues no iba a ser un día de campo, pero estaba avanzando, ahora simplemente no hay voluntad de que funcione el Sistema Nacional...el presidente no va a hacer nada que pueda contrariar su narrativa”.

- *“El Sistema debe ser sujeto a evaluación...debería haber una especie de revisión y evaluación, los mismos convocantes, los mismos participantes...desde el punto de vista institucional...las aportaciones que surgieron en 2017 fueron muy importantes y valiosas pero las sociedades, las coyunturas, las circunstancias a veces cambian, entonces a la luz de todo eso decir...vamos a evaluar y si aparecieron fenómenos nuevos que en 2017 no se habían considerado pues corregirlos...la única oportunidad de que esto pueda transitar en el tiempo, que pueda trascender como un auténtico Sistema Nacional Anticorrupción tiene que descansar en una evaluación sincera, auténtica...si es que queremos que el Sistema perdure en el tiempo”.*

Como puede verse, existe una suerte de lectura compartida entre ambos segmentos en cuanto algunos de los elementos clave que pudieran haber contribuido a fomentar una mejor implementación del instrumento anticorrupción en el tiempo, siendo los más evidentes, la voluntad política y las capacidades presupuestarias.

Se trata de un hallazgo que tiene un claro correlato con algunos de los argumentos expuestos en el Capítulo 1, en específico, lo referente a los “siete pecados capitales” (pecados políticos, económicos, de gobernanza, legales, organizacionales, de desempeño y de confianza pública) que, de acuerdo con la OCDE (2008,2013), explican el fracaso de muchos de estos instrumentos a nivel global, así como lo relativo a “la paradoja ortodoxa del combate anticorrupción” elaborada por Fritzen (2005).

Al respecto, y sobre el primer punto, si bien de una primera lectura pudiera tal vez no identificarse evidencia precisa sobre el cometimiento de todos los pecados capitales señalados por la OCDE, lo cierto es que, una vez analizado a detalle el caso de estudio puede concluirse que la gran coalición anticorrupción y la clase política en su conjunto incurrió, en mayor o menor medida, y de manera intencional o no, en todos y cada uno de estos.

En cuanto a los pecados políticos y económicos, la evidencia es más que concluyente en cuanto al peso de estas dos variables como ya se apuntó. Con relación a los pecados de gobernanza, es claro que la coordinación entre las siete instituciones que integran el Sistema Nacional Anticorrupción ha sido por lo menos deficiente y que ello se acentuó con el cambio de gobierno, de discurso y de estrategia anticorrupción a nivel federal. Sobre los pecados legales, los diagnósticos existentes son igualmente concluyentes en cuanto al deficiente estado de aplicación del estado de derecho y el sistema de justicia en todo el país.¹⁶⁷ Respecto a los pecados organizacionales, si bien el instrumento anticorrupción se gestó - conceptualmente - a partir de una visión sistémica y de coordinación para atacar las causas estructurales mediante un enfoque de corte más preventivo, ello se desvirtuó hacia el final del proceso de instrumentación mediante la hechura de la reforma legal y el énfasis que al final se dio a la ley de responsabilidades administrativas, así como al enfoque punitivo.

Por otra parte, y por lo que tiene que ver con los pecados de desempeño, igualmente es evidente que las expectativas de la mayoría de los integrantes de la gran coalición se desbordaron de inicio, cargando al Sistema de una enorme responsabilidad, aunado a que las cabezas de todas las instituciones del Sistema no necesariamente eran - o son - las más aptas para la responsabilidad, de acuerdo con la visión de las y los entrevistados; así como al retraso en algunos de los

¹⁶⁷ Por ejemplo, de acuerdo con la última edición del Índice de Estado de Derecho en México elaborado por la organización internacional World Justice Project, existe un claro estancamiento, e incluso un deterioro, en materia de Estado de Derecho a nivel nacional en razón de tres factores: i) el debilitamiento de los contrapesos institucionales a los gobiernos estatales y un cierre del espacio cívico; ii) el deterioro en los sistemas de justicia penal; y, iii) la falta de avances en materia de anticorrupción.

nombramientos y la falta de definición en todas y cada una de las designaciones necesarias. Finalmente, y por lo que tiene que ver con los pecados de confianza pública, señalar que, en lo que es indudablemente la mayor innovación del instrumento, esto es, el Comité de Participación Ciudadana, este nació sin “dientes” ni presupuesto ni una estructura organizacional que le permitiera de inicio cumplir con su encomienda, lo que le ha colocado desde un principio en una posición de franca desventaja en relación a sus seis contrapartes gubernamentales al interior del Comité Coordinador.

Ahora bien, por lo que tiene que ver con “la paradoja ortodoxa del combate anticorrupción”, y como ya se ha sugerido, hay elementos para suponer que el compromiso de la clase política en el poder durante el sexenio del presidente Peña no era del todo real sino simulado y que respondía a la complicada situación del país, con motivo del posicionamiento del problema en la esfera de la macro política y el bajo nivel de apoyo político de su gobierno. Ello en detrimento de un compromiso o convicción real con la causa, con lo cual se vulneró de inicio la etapa de implementación del instrumento anticorrupción.

5.6.3. El devenir del Sistema Nacional Anticorrupción

Para cerrar, y con el propósito de brindar un panorama general sobre el futuro del instrumento anticorrupción, a partir de la visión y el sentir de las y los participantes en el proceso de instrumentación, se les preguntó de manera expresa ¿Qué hacer para que el Sistema Nacional Anticorrupción cumpla el cometido para el cual fue originalmente construido? Algunas de las personas de la sociedad civil, apuntaron lo siguiente:

- *“El objetivo es que permanezca lo básico de aquí hasta 2024 y que en 2024 volvamos a revisarlo en las campañas electorales...replantearse desde el diagnóstico...lo que sí prevalece clarísimamente es la ausencia de una institucionalidad pública deliberadamente...enfocada en la prevención y en el control y eventualmente en la sanción...nos estamos replanteando varias cosas...¿cómo podemos definir, que no está definida, de manera precisa y*

correcta la corrupción? y después, más importante aún, ¿cómo podemos medirla?, porque si no la podemos definir y no la podemos medir en términos operacionales es mucho más complicado encontrar...objetivos e instrumentos de intervención que realmente vayan al corazón de lo que estábamos buscando...hay que volver a pensarlo desde el origen y saber si entramos a esto por la lógica de la rendición de cuentas y de la transparencia como fue originalmente...o desde la lógica estricta de definir y entender a la corrupción y de hacer un esfuerzo conceptual y técnico por desagregarla en sus variables constitutivas...reconocer que fracasó...está latente una coalición que en su momento espero tome fuerza”.

- *“Construir la metodología y los datos que nos permitan crear un nuevo contexto de exigencia, ya no para crear un nuevo Sistema Nacional Anticorrupción...sino para exigir que funcione”.*

- *“Revisar cuál es el mandato de cada Institución, ahí está la Ley, no hay que buscar tres pies al gato, la Ley dice qué tiene que hacer cada uno...hay que dejar que funcione el Sistema...tiene que haber un principio de progresividad”.*

- *“Sí se requeriría una reforma del diseño del Sistema...un replanteamiento del diseño...desde la reforma constitucional, porque ahí es donde está la idea del modelo de la colaboración interinstitucional que, como idea, es una idea virtuosa...si lo que tú tienes es un objetivo con el que todos comulgan, el problema es ¿quién hace que sea el objetivo con el que todos comulgan?...cada quien tiene su propia agenda, entonces ¿cómo haces para privilegiar la agenda digamos colectiva o la agenda de la colaboración? si no tienes un marco lo suficientemente robusto en materia de bases de colaboración que te pueda decir qué es más importante, la base de la colaboración que la acción individual...yo sí creo que el modelo sistémico es un buen modelo pero...tiene que estar muy claro pues los incentivos de la colaboración porque acá no hay incentivo alguno ni institucional ni normativo de la colaboración”.*

- *“Yo lo volvería a repensar totalmente...desde la plataforma constitucional. No funcionó porque tiene pecados originales de diseño...por*

ejemplo, estos híbridos entre ciudadanos que no son y son funcionarios públicos, eso no funciona, necesitas profesionales, un equipo de funcionarios con vocación muy específica, con responsabilidades y mandatos claros, con recursos. Otra cosa que falló fue el diseño presupuestal ¿Cómo queríamos que eso funcionara?... faltan objetivos de política mucho más mensurables. El diseño institucional tendría que ser el resultado de la política, o sea, una vez que tengo la política veo qué instituciones pongo a jugar y en qué parte, acá hicimos el diseño institucional y normativo antes que la política".

Ahora bien, por lo que tiene que ver con las y los representantes del Legislativo, se apuntaron elementos como los siguientes:

- *“Yo le preguntaría a cada una de las siete sillas qué diagnóstico y tratamiento le darían a las cosas y esas las desdoblaría a nivel normativo, ya sea Constitución o leyes secundarias, a nivel de política pública, a nivel de diseño institucional y presupuesto...yo no creo que esté mal diseñado, el problema es que no se ha probado...necesitas estado de derecho, contrapesos y ciudadanía...el problema fundamental es de no aplicación y de no coordinación, el Sistema no existe, es una entelequia, los siete no se coordinan”.*

- *“La oposición debe volver a retomar esa lucha que fue una lucha de la oposición y que hemos dejado un poco de lado...nos dejamos derribar por este discurso de la cuarta transformación que venía con todo a combatir la corrupción y la corrupción sigue estando presente, sigue generando muchas pérdidas para el país, sigue cobrando víctimas y creo que la oposición debería retomar el tema con toda la fuerza...porque tenemos que hacer ajustes al Sistema, se tiene que volver a llamar otra vez a sociedad civil...la sociedad civil se tiene que volver a reagrupar...porque es importante revisar el diagnóstico que tenemos, pero ahora la situación todavía es más grave porque hoy tenemos una dosis importante de autoritarismo...que no escucha a la sociedad civil...volver a hacer esa fórmula, buscar que haya nuevamente la presión de sociedad civil y volver a poner en la agenda de la oposición, no del gobierno, el combate a la corrupción y la revisión*

del Sistema para ver que quedó mal y corregirlo...estamos a tiempo de hacer un ajuste importante...debe ser la gran bandera”.

- *“Quizás, habría que revisar el diseño a la luz de las circunstancias actuales de la situación actual país, ver qué tan viable es todavía ese diseño, si conviene ese diseño, mantenerlo e implementarlo y hacer las modificaciones...o repensarlo también...las instituciones son dúctiles, son flexibles y se tienen que estar repensando y replanteando...podríamos entrar quizás en esa etapa de replantearnos qué tanto, precisamente por los resultados, ha funcionado y ver si conviene mantener textual, literal ese diseño, o tratar de transitar hacia un nuevo diseño para que verdaderamente dé frutos la lucha contra la corrupción...quizás en 2015 pecábamos de optimistas, pero visualizábamos que con ese instrumento podríamos...disminuirla...porque además tienes un gobierno que ha hecho suyo ese discurso, que llegó al poder con ese discurso pero que en la práctica...ha dado pasos completamente contrarios...hay que analizar y hay que evaluar para que sea parte de la agenda legislativa de la oposición”.*

- *“Volverlo a poner a debate en la sociedad civil, el tema de la corrupción requiere un debate nacional...Que se volviera a articular la sociedad civil, tuviéramos un momento sin que la agenda la marque el presidente, poner en contraste esta discusión...veníamos de acá, esto fue lo que nos falló, aquí es donde estamos, presidente nos falta empujar esto, armonicemos el Sistema, pongamos a la Unidad de Inteligencia Financiera en el corazón, buscar que la síntesis se plantee como una necesidad desde la sociedad”.*

- *“Esas distintas expresiones ideológicas o partidistas tienen que encontrar puntos de convergencia...tienen que encontrar las coincidencias...tiene que haber una convergencia, tiene que haber una síntesis de ideas, una síntesis ideológica”.*

A partir de tales declaraciones es que pueden identificarse, al menos, cuatro elementos que tienen eco en ambos sectores. En primer lugar, la evaluación que se sugiere tendría que aplicarse al funcionamiento y al desempeño de cada una de las siete instancias que integran el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que la lectura compartida es que la coordinación ha sido cuando

menos deficiente. En segundo lugar, la necesidad de que se aplique a cabalidad la normativa vigente, de manera que el Sistema pudiera implementarse conforme disponen sus bases legales. Tercero, la falta de mecanismos de origen que permitieran blindar la operación del instrumento hacia el futuro. Y, por último, la importancia que se atribuye a la reactivación del papel de la sociedad civil para el reposicionamiento del tema en la agenda pública y la formación de un nuevo contexto de exigencia social que permitiera revitalizar la discusión. Ello a la espera de que se pudiera construir a la postre una nueva ventana de oportunidad para promover una mejor implementación del instrumento.

Por el contrario, se considera que existe una discusión abierta entre la necesidad, o no, de replantear el diseño del instrumento tal cual fue originalmente concebido, en función de su trayectoria de implementación, los resultados observados y el actual contexto social y político por el cual atraviesa el país. En ese sentido, hay dos posiciones totalmente encontradas, una que se inclina por replantear de fondo el instrumento, incluso desde sus bases constitucionales, a la luz de nuevos diagnósticos, conversaciones y la realidad del país; y otra que apoya el diseño vigente pero que está abierta a su fortalecimiento mediante la incorporación de otras instancias en el seno del Comité Coordinador como lo son, por ejemplo, la Unidad de Inteligencia Financiera a la que se ha hecho tanta referencia a lo largo de esta tesis, o la modificación de algunas otras bases legales, derivado de la experiencia y el aprendizaje de estos primeros años de implementación.

Sin embargo, más allá de todo y a final de cuentas, el consenso casi unánime es que el Sistema Nacional Anticorrupción ha fracasado en sus propósitos, aunque, como ya se apuntó, no necesariamente por una cuestión de diseño conceptual, sino también imputable al contexto político que ha condicionado su trayectoria de implementación; lo que deja claro que el Sistema Nacional Anticorrupción ha sido, en efecto, un instrumento de política pública producto de la tensión entre el diseño y las dinámicas en gobernanza.

Conclusiones

Como se dedujo de la evidencia recogida, y como la mayoría de los esfuerzos anticorrupción en el mundo, el Sistema Nacional Anticorrupción en México surgió a partir de una condición de hartazgo y crisis de representatividad política como consecuencia de la prevalencia, experiencia directa y mayor divulgación de escándalos de corrupción que lastimaron la confianza social durante la primera mitad del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto.

Ello aunado a la conformación de una gran coalición anticorrupción y un particular contexto social, político e institucional o, lo que es lo mismo, acción y estructura, hizo posible construir y poner en marcha todo un entramado constitucional y normativo que dio vida a un particular instrumento de ingeniería institucional y de política pública que sembró grandes expectativas tanto en aquella comunidad de actores circundante, como en distintos sectores de la sociedad mexicana.

Sin embargo, luego de un poco más de seis años de su entrada en operación, dicho instrumento pareciera no ha sido más que una especie de eufemismo legal (de Sousa, 2009), al no contar con el apoyo político necesario para ser funcional, y una suerte de política zombi (Luetjens, 2022) que ha deambulado en el tiempo sin haberse traducido en un solo resultado que se considere sustantivo.

Es así como, esta tesis ha aportado distintos elementos, a partir de la revisión y el análisis histórico-documental y las entrevistas aplicadas a participantes del proceso de selección e instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción, que han permitido entender con mayor profundidad el momento gestacional del instrumento anticorrupción y el porqué de la selección de un diseño tan particular para hacer frente a un fenómeno tan complejo como lo es la corrupción. Siendo esta última, en definitiva, la pregunta central de la presente investigación.

En ese tenor, ha sido posible dar respuesta a otras preguntas de investigación igualmente relevantes, así como dar sustento a la hipótesis central de esta

investigación, tal como se recapitulará en las siguientes páginas a partir de tres apartados específicos.

a. Aportaciones teóricas

En principio, y por lo que tiene que ver con la pregunta central de la tesis, esto es, el porqué de la selección del Sistema Nacional Anticorrupción como el principal instrumento o alternativa de solución para enfrentar el problema, hay que decir que la conjugación de distintos enfoques teóricos en una sola propuesta integradora permitió dilucidar esa cuestión al observar el caso de estudio desde diferentes aristas.

El uso del modelo de secuencias múltiples como la principal base de análisis del caso de estudio permitió observar con precisión cómo convergieron en un momento temporal específico, en dos etapas, tres corrientes independientes que consintieron la apertura de dos ventanas de oportunidad para enfrentar el problema y para lo cual intervinieron distintos factores que resultaron decisivos, tales como los indicadores, los eventos focalizados y la retroalimentación, en el caso de la secuencia de problemas; el estado de ánimo nacional, los grupos de interés y el gobierno, en la secuencia política; o diversas alternativas de solución, en el caso de la secuencia de política pública. Ello aunado al papel decisivo de la participación de los emprendedores de política pública que contribuyeron tanto en el proceso de fijación del problema en la agenda pública, y de gobierno, como en la selección final del instrumento.

El modelo de coaliciones promotoras brindó por su parte la oportunidad de observar con detalle los sistemas de creencias de las distintas comunidades de actores que germinaron durante el curso de acción de los hechos y que fueron determinantes a lo largo de todo el proceso de instrumentación. En particular, las dos coaliciones promotoras de corte ciudadano que constituyeron la columna vertebral de la denominada gran coalición anticorrupción.

Mientras que, el uso del enfoque del equilibrio punteado consintió la posibilidad de analizar la potencial transición hacia un nuevo equilibrio en el combate a la

corrupción en el país con motivo de la entrada en operación del Sistema Nacional Anticorrupción.

b. Hallazgos empíricos

A partir de la conjugación y el análisis de todos estos elementos conceptuales, fue posible concluir que la selección final del instrumento respondió a la lógica del modelo organizacional de bote de basura de Cohen, March y Olsen (1972), toda vez que, en un momento temporal específico, se emparejó el problema de la corrupción con la solución de política pública que se tenía disponible en ese entonces y que respondía, en buena medida, a los diagnósticos y los intereses tanto de los emprendedores de política pública, como de una de las principales coaliciones promotoras que integró la llamada gran coalición anticorrupción. Ello en un régimen de gobernanza muy particular, producto de un inusitado contexto de apertura gubernamental motivado por la agenda de apertura a nivel internacional y el bajo nivel de apoyo político del gobierno en turno.

Ahora bien, con relación al resto de las preguntas de investigación planteadas en un inicio, tales como la pertinencia u oportunidad de esta solución, dada la naturaleza de la problemática y la realidad y funcionamiento del sistema político mexicano, la evidencia sugiere que esta solución no fue ni ha sido consecuente con la realidad social y política del país.

En primer lugar, porque más allá del discurso anticorrupción de la administración peñista y de la clase política en el poder durante aquel sexenio, hay elementos para suponer la falta de un compromiso real y verdadero con la causa y el propio funcionamiento del instrumento por parte de un segmento importante de la clase política que intervino en la selección del instrumento. Situación que se tradujo desde un inicio en la falta de resultados concretos en el corto plazo. Y en segundo, porque se ha dejado constancia en el desarrollo de esta tesis del cambio en la conversación, la narrativa, la visión y la estrategia en el combate a la corrupción del gobierno actual, lo que se ha traducido en la marginación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otro lado, y con relación a la pregunta que se asocia a la innovación que se ha atribuido al diseño *per se* del instrumento, se piensa que la evidencia recogida no es del todo concluyente, ya que si bien el instrumento no puede encuadrarse del todo en la taxonomía de agencias anticorrupción existentes, dado que le distingue del resto el componente y el valor que se asigna a la participación ciudadana, se trata en esencia de un - complejo - sistema de coordinación interinstitucional que se ha venido implementando en el país como un intento de solución, desde hace ya varias décadas, y para el cual no se logró identificar en la literatura evidencia contundente que diera cuenta de su efectividad para dar cauce a cualquier tipo de problema público. Ello refuerza la noción de las ideas de política zombi (Peters y Nagel, 2020; Luetjens, 2022) respecto de la persistente puesta en marcha de ideas de políticas - en este caso, los sistemas de coordinación - para tratar de dar respuesta a problemas públicos de naturaleza diversa cuando no existe evidencia que dé cuenta de su plena efectividad.

Finalmente, y por lo que tiene que ver con la pregunta asociada a su sostenibilidad o perdurabilidad en el tiempo, se dijo que el Sistema Nacional Anticorrupción no ha sido más que una suerte de eufemismo legal y una especie de política zombi con resultados muy discretos, por no decir nulos, en la atención del fenómeno. De modo que, si bien es cierto que el instrumento se ha mantenido en el tiempo desde su puesta en marcha en 2017, ello no implica que, como bien señala Luetjens (2022), este haya sido efectivo o exitoso en sus propósitos ni mucho menos que, como elabora Patashnik (2008), haya recibido el apoyo de las estructuras políticas para su blindaje; se hayan inducido procesos de destrucción creativa; o se hayan generado efectos de retroalimentación positiva, con lo cual el desarrollo e implementación del instrumento se ha visto frustrado, dejándole vulnerable ante cualquier ímpetu reformista que surja en algún momento, como ya se ha intentado en más de una ocasión durante la presente administración federal.

Dicho lo anterior, y por lo que tiene que ver con la hipótesis principal de esta tesis, esto es, que durante el proceso de selección e instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción existió un intercambio o *tradeoff* entre la técnica y la política,

se mostró también que, en efecto, hubo tal intercambio, aunque la balanza se inclinó en sentidos opuestos durante todo el proceso de instrumentación. En un primer momento, esto es, durante la etapa de reforma constitucional, la evidencia fue concluyente en cuanto a que en ese momento fundacional la técnica o el diseño inclinó la balanza a su favor, en un patrón del tipo “impulso de diseño”, o *design push*, según la propuesta de Voß (2007); mientras que, en un segundo momento, es decir, durante la etapa de reforma legal u operativa, la política o la dinámica fue el factor que inclinó la balanza y terminó por configurar el instrumento en un patrón de “arrastre de la dinámica”, o *dynamics pull*, condicionando con ello la trayectoria de implementación del instrumento.

Ahora bien, con relación a las hipótesis de investigación secundarias que igualmente orientaron esta investigación, hubo elementos para respaldar la primera de ellas asociada al modelo de secuencias múltiples, dado que se mostró que los cambios en la agenda son más propensos a suceder si: a) se abre una ventana de oportunidad; b) las secuencias están listas para el acoplamiento; y, c) un emprendedor, promotor, gestor o intermediario de política pública promueve el cambio en la agenda pública.

Por otro lado, y respecto de las dos hipótesis vinculadas al enfoque de coaliciones promotoras, parece haberse encontrado evidencia para la primera de ellas, dado que se mostró que, en efecto, el cambio de los atributos centrales de política de un programa de gobierno requiere de: a) la existencia de perturbaciones significativas externas al subsistema (como los eventos focalizados expresados); y, b) el aprovechamiento de esas oportunidades por parte de la coalición minoritaria al interior del subsistema (es decir, las coaliciones promotoras de carácter ciudadano que integraron la llamada gran coalición anticorrupción). Sin embargo, también hay elementos para sostener la segunda hipótesis que sugiere que los atributos centrales de política pública de un programa de gobierno en una jurisdicción específica, en este caso, el tratamiento de la agenda de combate a la corrupción, no serán significativamente modificados mientras el subsistema de la coalición

promotora que inició el programa (pensando en el partido en el poder) permanezca en el poder al interior de esa jurisdicción.

Por último, y por lo que tiene que ver con la hipótesis asociada al modelo del equilibrio punteado, se considera que la evidencia no fue del todo concluyente derivado de la ambivalencia en las respuestas de parte de las personas entrevistadas, lo que limitó la posibilidad de ofrecer una respuesta clara respecto de la existencia de un cambio de estadio en la lucha anticorrupción en el país con motivo de la entrada en operación del Sistema Nacional Anticorrupción.

c. Implicaciones prácticas

Entre las implicaciones prácticas de esta tesis, destaca lo relativo al estudio de los procesos de selección de instrumentos de política pública, según la propuesta conceptual de Voß (2007), puesto que, el análisis del presente caso de estudio permitió observar que, por un lado, dicho enfoque teórico bien puede ser igualmente aplicado a la fase de diseño o producción de los instrumentos y que, por otro, es posible observar los dos patrones de innovación sugeridos por el autor en un mismo proceso de instrumentación. Situación que además da soporte a la idea de Patashnik (2008) en cuanto a que las reformas deben ser vistas como procesos dinámicos en donde fuerzas políticas opositoras se enfrentan constantemente para defenderlas o socavarlas.

Destaca también el uso de distintos enfoques teóricos en una sola propuesta integradora para analizar un mismo caso de estudio con miras a ofrecer una vista más amplia de los procesos de instrumentación. Así, partiendo de la base que ofrece la teoría de estructuración de Giddens y empleando enfoques que se consideran complementarios en el estudio de los procesos de políticas como los marcos de secuencias múltiples, coaliciones promotoras y equilibrio punteado, fue posible observar distintos aspectos que bien pudieran haberse obviado en caso de haberse empleado solamente un enfoque teórico en particular.

Ello representa una invitación que se hace en esta investigación para analizar otros procesos de instrumentación o selección de instrumentos a partir de planteamientos conceptuales que se estimen complementarios, de modo que pueda ampliarse el conocimiento y entendimiento sobre los mismos. Un ejercicio muy ilustrativo sería, por ejemplo, el uso de la misma propuesta teórica y la puesta a prueba de la hipótesis central del estudio, en otros procesos de instrumentación de políticas públicas anticorrupción en el mundo o en países con condiciones similares a México. Tal es el caso del Perú en donde pueden distinguirse, al menos, dos momentos o grandes programas anticorrupción en donde la balanza entre la técnica y la política pareciera mostrar distintas direcciones. El primero, durante la presidencia de Alejandro Toledo (2001-2006) con la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), y el segundo durante la presidencia de Pedro Kuczynski (2016-2018) con la creación de la Corte Superior de Justicia Especializada en Delitos de Crimen y de Corrupción de Funcionarios (CSJ). Sin embargo, esta es una línea de investigación que se deja abierta para el futuro.

Finalmente, y por lo que tiene que ver con el estado que guarda el Sistema Nacional Anticorrupción, hay que decir que son muy pocas las esperanzas que pueden tenerse en el corto plazo para que su funcionamiento pueda ser otro, de forma que no sea solamente una entelequia como apuntó alguno de los legisladores entrevistados.

No obstante, como ya se dijo con anticipación, no se trata de una condición que pueda ser del todo imputable al diseño *per se* del instrumento, pues la realidad es que más allá de los aparentes fallos que puedan existir en el diseño o en la implementación, la realidad social y política del país es diametralmente distinta a la que se tenía antes del inicio del presente sexenio, en donde las condiciones para el diálogo y la colaboración entre distintos actores (públicos, privados y sociales) eran otras.

Así, al ser el Sistema Nacional Anticorrupción un claro producto del llamado “periodo neoliberal”, de acuerdo con los dichos y el pensamiento de la actual clase política en el poder, y dado que la estrategia anticorrupción del gobierno federal no pasa

necesariamente por la lógica de la coordinación interinstitucional entre todas las instancias potencialmente responsables en el combate a la corrupción, es de suponer que la única salida que tiene el Sistema Nacional Anticorrupción es la de tratar de perdurar en el tiempo, al amparo de la espera de las condiciones que le permitan intentar ser efectivo en sus propósitos. Es decir, a la espera de la construcción de un nuevo contexto de exigencia social y una nueva ventana de oportunidad que le permitan dar la batalla frontal al problema, pero con todas las herramientas a su alcance y un compromiso real con la causa.

En suma, se trata de un problema público no resuelto, cuyo tratamiento debería retomarse - dado su estado y la evolución del mismo - para reformular lo que sea necesario, de forma que se puedan implementar las mejoras y los ajustes que se consideren razonables, a partir del aprendizaje, la retroalimentación, una evaluación a consciencia, el uso de la evidencia y los diagnósticos vigentes y, muy importante, la construcción de una nueva coalición que no se agote ni se disperse al alcanzar el objetivo, sino que se mantenga cohesionada para acompañar y vigilar todo el ciclo de vida del instrumento y la alternativa de solución pues, como la experiencia sugiere, la corrupción es un fenómeno que demanda una atención, tratamiento y responsabilidades compartidas.

Bibliografía

Fuentes primarias

- Código Penal Federal. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n42.pdf>
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141104-V.html#Iniciativa1>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2011. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2011/>
- _____ (2013). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2013/>
- _____ (2015). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>
- _____ (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>
- _____ (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

- _____ (2021). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- _____ (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2011. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2011/>
- _____ (2012). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2012. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2012/>
- _____ (2013). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2013. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/>
- _____ (2014). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2014. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2014/>
- _____ (2015). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2015. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2015/>
- _____ (2016). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2016/>
- _____ (2017). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2017/>
- _____ (2018). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2018. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>
- _____ (2019). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>
- _____ (2020). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>
- _____ (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>
- _____ (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- Ley de la Fiscalía General de la República. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf>

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley General de del Sistema Nacional Anticorrupción.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopgr_2009/LOPGR_abroga_14dic18.pdf
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
https://www.cjf.gob.mx/organosauxiliares/FARSACD/resources/normativa/Ley_Organica_Poder_Judicial_Federacion.pdf
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/transp/pdf/RegInt_ASF_270416.pdf
- Senado de la República. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/04/asun_3232336_20150416_1429301242.pdf
- Senado de la República. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación

Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Dictamen_Anticorrupcion.pdf

Senado de la República. Iniciativa con aval de grupo que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-04-1/assets/documentos/Ini_PAN_Combate_Corrupci%C3%B3n.pdf

Senado de la República. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las Senadoras y los Senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República. https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf

Senado de la República. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas: Puntos Constitucionales; Anticorrupción; Participación Ciudadana y Estudios Legislativos, Primera. https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/reu/docs/Version_131213.pdf

Transparency International (1995). Corruption Perceptions Index 1995. <https://www.transparency.org/en/cpi/1995>

_____ (1996). Corruption Perceptions Index 1996. <https://www.transparency.org/en/cpi/1996>

_____ (1997). Corruption Perceptions Index 1997. <https://www.transparency.org/en/cpi/1997>

_____ (1998). Corruption Perceptions Index 1998. <https://www.transparency.org/en/cpi/1998>

_____	(1999).	Corruption	Perceptions	Index	1999.
					https://www.transparency.org/en/cpi/1999
_____	(2000).	Corruption	Perceptions	Index	2000.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2000
_____	(2001).	Corruption	Perceptions	Index	2001.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2001
_____	(2002).	Corruption	Perceptions	Index	2002.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2002
_____	(2003).	Corruption	Perceptions	Index	2003.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2003
_____	(2004).	Corruption	Perceptions	Index	2004.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2004
_____	(2005).	Corruption	Perceptions	Index	2005.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2005
_____	(2006).	Corruption	Perceptions	Index	2006.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2006
_____	(2007).	Corruption	Perceptions	Index	2007.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2007
_____	(2008).	Corruption	Perceptions	Index	2008.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2008
_____	(2009).	Corruption	Perceptions	Index	2009.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2009
_____	(2010).	Corruption	Perceptions	Index	2010.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2010
_____	(2011).	Corruption	Perceptions	Index	2011.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2011
_____	(2012).	Corruption	Perceptions	Index	2012.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2012
_____	(2013).	Corruption	Perceptions	Index	2013.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2013

_____	(2014).	Corruption	Perceptions	Index	2014.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2014
_____	(2015).	Corruption	Perceptions	Index	2015.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2015
_____	(2016).	Corruption	Perceptions	Index	2016.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2016
_____	(2017).	Corruption	Perceptions	Index	2017.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2017
_____	(2018).	Corruption	Perceptions	Index	2018.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2018
_____	(2019).	Corruption	Perceptions	Index	2019.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2019
_____	(2020).	Corruption	Perceptions	Index	2020.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2020
_____	(2021).	Corruption	Perceptions	Index	2021.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2021
_____	(2022).	Corruption	Perceptions	Index	2022.
					https://www.transparency.org/en/cpi/2022

Fuentes secundarias

Aguilar, Luis (2017). Problemas públicas y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, David (2012). ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Arellano, David, Hernández, Jesús & Lepore, Walter (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 61, pp. 75-106. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357535434001>

- Batory, Agnes (2012). Why do anti-corruption laws fail in Central Eastern Europe? A target compliance perspective. *Regulation & Governance* 6, pp. 66-82. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1748-5991.2011.01125.x>
- Baumgartner, Frank & Jones, Bryan (2009). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank, Jones, Bryan & Mortensen, Peter (2017). *Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking*. In Weible, Christopher & Sabatier, Paul (eds.). *Theories of the Policy Process*, Fourth edition. Routledge
- Becerra, Salazar & Woldenberg (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. Cal y arena*.
- Birkland, Thomas (1997). *After disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas (2006). *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events*. Georgetown University Press.
- Bohórquez, Eduardo (2018). *Por un Sistema Nacional Anticorrupción 2.0*. Letras Libres. <https://letraslibres.com/revista/por-un-sistema-nacional-anticorrupcion-2-0>
- Bouckaert, Geert, Peters, B.G. & Verhoest, Koen (2010). *The coordination of public sector organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave.
- Bourdieu, Pierre (2000). *Propos sur le Champ politique*. Presses Universitaires de Lyon.
- Brinkerhoff, Derick (2000). Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytical Framework. *Public Administration and Development*, 20 (3), pp. 239-252. [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/1099-162X\(200008\)20:3%3C239::AID-PAD138%3E3.0.CO;2-3](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/1099-162X(200008)20:3%3C239::AID-PAD138%3E3.0.CO;2-3)
- Brown, A.J. & Heinrich, Finn (2017). National Integrity Systems – An evolving approach to anti-corruption policy evaluation. *Crime Law Soc Change*, 68, pp. 283-292. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-017-9707-1>
- Buteler, Alfonso (2003). *El control de la corrupción en el derecho comparado: Argentina, España, Francia y México*. Biblioteca nacional de Chile, Serie

- Estudios de Anticipación/CEA/BCN, 2 (16).
https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Control_Corrupcion.pdf
- Casar, María (2015). México: Anatomía de la corrupción. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- _____ (2016). Segunda edición. México: Anatomía de la corrupción. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/anatomia-segundaedicion/>
- _____ (2020). Tercera edición. México: Anatomía de la corrupción. Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional (USAID), Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/02/anatomia-de-la-corrupcion-tercera-edicion.pdf>
- Cejudo, Guillermo & Pardo, María (2016). Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones. El Colegio de México.
- Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques” (2012). Las agencias anticorrupción en el derecho comparado. Documentos de Información y Análisis, Unidad de Análisis de Instrumentos Internacionales. Senado de la República LXII Legislatura.
https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf
- Cobb, R. & Elder, C. (1972). Participation in American politics: The dynamics of agenda-building. Allyn and Bacon.
- Cohen, Michael, March, James & Olsen, Johan (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.
<https://www.jstor.org/stable/2392088>
- _____ (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y Política Pública*, 20 (2), pp. 247-290.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v20n2/v20n2a2.pdf>

- Comisión de Selección SNA (2017). Libro Blanco. Informe del proceso de designación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/LibroBlanco-CS_VersionFinal.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>
- De Sousa, Luís (2009). Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. *Crime, Law and Social Change*, 53, pp. 5-22. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-009-9211-3>
- De Speville, Bertrand (1997). Hong Kong, policy initiatives against corruption, *Development Center Studies*, OCDE.
- Del Castillo, Arturo (2001). El soborno: un marco conceptual para su análisis. *Gestión y Política Pública*, 10 (2), pp. 275-307. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13310205>
- Del Solar, Kia (2020). Corruption and Anti-corruption Agencies: Assessing Peruvian Agencies' Effectiveness. *Honors Undergraduate Theses*. 698. <https://stars.library.ucf.edu/honorsthesis/698>
- Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis (2018). Combate a la corrupción. Estudio de Derecho Comparado de Sistemas Anticorrupción. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-13-18_30ago18.pdf
- _____ (2019). Periodos Ordinarios de Sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Estudio de Antecedentes Constitucionales, Iniciativas presentadas y Derecho Comparado en el Ámbito Interno e Internacional. Cámara de Diputados LXIV Legislatura. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-12-19.pdf>
- Dixit, Avinash. (2018). Anti-corruption Institutions: Some History and Theory. In Basu, K., Cordella, T. (eds) *Institutions, Governance and the Control of*

- Corruption. International Economic Association Series. Palgrave Macmillan.
https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-65684-7_2
- Domínguez, J. Carlos (2011). Windows of Opportunity and Public Policy Coalitions: the Case of a Project for a New Airport in Mexico City from a Historical Perspective. *Secuencia*, 79, pp. 63-87.
https://www.researchgate.net/publication/317476574_Windows_of_Opportunity_and_Public_Policy_Coalitions_the_Case_of_a_Project_for_a_New_Airport_in_Mexico_City_from_a_Historical_Perspective
- Feldman, Martha (1989). *Order without design: Information production and policymaking*. Stanford University Press.
- Fischer, Manuel, Ingold, Karin, Sciarini, Pascal & Varone, Frédéric (2016). Dealing with bad guys: actor- and process-level determinants of the “devil shift” in policy making. *Journal of Public Policy*, 36 (2), pp. 309-334. <https://www-cambridge-org.bucm.idm.oclc.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/dealing-with-bad-guys-actor-and-processlevel-determinants-of-the-devil-shift-in-policy-making/81FAE1C9A099215FDE4CE73157E4B3CE>
- Fritzen, Scott (2005). Beyond “Political Will”: How Institutional Context Shapes the Implementation of Anti-Corruption Policies. *Policy and Society*, 24 (3), pp. 79-96. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(05\)70061-8](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(05)70061-8)
- Garson, G. (2002). Case Study Research in Public Administration and Public Policy: Standards and Strategies. *Journal of Public Affairs Education*, 8 (3), pp. 2019-216. <https://www.jstor.org/stable/40215571>
- Granados, Otto, Puente, Ximena & Betanzos, Eber (2018). *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades I*. Fondo de Cultura Económica.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society: Outline of Theory of Structuration*. University of California Press.
- Gobierno de México (2013). Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013#gsc.tab=0

- Goldstein, Donna & Drybread, K. (2018). The social life of corruption in Latin America. *Culture, Theory and Critique*, 59 (4), pp. 299-311. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14735784.2018.1531816>
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (2016). Informe Ayotzinapa Resumen Ejecutivo. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/ResumenEjecutivo-GIEI.pdf>
- _____ (2022). Informe Ayotzinapa III Resumen Ejecutivo. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. https://www.oas.org/es/CIDH/GIEI/Ayotzinapa/docs/Anexo10_ResumenInformeAyotzinapaIII.pdf
- Heidenheimer, A.J. (1970). *Political corruption: readings in comparative analysis*. Routledge.
- Heilbrunn, John (2004). *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* World Bank Institute. https://omm.org.mx/wp-content/uploads/2020/04/Anti-Corruption-Commissions-Panacea-or-Real-Medicine-to-Fight-Corruption__compressed-1.pdf
- Hellman, Joel, Jones, Geraint & Kaufmann, Daniel (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. World Bank Policy Research Working Papers. <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-2444>
- Herweg, Nicole, Huß Christian y Zohlnhöfer, Reimut (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiplestreams framework. *European Journal of Political Research* 54, pp. 435–449. <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.12089>
- Herweg, Nicole, Zahariadis, Nikolaos & Zohlnhöfer, Reimut (2017). The multiple streams framework: Foundations, refinements, and empirical applications. In Weible, Christopher & Sabatier, Paul. *Theories of the Policy Process*, Fourth edition. Routledge.
- Holmes, Leslie (2019). *¿Qué es la corrupción?* Grano de Sal.
- Howlett, Michael, McConnell, Allan & Perl, Anthony (2016). *Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to*

Policy Cycle Models of Analysis. Australian Journal of Public Administration, 76 (1), pp. 65-79. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-8500.12191>

Huacuja. Sergio (2022). Una visión interdisciplinaria en el combate a la corrupción. Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Desarrollo Institucional. https://sug.unam.mx/docs/publicaciones/libros/vision_combate.pdf

Igartúa, Santiago (2012). El despertar. Revista Proceso, No. 1856, pp. 6-9. https://issuu.com/guerreros2010/docs/revista_proceso_1856_acosado

Independent Reporting Mechanism. México Informe de Avance 2011-2013. Open Government Partnership y Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática CCS-CIESAS. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Mexico%20for%20Public%20Comment.pdf>

Independent Reporting Mechanism. México Informe de Término 2013-2015. Open Government Partnership y CCiudadano. Construcción y articulación de lo público. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Mexico_EOTR_2013-2015_0.pdf

Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (2020). Sobre el combate a la corrupción en México informe país. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA). https://combatealacorrupcion.mx/wp-content/uploads/Sobre-el-combate-a-la-corrupcion-en-Mexico-2020_Reporte-completo-1.pdf

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2016). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Comentada. INAI. https://www.itaipue.org.mx/pnt/documentos/1_Ley_General_de_Transparencia_Comentada.pdf

Integralia consultores & Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2017). Estudio de caso. La Negociación Política de la Ley3de3.

<https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/Estudio-de-Caso-Ley-3-de-3-VF.pdf>

Jenkins-Smith, Hank & Sabatier, Paul (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14 (2), pp. 175-203. <https://www.jstor.org/stable/4007571>

Jenkins-Smith, Hank, Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher & Ingold, Karin (2017). The advocacy coalition framework: An overview of the research program. In Weible, Christopher & Sabatier, Paul. *Theories of the Policy Process*, Fourth edition. Routledge.

Johnston, Michael (1986). The political consequences of corruption: A reassessment. *Comparative Politics*, 18 (4), pp. 459-477. <https://www.jstor.org/stable/421694>

Kingdon, John (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Addison Wesley Longman.

Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.

Lach, Samantha (2017). Contestability and changes in tolerance towards corruption: The formation of an elite-citizen coalition in Mexico. *World Development Report Background Paper*. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/26196>

Lægreid, Per, Randma-Liiv, Tiina, Rykkja, Lise & Sarapuu, Külli (2016). Coordination challenges and administrative reforms. In Hammerschmid, Gerhard, Van de Walle, Steven & Bezes, Philippe (eds.). *Public administration reforms in Europe. The view from the top*. Edward Elgar Publishing.

Lascombes, Pierre & Le Galés, Patrick (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments? From the nature to instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance* 20 (1), pp. 1-21. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

_____ (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.

Lee, Keunyoung & Jung, Kwangho (2018). Exploring institutional reform of Korean civil service pension: advocacy coalition framework, policy knowledge and social innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 4 (14), pp. 1-23.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2199853122003614?via%3Dihub>

- Lindstedt, Catharina & Naurin, Daniel (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31 (3), pp. 301-322. <https://www.jstor.org/stable/25703868>
- Lipset, Seymour & Rokkan, Stein (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Free Press.
- Lizárraga, Daniel, Cabrera, Rafael, Huerta, Irving & Barragán, Sebastián (2015). *La Casa Blanca de Peña Nieto*. Grijalbo.
- López Ayllón, Sergio & Merino, Mauricio (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. Secretaría de la Función Pública. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>
- López Ayllón, Sergio, Merino, Mauricio & Morales, Lourdes (2011). *Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México*. Auditoría Superior de la Federación, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Red por la Rendición de Cuentas. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/RRC_imprensa.pdf
- _____ (2018). *Ensayo sobre el Sistema Nacional Anticorrupción*. En Granados, Otto, Puente, Ximena & Betanzos, Eber (coord.). *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades I*. Fondo de Cultura Económica.
- Luetjens, Joannah (2022). *Reforms that Stick The Politics of Preservation*. Tesis doctoral. Utrecht School of Governance.
- Mazmanian, Daniel & Sabatier, Paul (1983). *Implementation and public policy*. Lanham, MD: University Press of America.
- Makowski, Grzegorz (2016). *Anti-corruption Agencies – Silver Bullet Against Corruption or Fifth Wheel to a Coach? Analysis from the Perspective of the Constructivist Theory of Social Problems*. *Studia z Polityki Publicznej*, 3 (11), pp. 55-77. https://www.researchgate.net/publication/316516052_Anti-corruption_Agencies_-

- Silver_Bullet_Against_Corruption_or_Fifth_Wheel_to_a_Coach_Analysis_from_the_Perspective_of_the_Constructivist_Theory_of_Social_Problems
- Maldonado, Claudia (2016). La evaluación en México: orígenes, características y ¿resultados?. En Pardo, María & Cejudo, Guillermo. Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones. El Colegio de México.
- March, James & Olsen, Johan (1997). El redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y de Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, Diana (2018). Coordinación. En Dussage, Mauricio & Pardo, Maria (eds.). De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
https://www.researchgate.net/publication/328432485_De_los_modelos_a_los_instrumentos_de_reforma_administrativa
- Martínez, Enrique (2018). El desarrollo del combate a la corrupción y la agencia anticorrupción en México. Tesis de Maestría. El Colegio de San Luis.
https://biblio.colsan.edu.mx/tesis/MAPPP_MartinezGaitanEnrique.pdf
- May, Peter (2012). Policy Design and Implementation. En Peters, Guy & Pierre, Jon (eds.), Handbook of public administration. Sage publications, pp. 279-291.
https://sk.sagepub.com/reference/hdbk_pubadmin/n18.xml
- May, Peter (2018). El diseño e implementación de las políticas públicas. En Pardo, María, Dussage, Mauricio & Cejudo, Guillermo (eds.), Implementación de políticas públicas: Una antología. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mazzitelli, Antonio & Hernández, Carlos (2018). La Convención de Mérida y la Reforma de materia de combate a la corrupción en México. En Granados, Otto, Puente, Ximena & Betanzos, Eber (coords.). Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades I. Fondo de Cultura Económica.

- Meagher, Patrick (2002). *Anti-Corruption Agencies: a review of experience*. Banco Mundial.
- Meagher, Patrick (2005). *Anti-Corruption Agencies: Rhetoric versus Reality*. *The Journal of Policy Reform*, 8 (1), pp. 69-103. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1384128042000328950> (30 de abril de 2023).
- Mejía, Raúl & Rojas, Laura (2018). *Federalismos(s) El rompecabezas actual*. Fondo de Cultura Económica.
- Méon, Pierre-Guillaume & Sekkat, Khalid (2005). *Does corruption grease or sand the wheels of growth?* *Public Choice*, 122, pp. 69-97. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-005-3988-0>
- Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio & Cejudo, Guillermo (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Merino, Mauricio (2012). *La segunda transición democrática de México: Esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*. Wilson Center Mexico Institute y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Transicion_Democratica_Merino.pdf
- _____ (2015). *México: la batalla contra la corrupción (una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*. Wilson Center Mexico Institute. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/batalla_contra_la_corrupcion.pdf
- Merino, Mauricio & Morales, Lourdes (2016). *Política pública de rendición de cuentas para México: Una propuesta necesaria*. En Pardo, María & Cejudo, Guillermo. *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. El Colegio de México.

- Merino, Mauricio (2018). Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. Cuadernos de transparencia. No. 26. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. <http://inicio.inai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/CT26.pdf>
- México Evalúa & MacArthur Foundation (2019). De PGR a FGR: Lineamientos hacia la Transición. <https://www.mexicoevalua.org/pgr-a-fgr-lineamientos-hacia-la-transicion/>
- Morales, Federico (2014). El movimiento estudiantil #YoSoy132. Antología hemerográfica. Tesis de Maestría. Universidad Iberoamericana. <http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/015937/015937.pdf>
- Mungiu-Pippidi, Alina (2011). Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned. Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad). <https://www.norad.no/en/toolspublications/publications/2011/contextual-choices-in-fighting-corruption-lessons-learned/>
- _____ (2016). The Quest for Good Governance: Learning from Virtuous Circles. *Journal of Democracy*, 27 (1), pp. 95-109. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-quest-for-good-governance-learning-from-virtuous-circles/>
- Muñoz, Miriam (2021). Anatomía del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Locales. Centro Universitario de Estudios Jurídicos.
- Murillo, Miguel (2019). La Implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en México: Breve Ensayo. *BIOLEX, Revista Jurídica del Departamento de Derecho*, 11 (20), 1-18. Universidad de Sonora. <https://doi.org/10.36796/biolex.v20i0.149>
- Nieto, Fernando (2020). El legado del “sexenio de la corrupción”: los retos del Sistema Nacional Anticorrupción. *Foro Internacional*, LX, 2 (240), pp. 683-715. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2736>

- Nohrstedt, Daniel & Olofsson, Kristin (2016). Review of Applications of the Advocacy Coalition Framework in Swedish Policy Processes. *European Policy Analysis*, 2, (2), pp. 18-42. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.18278/epa.2.2.3>
- Nye, J. S. 1967. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61 (2), pp. 417-427. <https://www.jstor.org/stable/1953254>
- OEA (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp
- OECD (2008). Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of models Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf> (24 de abril de 2019)
- OECD (2013). Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of models: Second Edition Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en> (24 de abril de 2019)
- Olvera, Alberto & Galindo, José (2019). Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local. Universidad Veracruzana, Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. <https://libros.uv.mx/index.php/UV/catalog/book/BI366>
- Pardo, María & Cejudo, Guillermo (2016). Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones. El Colegio de México.
- Pardo, María, Dussage, Mauricio & Cejudo, Guillermo (2018). Implementación de políticas públicas: Una antología. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Patashnik, Eric (2008). Reforms at risk: What happen after major policy changes are enacted. Princeton University Press.
- Peña, Víctor (2011). Combatir la corrupción en el Perú: a diez años de Fujimori. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 51, pp. 211-240. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533683008.pdf>

- Persson, Anna, Rothstein, Bo & Teorell, Jan (2013). Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26 (3), pp. 449-471. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>
- Peschard, Jacqueline (2019). Los retos del Sistema Nacional Anticorrupción en México. Fundación Konrad Adenauer. <https://www.kas.de/documents/266027/8656422/Los+retos+del+Sistema+Nacional+Anticorrupci%C3%B3n+en+M%C3%A9xico.pdf/0819f67b-b56a-59a6-c0eb-f18e0b283765?version=1.0&t=1589508010677>
- Peters, Brainard & Nagel, Maximilian (2020). *Zombie Ideas*. Cambridge University Press.
- Petersen, German (2020). Un modelo de choques e interrupciones de reforma anticorrupción. Evidencia del caso mexicano. *Gestión y Política Pública*, 29 (2), pp. 295-319. <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/775>
- Ponce, Julio (2020). Las agencias anticorrupción. Una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo. *Encuentros Multidisciplinares*, 65. Universidad Autónoma de Madrid. Fundación General. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/702323>
- Pope, Jeremy & Vogl, Frank (2000). Making anticorruption agencies more effective. *Finance & Development*, 37 (2). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/pope.htm>
- Quintero, Ruth (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*, 16 (2), pp. 281-318. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792007000200281

- RRC (2012). Hacia una Política de Rendición de Cuentas (Notas para una deliberación en curso). Red por la Rendición de Cuentas. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/PROPUESTA-RRC.pdf>
- _____ (2016). Informe de actividades 2010-2015. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C & Red por la Rendición de Cuentas. http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/08/Informe_RRC_.pdf
- _____ (sin fecha). Informe de Actividades 2016-2018. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C & Red por la Rendición de Cuentas.
- _____ (2018). Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C & Red por la Rendición de Cuentas. https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf
- Ringeling, A. (2005). Instruments in Four: The Elements of Policy Design. In Eliadis, P., Hill, M. & Howlett, M. (eds.), *Designing Government; From Instruments Choice to Governance*. McGill-Queen's University Press.
- Ríos, Alejandra & Romero, Jorge (2011). La fragmentación institucional de la rendición de cuentas. En López Ayllón, Sergio, Merino, Mauricio & Morales, Lourdes (coords.). *Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México*. Auditoría Superior de la Federación, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Red por la Rendición de Cuentas. https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/RRC_imprensa.pdf
- Ritzer, George (1993). *Teoría sociológica contemporánea*. McGraw Hill.
- Sánchez, José (2021). Análisis comparativo del combate a la corrupción en España y México. Una perspectiva de sus controles y órganos. *Encuentros Multidisciplinares*, 67. Universidad Autónoma de Madrid. Fundación General. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/702682>
- Simon, Herbert (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69, pp. 99-118. <https://www.jstor.org/stable/1884852>

- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press
- Rovira, Guiomar (2012). *La primavera mexicana #YoSoy132, la comunicación y el proceso electoral de 2012 en México*. Fundación Betiko. <http://bit.ly/1yGqfjR>
- _____ (2013). De las redes a las plazas: la web 2.0 y el nuevo ciclo de protestas en el mundo. *Acta Sociológica*, 62. [https://doi.org/10.1016/S0186-6028\(13\)71001-6](https://doi.org/10.1016/S0186-6028(13)71001-6)
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020). *Política Nacional Anticorrupción*. <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>
- Segura, Melissa (2016). *El movimiento #YoSoy132 y su intervención en el proceso electoral del 2012 en México*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/38153/1/T37398.pdf>
- Sekkat, Khalid (2018). *Is Corruption Curable?* Palgrave Macmillan.
- Transparencia Mexicana (2016). *Historia de una reforma: SNA, #3de3 y #Ley3de3*. <https://www.tm.org.mx/reformasna/>
- Transparency & Accountability Initiative (2011). *Opening government. A guide to best practice in transparency, accountability, and civic engagement across the public sector*. <http://freedominfo.org/documents/OGP2011pelimreportFinal%20Document.pdf>
- Ugalde, Luis (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/21.pdf>
- USAID (2018). *El Sistema Nacional Anticorrupción y sus vínculos con el Sistema Nacional de Transparencia*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). https://transparencia.nayarit.gob.mx/admin2/resources/uploads/cespnay/pdfs/MANUAL_TRANSPARENCIA%20Y%20SNA.pdf

- United Nations (2004). United Nations Convention against Corruption. United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
- United Nations Development Program (2014). Anti-corruption Strategies: Understanding What Works, What doesn't and Why? Lessons learned from the Asia-Pacific region. UNPD Publishing. <https://www.undp.org/thailand/publications/anti-corruption-strategies-understanding-what-works-what-doesn%E2%80%99t-and-why-lessons-learned-asia-pacific-region>
- Valenzuela, Rafael (2020). El poder ciudadano en la gobernanza del sistema anticorrupción de México. *Revista De Gestión Pública*, 8 (1), pp. 107-140. <https://doi.org/10.22370/rgp.2019.8.1.2191>
- Varas, Cristian & Machuca, Nicolás (2021). Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de Chile. *Gestión y Política Pública*, 30 (3), pp. 81-114. <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/961>
- Weible, Christopher & Sabatier, Paul (2017). *Theories of the Policy Process*, Fourth edition. Routledge.
- World Justice Project (2022). Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022. <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2021-2022/>
- Vasani, Dolar (2013). Cómo mejorar la experiencia en OGP: lecciones de los países integrantes de OGP. The OGP Civil Society Hub. <https://transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/2017/07/INI-2013-003.pdf>
- Villoria, Manuel & Jiménez, Fernando (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Reis* 138, pp. 109-134. <https://reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=2300>

- Villoria, Manuel (2015). La corrupción en España: rasgos y causas esenciales. Cahiers de Civilisation Espagnole Contemporaine, 15. <http://journals.openedition.org/ccec/5949>
- Voß, Jan-Peter (2007). Designs on governance: development of policy instruments and dynamics in governance. Tesis Doctoral. Universidad de Twente.
- Zabaleta, Dionisio (2016). Regímenes de gobernanza, trayectorias gubernativas e instrumentos de gobierno: la participación ciudadana en los sectores urbanos de São Paulo y la Ciudad de México. Tesis Doctoral. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Zepeda, Pedro (2017). El pacto por México; un intento de gobierno de coalición. Cuaderno de Investigación, 32, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3495>

Anexos

Anexo 1: Conversión de los principales elementos que se evaluaron de los enfoques teóricos seleccionados

Elementos a evaluar Modelo MSF	Reactivos del cuestionario asociados
<p>1. La existencia simultánea de distintos procesos o secuencias en el proceso de reforma (problemas, política y política pública), así como la existencia de elementos particulares en el desarrollo de cada una de estas, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Secuencia de problemas: Indicadores, eventos focalizados, procesos de retroalimentación. b. Secuencia política: Estado de ánimo nacional, grupos de interés, gobierno. c. Secuencia de política pública: Distintas alternativas de política pública y selección de aquella que cumplió con elementos como viabilidad técnica, aceptabilidad de su valor, aquiescencia pública y viabilidad financiera. <p>2. La convergencia entre secuencias y la apertura de una ventana de oportunidad para el avance de la reforma.</p> <p>3. La intervención de algún(os) emprendedor(es), promotor(es), gestor(es) o intermediario(s) de política pública en el acoplamiento o convergencia entre secuencias.</p>	<p>1. ¿Qué elementos contribuyeron a posicionar el tema anticorrupción en la agenda pública, principalmente a partir de 2012?</p> <p>2. ¿Consideras que, la convergencia de todos estos elementos favoreció la activación de una verdadera discusión pública para buscar resolver el problema?</p> <p>2.1. ¿De no haber existido alguno de estos elementos, la discusión pública igualmente hubiera prosperado en la reforma de 2015?</p> <p>3. ¿Existieron actores, grupos o coaliciones en concreto que contribuyeron a posicionar el tema anticorrupción en la agenda pública?</p> <p>3.1. ¿Fue decisiva su participación?</p>

<p>4. La selección del instrumento anticorrupción a partir de un proceso de selección de bote de basura.</p>	<p>3.2. ¿De no haber existido dicha participación, la discusión pública igualmente hubiera prosperado en la reforma de 2015?</p> <p>4. ¿Qué determinó la selección del SNA como “el” instrumento anticorrupción?</p> <p>4.1. ¿Quién fue el principal promotor del SNA?</p> <p>4.2. ¿Consideras que, en el proceso de selección/negociación del instrumento pesó más el entorno político que el propio diseño o configuración de este? ¿o viceversa?</p> <p>4.3. En caso afirmativo, ¿cómo crees que el entorno político afectó el diseño del instrumento?</p> <p>4.4. ¿En el proceso de selección/negociación se concedieron algunos elementos “técnicos” en beneficio de la aprobación de la reforma de 2015?</p>
Elementos a evaluar Modelo ACF	Reactivos asociados
<p>1. La conformación de una (o más de una) coalición promotora que permitió agregar a multitud de actores (estatales y no estatales) en torno a la agenda anticorrupción.</p> <p>2. Los sistemas de valores y creencias de cada una de las coaliciones promotoras.</p>	<p>Abordada en el bloque previo.</p> <p>2. ¿Cuáles fueron las características distintivas de dichos grupos o coaliciones?</p> <p>2.1. ¿Cuáles fueron las mayores diferencias o puntos de acuerdo entre los grupos que se conformaron de cara al proceso de negociación/selección del instrumento anticorrupción?</p>

<p>3. En el tratamiento de la problemática existió mayor consenso sobre aspectos centrales de esta que sobre aspectos secundarios (diseño del instrumento). La(s) coalición(es) negoció(aron) aspectos secundarios antes que aspectos centrales.</p> <p>4. La intervención decisiva del(los) emprendedor(es), promotor(es), gestor(es) o intermediario(s) de política pública en la conducción del cambio.</p>	<p>3. ¿Dichos elementos fueron centrales o secundarios? En relación con el diseño del instrumento</p> <p>Abordada en el bloque previo.</p>
Elementos a evaluar Modelo PET	Reactivos asociados
<p>1. La existencia de un monopolio de política pública en torno al tratamiento de la agenda anticorrupción.</p> <p>2. El rompimiento de dicho monopolio de política derivado de la participación de actores no estatales (proceso de retroalimentación positiva).</p> <p>3. La transición hacia un nuevo equilibrio, esto es, un nuevo <i>statu quo</i> en la lucha anticorrupción (proceso de cambio no incremental).</p>	<p>Abordada con el conjunto de los reactivos.</p> <p>Abordada con el conjunto de los reactivos.</p> <p>3. ¿Crees que hubo un verdadero cambio de fondo en el tratamiento de la lucha contra la corrupción a raíz de la creación del SNA? O, dicho de otra manera, ¿crees que transitamos como país a un nuevo estadio o equilibrio en la lucha anticorrupción?</p> <p>3.1. En caso afirmativo, ¿en qué sentido?</p>

Anexo 2. Cuestionario aplicado a las personas entrevistadas

1. ¿Qué elementos contribuyeron a posicionar el tema anticorrupción en la agenda pública, principalmente a partir de 2012?
2. ¿Consideras que, la convergencia de todos estos elementos favoreció la activación de una verdadera discusión pública para buscar resolver el problema?
3. ¿De no haber existido alguno de estos elementos, la discusión pública igualmente hubiera prosperado en la reforma de 2015?
4. ¿Existieron actores, grupos o coaliciones en concreto que contribuyeron a posicionar el tema anticorrupción en la agenda pública?
5. ¿Quiénes los integraron?
6. ¿Cuáles fueron las características distintivas de dichos grupos o coaliciones?
7. ¿Fue decisiva su participación?
8. ¿De no haber existido dicha participación, la discusión pública igualmente hubiera prosperado en la reforma de 2015?
9. ¿Qué determinó la selección del SNA como el instrumento anticorrupción?
10. ¿Quién fue el principal promotor del SNA?
11. ¿Consideras que, en el proceso de selección/negociación del instrumento pesó más el entorno político que el propio diseño o configuración de este?
¿o viceversa?
12. En caso afirmativo, ¿cómo crees que el entorno político afectó el diseño del instrumento?
13. ¿En el proceso de selección/negociación se concedieron algunos elementos “técnicos” en beneficio de la aprobación de la reforma de 2015?
14. ¿Dichos elementos fueron centrales o secundarios? En relación con el diseño del instrumento
15. ¿Cuáles fueron las mayores diferencias o puntos de acuerdo entre los grupos que se conformaron de cara al proceso de negociación/selección del instrumento anticorrupción?

16. ¿Crees que hubo un verdadero cambio de fondo en el tratamiento de la lucha contra la corrupción a raíz de la creación del SNA? O, dicho de otra manera, ¿crees que transitamos como país a un nuevo estadio o equilibrio en la lucha anticorrupción?
17. En caso afirmativo, ¿en qué sentido?
18. ¿Qué hizo que la coalición que se conformó en torno al tema desapareciera?
19. ¿Qué faltó en términos de la coalición, y el propio diseño del SNA, para que no se obstaculizara su implementación?
20. ¿Qué hacer para que el SNA cumpla el cometido para el cual fue originalmente construido?

Anexo 3. Listado de personas entrevistadas en orden cronológico

1. Fernando Rodríguez Doval. Diputado Federal por el PAN en la LXII Legislatura y Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales. Entrevista realizada el 11 de junio de 2021.
2. Alejandro González Arreola. Co-fundador y Director General de Gestión Social y Cooperación (GESOC A.C.) y Presidente del Comité Directivo Global del *Open Government Partnership*. Actualmente es Director del Programa de Estado de Derecho del *World Justice Project* México. Entrevista realizada el 15 de junio de 2021.
3. Mauricio Merino Huerta. Coordinador del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas del CIDE y de la Red por la Rendición de Cuentas de México. Actualmente es Director del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Entrevista realizada el 18 de junio de 2021.
4. Jacqueline Peschard Mariscal. Presidenta del CPC del SNA en 2017. Actualmente es profesora e investigadora del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entrevista realizada el 18 de junio de 2021.
5. Marcela Torres Peimbert. Senadora por el PAN en la LXII y LXIII Legislatura y Secretaria de la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana en ambas Legislaturas. Entrevista realizada el 18 de junio de 2021.
6. Fernando Belaunzarán. Diputado Federal por el PRD en la LXII Legislatura e Integrante de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción. Entrevista realizada el 18 de junio de 2021.
7. Marco A. Fernández. Investigador asociado y Coordinador del Programa de Anticorrupción y Educación de México Evalúa. Entrevista realizada el 21 de junio de 2021.
8. Juan Carlos Romero Hicks. Senador por el PAN en la LXII y LXIII Legislatura. Actualmente es Diputado Federal por el mismo partido. Entrevista realizada el 21 de junio de 2021.
9. Angélica de la Peña. Senadora por el PRD en la LXII y LXIII Legislatura e integrante de la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana en la primera Legislatura. Entrevista realizada el 22 de junio de 2021.
10. Enrique García Burgos. Senador por el PRI en la LXII y LXIII Legislatura y Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales en ambas Legislaturas. Entrevista realizada el 25 de junio de 2021.

11. Lourdes Morales Canales. Directora de la Red por la Rendición de Cuentas. Actualmente es Directora de Vinculación del Instituto del IIRCCC del CUCEA de la Universidad de Guadalajara. Entrevista realizada el 28 de junio de 2021.
12. Ma. del Pilar Ortega Martínez. Senadora por el PAN en la LXII y LXIII Legislatura y Secretaria de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, en la primera Legislatura. Entrevista realizada el 28 de junio de 2021.
13. Armando Ríos Piter. Senador por el PRD en la LXII y LXIII Legislatura, Secretario de la Comisión de Gobernación e Integrante de la Comisión de Puntos Constitucionales en la primera Legislatura. Entrevista realizada el 30 de junio de 2021.
14. Eduardo Bohórquez. Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana. Entrevista realizada el 2 de julio de 2021.
15. Sergio López Ayllón. Director General del CIDE. Actualmente es profesor del mismo Centro. Entrevista realizada el 22 de julio de 2021.
16. Juan E. Pardinás. Director General del IMCO. Actualmente es Director Editorial General del periódico Reforma. Entrevista realizada el 13 de septiembre de 2021.