

El Sistema Nacional Anticorrupción como política pública para reconfigurar al Estado de derecho

The National Anticorruption System as a public policy to reconfigure the rule of law

Fecha de recepción: 13 de marzo de 2017

Fecha de aceptación: 31 de agosto de 2018

*Gabriel Pérez Pérez**

*Mario C. Chavarría Suárez**

RESUMEN

El 18 de julio de 2016 se promulgó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) con el objetivo de establecer políticas públicas para la coordinación entre las autoridades de todos los niveles de gobierno en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción (Secretaría de Gobernación, 2016). Frente al desencanto social con la política y la democracia, el debilitamiento de la soberanía estatal y el descrédito en el ejercicio de la función pública, nos preguntamos ¿Cómo funcionan las políticas públicas de nueva generación? Considerando nuestro pasado presidencialista autoritario ¿Cuál es el papel del Poder Legislativo Federal en el diseño e implementación de este tipo de políticas? ¿Qué tipo de proceso legislativo se da cuando se discute de manera incluyente un tema tan complejo como la corrupción? Estas preguntas forman parte de una agenda de investigación social que promueve el Estado de derecho y el mejoramiento de las democracias actuales.

PALABRAS CLAVE: Estado de derecho, democracia, legislación, corrupción, ciudadanía.

ABSTRACT

On July 18, 2016, the National Anti-Corruption System General Law was promulgated with the objective of establishing, among other things, public policies for coordination between authorities at all levels of government in the prevention, detection and punishment of acts of corruption. Faced with social disenchantment with politics and democracy, the weakening of state sovereignty and discrediting the exercise of the public function, we ask ourselves, How do the new generation public policies work? Considering our authoritarian presidential past. What is the role of the Federal Legislative Branch in the design and implementation of these types of policies? What kind of legislative process occurs when an issue as complex as corruption is discussed in an inclusive manner? Questions that are part of a social research agenda that promotes the rule of law and the improvement of current democracies.

KEY WORDS: Rule of Law, democracy, legislation, corruption, citizenship.

* Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa, México. Correo-e de contacto: gpperez@correo.cua.uam.mx

INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en uno de los mejores contextos para explicar el proceso de diseño e implementación de una política que debió adoptarse en México varias décadas atrás: un llamado Sistema Nacional, que por lo menos en su etapa inicial y en términos semánticos, se asemeja más a un mecanismo que agrupa distintas y numerosas instituciones para funcionar en torno a dos objetivos en común: prevenir y sancionar la corrupción en México. En la medida en que este conjunto de reglas y principios normen de manera cotidiana, la interacción social encajará, entonces sí, como un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que de forma racional y ordenadamente contribuye a disminuir la utilización de la función pública y de sus recursos en beneficio de intereses privados o individuales.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las Políticas Públicas de Nueva Generación en Latinoamérica deben dirigirse hacia los tres problemas más grandes de la región: la pobreza, la desigualdad y el cambio climático.¹ Después de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que debieron cumplirse hace tres años, y en el marco de la Agenda 2030 para

el Desarrollo Sostenible se deben promover las acciones legislativas, las reformas institucionales y el fortalecimiento cultural que faciliten el avance hacia el progreso multidimensional, que incluye 17 tareas prioritarias e impostergables (PNUD, 2016).²

Nos concentramos en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 16 (PNUD, 2016), que se traduce en perseguir la paz, la justicia y lograr instituciones fuertes; especialmente, nos interesa lo que tiene que ver con promover el Estado de derecho; la reducción sustancial de la corrupción y el soborno en todas sus formas, con la creación de instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles; con la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la sociedad; y con garantizar el acceso público a la información.

El Estado de derecho y el combate a la corrupción son considerados en el orden internacional como herramientas necesarias para atender la pobreza y la desigualdad en Latinoamérica. Tal es su importancia que han sido incluidos como metas a alcanzar —por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la cual México forma parte— en un periodo de 12 años a partir del 2018.

¹ Algunas líneas académicas de investigación explican que el déficit de las democracias contemporáneas se debe, en gran parte, al abuso de los derechos civiles y políticos, a los altos niveles de criminalidad y de violencia, a la corrupción y a los altos grados de pobreza y desigualdad. De ahí el interés de organismos internacionales en promover la consolidación de gobiernos libres y eficaces; por dirigir el interés de las dimensiones electorales y procedimentales, hacia las dimensiones sustantivas de la democracia (Magen y Morlino, 2009).

² Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de manera general, son los siguientes: 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Salud y bienestar; 4. Educación de Calidad; 5. Igualdad de género; 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminante; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria, innovación e infraestructura; 10. Reducción de las desigualdades; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsables; 13. Acción por el clima; 14. Vida submarina; 15. Vida de ecosistemas terrestres; 16. Paz, justicia e instituciones sólidas; y 17. Alianzas para lograr los objetivos.

El caso del SNA es un ejemplo paradigmático en la creación de este tipo de políticas públicas. La descripción general de su contenido en el siguiente apartado tiene el propósito de contextualizar tres preguntas de investigación (APARTADO III) que surgen a partir del ODS, y que persigue la paz, la justicia e instituciones fuertes, lo cual, ubica al Poder Legislativo como nuevo protagonista, facultado para incorporar temas de la agenda política internacional y para sentar las bases de coordinación y colaboración entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en dos tareas concretas: prevenir y sancionar la corrupción (APARTADO IV).

El proceso legislativo para la generación del SNA (APARTADO V) da cuenta de las distintas etapas que abarcan desde posturas ideológicas plasmadas en ofertas programáticas de los partidos políticos con representación en el congreso; compromisos adquiridos mediante instrumentos internacionales; foros de consulta abierta con organizaciones de la sociedad civil y especialistas en materia anticorrupción, hasta la emisión de una propuesta final que se convierte en mandato constitucional para la república y sus entidades federativas, cerrando un ciclo de interacción institucional con inclusión social y nuevas formas democráticas de participación.

La creación de un sistema nacional que tiene como objetivo fundamental combatir la corrupción, así como la atención de la agenda global para mejorar las democracias contemporáneas, contribuyen ampliar el catálogo de derechos ciudadanos. En el apartado VI se argumenta que el Estado de derecho tiene que ver no sólo con el debido proceso legal para la creación de leyes, instituciones y políticas, sino con el ejercicio real que la ciudadanía hace de sus derechos fundamentales sin restricción, involucrando a otras dimensiones de la democracia. De ahí la consideración de que el SNA como política pública signifique una oportunidad para reconfigurar al Estado de derecho en su conjunto, porque además

del ámbito institucional en el marco de la división de poderes y niveles de gobierno, se requiere un nuevo tipo de relación con la sociedad.

La aportación que se pretende es explicar a partir de la integración de iniciativas legislativas con diferentes concepciones sobre lo que debe ser el Estado de derecho y el servicio público; de la modificación integral de distintos ordenamientos jurídicos; del trabajo coordinado entre secretarías de estado y de la creación de organismos ciudadanos en colaboración con autoridades. Se puso a funcionar el engranaje institucional para crear al SNA. De acuerdo con el PNUD, el combate a la corrupción e instituciones fuertes son acciones necesarias para atender y reducir, en el mediano plazo, los niveles de pobreza y desigualdad. Cabe decir que el SNA es nuevo en su tipo y el primero que se genera en México y América Latina con esas dimensiones, por lo que es importante conocer el proceso mediante el cual se diseñó e implementó.

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, como disposición legal y vigente, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Sin embargo, el proceso de discusión y aprobación inició el 15 de noviembre de 2012 en el Senado de la República, a partir de un conjunto de iniciativas legislativas presentadas por senadores de los grupos parlamentarios de los partidos: Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, pero también con la opinión de funcionarios públicos, magistrados, auditores e integrantes del sistema de procuración de justicia mediante un foro de análisis que tuvo lugar el 5 de febrero de 2013; así como con la participación de organizaciones ciudadanas relacionadas con

los temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, en un segundo foro realizado el 12 de febrero del mismo año; en su conjunto, originaron las reformas y adiciones de seis artículos constitucionales.³

En términos generales, el SNA establece los principios, las bases generales y las políticas públicas para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, y hechos de corrupción,⁴ así como para la fiscalización y control de recursos públicos. La finalidad de esta instancia es establecer, articular y evaluar la política en la materia, cuyos principales propósitos son:

- Establecer las directrices básicas que definen la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; y

- Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público (Secretaría de Gobernación, 2016).

Para ello, se promulgaron y reformaron seis instrumentos jurídicos:

- Ley General de Responsabilidades Administrativas: para detallar las responsabilidades administrativas y obligaciones de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimoniales, de conflicto de intereses y fiscal;
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción;
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa: para crear al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena;

³ Artículos 73, fracción XXIX-H; 107, fracción V, en su primer párrafo e inciso b); 109; 113; 114, tercer párrafo, y 116, fracción III, quinto párrafo, y se adiciona el artículo 73, con una fracción XXIX-V, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción. Proceso en el cual participaron de manera inicial las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Gobernación, Anticorrupción y Participación Ciudadana y Estudios Legislativos Primera (Senado de la República, 2016).

⁴ La Constitución general y la Ley del SNA disponen la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción. Las entidades federativas están obligadas a modificar su constitución y leyes secundarias para crear sus propios sistemas anticorrupción con la participación de las autoridades municipales. Dada la complejidad que representa el análisis de cada uno de los 32 sistemas locales y considerando que la voluntad política en los estados responde a incentivos diferentes que a nivel federal, el interés de este artículo se concentra en el sistema nacional, como caso paradigmático en el perfeccionamiento del Estado de derecho y de las posibles mejoras en las condiciones democráticas en el país.

- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: para crear la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción;
- Código Penal Federal: para establecer las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares; y
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: fortalecer la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate de la corrupción.

Una de las principales características del SNA es que se concibe como un mecanismo ciudadano para prevenir y castigar la corrupción; para eliminar trámites innecesarios y transparentar la contratación de obras públicas. Coordinar actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno a través de dos comités: Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana;⁵ así como investigar y sancionar casos de enriquecimiento ilícito en los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo hayan adquirido sin poder justificar.

Se contemplan facultades que buscan prevenir los actos de corrupción a través de Códigos de Ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación utilizando instrumentos como la Plataforma Digital Nacional, conformada por el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.

De acuerdo con la ley promulgada, el SNA está conformado por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana,⁶ que se coordinarán entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad pública (Secretaría de Gobernación, 2016).

El Consejo Nacional para la Ética Pública está conformado por el presidente de la República (quien lo preside), el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los presidentes de las mesas directivas 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.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) podrá investigar las faltas administrativas graves y los hechos de corrupción; si ésta determinara la existencia de una probable responsabilidad administrativa o penal, podría promover las acciones procedentes ante cualquier autoridad competente para imponer sanciones.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa contará con autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Además de la ASF, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Tribunal Federal serán los responsables de auditar el uso de los recursos públicos e investigar, con las más amplias facultades, posibles actos de corrupción.

⁵ Los cuales se integraron y funcionaron a partir de abril de 2017. Disponibles en: cpc.org.mx/

⁶ Hasta la fecha el Consejo Nacional para la Ética Pública no se ha integrado.

Aunque el presidente de la República puede nombrar y remover a secretarios de Estado, en el caso de la SFP, el titular propuesto tendrá que ser ratificado por el Senado de la República. La ASF podrá investigar el uso de los recursos provenientes de las participaciones federales, que son repartidos entre los estados.

No obstante, uno de los grandes temas que quedó fuera de discusión es que el presidente de la República no podrá ser acusado por actos de corrupción o conflictos de interés, sino sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, dejando una laguna en el sistema de transparencia y rendición de cuentas que se intenta poner en marcha.

Sin embargo, el SNA, como política pública nacional, se diseñó bajo el objetivo de prevenir y sancionar la corrupción en los tres niveles de gobierno. Para lograrlo se involucraron otras dimensiones de la democracia que tienen que ver con mecanismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, de rendición de cuentas no sólo entre instituciones, sino entre ciudadanía y gobierno, así como el mejoramiento del estado de derecho en casos de corrupción, enriquecimiento ilícito o uso indebido de la función pública en torno a intereses individuales o de grupo. La modificación integral del marco normativo, por su parte (seis leyes federales) permitió la atribución de facultades que en conjunto facilitan el acceso a la justicia y evitan la impunidad en la comisión de este tipo de delitos. Asimismo, se crearon nuevos mecanismos de participación ciudadana a través de comités directamente involucrados con la investigación y sanción de la corrupción.

Si bien es cierto que se han detectado posibles omisiones o limitantes –como en el caso de actos de corrupción por parte del presidente de la Repúbli-

ca–, es importante destacar que se incluyeron como objeto del SNA, a figuras representativas del poder político en México, como líderes de sindicatos, de partidos políticos, legisladores e incluso, particulares que incurran en faltas administrativas graves o hechos de corrupción.⁷

EL SNA CON LA POSIBILIDAD DE CONVERTIRSE EN POLÍTICA PÚBLICA DE NUEVA GENERACIÓN

Con base en lo anterior, el debate que se generó no sólo en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino en la sociedad, en el ámbito intelectual, en la investigación académica y en organizaciones nacionales e internacionales, en torno al SNA, abrió la puerta sobre un tema que parecía estar fuera del interés gubernamental. Dicha discusión, al margen de las modalidades o detalles de los cambios en la norma jurídica, lo que plantea de fondo es la necesidad de reforzar el papel del Estado de derecho, dimensionar sus alcances y mejorar el ejercicio cotidiano de la ciudadanía en condiciones democráticas.

Si consideramos el conjunto de problemas por los que atraviesa nuestro sistema político, como el desencanto general con la política y la democracia, el debilitamiento de la soberanía estatal y el descrédito en el ejercicio de la función pública, la implementación del SNA se presenta como una oportunidad no sólo para reconfigurar al Estado de derecho, sino para fortalecer el Estado mexicano en su conjunto mejorar las condiciones democráticas y construir ciudadanía participativa (Attili, 2013).

Sin embargo, dicho esfuerzo se quedará corto si a la par del SNA no se implementan otras disposiciones que de manera integral aporten para la

⁷ Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos del 108 al 114. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

consolidación de nuestra democracia. Sin menoscabo de los resultados que pueda tener el combate a la corrupción, hace falta fortalecer también la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la competencia política y la respuesta del gobierno a las demandas sociales.⁸

La búsqueda de la igualdad y libertad como principios de la democracia mexicana exige más allá de los mecanismos procedimentales o formales que se utilizan, por ejemplo, en el SNA; y es justamente en el marco de la agenda de investigación sobre políticas públicas que podemos encontrar una metodología adecuada para afianzar los avances ya alcanzados y frenar posibles retrocesos.

Después de la breve descripción que pretende darles el contexto general del proceso, del contenido y de los objetivos por los cuales fue concebido el SNA, es importante destacar la oportunidad que se tiene para convertir una política pública nacional, en el instrumento idóneo para contribuir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo menos (como se menciona en páginas anteriores), con el que se busca la paz, la justicia e instituciones fuertes a través del estado de derecho, del combate a la corrupción en todos los niveles de gobierno, de la inclusión social, de la participación ciudadana y de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Un proceso que inició como parte de una agenda legislativa, a partir de exigencias sociales y de grupos empresariales organizados en materia de combate a la corrupción, hace pertinente preguntar ¿Cuál es el papel del Poder Legislativo Federal en el diseño e implementación de este tipo de políticas?

(APARTADO IV). Considerando nuestro pasado presidencialista autoritario ¿Qué tipo de proceso legislativo se da cuando de manera incluyente se discute un tema tan complejo como la corrupción? (APARTADO V) ¿Cómo funcionan las políticas públicas cuando asumen las necesidades de una nueva generación e incorporan mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana? (APARTADO VI). Subrayando la necesidad de ampliar la agenda de investigación social que contribuye a mejorar las condiciones de las sociedades latinoamericanas, nos proponemos abordarlas en las siguientes páginas.

AGENDA LEGISLATIVA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante las últimas dos décadas, la importancia del Poder Legislativo Federal en México se ha fortalecido, convirtiéndolo en un actor fundamental para la generación de nuevas leyes e instituciones que contribuyen en el caso del SNA, para reforzar al Estado de derecho y en consecuencia, para atender las crecientes condiciones de desigualdad y de pobreza en el marco de una agenda global para la democracia.

En la actualidad, votar, legislar, juzgar y administrar son considerados procesos de decisión pública. Desde el punto de vista ideal, la decisión debería ser producto del cálculo objetivo que identifique la mejor opción, vinculada a un proyecto de gobierno con sus propios procedimientos y reglas y

⁸ Después de alcanzar un alto grado de eficiencia técnica y procedimental de las democracias electorales en América Latina y México, se resalta la necesidad de fortalecer otras dimensiones, que en conjunto permiten evaluar su desempeño en torno al cumplimiento gradual de un conjunto de derechos ciudadanos: Rendición de Cuentas Electoral e interinstitucional; Competencia entre partidos; Participación; Estado de derecho; Respeto pleno de derechos que tienen que ver con el principio de libertad; Igualdad política, social y económica; y Responsividad, es decir, satisfacción ciudadana con las respuestas de gobierno (Morlino, 2014).

como un acto “libre” ejecutado por el decisor, cuyo destinatario es la sociedad. Sin embargo, de acuerdo con Tommasi (2006), en la realidad las decisiones son resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, movilizan, etc., es decir, la decisión pública son producto de la conciliación de intereses que participan en una sociedad plural y como tal, los actores que intervienen buscan imponer sus objetivos. Uno de los escenarios propicios para llevar a cabo dicha actividad es el poder legislativo.

En este sentido, *las decisiones legislativas* como decisiones colectivas, al tiempo que concilian intereses sociales y políticos de corte coyuntural, son decisiones cuya base se definen en términos de *objetivos nacionales y/o* permanentes plasmados en la Constitución. Por su parte, las políticas públicas, sean cursos de acción, o como menciona Lowi (1972), Políticas Públicas institucionales⁹ son los mecanismos de acción del Estado, desarrollados por el gobierno a través de procesos por los cuales *la sociedad se organiza*. En esta concepción se encuentran integradas instituciones como el Poder Legislativo, el gobierno (Secretarías de Estado) y el Poder Judicial, instituciones que rigen, fijan, modifican o transforman las reglas o normas que tutela el estatus de personas físicas y morales, y el régimen jurídico de sus bienes y derechos.

Esta postura ubica a las políticas públicas institucionales dentro de una perspectiva dinámica. Las instituciones se reforman, se crean o se modifican

en un proceso complejo donde participan distintas instancias que se traducen en el proceso de reforma constitucional y/o normativa.

Para llevar a cabo dicho proceso, el Poder Legislativo tiene un papel importante, pese a que para algunos autores, como Ferrano (2006), *la influencia es sobre todo informal*, es ahí donde los acuerdos, la negociación o incluso las coaliciones se construyen como intercambios de concesiones (Lahera, 2004). Dentro de este intercambio, el papel del legislativo, además de constituir ese marco informal, el congreso representa el marco formal para conocer demandas, influir en la agenda del gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar la correlación de fuerzas políticas para decidir, aprobar el presupuesto para las políticas públicas y monitorear la implementación de las mismas, en conjunto podemos decir que las decisiones legislativas forman parte del *ciclo de las políticas públicas*.¹⁰

En el ciclo de las políticas institucionalizadas se reconoce la participación de actores institucionales como el Ejecutivo y el Legislativo, así como la sociedad civil—en tanto actores no institucionales—, pero que convergen en la decisión legislativa de acuerdo con la capacidad de integración de canales de participación ciudadana más o menos abiertos o vinculatorios (marcos normativos de la participación); así como a la capacidad de incidencia de los propios grupos en términos de sus propios intereses: particulares si se trata de grupos

⁹ Las *políticas públicas institucionales* son aquellas que tienen por objeto principal la promoción, la transformación o la desagregación de instituciones del Estado. El objeto central de este tipo de políticas afectará directamente a una institución o un sistema de instituciones, destacando su aspecto institucional, tiende a provocar regularidades y permanencias en el carácter del régimen, en la acción del gobierno y en el comportamiento de la sociedad (Quermonne, 1985).

¹⁰ Tal es la aportación de las legislaturas a las políticas gubernamentales, que Rosenbloom (2001) considera para el congreso norteamericano que el control operativo sobre la burocracia le permite intervenir de forma activa en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

de presión o asistenciales o colectivos que incluye a grupos académicos o profesionales que coadyuvan o proporcionan información retrospectiva y prospectiva de las políticas, así como del conocimiento que poseen para integrarse al proceso de argumentación e influir en la elaboración, gestión o interpretación de las políticas públicas.

En suma, las políticas públicas están siempre impregnadas de decisiones legislativas, donde de manera informal o formal, encuadran la participación de actores facultados, como los legisladores y sus partidos políticos; el ejecutivo y sus cuerpos administrativos y la sociedad civil representada por los grupos de presión, o grupos profesionales y/o académicos, cuyo propósito es influir, modificar, alterar, transformar, regular e incluso construir políticas donde el dominio no sea sólo gubernamental.

Es decir, el congreso contribuye a elaborar políticas que afectan el funcionamiento del conjunto del gobierno en tres dimensiones: 1. A través de las *políticas públicas de control* o políticas que vigilan e intervienen en el funcionamiento del gobierno mediante la rendición de cuentas horizontal, de parte del Ejecutivo hacia el Poder Legislativo, así como en la creación de órganos encargados de auditar tribunales judiciales, que resguardan los derechos humanos, o cualquier otro procedimiento de rendición de cuentas; 2. *Políticas públicas regulatorias*, como aquellas que alteran el comportamiento ciudadano en términos sociales, económicos, políticos, de medio ambiente e incluso valores; y 3. Las *políticas públicas constituyentes* como aquellas que modifican al régimen político y/o administrativo.

Retornando a la pregunta: ¿Cuál es el papel del Poder Legislativo Federal en el diseño e implementación de este tipo de políticas? Encontramos que el Senado de la República, como cámara de origen –y la Cámara de Diputados como parte del

Congreso de la Unión–, tienen mayor potencial para generar políticas institucionalizadas y principalmente, políticas públicas de nueva generación que atiendan los principales problemas del país. El caso del SNA, no sólo por su proceso institucional, sino de apertura a las demandas de la sociedad y de organizaciones civiles en materia anticorrupción, es un ejemplo de que los instrumentos legislativos se pueden transformar en acciones reales que modifican la forma de organización política e impactan sobre las condiciones de la democracia. La agenda política internacional en el contexto de una democracia globalizada abrió la posibilidad de reconfigurar al Estado de derecho en México, por ejemplo, a partir del combate a la corrupción, pero se mejoraron colateralmente, mecanismos de fiscalización de recursos públicos, de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas y eliminación de lagunas legales que propiciaban climas de impunidad. Por eso es importante conocer sus diferentes etapas.

ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO PARA LA GENERACIÓN DEL SNA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Del análisis e investigación sobre el origen y contenido del SNA, se identifican cinco etapas, que van desde la presentación de iniciativas legislativas por parte diferentes partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión; la incorporación de los instrumentos internacionales, que obligan al país a legislar en materia anticorrupción; la apertura a la participación ciudadana y organizaciones de la sociedad civil en la materia, hasta la discusión y aprobación del dictamen final que se concretó en la Ley General del SNA y que entró en vigor en julio

de 2016. En las siguientes páginas se resaltan las características más importantes de cada una de ellas:¹¹

Etapa 1. Propuestas de los distintos grupos parlamentarios para abordar la problemática de la corrupción en México.

Resaltando que la corrupción ha debilitado los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad, se reconoce que ha disminuido las posibilidades de crecimiento económico, ha alejado inversiones productivas del país y ha sido una de las causas de la propagación del narcotráfico y de la crisis de seguridad pública que vive México. La corrupción además de ser un problema ético, es un obstáculo para el desarrollo.

En conjunto, las distintas iniciativas de ley coincidieron en que el abuso del poder público y la impunidad, propiciados por una democracia disfuncional, han provocado que prácticamente cualquier servidor público tenga incentivos para realizar acciones u omisiones en su deber público con miras a obtener un beneficio privado. Ante los escándalos de endeudamiento de estados y municipios, licitaciones fraudulentas, concesiones pactadas, sindicatos opacos, aduanas ineficientes, guarderías sin medidas de seguridad y un conjunto de leyes laxas, el fenómeno de la corrupción distorsiona el funcionamiento de los órganos del Estado y de sus servidores públicos: la corrupción deslegitima a las instituciones públicas, genera vicios en la gestión pública, incrementa los niveles de desigualdad, presiona para la creación de legislaciones y políticas públicas inapropiadas e ineficaces, y profundiza la

distribución inequitativa de recursos públicos y de un gasto ineficiente.

Etapa 2. Estudio de los modelos anticorrupción propuestos en el conjunto de las iniciativas presentadas y su viabilidad.

Las iniciativas propusieron la creación de órganos constitucionales autónomos para combatir a la corrupción por diferentes vías: instituir una Comisión Nacional Anticorrupción; la creación de una Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción; la implementación de un Instituto Nacional Anticorrupción y Control con una Fiscalía Especial a su cargo; así como la creación de órganos similares en las entidades federativas y sus municipios. Sin embargo, la diferencia esencial entre los modelos propuestos descansa en la institución facultada para sancionar hechos de corrupción, ya sea en el ámbito administrativo, en el ámbito penal o ambos. Al final de esta etapa, el modelo del SNA adoptó tanto las sanciones administrativas como penales para prevenir y sancionar la corrupción.

Etapa 3. Estudios de derecho comparado y revisión de los compromisos adquiridos por México a través de instrumentos internacionales.

Esta etapa es interesante porque gran parte de las motivaciones para aprobar mecanismos anticorrupción tienen su origen en instrumentos internacionales. Los intereses de una economía global con mercado internacional han obligado a nuestro país a mejorar las condiciones de inversión extranjera y

¹¹ 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, presentado el 13 de diciembre de 2013 (Senado de la República, 2016).

a elevar las garantías sobre los bienes financieros. Entre los más importantes se encuentran:

- La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada por el Consejo de la OCDE el 23 de mayo de 1997. Mediante esta recomendación los países miembros acordaron establecer de coordinación para disuadir, prevenir y combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en relación con las transacciones comerciales internacionales. Intenta prohibir y penalizar el pago de sobornos para la obtención de negocios internacionales, así como fomentar buenas prácticas y estándares en materia de compras gubernamentales, requisitos contables, auditorías externas y controles internos de las empresas;
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 4 de diciembre de 2000 y de la cual México fue sede de la Conferencia de Alto Nivel para su firma del 9 al 11 de diciembre de 2003 en la ciudad de Mérida, Yucatán. Lo anterior, a partir de la gravedad de los problemas y amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. Sus objetivos se basan en la promoción y fortalecimiento de medidas para prevenir y combatir la corrupción; en la cooperación internacional y la asistencia técnica, incluida la recuperación de activos; así como en la obligación de rendir cuentas

y en la debida gestión de los asuntos y bienes públicos; y

- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, adoptada el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, la cual reconoce el alcance global de la corrupción y, por tanto, la necesidad de contar con un instrumento multilateral para combatirla eficazmente. Advierte que la corrupción no puede ser combatida bajo la perspectiva represiva sino que es necesario adoptar medidas preventivas a través de la modernización de las instituciones públicas para identificar las causas y condiciones que dan origen y fortalecen la corrupción. Y algo importante, es que reconoce no sólo el compromiso del Estado en su conjunto sino además la activa participación de la sociedad civil.

Este conjunto de instrumentos internacionales aplicados en el proceso legislativo para dar forma al SNA, muestra la importancia y la influencia que durante las dos últimas décadas han cobrado organismos internacionales, no sólo en materia económica, sino para promover la construcción de instituciones eficientes y en general, la consolidación de las democracias en el marco de las economías globalizadas.

Etapa 4. Inclusión de las posturas y opiniones de expertos, especialistas y representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Como resultado de la realización de dos foros con la participación de funcionarios, expertos en la materia y ciudadanía, se coincidió en que la corrupción es un fenómeno complejo y multicausal, por lo que su combate requiere una atención integral, que priorice

la prevención, antes que las acciones punitivas. A manera de diagnóstico, se presentaron las siguientes conclusiones:

- La estructura institucional en materia de combate a la corrupción presenta altos índices de descoordinación y fragmentación en materia de transparencia (a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información); de fiscalización (a cargo de la ASF); de responsabilidades (a cargo de la Procuraduría General de la República y de la SFP); de evaluación (a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social); y de finanzas públicas (establecido por el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos y contabilidad gubernamental);
- Ausencia de la cultura de la denuncia, en parte por el temor a las consecuencias de hacerlo y por la falta de confianza en las instituciones responsables de velar por la legalidad;
- Insuficiente infraestructura institucional para prevenir, investigar y perseguir la corrupción;
- Débil marco jurídico de responsabilidades, principalmente en lo que se refiere a las conductas delictivas relacionadas con la corrupción y su adecuada acreditación;
- Carga de trabajo excesiva en los tribunales correspondientes. Los tribunales administrativos están saturados de asuntos, principalmente, fiscales. De ahí que los casos de responsabilidades sean relegados. Por su parte, los del Poder Judicial, si bien, ya cuentan con tribunales en materia penal y administrativa, en la práctica la promoción de juicios de amparo saturan su actividad;
- Debilidad en el sistema de documentación y archivo de las acciones de gobierno. No existe un archivo eficiente para documentar y organizar las principales decisiones públicas a fin de permitir a los órganos fiscalizadores reconstruir el proceso de toma de decisiones en materia de contratos, licitaciones, compras y adquisiciones, obras públicas, etc. y con ello verificar que éstas se hicieron apegadas a derecho;
- Exceso de trámites o de discrecionalidad de los servidores públicos para autorizarlos, para lo cual se promulgó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), con la intención de reducir trámites innecesarios e incrementar la competitividad nacional; y
- Debilidad en los sistemas de contratación, de permanencia y de estímulos de los servidores públicos. Los especialistas consideraron que la legislación del servicio profesional de carrera no está permitiendo atraer y retener a los mejores perfiles al servicio público. Por naturaleza, las instituciones gubernamentales operan con recursos humanos en su mayor parte, de ahí la importancia de que los mecanismos de ingreso promuevan la incorporación de personas éticas, profesionales y responsables.

Etapa 5. La presentación del dictamen final que dio forma y organizó al SNA como ahora lo estamos conociendo.

Pese a las diferencias ideológicas y programáticas entre los partidos políticos, en el dictamen final se logró coincidir en que la corrupción es un fenómeno social, multifactorial y político muy complejo.

Por lo mismo, requiere un conjunto de medidas y de acciones en múltiples frentes para su combate efectivo. Una reforma integral contra la corrupción, como lo sugirieron los académicos, los especialistas y los representantes de la sociedad civil y de diversas instituciones gubernamentales, tenía que incorporar los dos enfoques más importantes:

1. Enfoque preventivo
 - Con controles y sanciones que desalienten la corrupción;
 - Transparencia en las acciones gubernamentales;
 - Con incentivos para que los servidores públicos no se corrompan; y
 - Participación ciudadana para monitorear y fiscalizar de manera permanentemente al gobierno.
2. Enfoque punitivo
 - Con la coordinación de instancias responsables de fiscalizar, supervisar y controlar las funciones y el presupuesto públicos;
 - Con adecuados y eficaces instrumentos persecutorios para sancionar actos de corrupción;
 - Marco jurídico claro, preciso y severo contra la corrupción en todas sus modalidades y espacios; y
 - Persecución y sanción de la corrupción en el sector privado, que vaya contra el corruptor y contra el corrompido.

Cada una de las etapas muestra de manera breve el fortalecimiento del Congreso de la Unión para legislar sobre problemas de relevancia nacional, pero que se insertan en una agenda política internacional que muestra las grandes dificultades de las democracias latinoamericanas para su desarrollo y/o consolidación. En este caso, el combate a la

corrupción se ha considerado como prioridad por las consecuencias que ésta genera en los índices de pobreza y desigualdad, pero como se menciona en la introducción, existen otras 16 necesidades que se pretenden resolver para el 2030. Por ello, el SNA es un ejemplo de los alcances y limitaciones que pueden tener las políticas públicas de nueva generación, ya sea en cuanto al Estado de derecho, en la participación ciudadana o en la competencia política. El asunto relevante, es que este tipo de procesos abiertos obligan de alguna manera, a la reconfiguración política e institucional que en ocasiones genera resistencias.

Por ejemplo, a poco más de dos años de su entrada en vigor, el SNA no ha podido integrar su estructura operativa al cien por ciento. En agosto de 2018, además del Consejo Nacional para la Ética Pública, que no se ha conformado, existen nombramientos que no se han realizado: la ratificación de 18 magistrados anticorrupción por parte del Senado de la República, el Fiscal General de la República y la Fiscalía Anticorrupción.

A partir de su creación, el SNA ha enfrentado diferentes coyunturas que dificultaron su integración óptima y que implican vacíos legales entre lo que marca la constitución y la ley, con respecto a las facultades institucionales para cumplirlas. El encono entre las distintas fuerzas políticas en medio de un proceso electoral que por sus dimensiones y resultados ha pasado a la historia de la democracia mexicana, puede ser una explicación, pero también, una posibilidad de que entrando el nuevo gobierno federal se integre en su totalidad. En México, aún persiste la promesa de un Estado Democrático de Derecho. Si el objetivo es construir democracia, hay que construir ciudadanía.

REFLEXIÓN FINAL

La relación entre democracia y Estado de derecho en países en vías de desarrollo como el nuestro, tiene un contexto global que se identifica claramente a partir de la década de los ochenta y de los noventa, en el marco de un nuevo orden mundial y mercado internacional que afectan en cierta medida la vinculación entre estado y sociedad.

Con la llegada del neoliberalismo como nueva doctrina económica del capitalismo, se implementó un cambio radical en cuanto a la función y tareas de los estados nacionales, reduciendo al máximo su intervención no sólo como reguladores de sus mercados y sectores productivos internos, sino como últimos responsables de la formulación e implementación de políticas económicas, relegando el control del capital a la llamada “mano invisible” del neoliberalismo económico, cuyo postulado fundamental se basó en la oferta y la demanda de bienes y servicios como moderadores de las relaciones de capital.

La rectoría que tenían los estados nacionales de su economía se trasladó hacia las grandes empresas multinacionales (Borja, Jordi; Castells, Manuel, 1997).

Las democracias del siglo XXI no han conseguido satisfacer las expectativas ciudadanas sobre algunos de los procedimientos, contenidos y resultados del sistema político (Martínez González, 2009). La ciudadanía parece estar insatisfecha con sus resultados; no atribuyen impacto positivo en sus condiciones de vida, de trabajo, ni en sus perspectivas de futuro personal y familiar. Aunque la mayoría de los ciudadanos siguen considerando a la democracia como el mejor sistema político, un segmento significativo estaría dispuesto a sacrificar las libertades políticas a cambio de mejores resultados económicos. A lo que se agrega la generalizada decepción, cuando no abierto rechazo, a los partidos

políticos y legisladores por los pobres resultados de sus gobiernos surgidos de procesos de alternancia (Alcocer, 2009). Pero ¿Cómo se inserta el SNA en este contexto global? Para entender las variantes de la relación entre estado, democracia y sociedad, debemos tener presentes las siguientes consideraciones:

- La economía global limita la soberanía de los estados a través de organizaciones supranacionales en función de una división internacional del trabajo, que a su vez, demanda altos índices de obediencia y conformidad de sus respectivas sociedades;
- Un margen de acción limitado de los estados para generar instituciones y/o políticas públicas, genera una tensión permanente entre capitalismo y democracia, reflejada esencialmente, en los efectos negativos de la economía global y el surgimiento de grupos sociales que se oponen mediante nuevas formas de protesta y mecanismos de participación;
- La democracia como forma de gobierno, es el eje que regula y norma la relación entre estado y sociedad, abriendo o cerrando la posibilidad de modificar la acción del estado a través de instrumentos de representación, de tutela de derechos y satisfacción de demandas (Santos, 2007).

Ya sea para insertarse en la economía global, para lograr la transformación económica, o para limitar o modificar las acciones de los estados nacionales, la sociedad debe ser considerada como la pieza fundamental que determina el tipo de relación entre estado, democracia y estado de derecho.

En el caso de México, encontramos que en pleno siglo XXI, al igual que en el resto de América Latina, el principal problema de la democracia es la desigualdad (Morlino, 2012) que va creciendo a la par de problemas económicos generados por políti-

cas económicas que están ancladas en concepciones del mercado y la competencia, pero sin promover ni fomentar lazos de solidaridad ni justicia social. En este tipo de democracia inequitativa,¹² como la mexicana, las distancias sociales y económicas entre subgrupos de la población aumentan constantemente en lugar de declinar.¹³

No obstante, también se observan nuevas formas de participación y de protesta social que buscan, en algunos casos con éxito, limitar o modificar las acciones de gobierno en sus estados. Ya sea con objetivos bien delimitados o agendas temáticas: grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de la sociedad civil o ciudadanos organizados de manera espontánea, se manifiestan en torno a las deficiencias de la democracia o en coyunturas electorales; denuncian actos de corrupción, de violencia o ineptitud de sus gobernantes, e incluso, utilizan los instrumentos jurídicos internacionales disponibles para llegar hasta las últimas instancias internacionales con las cuales los gobiernos adquirieron compromisos y obligaciones a través de convenios.

La corrupción en México, además de ser un fenómeno complejo y multicausal, encuentra una de sus explicaciones en la experiencia de un sistema político presidencialista autoritario y con partido hegemónico, en donde el poder del presidente no tenía límites ni controles, aún con la existencia de los poderes judicial y legislativo, con partidos de oposición y elecciones regulares pero no competitivas.

Como característica de las democracias de reciente instauración, la corrupción política es la que tiene mayor impacto sobre la generación de

desigualdad económica y social, pues las políticas e instituciones públicas que debían estar destinadas para su atención, son las más susceptibles a prácticas corruptas. De acuerdo con Laurence Whitehead (2006), los dos mecanismos más importantes para controlar el poder desmedido de la riqueza privada son: el gobierno de la ley y derechos civiles y políticos de la ciudadanía, ambos ausentes –cuando más limitados– durante más de setenta años en la conformación del sistema político mexicano.

Así, el Estado de derecho se convierte en una herramienta que puede ser utilizada por la sociedad en general, no sólo para denunciar actos de corrupción, sino para hacer exigibles las garantías individuales mediante su participación activa, responsable e informada. El SNA con todo y sus limitaciones, puede ser un catalizador importante de este tipo de participación a través de los comités de Coordinación, de Participación Ciudadana y del Consejo Nacional para la Ética Pública (cuando funcione), siempre y cuando se acompañe de otras dimensiones democráticas, como la rendición de cuentas, la responsividad, la participación o la competencia política.

¹² Morlino define ocho tipos de democracia sin calidad: Ineficiente, Irresponsable, Pasiva, Bloqueada, Ilegítima, Reducida, Inequitativa y Mínima. Para efecto de la argumentación, se retoma la definición de democracia inequitativa, sin excluir otras características de la democracia mexicana que pueden estar contenidas en las otras definiciones (2012: 38-41).

¹³ En un país como México, con más de 70 millones de personas en condiciones de algún tipo y grado de pobreza, un solo varón se ha ubicado en los últimos años, como parte de las tres personas más ricas del mundo.

REFERENCIAS

1. Alcocer, J. V. (2009), “La calidad de la democracia”, en *Examen*, año XX, vol. 172, p. 84.
2. Attili, A. (2013), “Repensar al Estado para consolidar la democracia”, en *Temas Selectos de la Teoría Política Contemporánea*, México, Ediciones y Gráficos Eón, S.A de C.V, pp. 237-262.
3. Borja, Jordi, Castells, Manuel (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, S.A.
4. Ferrano, A. E. (2006), “Control Parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 8, pp. 80-111.
5. Lahera, P. E. (2004), *La política y las políticas públicas*, Santiago de Chile, CEPAL.
6. Lowi, T. J. (1972), “Four Systems of policy, politics and choice”, in *Public Administration Review*, vol. 32, núm. 4, pp. 298-310.
7. Magen, A. y Morlino, L. (eds.) (2009), *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring democracy?*, New York, Routledge.
8. Martínez González, V. H. (2009), “Partidos Políticos y Calidad de la Democracia. Notas para un nuevo debates”, en *Apuntes Electorales*, año VII, núm. 35.
9. Morlino, L. (2012), “Observando las diferentes calidades de la democracia”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. I, núm. 1, pp. 9-48.
10. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016), *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, México, PNUD.
11. Quermonne, L. (1985), “Les politiques institutionnelles. Essai d'interpretation et de typologie”, en *Traité de Sciences Politiques*, Paris, PUF.
12. Rosenbloom (2001), “Whose bureaucracy is thi, anyway? Congress 1946 answer”, *Political Science and politics*, pp. 773-777.
13. Santos, B. d. S. (2007), “Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política subalterna”, en *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Anthopos, pp. 7-28.
14. Secretaría de Gobernación (2016), *Diario Oficial de la Federación*, disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=10&day=26>, consultado el 26 de octubre de 2016.
15. Senado de la República (2016), *Senado de la República LXIII Legislatura Segundo Año de Ejercicio*, disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php>, consultado el 26 de octubre de 2016.
16. Tommasi, S. (2006), “La política de las políticas públicas”, en *Política y Gobierno*, Segundo Semestre, vol. XIII, núm. 2, pp. 393-416.
17. Whithead, L. (2006), “Sobre la Corrupción Política”, en *Metapolítica ¿Por qué se pervierten las democracias? Laberintos de la Corrupción*, vol. 10, núm. 45, pp. 53-65.