

Política anticorrupción: hacia el modelo multi-agencias en México

Anti-corruption policy: towards the multi-agencies model in Mexico

Enrique Martínez Gaitán¹

Resumen: Las agencias anticorrupción son entes creados con el objetivo de atender el fenómeno de la corrupción, estas instituciones están dotadas de poderes ya sea de represión y/o prevención de la corrupción, en este orden el Sistema Nacional Anticorrupción SNA, es un cuerpo de instituciones en cuya estructura surge un cuerpo de rectoría y coordinación el cual cuenta con las características y funciones ejecutivas de un modelo de agencia anticorrupción.

Abstract: Anti-corruption agencies are entities created with the objective of addressing the phenomenon of corruption, these institutions are endowed with powers of either repression and / or prevention of corruption. In this order, the “Sistema Nacional Anticorrupción” (SNA) is a body of institutions in whose structure a governing and coordination body emerges, which has the characteristics and executive functions of an anti-corruption agency model.

Palabras clave: Políticas; Corrupción; Anti-corrupción; SNA; ACAs

Introducción

A finales de los años 90's el Estado mexicano sufre una serie de transformaciones en materia de combate a la corrupción derivada de la política internacional, misma que coadyuvo con la política doméstica, transformando paulatinamente la estructura organizacional y política del Estado mexicano. Pero es en el año 2012 cuando inicia una política frontal contra la corrupción, desarrollándose así un entramado jurídico-institucional que conformó un ente complejo, llamado el Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que hoy implica una serie de retos en el desarrollo de la política, organización y estructuras del combate a la corrupción en México.

¹Licenciado en Derecho. Maestrante en el Posgrado de Asuntos Políticos y Políticas Públicas del Colegio de San Luis A.C. Programa de Estudios Políticos e Internacionales, Línea de investigación Procesos, actores e instituciones políticas, correo:henrrymtz15@gmail.com

1.- Que es corrupción y anticorrupción

1.1.- Corrupción

Etimológicamente corrupción es una palabra que proviene del latín “Corruptio”, la cual se compone por un prefijo, un verbo y un sufijo. El prefijo “con” se traduce como unión o colaboración, el verbo “rumpere” significa partir, romper, hacer pedazos, destrozar estallar y el sufijo “tio” que indica una acción u efecto.

Por lo cual de inicio la palabra señala la acción u el efecto de romper o hacer pedazos una unión o colaboración, lo cual se liga a la existencia de un acuerdo o un marco de creencia que norma las actuaciones de las personas que conforman la unión o colaboración, por ende, la palabra señala un acto desleal o traición hacia un marco de normatividad que guía la interacción social.

Sin embargo, se trata de un concepto muy amplio y el hecho de dotarlo de tipos y características lo hace más denso para viajar o describir, puesto que los conceptos que relacionan a la corrupción con las palabras, poder, dinero, ingreso, conductas, funciones, maximizar, funcionario, etc., son conceptos con un bajo nivel de abstracción, como señala Sartori “las [...] conceptualizaciones específicas, de hecho, configurativas: aquí la denotación se sacrifica a la precisión de la connotación” (Sartori, 1970: 1041).

Por ende, un concepto más útil o móvil es aquel cuyo grado de connotación y denotación se ubica en una escala media de abstracción, sin embargo, el elemento público agrega un elemento de complejidad y coherencia puesto que se habla de faltas y daños en detrimento de los intereses públicos y no privados.

El siguiente es un concepto con escala media de abstracción.

La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extra posicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado. (Garzón, 2003: 30)

Aquí el concepto implica tres actos indispensables para hablar de que lo que sí es y de lo que no es corrupción: el primero es un cuerpo normativo ya sea social, moral o jurídico, puesto que “no es posible hablar de corrupción sin hacer referencia simultánea al marco normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad calificada de corrupta” (Garzón 1997: 42); el segundo elemento es el decisor, es decir la persona que realiza un papel relevante para el sistema social, y el tercer elemento es, la o las personas que tratan de obtener un beneficio o ganancia, con la comisión del acto corrupto.

Del último elemento se podría señalarse que existe una posición desde el enfoque racional puesto que si se habla de un beneficio entonces se estaría hablando de un acto de cálculo, sin embargo, Garzón es consciente de este hecho y señala a un sujeto activo el cual soborna o extorsiona de allí la escisión entre racionalidad y necesidad de realizar el acto, o en otras palabras la realización de una actuación corrupta no obedece siempre al intercambio consensuado, sino que en determinadas circunstancias la actuación corrupta surge por la amenaza clientelar o por la amenaza del uso de la fuerza.

El hecho de que el combate a la corrupción requiera de un concepto *lato sensu*, estriba en la necesidad de que un concepto muy específico no permite hablar de corrupción en la administración pública de forma idónea, puesto que las actividades de esta última son diversas y usualmente los conceptos ordinarios sobre corrupción no van más allá del señalamiento de la utilización de la función pública para beneficio económico personal.

1.2.- Anticorrupción

No existe una definición consensuada sobre lo que sería anti corrupción, sin embargo, podemos señalar claramente que se trata de un prefijo y una palabra, el prefijo “anti” indica lo opuesto o que lucha contra algo, y por corrupción pues encontramos que se trata de la transgresión de un marco normativo por parte de uno o varios decisores con el objeto de generar una ventaja o ganancia para él o para otro a cambio de una contra prestación, en detrimento del bien o servicio público.

Por lo cual podemos señalar que anti-corrupción se trata de acto(s) público(s), que tienen por objeto la creación de políticas, normas o programas cuyo objeto busca: prevención, reducción, investigación, restricción, persecución, cumplimiento, enjuiciamiento, reparación o

sanción de acto(s) u hecho(s) que transgredan un marco normativo, mediante el cual se conduce las actividades, entes, recursos u objetivos públicos del Estado.

El término actividades anticorrupción permite englobar diversos actos de combate frontal a la corrupción que desarrollan los países. “Actividades se dividen en tres amplias categorías: programas integrados de lucha contra la corrupción, nueva legislación dirigida a reducir los incentivos para la corrupción y adopción de convenios internacionales y afiliación en coaliciones internacionales contra la corrupción” (Rouso, 2006: 253).

Siguiendo esta categorización, se comprende que las acciones anticorrupción, se puede clasificar de forma general en las denominadas actividades anti-corrupción como un género dentro del cual se pueden ubicar especies de actividades anticorrupción tales como: reformas, políticas públicas, planes o programas, que los Estados han realizado o están realizando para combatir el fenómeno.

De las categorías generales se desprende características específicas, mismas que son clasificadas como funciones elementales de combate a la corrupción.

Las características anticorrupción se clasifican en funciones y tareas:

Funciones principales contra la corrupción: investigación y enjuiciamiento; prevención; educación y concientización; coordinación; y monitoreo e investigación. Estas funciones se reflejan en las siguientes tareas anticorrupción: recibir y responder a las quejas; reunir inteligencia, realizar monitoreo y realizar investigaciones; llevar a cabo procesamientos; emitir órdenes administrativas; implementar investigación preventiva, análisis y asistencia técnica; proporcionar orientación sobre políticas éticas [...]. (OECD, 2008: 22).

De manera amplia la lucha contra la corrupción se desarrolla a través de actividades anticorrupción, las cuales tienen objetivos o funciones específicas en la materia, mismos que a su vez implican una serie de tareas o labores.

2.- Políticas y entes anticorrupción

2.1.- Política anticorrupción

“Durante la última década, la mayoría de los donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y expertos académicos en corrupción han abogado por un enfoque multisectorial e integral para luchar contra la corrupción en todo el mundo” (Rousso, 2006: 247).

De este modo las actividades anticorrupción pueden ubicarse en dos enfoques generales, el internacional y el nacional, dentro de los cuales surge un enfoque medio que la literatura denomina enfoque multisectorial de lucha contra la corrupción. Como ya fue señalado, al interior de esta clasificación de actividades podemos ubicar tres aspectos generales de participación multisectorial de combate a la corrupción:

- 1.- Crear nueva legislación o reformar la existente;
- 2.- Construir alianzas con otros países y organizaciones por medio de la firma de convenios contra la corrupción.
- 3.- La implementación de un programa integral contra la corrupción.

De esta forma la política internacional delineó la estrategia de combate a la corrupción de los países, además de ello en muchos casos la política anticorrupción doméstica surgió a la par de la internacional, mediante una tarea multisectorial. “Hasta antes de 1996, la corrupción en los países era considerado asunto de política interna, donde las directivas y recomendaciones internacionales sobre desarrollo no tenían cabida” (Kaufmann, 2006: 13).

En la década de los 90s sobresale los grandes cambios institucionales y normativos que robustecieron la lucha contra la corrupción, algunos de esos cambios fueron el mejoramiento de las estructuras clásicas de prevención y control del poder, pero sobre todo la creación de órganos especializados en la lucha contra la corrupción o ACAs (Anti-Corruption Agencies) AAC (Agencias Anti-Corrupción), que son conceptualizadas como aquellos entes públicos autónomos de naturaleza permanente, cuyos fin esencial es el combate a la corrupción.

De Sousa indica “las agencias anticorrupción (ACAs) son cuerpos públicos (financiados) de naturaleza segura, con una misión específica para luchar contra la corrupción y reducir la oportunidad estructuras propicias para su ocurrencia en la sociedad a través de medidas

preventivas y/o represivas” (2009: 1).

En relación a lo anterior, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo OCDE, ha señalado:

La última década fue testigo de una creciente constelación de instrumentos internacionales de "hardlaw" (tratados y convenciones) y "softlaw" (recomendaciones, resoluciones, directrices y declaraciones) elaborados y adoptados en el marco de organizaciones como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la OCDE [...]. (2008:17)

Como resultado de estas convenciones y directrices surge el inicio de una política multisectorial en combate a la corrupción en la gran mayoría de los países miembros de la OCDE, Unión Europea entre otros, además en muchas ocasiones estas políticas incentivaban la creación de agencias anticorrupción.

“Tras el fracaso percibido de los cuerpos convencionales del orden público (policía, tribunales, etc.), los gobiernos, los donantes y las organizaciones gubernamentales internacionales (OGI) a menudo consideran que las ACAs (Anti-Corruption Agencies) son la respuesta institucional definitiva a la corrupción” (De Sousa, 2009: 1).

La recomendación de agencias anticorrupción como política integral, obedecía en gran medida a la preocupación sobre la corrupción sistémica de los Estados, la cual sobrepasa mecanismos ordinarios de control y sanción o como señala Arellano et al., “Cuando esta desviación es una práctica generalizada y diferentes sectores de la sociedad y del Gobierno han construido redes de corrupción organizadas (informal e incluso formalmente), capaces de evitar su detección y evadir los castigos” (2015: 77).

Sin embargo, la creación de una política integral anticorrupción y generalmente una agencia anticorrupción plantea enormes retos a las instituciones vigentes del Estado, por ende, es necesario que quien diseña y ejecuta las reformas este en la disposición política de atacar el fenómeno, y además es necesario que en la administración pública no existan grandes factores de discrecionalidad que impidan la correcta implementación de las estrategias y actividades anticorrupción. En este orden Arellano et al., expresan:

Para tratar de conciliar una AAC y un contexto democrático, la creación de esta entidad obliga a definir una estrategia de reforma para la coordinación entre actores organizacionales, que posibilite reconstituir el pacto de respeto a contratos y reglas colectivas y legalmente establecidas (pacto de integridad). Por lo tanto, un acuerdo entre actores políticos-administrativos-civiles y el establecimiento de una AAC son dos acciones indispensables para comenzar una lucha frontal contra la corrupción. (2015: 86)

Quizás por ello Klitgaard liga inicialmente el combate a la corrupción con el entorno administrativo y se centra en el aspecto racional, es decir para él, los espacios en el sistema producen confort, para que un decisor realice o no un acto de corrupción, es decir que diversos entornos en la administración generan incentivos, por ello señala lo siguiente:

El secreto de una reforma exitosa es cambiar las políticas y los sistemas, en lugar de buscar a culpables aislados, agregar nuevas leyes y reglamentos, o pedir una renovación moral. Donde hay la combinación de monopolio más la discreción oficial menos la rendición de cuentas, tenderemos a encontrar la corrupción. (2000: 24).

Estas reformas y programas, en inicio deben atender las necesidades más cercanas, es decir combatir la corrupción mediante estrategias que permitan el desarrollo e implementación de las nuevas instituciones anticorrupción.

Tener una estrategia también significa que, por lo general, no debemos atacar todas las formas de corrupción a la vez, debemos distinguir varios tipos de corrupción y reconocer que no todas son igual de dañinas [...] la corrupción sistémica en la policía suele ser más pernicioso que la corrupción en departamento de licencias de conducir. (Klitgaard, 2000: 27).

En relación con esto señala Arellano que, para conducirnos es necesario pensar en una lógica organizacional de combate a la corrupción desarrollada mediante una estrategia, y por ello debemos explicitar que se comprende por estrategia: “la definición de “estrategia” sugerida por

Mintzberg como “posición”, es decir, como “el medio de localizar a una organización en un ambiente, una fuerza mediadora -o aparejamiento- entre la organización y su contexto interno y externo” (2015: 86).

Bajo esta idea las actividades anticorrupción deben guiarse por una estrategia, que proporcione una ubicación organizacional de los mecanismos e instituciones anticorrupción en el ambiente de la organización pública. Y además debe perseguir la lógica institucional del país y contar la cooperación y coordinación de actores institucionales y políticos que permitan el establecimiento de acciones o entes de combate frontal a la corrupción.

2.2.- Clasificación de los entes anticorrupción

En atención a los modelos clásicos y de éxito de agencias anticorrupción (AAC/ACAs), surgieron diversas políticas con ambiciones de configurar agencias u entes de combate a la corrupción. Derivado de los casos históricos, los académicos establecen qué enfoques de política, programas o reformas, configuran realmente una AAC, de acuerdo a sus instituciones, mecanismos, estrategias y facultades.

La clasificación general se divide en dos grandes enfoques:

Agencia única la cual establece una cantidad de capacidades, responsabilidades y recursos [...] creando así una poderosa agencia centralizada capaz de encabezar un esfuerzo radical contra la corrupción. [...] el enfoque de múltiples agencias es menos ambicioso, creando una o más unidades adicionales o agencias con responsabilidades específicas contra la corrupción que no existían previamente o estaban dispersas entre los departamentos. (Meagher, 2004: 17)

Otro modelo que es denominado como inicial u original, es el de la OCDE, el cual clasifica las estrategias anticorrupción en tres tipos de agencias derivado de las funciones y atribuciones institucionales, dicho modelo fue creado a partir de la evidencia empírica de Asia y Europa del este. (2008: 31-38)

Derivado de lo propuesto por la OCDE, podemos señalar los siguientes modelos:

1.-Agencias multipropósito con poderes de aplicación de la ley: Este modelo es un

enfoque de agencia única basado en los pilares clave de la represión y la prevención de la corrupción: políticas, análisis y asistencia técnica en prevención, difusión pública e información, monitoreo e investigación. (ej. Hong Kong, Singapur)

2.- Instituciones de aplicación de la ley o policial: El modelo de aplicación de la ley adopta diferentes formas de especialización y puede implementarse en los órganos de detección e investigación en los órganos de enjuiciamiento. [...] En ocasiones, el modelo de aplicación de la ley también incluye elementos de prevención, coordinación e investigación. (ej. Bélgica, España)

3.- Instituciones de prevención y coordinación de políticas: Este modelo incluye instituciones que tienen una o más funciones de prevención de corrupción. Pueden ser responsables de la investigación en los fenómenos de corrupción; evaluar el riesgo de corrupción; monitoreo y coordinación de la implementación de las estrategias y planes de acción nacionales y locales contra la corrupción; revisar y preparar legislación relevante; monitorear las reglas de conflicto de intereses y el requisito de declaración de activos para los funcionarios públicos; elaboración e implementación de códigos de ética; ayudar en la capacitación anticorrupción para funcionarios; [...]. (ej. Francia, Eslovenia, Estados Unidos)

Sin embargo, no cualquier ente y política de combate a la corrupción puede generar o crear una agencia anticorrupción ACA (Anti-Corruption Agency), por ello se han establecido requisitos mínimos para señalar cuando un enfoque anticorrupción consolida una agencia.

De Sousa, señala diferentes realidades institucionales de la política y actividades de una agencia anticorrupción:

La literatura identifica una serie de requisitos que deben estar vigentes para que una agencia en particular sea clasificada como ACA (Anti-Corruption Agency): 1.- distinción, 2.- desarrollo de dimensiones de control preventivas y / o represivas, 3.- durabilidad, 4.- poderes para centralizar la información, 5.- articulación, 6.- producción y transferencia de conocimiento, 7.- Imperio de la ley, 8.- existencia conocida y accesible para el público en general. (De Sousa, 2009: 6)

Estos modelos y requisitos representan la forma en la cual se conduce las políticas y estrategias anticorrupción, no solo bajo una lógica administrativa-organizacional, sino la forma

en que se conjuntan o engloban las tareas esenciales de combate a la corrupción bajo una conducción directa. Esta labor frontal o directa se desarrolla mediante la creación exclusiva de facultades y atribuciones en la materia o en su defecto coordinando los entes que de forma indirecta funcionan como entes de combate a la corrupción.

3.- El SNA y la política anticorrupción con enfoque multi-agencias

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México, es una entidad emanada de cambios y reformas en combate a la corrupción, que se está desarrollando a través de diversos enfoques de política, este ente surgió principalmente a raíz de cambios y reformas provenientes de dos contextos, el primero fue el internacional y el segundo fue el nacional.

3.1.- Contexto internacional

Respecto a los cambios generados en el contexto internacional, estos surgieron primordialmente a través de la integración a diversos entes internacionales y mediante la suscripción de instrumentos jurídicos internacionales (tratados y convenciones).

“El creciente interés de la comunidad internacional por limitar la corrupción es parte de un replanteamiento general de la función de los organismos internacionales de ayuda y de crédito en la era de la posguerra” (Rose-Ackerman et al. 2011: 224).

Uno de estos cambios internacionales obedeció a las crisis económicas y las afiliaciones a organismos supranacionales financieros, los cuales llevaron a la necesidad e inclusive obligación de modificar las instituciones internas de los países, producto de los tratados y convenciones suscritas.

Uno de esos cambios se dirigió a la administración como escribe Aguilar:

Las recientes reformas de la administración pública o a las nuevas orientaciones de la disciplina administrativa nos hace descubrir que sus alcances actuales enfoques teoremas tecnologías, diseños, normas y procedimientos comparten el propósito de dejar atrás de una buena vez las funestas situaciones de desorden financiero y provisión ineficaz de bienes y servicios de las décadas pasadas, que erosionaron la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos [...]. (2006: 1)

El otro cambio internacional, sigue de forma directa el combate a la corrupción, derivado de una preocupación internacional que inicio a través de la creación de marcos jurídicos internacionales de combate frontal a la corrupción, tales como la Convención Interamericana Contra la Corrupción, que fue adopta por la OEA (1996), la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, o la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las transacciones comerciales Internacionales (1999).

Bajo esta idea el primer instrumento que coadyuvo en la formación de la lucha contra la corrupción en el continente americano fue la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en 1996, a través de esta convención se fija en las naciones parte entre ellas México un marco mínimo general para el combate de la corrupción, en adición al implementado internamente. Esta convención postula por la implementación y fomento de prácticas que permitan la detección, sanción, combate, sistemas de contratación, declaración, recaudación y órganos de control.

De aquí que la política anticorrupción doméstica esta nutrida por estos marcos internacionales, ya que, mediante su adopción o suscripción, se crean obligaciones para la realización de diversas medidas para el desarrollo del combate a la corrupción, algunos instrumentos con más tareas que otros, como observa López:

En el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) se contempla la posibilidad de que los países designen una autoridad central para «formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación» entre países. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) va más allá. Contempla que haya un órgano o varios que sean los responsables del diseño, coordinación, aplicación y supervisión de las políticas contra la corrupción. (2003: 126)

De igual forma la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, expresa lo siguiente respecto a un órgano anticorrupción:

Artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción:

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda,

encargados de prevenir la corrupción [...] (UNCAC 2004)

3.2.- Contexto nacional y desarrollo de la política anticorrupción

El caso del Sistema Nacional Anticorrupción y la política anticorrupción en México obedece a un desarrollo institucional que proviene desde los años 70s, tal como señala Morris:

Fox no fue el primer presidente mexicano en buscar reformas anticorrupción, [...] Luis Echeverría y José López Portillo, implementaron reformas que fortalecieron los mecanismos de control presupuestario [...] De la Madrid instituyó más controles sobre el presupuesto y la transparencia, sistemas de declaración de bienes. (2009: 83)

Sin embargo, el combate frontal empieza a surgir en los años 90s, ya que en el año 1994 se crea la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), cuyas atribuciones eran la administración de bienes de la federación, desarrollo integral de las dependencias, y el manejo de los controladores internos de las dependencias.

La lógica anticorrupción continuó con más fuerza en los siguientes sexenios, siendo el de Fox uno de los más sólidos en cuanto a la construcción o implementación de organismos, reformas y programas anticorrupción, no solo provenientes desde su despacho, sino que es posible hablar de una lógica alternativa a la del ejecutivo. Esta nueva alternativa se desarrolla a través del protagonismo del Congreso de la Unión y de los órganos autónomos. Sin embargo, el activismo de Fox fue notable tal como expresa Morris:

“Al asumir el cargo, Fox estableció rápidamente una comisión intersecretarial para luchar contra la corrupción: la CITCC (Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción)” (2010: 152).

Su compromiso anticorrupción se manifestó de forma institucional en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, mismo que contenía como principio rector el combate a la corrupción, hecho que enfatizaba el compromiso político del nuevo presidente. Además de ello en el año 2001 desaparece a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo administrativo, y se crea la Secretaría de la Función Pública, a la que se le añaden funciones como, la dirección de sistema profesional de carrera, la interpretación y alcance de sus normas (solo en caso de duda), los

lineamientos en materia de administración de personal y las políticas de gobierno electrónico.

El siguiente sexenio la lucha contra la corrupción fue más escasa como señalan diversos actores:

Anticorrupción bajo Calderón no gozo del perfil o prioridad durante los primeros años de Calderón (2006-2007) como lo hizo bajo el presidente Fox. [...] el gobierno estuvo involucrado en una serie de reformas clave algunas iniciadas bajo Fox y discutida previamente. [...] Claramente la principal prioridad de Calderón durante ese tiempo era el tráfico de drogas o el crimen organizado. (Morris, 2009:120)

Sin embargo, el desarrollo e implementación las reformas y adecuaciones en el contexto político nacional no fueron suficientes para combatir la corrupción, ya que no se trataron de reformas integrales, y por tanto no englobaban diversos actores e instituciones clave y sus esfuerzos no estaban dirigidos a una política frontal del fenómeno.

Estos hechos atentaron de cierta forma con las medidas de combate del fenómeno, ya que:

Para prevenir e impedir la corrupción se requiere de la excelencia conjunta de muchas entidades gubernamentales [...] la experiencia nos demuestra que hay una otra necesidad en las campañas contra la corrupción: la necesidad de contar con un punto focal. Alguien, o algún cuerpo oficial, tiene que estar a cargo de la campaña contra la corrupción -debe tener la autoridad política, estar bajo el ojo público y poseer prestigio personal. (Klitgaard- MacLean, 2001: 92)

En el año 2012, el pre-candidato a la presidencia Enrique Peña Nieto, prometió crear un órgano anticorrupción, la bancada del Partido Revolucionario Institucional PRI, envió la iniciativa al Senado para crear una Comisión Nacional Anticorrupción antes de que tomara posesión como presidente Enrique Peña Nieto.

Desde este momento se inició un proceso institucional político a través del cual se trazó la creación del órgano anticorrupción que hoy en día es el Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante SNA).

En inicio la propuesta del PRI y del presidente de crear una Comisión Anticorrupción fue llevada al Senado, en donde se aprobó y se envió a la Cámara de Diputados, es aquí en donde surgen las voces en contra de este nuevo ente, derivado de ser una propuesta del ejecutivo, hecho que presumía su posible parcialidad. Tal como se presume a continuación:

Comisión Anticorrupción: una respuesta insuficiente. La propuesta aprobada por el Senado de la República recibió fuertes críticas de académicos y especialistas de la sociedad civil. La idea de una Comisión Anticorrupción- como único órgano responsable del control de la corrupción- no abordaba el problema en su conjunto. (TM, 2017)

Derivado de ello surgieron diversas propuestas e iniciativas de la sociedad civil, pero sobre todo de los partidos políticos, quienes expresaron los ideales que debería contener un ente anticorrupción, desde su autonomía hasta la rectoría de la política pública y la inclusión de miembros de la sociedad civil. Las nuevas propuestas crearon un entramado jurídico-institucional llamado Sistema Nacional Anticorrupción SNA.

El siguiente paso para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción SNA, fue la aprobación de las reformas constitucionales y otras disposiciones legales, a esto se le llamo La Reforma Anticorrupción. El siguiente paso continua a partir del 27 de mayo del 2015 como se explica en las siguientes líneas:

Tras la aprobación en el Senado y en más de 16 Congresos locales, la Reforma Constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción fue promulgada [...] y se mandató la creación de dos nuevas leyes: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. (TM, 2017)

Después de esta retroalimentación entre la sociedad civil organizada y los partidos políticos, se amplió las discusiones sobre las leyes secundarias, denominadas pilares del SNA. El 18 de julio de 2016 se promulgan las leyes secundarias del SNA y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, dando así inicio a la configuración de una entidad de coordinación de órganos anticorrupción en México.

4.- La política anticorrupción multi-agencias

Derivado de la Reforma Anticorrupción, se construye una serie de políticas anticorrupción, la primera es una política pública constituyente, la cual se desarrolló mediante el proceso político-legislativo por medio del cual se reforma el texto constitucional mexicano para adaptar la norma a la nueva política anticorrupción y además se reordenan diversos organismos la Administración Pública Federal.

La primera política anticorrupción es constituyente, ya que siguiendo a Aguilar:

Las políticas constituyentes tienen que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública. (1992: 34)

Posterior a estas políticas constituyentes, el caso mexicano sigue un enfoque de política que algunos académicos denominan enfoques alternativos de agencia centralizada de combate a la corrupción, las razones de ello son diversas, siendo las más cercanas, la imposibilidad de un conceso político y de conservación del statu quo, también el impedimento internacional de centralización, la protección de los derechos humanos, la existencia de entes administrativos-jurídicos de accountability dispersos y los valores democráticos.

La necesidad de un enfoque alternativo en México se puede justificar a continuación:

Las AAC (Singapur, Hong Kong e Indonesia), [...] tienen la capacidad de desechar obstáculos y brechas legales (derechos humanos, principios pro homine y libertades) que tratan de obstaculizar los juicios por prácticas de corrupción. Este tipo de condiciones son difíciles de conciliar con sistemas de Gobierno democráticos; pero también son difíciles de reproducir en una sociedad con una corrupción tan amplia que las redes y su influencia (lobbying) tiene efectos decisivos importantes. (Arellano et al., 2015: 85)

Por lo tanto, un enfoque alternativo (Meagher, 2004: 36) o política con enfoque agencia multi-agencias, es una respuesta para apuntalar las instituciones con las que cuenta el Estado para

combatir la corrupción directa e indirectamente, este enfoque no solo permite conservar el equilibrio entre los poderes, sino que además permite lograr una integración y cooperación más expedita y apegada a los derechos humanos y los valores democráticos.

Proveniente de la Reforma Anticorrupción y de la estructura definida en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el SNA emana de una política constituyente para posteriormente desarrollar una política multisectorial en materia anticorrupción.

Es una política constituyente, porque crea una entidad de coordinación frontal a la corrupción y multisectorial por que las leyes secundarias reestructuran y coordina a los órganos de rendición de cuentas que poseían funciones secundarias de combate a la corrupción.

En consecuencia, se ha creado una entidad anticorrupción que tienen una lógica organizacional de coordinación, sin embargo, para ello es necesario un ente rector o coordinador (agencia o institución anticorrupción), en este sentido bajo la literatura en la materia se debe considerar al Consejo Coordinador como el ente rector.

Se señala que el SNA es un ente híbrido de combate a la corrupción, sin embargo este señalamiento es abordado desde una clasificación minimalista de entes anticorrupción, en virtud de ello, se creó que una agencia anticorrupción es un ente que centraliza todas las tareas de combate a la corrupción, siendo esto imposible organizacional y técnicamente hablando, de hecho los modelos clásicos de agencia única anticorrupción como es el caso de la agencia anticorrupción de Singapur, son entes que aun cuando poseen poderes preventivos y represivos, necesitan de la coordinación con entes de transparencia, rendición de cuentas y órganos de justicia.

Al respecto Meagher expone una útil precisión:

Vale la pena aclarar la distinción entre enfoques de agencia [...] La estrategia de agencia única no traslada todas las funciones anticorrupción a una sola oficina; esto sería imposible en cualquier acuerdo constitucional que pretenda ser democrático. [...] establece una cantidad de capacidades, responsabilidades y recursos clave [...] esto aún requiere la interacción de la ACA con otras entidades que tienen jurisdicción en este campo, especialmente los tribunales y, en la mayoría de los casos, los fiscales, así como los ministerios competentes en las áreas que puedan verse afectadas por la corrupción, por

ej. ingresos y obras públicas. (2004: 17)

De allí que llamar al SNA una instancia o acuerdo de coordinación no abona nada a su desarrollo organizacional y comprensión, en primer lugar, toda política de combate frontal o integral de la corrupción tiene que abordar la coordinación de los entes existentes, sin importar si configura un ente anticorrupción o no. En esta tesitura se puede decir que, aunque el SNA no entra en la primera categoría de agencia anticorrupción: poderes preventivos y represivos, sin embargo, si encuadra en la categoría de agencia/institución de competencia preventiva.

En ese orden las competencias de una agencia con poderes y facultades preventivas son las siguientes:

Instituciones con competencias exclusivamente preventivas: [...] Pueden realizar investigaciones científicas sobre corrupción, desarrollar y asesorar sobre políticas de control de corrupción para los órganos de toma de decisiones, monitorear y recomendar enmiendas a las reglamentaciones en sectores de alto riesgo en el ámbito público y privado [...] monitorear las reglas sobre conflictos de interés y declaraciones de activos, [...] facilitar la cooperación internacional en este campo y actuar como intermediarios entre la sociedad civil y los organismos estatales con competencias en el área. Ejemplos: el Servicio Central de Prevención de la Corrupción (SCPC) de Francia. (De Sousa, 2009: 6)

Derivado de esta macro clasificación de políticas y entidades es posible señalar que el SNA, si encuadra en una de las clasificaciones lato sensu, permitiéndonos analizar el segundo punto de una Agencia Anticorrupción, es decir las funciones ejecutivas, en este sentido la cabeza del SNA se conforma al menos de jure por un órgano colegiado, el cual es su cuerpo de coordinación, tal como lo señala su Ley General:

Artículo 7. El Sistema Nacional se integra por:

I. Los integrantes del Comité Coordinador;

II. El Comité de Participación Ciudadana;

III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y

IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes. (LGSNA 2018)

Artículo 8. El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. (LGSNA 2018)

Así, el Consejo Coordinador es el ente o cuerpo público que reúne a los titulares de los órganos coordinados en materia de combate a la corrupción, con el objeto de desarrollar la dirección y políticas del conglomerado de instituciones de justicia, transparencia y rendición de cuentas en el país. Por ello la política nacional anticorrupción en México se dirige hacia un modelo de múltiples agencias, que se conducirán de jure bajo la dirección de un ente rector.

Pero, además, de la clasificación general, el consejo coordinador cumple con las categorías de Charron (2008: 6) para diferenciar un ente de rendición de cuentas de uno de combate a la corrupción “agencia anticorrupción”.

Bajo estas categorías el Consejo Coordinador, cumple en primer lugar con ser un órgano distinto a cualquiera en la administración pública, en lo tocante al control y la prevención de la corrupción; segundo es un consejo cuya duración es permanente; tercero los fondos que emplea son públicos; cuarto los titulares de las entidades del consejo coordinador son sujetos de Ley General de Responsabilidades Administrativas; quinto el consejo posee la funciones de prevención; sexto tiene la función de centralizar información sobre la corrupción doméstica y séptimo es un ente conocido y diversa información sobre el consejo y sus integrantes es accesible a la ciudadanía.

Además de ello, es posible justificar las anteriores ideas ya que no existe un modelo único, sino que existen trajes a la medida como se explica a continuación:

En la práctica, sin embargo, muy pocos ACA han cumplido estos requisitos. No hay un modelo estandarizado de cómo debería ser un ACA. Pocos han sido creados desde cero con un acto legal especial. Muchos se forman desde oficinas del ombudsman, unidades especiales en las fuerzas policiales o las fiscalías. [...] Aunque los intentos de clasificar las variedades institucionales de ACA según sus competencias formales pueden ser útiles, en la práctica, es difícil diferenciar entre estos tipos. (De Sousa, 2009: 6)

Aunque el SNA es prematuro, su lógica organizacional de jure, permite señalar que la política anticorrupción se desarrolla a través de una estrategia en la cual un órgano tendrá el liderazgo de prevención en el combate a la corrupción y por ende la dirección los organismos cuyas tareas son compatibles con la lucha contra la corrupción.

Conclusión

Resultado de la literatura y antecedentes del caso, la política anticorrupción en México ha iniciado desde una política internacional que desarrollo parcialmente la política doméstica. En un primer momento, estas políticas incentivaron una política multisectorial en el ámbito internacional que engloba al Estado Mexicano, los organismos internacionales y las organizaciones internacionales no gubernamentales.

En el segundo momento se desarrolla una política constitutiva, en la cual el marco constitucional se reformo para adecuarse a la nueva política anticorrupción. Este momento trasciende ya la política no emana únicamente del ejecutivo, sino que además se incluyen los otros dos poderes y la sociedad civil organizada.

El tercer momento es el desarrollo actual de la política pública multisectorial, la cual inicio con la política regulatoria mediante la cual se desarrolló las leyes secundarias del SNA, mismas que ahora han producido una lógica multisectorial entorno a la política anticorrupción.

Finalmente, esta política multisectorial, se desarrolla bajo un liderazgo y coordinación de los integrantes del SNA, produciéndose así un enfoque en el cual múltiples agencias coadyuvan en la política anticorrupción en atención a sus propias y exclusivas facultades y atribuciones. Esto no solo provoca la necesidad de reafirmar la rectoría de un ente o agencia de coordinación y dirección, sino que además complica el panorama organizacional en el cual se debe desarrollar las nuevas estructuras y estrategias de prevención de la corrupción en México, por otro lado, surge el problema del liderazgo y coordinación de la represión de la corrupción.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 1992. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Arellano Gault, David; Hernández Galicia, Jesús Fidel & 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, núm. 61, febrero-mayo, págs. 75-106.
- Charron, Nicholas. 2008. “Mapping and measuring the impact of anti-corruption agencies: a new dataset for 18 countries”. The New Public Management and the Quality of Government Conference Goteborg, Sweden.
- De Sousa, Luis. 2009. “Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance”. EUI working papers RSCAS: 08.
- Garzón Valdés, Ernesto. 1997. “Acerca del Concepto de Corrupción”, en F. J, Laporta, & S, Álvarez, editores, La corrupción política. Madrid: Alianza Editorial.
- Garzón Valdés Ernesto. 2011. “Acerca del Concepto de Corrupción” págs. 19-45, en M. Carbonell & R. Vásquez, Coordinadores, Poder, derecho y corrupción. México: Editorial Siglo XXI.
- Kaufmann, Daniel & Dininio, Phyllis. 2006. “Corruption: A Key Challenge for Development” págs 13-24, en Rick Stapenhurst, Niall Johnston & Riccardo Pelizzo, Editores, The Role of Parliament in Curbing Corruption. Washington: The World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development.
- Klitgaard, Robert, Maclean-Abaroa, Ronald & Parris, H. Lindsey. 2000. Corrupt Cities: A practical guide to cure and prevention. Washington: ICS Press. World Bank.
- Klitgaard, Robert, MacLean-Abaroa, Ronald & Parris, H. Lindsey. 2001. Corrupción en las ciudades: Una guía práctica para la cura y la prevención. Bolivia: Aguilar.
- López, Jaime. 2003. Normas y políticas internacionales contra la corrupción. El Salvador: Probidad.
- Meagher, Patrick. 2004. “Anti-Corruption Agencies: a review of experience”. Center for Institutional Reform and the informal Sector at the University of Maryland: 04/02.
- Morris, Stephen D. 2009. Political Corruption in México. U.K: Rienner.
- Morris, Stephen D. 2010. Corruption & Politics in Latin America: National and regional dynamics. U.K: Rienner.
- OCDE. 2008. Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of models Anti-Corruption

Network for Eastern Europe and Central Asia. OECD Publishing.

Rose–Ackerman, Susan & Søråide, Tina. 2011. *International Handbook on the Economics of Corruption*, Volume Two. UK: Edward Elgar Publishing.

Rousso, Alan & Steves, Franklin. 2006. “The effectiveness of anti-corruption programs: preliminary evidence from the post-communist transition countries” 247-278, en Susan Rose-Ackerman, Editor, *International handbook on the economics of corruption*.

Sartori, Giovanni. 1970. “Concept Misformation in Comparative Politics”, *The American Political Science Review*, Vol. 64 (4): 1033-1053.

UNCAC. *The United Nations Convention against Corruption*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna: United Nations.

Referencias

Governance Assessments Programme, GAP. UNDP. <http://gaportal.org/resources/detail/national-integrity-systems-nis>, fecha de consulta: diciembre de 2017.

Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, LGSNA. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>, fecha de consulta: febrero de 2018.

Transparencia Mexicana, TM. *Breve Historia del Sistema Nacional Anticorrupción*. <https://www.tm.org.mx/reformasna/>, fecha de consulta: noviembre de 2017.