

El Sistema Nacional Anticorrupción y Fortalecimiento de la Democracia en México

The National Anticorruption and Strengthening Democracy System in Mexico

Gabriel Pérez Pérez¹

Resumen: El dieciocho de julio del 2016, se promulgó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción con el objetivo de establecer entre otras cosas, políticas públicas para la coordinación entre las autoridades de todos los niveles de gobierno en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción. La ponencia tiene como objetivos estudiar y analizar la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción con el propósito de explicar y establecer, entre otras cosas, políticas públicas para la coordinación entre las autoridades de todos los niveles de gobierno en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción.

Abstract: On July 18, 2016, the General Law of the National Anticorruption System in Mexico was enacted with the objective of establishing, among other things, public policies for the coordination among the authorities of all levels of government in the prevention, detection and sanction of facts of corruption. The purpose of the paper is to study and analyze the General Law of the National Anticorruption System with the purpose of explaining and establishing, among other things, public policies for the coordination among the authorities of all levels of government in the prevention, detection and sanction of facts of corruption.

Palabras clave: Sistema Nacional Anticorrupción; Democracia; México

I. Introducción

El llamado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que por lo menos en su etapa inicial y en términos semánticos, se asemeja más a un mecanismo que agrupa distintas y numerosas instituciones se ha planteado entorno a dos objetivos en común: prevenir y sancionar la

¹ Doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Asimismo es Doctor por en Filosofía Política por el Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-Investigador Titular en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus obras destacan: *Temas Selectos de la Teoría Política Contemporánea*, UAM-Cuajimalpa/Eón; *De Representantes y Representados. Derechos Ciudadanos y Función Legislativa*, UAM-Xochimilco; y *Ciudadanía y Derechos Sociales en el Proceso de Integración Política de la Unión Europea*, México, UAM-Azcapotzalco/Eón/. Contacto: gpperez@correo.cua.uam.mx

corrupción en México. En la medida en que éste conjunto de reglas y principios, normen de manera cotidiana la interacción social encajará entonces sí, como un Sistema Nacional Anticorrupción, que 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. Después de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que debieron cumplirse el año pasado y en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, debemos redoblar las acciones legislativas, las reformas institucionales y el fortalecimiento cultural que no sólo impidan retrocesos, sino que permitan el avance hacia el progreso multidimensional que en total incluye diecisiete tareas prioritarias e impostergables (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016).

En este evento internacional nos gustaría concentrarnos en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número dieciséis (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016), que se traduce en perseguir la paz, la justicia y en lograr instituciones fuertes; y en específico, 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 18 de julio del 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación como disposición legal y vigente: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que tiene que ver con todos y cada uno de los objetivos anteriores.

Sin embargo, el proceso de discusión y aprobación inició el 15 de noviembre del 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 del 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/o adiciones de seis artículos constitucionales¹.

II. El Sistema Nacional Anticorrupción

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, así como para la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia y cuyos principales propósitos (entre otros) son (Secretaría de Gobernación, 2016):

- 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.

Para ello, se promulgaron y/o reformaron seis instrumentos jurídicos:

- ✓ Ley General de Responsabilidades Administrativas.- para detallar las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimonial, 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;

- ✓ 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 Sistema Nacional Anticorrupción 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; 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 estará conformado por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana, 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.

El Consejo 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.

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.

III. El SNA: Política Pública para Fortalecer la Democracia

Es por ello que 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 Sistema

Nacional Anticorrupción 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 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.

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 Sistema Nacional Anticorrupción; 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 las objetivos por los cuales fue concebido el SNA, es importante destacar la oportunidad que tenemos para convertir una política pública nacional, en el instrumento idóneo para contribuir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo menos, con el marcado con el número dieciséis.

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 retomar las preguntas ¿Cómo funcionan las políticas públicas cuando asumen las necesidades de una nueva generación e incorporan mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana? Considerando nuestro pasado presidencialista autoritario ¿Cuál es papel del Poder Legislativo Federal en el diseño e implementación de este tipo de políticas? ¿Qué tipo de proceso legislativo se da cuando de manera incluyente se discute un tema tan complejo como la corrupción? Subrayando la necesidad de ampliar la agenda de investigación social que contribuye a mejorar las condiciones de las sociedades latinoamericanas, nos proponemos abordarlas en el siguiente apartado.

IV. Agenda Legislativa, Participación Ciudadana y Políticas Públicas

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 como un acto “libre” ejecutado por el decisor cuyo destinatario es la sociedad. Sin embargo, de acuerdo con Tommasi y Stein (Tommasi & Stein, 2006), en la realidad las decisiones son resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, movilizan, etcétera, 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 (Lowi, 1972), políticas públicas institucionales² son los mecanismos de acción del Estado, desarrollados por el gobierno a través de procesos por los cuáles la sociedad se organiza. En ésta 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 de gran importancia. Pese a que para algunos autores, como Ferrano (Ferrano, 2006) la influencia es sobretudo 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*³.

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 a 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 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 o incluso construir, políticas donde el dominio ya no es solo gubernamental.

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

En el caso que hoy nos ocupa, el Senado de la República, como cámara de origen, nos permite destacar el potencial del Poder Legislativo para generar políticas institucionalizadas y para los objetivos que en particular nos interesan, políticas públicas de nueva generación.

V. Etapas del proceso legislativo para la generación del SNA como política pública

Del análisis e investigación sobre el origen y contenido del SNA, podemos identificar cinco etapas del proceso que se pretende ilustrar⁴:

Etapas 1. Identificación de la metodología propuesta por 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.

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.

Etapas 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.

Etapas 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 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 del 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, y 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 muy importante, es que reconoce no sólo el compromiso

del Estado en su conjunto sino además la activa participación de la sociedad civil.

Etapas 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 Auditoría Superior de la Federación); de responsabilidades (a cargo de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de la Función Pública); 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 en parte 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 exceso 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.

Etapas 5. La presentación del dictamen final que dio forma y organizó al Sistema Nacional Anticorrupción como ahora lo estamos conociendo.

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, tiene dos enfoques:

❖ 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.

❖ 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.

VI. Conclusión: el Estado de Derecho y la democracia en el nuevo orden global

Ahora bien, la relación entre democracia y Estado de derecho en países en vías de desarrollo como el nuestro, tiene un contexto global que se identifica más 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 insatisfechas 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 políticas 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 inequitativa⁵, como la mexicana, las distancias sociales y económicas entre subgrupos de la población aumentan constantemente en lugar de declinar⁶.

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 hegemónico⁷, 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, 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 (Whithead, 2006), ambos ausentes –cuando más limitados- durante más de setenta años en la conformación del sistema político mexicano.

El Estado de derecho se vuelve entonces 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 Sistema Nacional Anticorrupción 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, siempre y cuando, se acompañe de otras dimensiones democráticas, como la rendición de cuentas, la responsividad, la participación o la competencia política por ejemplo.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio Introductorio. En A. V. (Ed.), *El Estudio de las políticas*

- públicas (págs. 15-74). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Anduiza, E., & Agustí, B. (2004). *Comportamiento Político y Electoral*. Barcelona: Ariel.
- Attili, A. (2013). Repensar al Estado para Consolidar la Democracia. En G. Pérez, *Temas Selectos de la Teoría Política Contemporánea* (págs. 237-262). México: Ediciones y Gráficos Eón, S.A de C.V.
- 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.
- Buendía, J., & Soumano, F. (II Semestre de 2003). Participación Electoral en Nuevas Democracias: las Elecciones Presidenciales de 2000 en México. *Política y Gobierno*, X(2).
- Dahl, R. A. (1992). *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dahl, R. A. (1998). *La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Ferrano, A. E. (2006). Control Parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina. *Revista Chilena de Administración Pública*(8), 80-111.
- Jorge, A. V. (Junio de 2009). La Calidad de la democracia. *Examen*, Año XX(172), 84.
- Lahera, P. E. (2004). *La política y las políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Martínez González, V. H. (Enero-Marzo de 2009). Partidos Políticos y Calidad de la Democracia. Notas para un nuevo debates. *Apuntes Electorales*, Año VII(35). Obtenido de <http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/158/147>
- Morlino, L. (Enero-Junio de 2012). Observando las diferentes calidades de la democracia. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, I(1), 9-48.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. México: PNUD. Recuperado el 26 de Octubre de 2016, de <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015.html>
- Quermonne, L. (1985). Les politiques institutionnelles. Essai d'interpretation et de typologie. En M. Grawitz, & J. Leca, *Traité de Sciences Politiques* (G. B. Espinoza, Trad., Vol. IV Les Politiques Publiques). Paris: PUF.

- Rosenbloom. (2001). Whose bureaucracy is this, anyway? Congress 1946 answer. *Political Science and politics*, 34: 773-777.
- Santos, B. d. (2007). Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política subalterna. En B. d. Santos, & C. A. Rodríguez Garavito, *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita* (págs. 7-28). México: Universidad Autónoma Metropolitana/Anthropos.
- Sartori, G. (2001). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Gobernación. (26 de Octubre de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de <http://www.dof.gob.mx/>
- Senado de la República. (26 de Octubre de 2016). *Senado de la República LXIII Legislatura Segundo Año de Ejercicio*. Obtenido de <http://www.senado.gob.mx/index.php>
- Tommasi, & Stein. (Segundo Semestre de 2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*(2), 393-416.
- Whithead, L. (Enero-Febrero de 2006). Sobre la Corrupción Política. *Metapolítica ¿Por qué se pervierten las democracias? Laberintos de la Corrupción*, 10(45), 53-65.

Notas _____

¹ 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 que participaron de manera inicial, las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Gobernación, Anticorrupción y Participación Ciudadana y Estudios Legislativos Primera (Senado de la República, 2016).

² 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).

³ Tal es la aportación de las legislaturas a las políticas gubernamentales, que Rosenbloom (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.

⁴ 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 del 2013 (Senado de la República, 2016).

⁵ Leonardo 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 por supuesto, algunas otras características de la democracia mexicana que pueden estar contenidas en las otras definiciones. *Ibíd.*, pp. 38-41.

⁶ En un país como México, con más de setenta 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.

⁷ Sobre el tipo de sistema político en México puede verse (Sartori, 2001).