

# **El antisistema de la corrupción sistémica. Reflexiones y propuestas en torno al Sistema Nacional Anticorrupción**

## **Resumen**

La corrupción se ha erigido en un verdadero flagelo en México a punto tal de convertirse en sistémica. El Sistema Nacional Anticorrupción ha sido la respuesta de la clase dirigente y la ciudadanía a dicho problema. A pesar de los avances en materia de rendición de cuentas, control y ética, los índices de transparencia y percepción ciudadana siguen deteriorándose. Con el fin de explicar la actual situación y de llamar al debate, el presente trabajo introduce el concepto de Antisistema de la Corrupción Sistémica como una manera de reflexionar sobre el estado de las políticas públicas en esta materia.

## **Palabras clave**

Políticas públicas, rendición de cuentas, ética, Sistemas Estatales Anticorrupción, antisistema de la corrupción sistémica.

## **Sumario**

1. Introducción / 2. Algunas consideraciones sobre las políticas públicas / 3. Las políticas públicas y su necesaria dimensión ética / 4. La problemática de la corrupción en México / 5. Los actores de la corrupción / 6. El Sistema Nacional Anticorrupción / 7. Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) / 8. El antisistema de la corrupción sistémica

## 1. Introducción

Este trabajo reflexiona sobre la actualidad del Sistema Nacional Anticorrupción (a lo largo del trabajo SNA) sancionado en México en el año 2015, luego de la reforma constitucional, y complementado con la aprobación de una serie de leyes en 2016. Para su estudio, es necesario tener en cuenta a las políticas públicas como herramienta para enmarcar el problema, la cuestión central, la toma de decisiones y el impacto en la sociedad.

La corrupción se ha convertido en un verdadero flagelo para México. Se trata de una problemática compleja y multicausal que ha ido escalando en la agenda pública, mientras, junto a la inseguridad, se convierte en una prioridad para la ciudadanía. La corrupción genera un fuerte impacto en la credibilidad de la democracia y sus instituciones, así como pérdidas económicas e incertidumbre en el clima de los negocios. En consecuencia, tanto la clase política como la ciudadanía han tomado conciencia y reaccionado ante este problema. EL SNA es el producto de esta inquietud.

En el presente artículo, se pretende, primer lugar, describir y analizar el SNA, su origen, evolución, virtudes y defectos. También se abordará la forma en que este intenta coordinar a los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) y se especificará sobre algunos casos testigos. Se sostiene que ha habido avances, pero también grandes problemas y, sobre todo, muchos interrogantes. Para definir la situación actual, a la vez de llamar al debate y a la reflexión, se introduce el concepto del antisistema de la corrupción sistémica.

Por esa razón, el presente artículo, para su desarrollo, se encuentra dividido en secciones generales. Las primeras secciones hacen referencia a la metodología empleada, los apartados teóricos, en donde se pondrá el foco en las políticas públicas, la rendición de cuentas y la ética en política. Después, se describe la corrupción y las percepciones sobre ella en México. A continuación, se indaga sobre los actores de la corrupción. Las dos partes siguientes abordan el SNA y los SEA, mientras que la última sección plantea los claroscuros del SNA y la introducción del concepto antisistema de la corrupción sistémica.

## 2. Algunas consideraciones sobre las políticas públicas

Esta investigación corresponde a un estudio de carácter cualitativo. Además, con el objetivo de llevar adelante el respectivo análisis, ha sido empleado el método analítico deductivo. Asimismo, su desarrollo es de tipo documental, por focalizarse en la compilación de información proveniente de documentos escritos en torno a la temática. Así, la investigación fue desarrollada con información recopilada de diversas fuentes, entre las cuales se precisan: artículos científicos y de opinión de expertos; artículos periodísticos pertinentes; libros, e informes estadísticos de organismos internacionales y nacionales.

Como consecuencia del análisis de este material bibliográfico, se utilizan tanto el examen como el juicio crítico, para canalizar, procesar y categorizar la información. Por ello, fundamentalmente, el estudio se llevó a cabo con base en la técnica del análisis interpretativo de las fuentes analizadas.

De acuerdo con Ruiz y Cárdenas,<sup>1</sup> las políticas públicas no son otra cosa que las acciones de gobierno, vale decir, la acción emitida por este con el fin de dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Además, deben entenderse como un uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. Siguiendo a estos autores, la formulación está compuesta de cinco etapas: el establecimiento de la agenda política; la definición de los problemas; la previsión; el establecimiento de objetivos, y la selección de la opción.

Desde otra perspectiva, Cobb y Elder<sup>2</sup> se centran en la formación de la agenda, proceso a través del cual ciertas cuestiones llegan a exigir la atención seria y activa del gobierno para tratarse como asuntos posibles de política. Respecto a la primera etapa, los autores que trabajan estos tópicos existen dos tipos de agenda: la pública y la gubernamental.<sup>2</sup> La pública, también llamada sistémica o constitucional, hace referencia a todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública, y como

---

<sup>1</sup> Ruíz, D. y Cárdenas, C., ¿Qué es una política pública?, *Revista Jurídica de la Universidad Latina de América*, vol. 18. p. 35.

<sup>2</sup> Elder, C. y Cobb, R., "Formación de la agenda", en Luis Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Distrito Federal, 1984, p. 115.

asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La segunda, también llamada institucional o formal, se refiere al conjunto de asuntos explícitamente aceptados para la consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.

Para la segunda etapa, es necesario definir los problemas. No alcanza solo con identificarlos; se requiere una mayor comprensión de estos. Dicho de otro modo, se debe conseguir información y estudios, con objeto de ir especificando a su vez el tema concreto sobre el cual se va a concentrar. De acuerdo con Joan Subirats,<sup>3</sup> solo algunos problemas llegan a convertirse en problemas públicos lo suficientemente relevantes para que los poderes públicos los consideren susceptibles de integrar la agenda institucional o gubernamental. Subirats concluye que no existen los problemas objetivos, vale decir, es necesario construirlos.

En la tercera etapa, se mide el impacto que podría tener la política pública al momento de su implementación, esto es, considerar posibles reacciones, percibir qué grupos estarán en contra y cuáles a favor.<sup>4</sup> En la cuarta etapa, se establecen objetivos. Ello consiste en formular características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Por último, la quinta etapa, “seleccionar la opción”, hace referencia a elegir la alternativa concreta, la que sea viable, de acuerdo con estudios llevados adelante y a un previo análisis plural.

El siglo xx trajo el debate del control del poder. De acuerdo con Uvalle,<sup>5</sup> la rendición de cuentas se encuentra inmersa en la dinámica de las relaciones de poder, en la lógica del equilibrio, o sea, de los pesos y contrapesos. Por todo esto, consideramos que la rendición de cuentas es inherente a la democracia. En este trabajo, se sostiene que:

La rendición de cuentas es la obligación de toda persona a la que le es conferida una responsabilidad, de dar cuenta del encargo recibido, haciendo un descargo que puede ser satisfactorio o insatisfactorio, debiendo provocar

---

<sup>3</sup> Subirats, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989.

<sup>4</sup> Ruíz, D. y Cárdenas, C., *op. cit.*, p. 35

<sup>5</sup> Uvalle, R., “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México, *Estudios Políticos*, vol. 32, pp. 41-42.

en el primer caso reconocimiento o efectos favorables, y en el segundo caso desaprobación o consecuencias negativas.<sup>6</sup>

En su esencia, el sentido de rendir cuentas involucra la obligación de los funcionarios públicos de informar, brindar explicaciones y justificar sus actos administrativos o de gobierno. Asimismo, se debe contar con la capacidad de que sean sancionados o apercibidos, en caso de que sus actos (o la omisión de ellos) no hayan cumplido las expectativas de la sociedad.

Una palabra clave para la rendición de cuentas en la teoría política es *accountability*,<sup>7</sup> responsabilidad o control. Guillermo O'Donnell,<sup>8</sup> al distinguir entre *accountability* vertical y *accountability* horizontal, describe “otra institucionalización”<sup>9</sup> que denomina “democracia delegativa”, la cual se caracteriza por la ausencia o debilidad del *accountability* horizontal (pero con presencia de control vertical).<sup>10</sup>

En un sentido análogo se pronuncia Adam Przeworski,<sup>11</sup> quien precisa que en la actualidad se involucran más distintos actores de la sociedad en la rendición de cuentas o vigilancia de los funcionarios públicos. En ese sentido, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti<sup>12</sup> han trabajado el concepto de “*accountability* social o societal”, en el cual cobran relevancia movimientos ciudadanos, así como organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación social.

Para dichos autores, la *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas. Este descansa en las acciones de

---

<sup>6</sup> Bolaños, J., “Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior”, *Revista Nacional de Administración*, enero-junio, 2010, p. 110.

<sup>7</sup> El concepto *accountability* posee un origen anglosajón y eso ha generado un problema en su traducción al español. Algunos autores lo equiparan al de “responsabilidad” o “responsabilidad ante”; otros hacen referencia a “control” y el politólogo argentino Oscar Oszlak remite a “responsabilización”. En la tradición latinoamericana se encuentra vinculado a la competencia específica que ejercen los organismos de control, en su función de contralor.

<sup>8</sup> O'Donnell, G., *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997, pp. 287-330.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 305.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 294. Para el autor, la democracia delegativa es fuertemente mayoritaria en el sentido que consiste en construir, por medio de elecciones limpias y transparentes, una mayoría que autoriza al presidente y otros funcionarios a convertirse por un determinado periodo de tiempo en la exclusiva corporeización e intérprete de los más altos intereses de la nación.

<sup>11</sup> Przeworski, A., “El Estado y el ciudadano”, *CIDE*, vol. 5, p. 354.

<sup>12</sup> Przeworski, A., “*Accountability* social en América Latina y más allá”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Controlando la política*, Buenos Aires, 2002, pp. 73-85.

un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos. En este punto, nos interesa remarcar una reflexión de Adam Przeworski, al disentir con O'Donnell en cuanto a la debilidad del *accountability* horizontal en América Latina. En su opinión, los poderes ejecutivos en Latinoamérica no rinden cuentas en menor nivel que en los países de la OCDE,<sup>13</sup> o al menos no hay ningún indicador concreto que muestre que esto es así. Entonces, si hay rendición de cuentas, ¿qué ocurre con la creciente corrupción convertida en fenómeno sistémico?

### 3. Las políticas públicas y su necesaria dimensión ética

Partimos del supuesto de que las políticas públicas en un sistema democrático deben manifestar patrones de conducta que hacen al “buen gobierno”. Serrano<sup>14</sup> enfatiza que la democracia se erige por sus vínculos, tanto con la política como con la ética. En su obra *La Política*, Aristóteles<sup>15</sup> definió a la política como el arte del bien común mientras que en la *Ética a Nicómaco* expresó que la ética y el bien son el fin de todas las acciones humanas. El hombre antiguo debía dominarse a sí mismo para poder velar por el bien de todos.<sup>16</sup>

El divorcio entre la ética y la política se produce en la modernidad con la irrupción de Maquiavelo y su obra *El príncipe*.<sup>17</sup> “El fin justifica los medios” es por demás elocuente. La ética, por su parte, permanecerá en la moral individual interior. Esta crisis se acentúa con la era del mercado. Al respecto, Serrano<sup>18</sup> expresa que de esta manera “el destino de la sociedad es así transferido a un mecanismo automático ajeno al ser humano. He ahí el núcleo del problema ético y político de nuestro tiempo”.

---

<sup>13</sup> La sigla corresponde a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

<sup>14</sup> Serrano, A., “Ética y política. Democracia: límites y perspectivas”, *Polis Revista Latinoamericana*, vol. 10, p. 1.

<sup>15</sup> Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, España, Alianza Editorial, 1998, p. 4.

<sup>16</sup> Si bien los griegos han sido la base para todo estudio de la ética, es necesario no perder de vista otros valiosos enfoques en la antigüedad. Nos referimos al Código de Hammurabi en Babilonia, a las obras de Confucio en China, los Principios del Rey de Asoka en la India o los escritos de Cicerón y Séneca en Roma, por citar algunos.

<sup>17</sup> Maquiavelo, N., *El príncipe*, Buenos Aires, Gradifco, 2002, p. 31.

<sup>18</sup> Serrano, A., *op. cit.*, p. 2.

En esa línea, para Uvalle,<sup>19</sup> recuperar la ética es un punto central de la gestión institucional, puesto que, con su contenido normativo y prescriptivo, ayuda a terminar con hechos vinculados con la opacidad, la corrupción, los desfalcos, la cleptocracia, el patrimonialismo y la ilegalidad.

#### **4. La problemática de la corrupción en México**

En las últimas décadas, la corrupción se ha convertido en un problema a escala mundial a un punto tal que la corrupción y la lucha contra la misma ha sido reconocida y plasmada en uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El objetivo 16<sup>20</sup> que se refiere expresamente a “la paz, justicia e instituciones sólidas”, plantea en su punto quinto “reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”, y en el sexto “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.

La ONU, en su sitio web, estima que la corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva les cuestan a los países en desarrollo 1.26 billones de dólares al año. Aunque no existe una definición universal de corrupción, una primera aproximación al concepto puede encontrarse en las provistas por organismos internacionales. Transparencia Internacional la describe como “el abuso del poder en beneficio propio”.<sup>21</sup> Para OCDE, la corrupción es “el abuso activo o pasivo de los poderes de los funcionarios públicos para obtener beneficios financieros privados u otros beneficios”. Por su parte, el Banco Mundial la define como “ofrecer, dar, recibir o solicitar, directa o indirectamente cualquier cosa de valor para influir indebidamente en las acciones de otra parte”.

Otros enfoques<sup>22</sup> plantean a la corrupción como “un problema de captura que se traduce en la [in]capacidad del Estado para controlar el particularismo [...] la

---

<sup>19</sup> Uvalle, R., *op. cit.*, p. 60.

<sup>20</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas”, *PNUD*. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>

<sup>21</sup> Transparency International, “What is corruption?”, *Transparency*, 2020. Disponible en: [www.transparency.org/what-is-corruption](http://www.transparency.org/what-is-corruption)

<sup>22</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas, *op. cit.*, p. 3.

distribución de bienes [es] sobre una base no universalista que refleja el acceso y distribución restringida al poder”. Arellano, Hernández y Lepore<sup>23</sup> expresan la corrupción sistémica. Este trabajo asume tal concepto como un problema que acontece cuando la desviación de los deberes formales, por un beneficio particular, es una práctica generalizada. Además, sucede cuando miembros de la sociedad y del gobierno han edificado redes de corrupción organizadas (formales o informales), con capacidad de no ser descubiertas y evadir los castigos.

La corrupción es un fenómeno “sistémico” porque diferentes actores pretenden resguardar las condiciones de rentabilidad que posibilitan conservar el aparato de la corrupción, funcionando en forma equilibrada y constante. Pero, además, porque es accesible ingresar a los mecanismos informales para obtener un beneficio privado, redituable y muy diferente al esperado por los canales legales.

Una de las principales problemáticas que presenta el estudio de este fenómeno es la dificultad para medirlo. En el caso particular de México, en el Índice Global de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, en el año 2018, México se posicionó en el puesto 138 sobre 180 países posibles. En este índice, el país presentó una calificación de 28 sobre 100, en una escala en donde 0 representa el máximo de corrupción posible y 100 lo más transparente. En materia regional, se encuentra en la quinta posición entre los peor evaluados de América Latina, mientras que es, por mucho, el menos transparente tanto en la OCDE como en el G-20.

En términos relativos, se evidencia un retroceso agravado por la incómoda posición que el país ocupa en materia de transparencia. Este punto reviste gran preocupación por la involución constante que ha atravesado el país, al obtener una calificación de 31 en 2015, de 30 en 2016, de 29 en 2017 y de 29 en 2018. En igual sintonía, Latinobarómetro, en su informe anual,<sup>24</sup> remarca que la corrupción en México se ubica como el segundo problema principal del país, con 14% en la opinión

---

<sup>23</sup> Arellano, D. Hernández, J. y Lepore, W., “Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, vol. 61, pp. 77-78.

<sup>24</sup> Latinobarómetro, “Informe Latinobarómetro 2018”, 2018, pp. 58-61.

pública nacional, solo superado por la delincuencia (28%). Detrás de este, se posicionan la situación política incierta (13%) y la economía (12%).<sup>25</sup>

También es llamativa la reacción o actitud de la ciudadanía ante los hechos de corrupción. A la pregunta de si está de acuerdo o en desacuerdo con la frase “Cuando se sabe de algo corrupto es mejor quedarse callado”, 48% de los mexicanos se encuentra en desacuerdo y 52% está de acuerdo. Empero, existe una suerte de contradicción entre esa respuesta y “Si no denunció un acto de corrupción del que tengo conocimiento, me transformo en cómplice”, puesto que 79% de los mexicanos encuestados está de acuerdo. Este tipo de preguntas es el que, en opinión de la corporación, permite tomar conciencia pública e introducir el tema y formar la agenda. Por último, de los encuestados, 61% cree que el presidente y los funcionarios públicos (todos o casi todos) se encuentran envueltos en hechos de corrupción.<sup>26</sup>

Por su parte, el trabajo más reciente de la OCDE se publicó en 2017,<sup>27</sup> con una batería de recomendaciones en la que se promueven mecanismos con el propósito de prevenir y contener la corrupción, especialmente en el sector público, pero sin descuidar el privado. El informe destaca el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y sus medidas complementarias, pero también reconoce, de acuerdo con estadísticas de 2015, que la corrupción es, para más de 50% de los mexicanos, el mayor problema público, solo superado por la inseguridad y el crimen. En consecuencia, plantea cuatro grandes recomendaciones.<sup>28</sup> Primero, fortalecer los mecanismos institucionales para la coherencia y la cooperación eficaz. Segundo, fomentar una cultura de integridad en el sector público y en la sociedad. Tercero, fortalecer las líneas de defensa del sector público contra la corrupción. Por

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 59 y 62. En América Latina, el principal problema que registra Latinobarómetro, a partir de la percepción ciudadana, es la situación económica (35%), seguido por la delincuencia (14%) y el tercer lugar lo comparten la situación política y la corrupción (ambas 9%). No obstante, la corrupción ocupa el primer o segundo puesto de las preocupaciones ciudadanas en Colombia (20%), Perú (19%), Brasil (16%), México (14%), Paraguay (13%), República Dominicana (12%) y Bolivia (10%). Lo llamativo es el aumento en la percepción de la corrupción en Latinoamérica, pues, en 2017, 62% de los latinoamericanos decían que la corrupción había aumentado; en 2018, fueron 65%.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 65 y 66.

<sup>27</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: aspectos claves. Adoptando una política firme contra la corrupción*, México, 2017, pp. 1-30. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 29.

último, hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno.

El último informe que nos gustaría destacar es de carácter nacional. Se trata del Índice de Competitividad Internacional elaborado por el Instituto Mexicano de la Competitividad (Imco) que, si bien es del año 2015,<sup>29</sup> mantiene algunos datos y análisis por demás interesantes, y hasta sorprendentes.<sup>30</sup> Primero, es necesario resaltar que se trata de un índice de corrupción y transparencia relativo a la actividad económica. En este informe se presenta a la corrupción como el enemigo público número uno, puesto que hace referencia a uno de los problemas “más graves y extendidos de México”, que puede ser concebido como un problema de seguridad nacional.<sup>31</sup> El lema central del reporte es “tranzamos y no avanzamos” o también se puede observar una frase muy común entre la población “el que no tranza no avanza”.

Sin embargo, lo que más nos interesa destacar de este informe es el capítulo referente a la corrupción en los gobiernos municipales. Este retoma las estadísticas de la ENCIG<sup>32</sup> para destacar que, en los municipios, “76% de los mexicanos considera que las prácticas corruptas son frecuentes o muy frecuentes”. Además, se mencionan dos factores que se encuentran tras estos casos de corrupción: el escaso interés por generar sistemas de información sobre la gestión municipal y la ausencia de transparencia en los procesos de trámites municipales.

Con todos estos datos, se puede afirmar que la corrupción es, desde hace mucho tiempo, un tema de agenda pública en México. El Sistema Nacional Anticorrupción pretende ser la estrategia clave para su contención.

## **5. Los actores de la corrupción**

---

<sup>29</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, México, 2015. Disponible en: <https://n9.cl/j180>

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 14. Cabe resaltar que entre los actos de corrupción los sobornos que se llevan adelante en los “puntos de contacto” son los que más han aumentado. Esta clase de hechos produce un gran daño social, porque no solo demuestra que “el que no tranza, no avanza”, sino reafirma que el soborno es el medio más utilizado y, por momentos, el único para acceder a un servicio público.

<sup>31</sup> Casar, M., *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE-IMCO, 2015, p. 17.

<sup>32</sup> Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2013, p. 53.

Identificar a los actores de la corrupción puede ser un ejercicio complejo y polémico. Algunos informes públicos focalizan casi exclusivamente la visión de la corrupción en el sector público. La Secretaría de la Función Pública, en su Informe Política Nacional Anticorrupción,<sup>33</sup> plantea que la corrupción es un problema público multidimensional y de alcance nacional. Asimismo, que es producto de tres factores: la corrupción como una conducta cotidiana y normalizada; la ineficiencia y la ineficacia de las instituciones públicas, y que la impunidad forja incentivos para realizar actos de corrupción.

Por otra parte, RRC<sup>34</sup> se refiere a la captura de las decisiones públicas y a la necesidad de trabajar en ello. La captura, si bien tiene origen en intereses particularistas, ronda en torno a capturar los puestos públicos, el presupuesto, las decisiones del ejecutivo y sus empresas, y capturar el sistema de justicia.

En consecuencia, las políticas anticorrupción y del mismo SNA han tenido como objeto principal al servidor público y, a través de él, transparentar las instituciones y mejorar su rendimiento. Los actores privados son parte de una dinámica que ha sobrepasado la burocracia del Estado, y los factores que explican la corrupción en esa área.<sup>35</sup> Mujica, Salguero, Milani y López reconocen que los estudios se han concentrado en lo público-estatal, restándole relevancia a la participación de los actores privados en la corrupción, y en la cada vez mayor interconexión con el sector público para tales propósitos delictivos.

La participación de compañías y otros privados en diferentes hechos de corrupción (por ejemplo, sobornos en licitaciones públicas, fraude en las obras públicas, tráfico de influencias, entre otros) muestra un fenómeno gigantesco que trasciende el campo de la administración pública y que será difícil de solucionar.<sup>36</sup> Desde ese análisis, y como se expusiera en apartados anteriores, la corrupción se torna sistémica e irrumpe todas las esferas: las instituciones, los ciudadanos, los

---

<sup>33</sup> Secretaría de la Función Pública, *Política Nacional Anticorrupción*, Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción, 2018, pp. 57-104. Disponible en: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>

<sup>34</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas, *op. cit.*, pp. 10-154.

<sup>35</sup> Mujica, J., Salguero, J., Milani, R. y López, J. M., "Actores privados e intermediarios de la corrupción. Un estudio en base a las investigaciones periodísticas en casos de gran y mediana corrupción en América Latina", Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 10-15.

<sup>36</sup> Pérez, V., "¿Quiénes son los responsables de la corrupción en México?", *Diario El Universal*, 2017.

sindicatos, los bancos, las organizaciones sociales, en algunos casos, hasta la Iglesia y el periodismo.<sup>37</sup>

En resumen, los enfoques integrales para combatir la corrupción en México son incipientes. Por el momento, el actor prioritario para combatir la corrupción es el servidor público de los tres poderes y en los tres niveles.

## 6. El Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia coordinadora de actores sociales y autoridades gubernamentales en todos los órdenes (federal, estatal y municipal), cuyo objetivo es prevenir, investigar y sancionar la corrupción en el ámbito público. Sin embargo, es importante resaltar que dicho sistema fue producto de un proceso político y social en el cual la transparencia y la corrupción lograron posicionarse primero en la agenda pública, para, paulatinamente, ser abordada en la agenda gubernamental.<sup>38</sup>

El primer antecedente concreto o digno de ser considerado se remonta al año 1983, momento en que el presidente Miguel de la Madrid (1981-1988) planteó como su bandera la idea de una “renovación moral” contra la corrupción.<sup>39</sup> Así, se creó la Contraloría General de la Federación con rango de secretaría de Estado, y con facultades de auditoría para prevenir, detectar y sancionar las conductas inmorales de los servidores públicos (aunque dependiente del Poder Ejecutivo).<sup>40</sup> Así, este fue el primer presidente en instalar la corrupción como tema en la agenda pública al margen de los magros resultados obtenidos.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Aguilar, S., “La corrupción y los grupos de poder en México”, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, vol. 4.

<sup>38</sup> Parsons, W., *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso, 2007, p. 53.

<sup>39</sup> Era común en los gobiernos latinoamericanos de esa época apelar a la palabra “moral”, tan ligada a la socialdemocracia europea. Por ejemplo, en Argentina, el presidente Raúl Alfonsín, en plena transición democrática, expresó que Argentina no era ni quería ser una potencia militar, no sería una potencia económica pero quizás podía llegar a ser una potencia moral. En realidad, el origen se remite al “rearme moral” pretendido por Konrad Adenauer para la Alemania de posguerra.

<sup>40</sup> Provencio, M., “De la renovación moral al sistema nacional anticorrupción”, *Milenio*, 2015.

<sup>41</sup> Entre sus logros más emblemáticos se registra haber detenido en 1984 al exjefe de Policía y Tránsito del Distrito Federal, entre 1976 y 1982, Arturo Durazo Moreno. Dicho funcionario, además de haber sido un hombre de confianza del expresidente López Portillo, se encontraba acusado de violaciones a los derechos humanos, asociaciones ilícitas y numerosos hechos de corrupción. Igualmente, se detuvo a Jorge Díaz Serrano, antiguo director de Petróleos Mexicanos (Pemex) y

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1995-2000, el combate a la corrupción se instaló en la planeación nacional. Se diseñaron medidas destinadas a fortalecer la administración pública y el sistema de control disciplinario de los servidores públicos. Además, se crearon intensas reformas en el órgano de control interno y externo del servicio público. Entre ellas, es posible destacar la reforma del organismo encargado de fiscalizar las cuentas públicas que entonces era la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Esto dio lugar a una reforma constitucional en la cual se creó la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que gozó de autonomía técnica y de gestión.<sup>42</sup>

Por otra parte, se promovió la contraloría social y se reformó la constitución en 1999, con el propósito de reconocer la figura del municipio como un orden de gobierno, más allá del orden estatal, descentralizando aún más la administración. Además, la Corte Suprema de Justicia, a través de una opinión consultiva pedida por el presidente Zedillo, redefinió el derecho de acceso a la información. Esto incluyó la prerrogativa de que el Estado debía garantizar su acceso.

Por su parte, a fin de lograr transparencia en las acciones del gobierno, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo enfatizó en el uso de tecnologías de la información, implementando el sistema de “Compras Gubernamentales (Compranet)”. Por medio de este, se dio a conocer la información de las licitaciones de la administración pública. El sistema fue emulado en los estados y se instituyeron sistemas similares en los órganos estatales de control (OEC), sumado a mejoras en el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía<sup>43</sup> y el Sistema de Atención Telefónica (Sactel) en los estados.<sup>44</sup>

---

senador en funciones, al cual debió desaforarse. Esto después de que se probara la venta de crudo en el mercado abierto de Ámsterdam por un valor sustancialmente superior a los precios oficiales establecidos por la empresa.

<sup>42</sup> Secretaría de la Función Pública, *Sistema Nacional Anticorrupción*, 2018, pp. 16-18. Disponible en: <http://sna.org.mx/>

<sup>43</sup> El Sistema Automatizado de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía data de 1992, aunque fue bajo este sistema de descentralización de la Administración Pública que las contralorías pasaron a integrar la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo de la Administración Pública, pasando en 1997 al sistema descentralizado de Quejas y Denuncias, que permitió la constitución de una base de datos nacional para los pedidos de los ciudadanos. Fue un punto de inflexión, pues significó una creciente independencia y autonomía tanto financiera como para sancionar.

<sup>44</sup> Secretaría de la Función Pública, *Sistema Nacional Anticorrupción*, *op. cit.*, p. 19.

El último hito en esta etapa fue la aprobación del Programa para la Modernización de la Administración Pública (Promap), que llevaba adelante un estilo de combate a la corrupción cimentado en formas superiores de promoción y desarrollo de los servidores públicos.

En la administración de Vicente Fox, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se profundizó la política de lucha contra la corrupción. Dos fueron sus logros. En primer lugar, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para prevenir conductas ilícitas de dichos funcionarios y dotar a las autoridades de mayores medios para sancionarlos. En segundo lugar, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>45</sup>

Asimismo, fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. En este periodo, se intensificó el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Se crearon nuevas plataformas, tal como el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana, para monitorear y dar voz a las peticiones de la ciudadanía; el Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales (Tramitanet), para gestionar trámites oficiales electrónicamente y exhibir quejas y denuncias; y el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet), para efectuar las propuestas de licitaciones por vía electrónica, y seguir todas las contrataciones.

Por último, por medio del decreto presidencial de abril de 2002, se creó el Programa Nacional de Combate contra la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el de Desarrollo Administrativo 2001-2006, con objeto de hacer compulsiva la rendición de cuentas y fomentar la participación de la población.<sup>46</sup>

Durante la presidencia de Felipe Calderón, la lucha contra la corrupción quedó nuevamente inserta dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Un logro fue la sanción de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, en junio de 2012, que pretendía fijar procedimientos y sanciones ejemplares a

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 23-24.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 25. En 2002, el proyecto de ley, que finalmente no fue aprobada, pretendió sentar las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal. Secretaría de la Función Pública, 2018.

proveedores y contratistas del Gobierno Federal. También se llevó adelante una reforma constitucional a efecto de proteger el derecho de acceso a la información pública.

Además, se continuó enfatizando el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, buscando consolidar, lo que se denominó una “política de Estado” en materia de información, transparencia y rendición de cuentas. Durante esta etapa, México tuvo un alto perfil externo en la materia. Se le examinó en la tercera etapa de la aplicación de la Convención Anti-Cohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y fue monitoreado por organismos de la Mesisic<sup>47</sup> en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA). Análogamente, se tomó parte en reuniones en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Finalmente, la acción más emblemática fue el ingreso a la Alianza para el Gobierno Abierto, en septiembre de 2011.

El momento más ambicioso en la lucha contra la corrupción se planteó con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en el cual se incluyó la estrategia que refiere al Sistema Nacional Anticorrupción. Lo interesante del caso fue que dicho planteamiento tuvo una suerte de legitimación, al estar revestido de un amplio acuerdo político y social que se conoció como el Pacto por México.<sup>48</sup> En él, se estipularon tres ejes rectores, cinco acuerdos y noventa y cinco compromisos que representaron la base de las futuras reformas legislativas y constitucionales del país. Dentro de ello, se encuentra el “Acuerdo 4 para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción”, que se plasmó en la reforma constitucional sobre transparencia en febrero de 2014, y en una nueva reforma de la Constitución sobre anticorrupción, en mayo de 2015.

La reforma constitucional en materia anticorrupción, el compromiso 85 del Pacto por México, estipulaba la elaboración de un Sistema Nacional contra la

---

<sup>47</sup> Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

<sup>48</sup> El Pacto por México fue un acuerdo político, económico y social de alcance nacional, sellado en 2012 en el Castillo de Chapultepec por el entonces presidente Enrique Peña Nieto, los principales partidos políticos y los que adhirieron, del sector empresario, los sindicatos y la Iglesia.

Corrupción para que, mediante una nueva modificación de la Constitución, se creara una Comisión Nacional, y comisiones en los estados que dispusieran de competencias para prevenir, investigar, sancionar administrativamente y denunciar los actos de corrupción ante la autoridad correspondiente.

A la misma, se sumó el interés ciudadano expresado en la “Iniciativa Tres de Tres” en 2014, para hacer obligatoria, pública y periódica la presentación de la declaración patrimonial, fiscal y de intereses de los funcionarios públicos. Si bien dicha iniciativa no fue aprobada, comenzó siendo voluntaria y publicándose por internet en una plataforma web, de modo que favoreció el clima de debate político sobre el tema.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), promulgada el 18 de julio de 2016, materializó al SNA como la institución suprema del país. Su comité coordinador se encuentra integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; el de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; el de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; el del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; un representante del Consejo de la Judicatura Federal y uno del Comité de Participación Ciudadana.

En segundo lugar, se creó el Comité de Participación Ciudadana (CPC) como espacio societario, replicado en todos los estados de la federación. En tercer lugar, la Secretaría Ejecutiva del SNA, que tiene por objetivo brindar apoyo técnico al Comité Coordinador, ejecuta y da seguimiento a lo que este último dictamina. Su peculiaridad es que es un órgano independiente, descentralizado, no sectorizado, que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio.

En cuarto lugar, se forma la Comisión Ejecutiva que se constituye específicamente en el órgano técnico de la Secretaría Ejecutiva. Compuesto por el secretario ejecutivo y por los miembros del Comité de Participación Ciudadana, menos su presidente. En quinto lugar, se estatuye el Sistema Nacional de Fiscalización, con el objeto de mejorar la coordinación y cumplimiento de responsabilidades de las autoridades de fiscalización y auditoría. Se encuentra compuesto por la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la

Federación, las auditorías locales y los órganos de Control de cada uno de los estados. Por último, encontramos los Sistemas Estatales Anticorrupción, sobre los cuales se realizarán breves consideraciones en el próximo apartado.

## **7. Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA)**

El SEA se encuentra compuesto por los 32 sistemas estatales del país, o sea, uno por cada estado de la república. Cada uno tiene que ser equivalente al SNA, en estructura, competencias y responsabilidades. Aun así, cada SEA tiene en consideración las prioridades de cada entidad y las peculiaridades de cada estado. Todos los SEA son regulados por el SNA y se organizan con este para aplicar políticas y acciones coordinadas. Además, los SEA brindan apoyo técnico a las autoridades locales en prevención, detección y sanción de faltas administrativas y actos de corrupción. Pueden realizar recomendaciones y elaborar informes que atañen a su funcionamiento.

Aquí, una breve reseña sobre algunos números del estado de la cuestión. Al 12 de julio de 2019, cuando se registra la última actualización de los datos de la página web de la Secretaría Ejecutiva del SNA sobre los sistemas anticorrupción de los 32 estados del país, 27 de 32 entidades federativas concluyeron la adecuación legislativa. Además, 28 estados cuentan con un Comité Coordinador y 30 cuentan con Comité de Selección. Por otra parte, 29 entidades federativas disponen actualmente de Comité de Participación Ciudadana y, de modo semejante, 29 nombraron a un fiscal anticorrupción. Finalmente, todos nombraron magistrados especializados en materia de responsabilidades administrativas y 27 entidades cuentan con Secretaría Ejecutiva del Sistema Local.

A primera vista, en lo que respecta a la conformación de las instancias del sistema local, los números expuestos permiten hablar de un fuerte avance por parte de los estados, en la conformación y adecuación de leyes e instituciones. No obstante, en el sitio de Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas,<sup>49</sup> se considera que

---

<sup>49</sup> Pacheco, I., "Los Sistemas Estatales Anticorrupción: Su avance en cifras y sus retos de implementación", *Ethos*, 2019. Disponible en: <https://ethos.org.mx/es/los-sistemas-estatales-anticorrupcion-su-avance-en-cifras-y-sus-retos-de-implementacion/>

gran parte de los funcionarios nombrados en los SEA cuentan con lazos políticos cercanos o con perfiles poco profesionales, sin especialización en la materia correspondiente y, aún más, con marcados conflictos de intereses.

Esto va de la mano con la desautorización de numerosos medios independientes en cada estado respecto a los procesos de designación de esas autoridades, con críticas tales como que los nombramientos carecieron de prácticas de parlamento abierto; en otras palabras, de transparencia. Por último, en determinados estados, los CPC no percibieron durante el transcurso de todo el año el salario asignado.

Actores públicos, privados y la misma ciudadanía reconocieron que era necesario incorporar el tema del SNA en la agenda pública. Como consecuencia, por medio de la implementación de sus políticas, se ha levantado el edificio legal e institucional para mejorar la transparencia e incrementar los ámbitos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Todo ello ha ido acompañado de una política exterior acorde con dichos objetivos. Como plantea Casar, cabe recordar que México ha participado, firmado y ratificado tres convenciones internacionales de combate contra la corrupción interna e internacional.<sup>50</sup> Estas son la Convención Interamericana contra la Corrupción,<sup>51</sup> la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales<sup>52</sup> y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.<sup>53</sup> A esto hay que añadir la adhesión del país como miembro fundador de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011.

En esa dirección, Bautista-Farías<sup>54</sup> se pregunta “¿qué está cambiando ante la corrupción?” Su respuesta es contundente: diferentes iniciativas civiles tendientes a señalar y limitar la corrupción del país. Remarca la velocidad de la información durante la gestión de los funcionarios, y no una vez que estos dejan el cargo. En este punto, han tenido un rol destacado las redes sociales, las redes de

---

<sup>50</sup> Casar, M., *op. cit.*, p. 48.

<sup>51</sup> OEA, 1997.

<sup>52</sup> OCDE, 1999.

<sup>53</sup> ONU, 2004.

<sup>54</sup> Bautista-Farías, J., “La corrupción en México: Cambios y alternativas”, en *Análisis plural*, Jalisco, ITESO, 2018, p. 118.

investigación independiente, la alternancia, la apertura política y la presión internacional. También pone especial énfasis en la ruptura del pacto de impunidad de la clase política con respecto a la corrupción. En otras palabras, la práctica de protegerse a sí mismos.

El autor remarca el encarcelamiento de exgobernadores, quienes ya no gozan airadamente de impunidad. Hacia fines de 2017, nueve exgobernadores habían sido detenidos y seis están con procesos judiciales por diferentes causas relativas a hechos corruptos, lavado de dinero, abuso de autoridad, conexiones con narcotraficantes, entre otros. Asimismo, el autor menciona la proliferación de redes de investigadores independientes desligadas del gobierno y compuestas por académicos, periodistas, empresarios y asociaciones civiles que se ocupan y especializan acerca del problema de la corrupción. Gracias a ellos se debe la mayor cuota de lo que se conoce y difunde de los casos de corrupción y abusos de poder en México. Sin embargo, Bautista-Farías<sup>55</sup> concluye que “todo lo anterior es signo de un cambio emergente, pero que aún no constituye una alternativa sólida frente a la corrupción en México”.

Desde nuestro lugar, cabe preguntarnos: ¿por qué caen los índices de percepción de corrupción y de transparencia internacional, a pesar de los avances en legislación e involucramiento ciudadano? Ante todo, cabe mencionar que la legislación es indispensable pero insuficiente para que el SNA logre abatir sensiblemente la práctica de la corrupción. Se requiere una adecuada implementación de las estructuras que emanan del mismo sistema, así como acabar con la impunidad y la simulación que, por mucho tiempo, ha permeado todos los niveles de la gestión pública del país.<sup>56</sup>

Algunos autores recuperan la figura de Tácito para señalar que, mientras más corrupto un Estado, más numerosas sus leyes.<sup>57</sup> Desde otro enfoque, pero señalando la legislación onerosa y permanente, Lapuente indica que, cuantas más leyes tenemos, podemos tener menos ética, y a menor ética, mayor corrupción. La

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 121.

<sup>56</sup> Eguía, A., *El sistema nacional anticorrupción de México, su práctica y experiencia normativa: el caso de México*, México, Universidad Veracruzana, 2015, p. 22.

<sup>57</sup> Casar, M., *op. cit.*, p. 47.

salida no está en hacer muchas leyes contra la corrupción, sino en una sólida formación de valores, en reflexión, deliberación y juicio ético en diversos ámbitos, pero sobre todo los referidos a la administración pública.<sup>58</sup>

Un punto faltante es trabajar el elemento cultural, por ejemplo, en la formación de líderes éticos que actúen a través de la ejemplaridad. Eso daría pie a una verdadera profesionalización de la función pública en todos sus órdenes y estamentos, así como promover campañas de información sobre los concursos públicos.

Quizás el elemento más relevante por tener en cuenta es la voluntad política. De nada sirve la teoría sin voluntad.<sup>59</sup> Y en caso de haber voluntad política para abordar la situación de la corrupción, como parece percibirse en la actualidad, cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿hasta dónde existe voluntad política? ¿Cuál es el límite político para combatir la corrupción? ¿Hay voluntad de combatirla hasta la médula o solo en algunos aspectos?

De las preguntas precedentes se deduce que existen determinados niveles de resistencia política. Uno de los riesgos que se presentan actualmente es que todos los partidos y sectores se apropien del discurso sobre la lucha contra la corrupción, hagan de él un valioso talismán, cuando la realidad es que está vacío de contenido.

Al respecto, Aguilar<sup>60</sup> sostiene que el riesgo es que el SNA nazca corrupto en muchos estados; en otras palabras, que sea capturado por diferentes actores políticos y sociales; que padezca la obstaculización sistemática, constante, deliberada, de los actores políticos para que no funcione, lo cual puede retrasar su consolidación. Incluso, si no aconteciera la cooptación en los planos locales, el solo hecho de hacer funcionar el sistema va a llevar bastante tiempo, puesto que hay muchas diferencias y asimetrías regionales. Hay distintos niveles de consolidación

---

<sup>58</sup> Lapuente, V. "Cuántas más leyes tenemos, podemos tener menos ética", entrevista con Jordi Évole, *La Sexta*, 2 de noviembre, 2014.

<sup>59</sup> Rodríguez, J., "Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Es suficiente la ley o precisamos del buen juicio?", *Espacio Públicos*, vol. 19, p. 181.

<sup>60</sup> Hernández, S., "La corrupción y los grupos de poder en México", *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, vol. 4, p. 3.

de la sociedad civil y de obstáculos implantados por las élites políticas, por tanto, el desarrollo del sistema puede funcionar a diferentes ritmos.

## **8. El antisistema de la corrupción sistémica**

Antes de concluir, y teniendo en cuenta la dificultad académica actual para describir el estado del SNA y la incertidumbre de su porvenir (de evolución o involución), desde este trabajo, se considera necesario proponer a modo experimental un concepto teórico explicativo que aporte al debate, a la reflexión y al intercambio en la disciplina. Nuestro trabajo propone que el concepto que mejor expresa el presente del SNA es el antisistema de la corrupción sistémica.

Desde este lugar, se parte del supuesto de que la única variable que adquiere niveles de sistematicidad es la corrupción. Y no acontece lo mismo con la multiplicidad de leyes, instituciones y autoridades anticorrupción dispersas a lo largo y ancho del Estado mexicano. La corrupción es sistémica<sup>61</sup> y este dato es a la vez el diagnóstico y el contexto sobre el que debe moverse el SNA.

Se inicia del presupuesto de que “la sistematicidad en ciencia se refiere al hecho de que los conocimientos científicos no son dispersos, sino unificados. Estos forman parte de un conjunto, y solo cobran sentido en la relación establecida con los elementos de ese conjunto”.<sup>62</sup> Análogamente, podríamos afirmar que las leyes, instituciones y autoridades pertenecientes y nucleadas al SNA presentan diversos grados de dispersión, no se encuentran debidamente unificados y hasta el momento no presentan niveles de interrelación significativos. No obstante, puede tratarse de un proceso en ciernes, nuevo y que se autopercebe dinámico.

Aun así, cabe dar un paso más, puesto que, desde aquí, se sostiene que el SNA no solo carece de sistematicidad, sino que aparece en sociedad como un “antisistema”. Vale decir, el no sistema, o más aún, una entidad absolutamente opuesta al sistema y negadora del mismo. Y esto es así debido a que, desde nuestra óptica, el antisistema presenta algunas características peculiares que lo colocan en

---

<sup>61</sup> Arellano, D. Hernández, J. Lepore. W., *op. cit.*, pp. 77-78.

<sup>62</sup> Castillo, I. “¿Qué es la sistematicidad en ciencia”, *Lifeder*. Disponible en: <https://www.lifeder.com/sistematicidad-ciencia>

las antípodas del pretendido sistema. Es necesario describir estos cinco elementos o cualidades.

En primer lugar, existe una marcada ausencia de credibilidad en el SNA. La ciudadanía y la sociedad civil en general desconfía de un sistema diseñado por los mismos partidos políticos y los mismos actores que han sido parte de la corrupción y piezas clave para que esta haya adquirido el carácter de sistémica.

La segunda característica es la inestabilidad permanente del SNA. Las modificaciones continuas (o en su defecto el intento de modificarlas) ocasionan que el sistema no logre asentarse y consolidarse nunca. Así, tampoco se puede evolucionar o progresar. Hay un movimiento constante, gran incertidumbre.

El tercer elemento es la pronunciada escasez de recursos. La falta de presupuesto es en estas situaciones tangible, y en otros casos es solo el argumento de la clase política para obstaculizar el control y el normal devenir de los sistemas anticorrupción.

La cuarta propiedad del antisistema la constituyen los flujos y reflujos locales. Una de las características del SNA es que abarca, además del ámbito nacional, las entidades estatales y los municipios, pretendiendo la sintonía y coordinación entre todas las partes. Sin embargo, cada entidad es un mundo único y el SNA no es otra cosa que un universo de particularismos, cada uno con su realidad, tradición y prácticas propias. En el fondo, es una puja de poder, que se manifiesta en la dicotomía centralismo-particularismo y, sobre todo, en quién determina a quién.

La última característica es la excesiva politización del SNA. Michels<sup>63</sup> planteaba hace un siglo que el “poder es siempre conservador”, que este “poder es corruptor”, y es ese lugar donde las ideologías mueren porque, en definitiva, todos los políticos actúan de manera semejante y vislumbran al Estado como un botín o trinchera por conquistar. Existe una disputa política por los nombramientos, por los fondos, por la cantidad de funcionarios y demás. En definitiva, a los políticos no les interesa un sistema para controlarse, sino solo contrabalancearse, equilibrar el poder.

---

<sup>63</sup> Michels, R., “Los partidos políticos, un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna”, *Amorrortu*, vol. 2, pp. 153-156.

Estos elementos constituyen los pilares que sostienen el antisistema. Este parece estar consolidándose, más que aparecer como una etapa embrionaria del sistema que se pretende constituir. Es aquí donde este trabajo introduce el concepto de *parábola de la sistematicidad*, el cual consiste en que las condiciones de sistematicidad se desplacen del nivel de la corrupción al SNA.

En otras palabras, que la interconexión y unidad entre los hechos y actores de la corrupción se traslade paulatinamente hacia las leyes, instituciones, autoridades y ciudadanos que forman parte del SNA. De este modo, en este juego de suma cero entre el sistema (corrupto) y el antisistema (SNA) por la sistematicidad, podrá adquirirse la necesaria cohesión que el SNA necesita. Mientras tanto, pese a las políticas públicas implementadas, el Estado sigue mostrando su incapacidad para controlarse a sí mismo.

## **Bibliografía**

- Aguilar, S., “La corrupción y los grupos de poder en México”, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, vol. 4.
- Arellano, D. Hernández, J. y Lepore, W., “Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, vol. 61.
- Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, España, Alianza Editorial, 1998.
- Bautista-Farías, J., “La corrupción en México: Cambios y alternativas”, en *Análisis plural*, Jalisco, ITESO, 2018.
- Bolaños, J., “Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior”, *Revista Nacional de Administración*, enero-junio, 2010.
- Casar, M., *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE-IMCO, 2015.
- Castillo, I. “¿Qué es la sistematicidad en ciencia”, *Lifeder*. Disponible en: <https://www.lifeder.com/sistematicidad-ciencia>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, Ciudad de México, RRC, 2018.

- Eguía, A., *El sistema nacional anticorrupción de México, su práctica y experiencia normativa: el caso de México*, México, Universidad Veracruzana, 2015.
- Elder, C. y Cobb, R., “Formación de la agenda”, en Luis Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Distrito Federal, 1984.
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2013.
- Hernández, S., “La corrupción y los grupos de poder en México”, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, vol. 4.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, México, 2015. Disponible en: <https://n9.cl/j180>
- Lapiente, V. “Cuántas más leyes tenemos, podemos tener menos ética”, entrevista con Jordí Évole, *La Sexta*, 2 de noviembre, 2014.
- Latinobarómetro, “Informe Latinobarómetro 2018”, 2018.
- Maquiavelo, N., *El príncipe*, Buenos Aires, Gradifco, 2002.
- Michels, R., “Los partidos políticos, un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna”, *Amorrortu*, vol. 2.
- Mujica, J., Salguero, J., Milani, R. y López, J. M., “Actores privados e intermediarios de la corrupción. Un estudio en base a las investigaciones periodísticas en casos de gran y mediana corrupción en América Latina”, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- O'Donnell, G., *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: aspectos claves. Adoptando una política firme contra la corrupción*, México, 2017, pp. 1-30. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- Pacheco, I., “Los Sistemas Estatales Anticorrupción: Su avance en cifras y sus retos de implementación”, *Ethos*, 2019. Disponible en: <https://ethos.org.mx/es/los-sistemas-estatales-anticorrupcion-su-avance-en-cifras-y-sus-retos-de-implementacion/>

- Parsons, W., *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso, 2007.
- Pérez, V., “¿Quiénes son los responsables de la corrupción en México?”, *Diario El Universal*, 2017.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas”, *PNUD*. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>
- Provencio, M., “De la renovación moral al sistema nacional anticorrupción”, *Milenio*, 2015.
- Przeworski, A., “*Accountability* social en América Latina y más allá”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Controlando la política*, Buenos Aires, 2002, pp. 73-85.
- Przeworski, A., “El Estado y el ciudadano”, *CIDE*, vol. 5.
- Rodríguez, J., “Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Es suficiente la ley o precisamos del buen juicio?”, *Espacio Públicos*, vol. 19.
- Ruíz, D. y Cárdenas, C., ¿Qué es una política pública?, *Revista Jurídica de la Universidad Latina de América*, vol. 18.
- Secretaría de la Función Pública, *Política Nacional Anticorrupción*, Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción, 2018, pp. 57-104. Disponible en: <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>
- Secretaría de la Función Pública, *Sistema Nacional Anticorrupción*, 2018, pp. 16-18. Disponible en: <http://sna.org.mx/>
- Serrano, A., “Ética y política. Democracia: límites y perspectivas”, *Polis Revista Latinoamericana*, vol. 10.
- Subirats, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989.
- Transparency International, “What is corruption?”, *Transparency*, 2020. Disponible en: [www.transparency.org/what-is-corruption](http://www.transparency.org/what-is-corruption)

Uvalle, R., “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México, *Estudios Políticos*, vol. 32.