

# Política Nacional Anticorrupción: coordinación de políticas y retos para su implementación

## *National Anti-Corruption Policy: policy coordination and challenges for their implementation\**

Jason Alexis Camacho Pérez\*\*  
Emilio Muñoz-Rivero Manrique\*\*\*

### Resumen

Este trabajo tiene el objetivo de analizar los retos para implementar la Política Nacional Anticorrupción (PNA) en México, identificando el nivel de coordinación que existe entre las instituciones que ejecutarán esta política con respecto a la proliferación organizacional y nivel de coordinación a partir de un análisis de fuentes documentales primarias. Las conclusiones permiten entender que debido al diseño de origen del Sistema Nacional Anticorrupción, la PNA puede enfrentar brechas de implementación específicas para coordinar instituciones y crear políticas e instrumentos que reduzcan la corrupción en México.

**Palabras clave:** México, corrupción, políticas públicas, formulación, implementación.

### Abstract

This work has the objective of analyzing the challenges to implement the National Anti-Corruption Policy (PNA) in Mexico, identifying the level of coordination that exists between the institutions that execute this policy with respect to organizational proliferation and the level of coordination based on an analysis from primary documentary sources. The conclusions allow us to understand that due to the origin design of the National Anticorruption System, the PNA can face specific implementation gaps to coordinate institutions and create policies and instruments that reduce corruption in Mexico.

**Keywords:** Mexico, corruption, public policy, formulation, implementation.

## 1. Introducción

La corrupción es un problema complejo y multicausal que se ha desarrollado en las instituciones de gobierno debido, entre otras cosas, a la falta de una definición clara de qué es la corrupción en el andamiaje

*Recibido:* 1 de junio, 2020. *Aceptado:* 27 de octubre, 2020.

\* Este documento ha sido realizado con apoyo del proyecto de investigación IN307919, "Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México", financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

\*\* Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM. Líneas de investigación: Análisis de políticas públicas, coordinación y relaciones intergubernamentales, participación ciudadana y combate a la corrupción.

\*\*\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Líneas de investigación: Corrupción, rendición de cuentas y fiscalización.

legal (Casar, 2016; Seña, 2014) y a la dificultad de coordinar actores e instituciones (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010) en el diseño de medidas e instrumentos institucionales acordes a la complejidad del problema.

Debido a lo anterior es que el Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante SNA) como una “metapolítica pública”<sup>1</sup> que conjuga a distintas instituciones para tratar el problema público en diferentes órdenes y poderes de gobierno, ha formulado la Política Nacional Anticorrupción (en adelante PNA) como una respuesta institucional que busca combatir de manera estructural el problema de la corrupción a través de programas desagregados que atenderán algunos aspectos que coadyuvan a reducir la corrupción como el problema de la impunidad o la falta de interacción entre ciudadanos y gobierno.

En ese sentido, este trabajo parte de la hipótesis de que la implementación de la PNA registrará limitaciones operativas en materia de coordinación para el combate a la corrupción, debido a la falta de bases generales, instrumentos y políticas en el SNA que articulen instituciones en la prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción. Por ello, el objetivo de este texto es analizar la incorporación del concepto de coordinación de políticas en el diseño institucional del SNA y su PNA con base en las siguientes preguntas: ¿A qué problema(s) responde la coordinación de políticas públicas? ¿La coordinación efectiva se traduce en una implementación exitosa para el combate a la corrupción? ¿Qué factores explican que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) cuente con un determinado nivel de coordinación?

Por tanto, este trabajo toma como guía el enfoque de política pública. La naturaleza de este enfoque reside en el estudio y comprensión del denominado ciclo de políticas públicas, el cual ayuda a entender de manera ordenada y casi secuencial cómo se desarrollan las respuestas y acciones de gobierno a través de las diferentes etapas –definición del problema; incorporación del problema a la agenda; construcción de alternativas; toma de decisión; implementación; evaluación y reformulación o terminación– de una política pública. Asimismo, el enfoque se destaca por su necesidad de contextualización, descripción del problema público y el caso a estudiar (Subirats, 1992), lo cual brinda un mayor grado de objetividad durante la comprobación de los supuestos teóricos que plantean los tomadores de decisiones al ser aplicados a la realidad.

Por otra parte, para analizar y medir el concepto de coordinación, se emplean dos herramientas de corte cualitativo. La primera es la escala de coordinación desarrollada por Navarro (2015), en la cual se ofrecen diferentes

<sup>1</sup> Este término se entiende a través del principio de entrelazamiento, el cual es capaz de articular organizaciones, estrategias y sistemas de gobierno para potenciar el tratamiento de problemas públicos compartidos. Esto, en términos coloquiales, quiere decir que el SNA es una política que crea y recrea políticas públicas como un sistema de soluciones para tratar sistemas de problemas.

niveles de coordinación con respecto a variables como actores, recursos, mecanismos de toma de decisión, entre otros. La segunda se basa en el método propuesto por Bouckaert, Peters y Verhoest (2010), en el que los autores desarrollan un plano cartesiano para ubicar el grado de integración que existe entre altos y bajos niveles de coordinación con respecto a altos o bajos niveles de proliferación organizacional. Esta propuesta permite ubicar de forma gráfica qué tan desarrollada está la coordinación con respecto al desarrollo organizacional y en dónde puede haber fallas de acoplamiento en el SNA y en sus actividades como el desarrollo de la PNA.

Para realizar esta investigación se recolectó información a través del trabajo de gabinete y análisis documental, recopilación de material bibliográfico, publicaciones periódicas como revistas especializadas y medios periodísticos, fuentes normativas y repositorios institucionales.

## 2. Datos sobre el impacto de la corrupción en México

Un primer paso para dimensionar la importancia de estudiar la corrupción como un objeto de estudio recae en los impactos negativos que genera en la vida pública, particularmente en el gobierno, espacio donde la mayor parte de las personas considera que se realizan los primeros actos de corrupción, de ahí que se piense que la corrupción en México “es muy difícil” y “que no tiene remedio” (Marvan, Navarro, Bohorquez, 2016).

De acuerdo con el *Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional* en 2018 (Transparencia Internacional, 2018), en una escala de 0 a 100, donde 0 es “Altamente corrupto” y 100 es “Limpio de corrupción”, México tiene la calificación de 28 y se ubica en la posición 138 de un rango de 180 en comparación con otros países, lo cual lo ubica como uno de los más corruptos del mundo. Esto permea de manera notoria la percepción de la corrupción en el sector público; así, la corrupción genera un mal que desacredita y quita la pauta de la importancia de la labor institucional en beneficio de la ciudadanía.

Organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad estiman que el 5% del Producto Interno Bruto (PIB) de México se pierde anualmente por corrupción; otros informes ubican las pérdidas en un 9% del PIB (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017). Por otro lado, en lo que se refiere al sector privado, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016) considera que la corrupción en el país es vista por este sector como uno de los cinco principales obstáculos para el

crecimiento de las empresas, generando desconfianza en los privados debido a la incertidumbre económica nacional.

Con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental<sup>2</sup> (ENCIG), durante 2019 la percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en instituciones de gobierno se redujo, al pasar de 91.1% en 2017, a 87% en 2019. Sin embargo, la tasa de prevalencia de corrupción se incrementó de 14,635 víctimas por cada 100,000 habitantes en 2017, a 15,732 en 2019; al igual que la tasa de incidencia, la cual pasó de 25,541 actos de corrupción por cada 100,000 habitantes en 2017 a 30,456 en 2019. Asimismo, se ha comprobado que la corrupción es el segundo problema nacional que preocupa a los mexicanos, sólo rebasado por la inseguridad y el crimen (Instituto Nacional de Estadística y Geografía).

Aunado a lo anterior, en el ENCIG se mencionan los costos de la corrupción durante el 2019, esto en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, lo cual genera un total de 12,770 millones de pesos, lo que equivale a 3,822 pesos promedio por persona afectada (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Sin duda, ello genera una decadencia en la confianza hacia el poder constituido; la corrupción (Uvalle, 2018: 24) es lesiva para el interés público desde el momento que provoca costos y daños que frenan el desarrollo productivo de la sociedad, la empresa, el mercado y la vida asociada. La corrupción es un sistema perverso de incentivos que favorece a las minorías a costa de infringir daño a las mayorías de la sociedad civil no sólo en el costo económico resultante de actos corruptos, sino en la percepción y pérdida de confianza con la ciudadanía.

### **3. Conceptos clave y enfoques teórico-analíticos para entender el problema de la corrupción y la coordinación**

Hoy en día no es nada extraño escuchar la palabra corrupción como algo cotidiano y que forma parte de nuestras vidas. Entender el origen histórico de esta actividad y analizarla para combatirla es el nudo gordiano al que se enfrentan actualmente las instituciones del Estado; sin embargo, no es un secreto que la proliferación de la misma es multifacética y ha formado e impulsado el desarrollo informal de estas instituciones. Es decir, la corrupción

---

<sup>2</sup> Su objetivo es recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia, que aporten elementos para la toma de decisiones de política pública.

es un problema complejo y multicausal que, en el caso de México, se ha desarrollado en diferentes poderes y órdenes de gobierno debido, entre otras cosas, a la falta de una definición clara de qué es la corrupción en el andamiaje legal.<sup>3</sup> Ello dificulta el diseño de medidas institucionales que puedan enfrentar esto. Para entender por qué hay vacíos legales para el combate a la corrupción, es importante comenzar por contextualizarla y definirla.

Una primera aproximación al concepto parte de su significado etimológico. De acuerdo con Tanzi (en Alonso & Mulas, 2011), corrupción se desprende de la palabra latina *rumpere*, que significa quebrar, dando a entender que a través de la corrupción se rompe o vulnera un proceder –o un estado de cosas– que se considera correcto.

Desde el punto de vista teórico, existen campos como el neoinstitucionalismo económico que parte de la premisa de que “el objetivo de los individuos, que actúan en contextos institucionales, es ‘ganar el juego’ maximizando sus beneficios individuales, pero también los beneficios colectivos” (Ayala, 1998: 57). Adecuando la premisa, es claro que el neoinstitucionalismo económico permite analizar a la corrupción desde una perspectiva centrada en la relación principal-agente (Villoria & Izquierdo, 2018), bajo la cual el actor que desempeña el puesto (agente) debe actuar en beneficio de los usuarios, ciudadanos, accionistas, etcétera (principal); pero que desde una relación de corrupción se convierte en un uso desmedido de la discrecionalidad para beneficio del agente, generando que “las elecciones individuales, egoístas y las necesidades colectivas, entren en una trayectoria de conflicto y eventual colisión, porque no es fácil conciliar la distribución de costos y beneficios involucrados en el intercambio y en las acciones colectivas” (Ayala, 1998: 61).

En este sentido, dentro de la teoría neo-institucional, es posible realizar análisis con base en los costos de transacción, los cuales surgen de las decisiones e intercambios de carácter económico de los agentes. Así, el gobierno no está libre de costos, pues el Estado, al tomar decisiones, diseñar y aplicar políticas, incurre en gastos de información y contratación en el intercambio de derechos de propiedad.<sup>4</sup> Incluso, la intervención gubernamental es otro costo de transacción (Ayala, 1996: 349). Con base en lo anterior, los costos de transacción son aquellos que deben pagarse para poder realizar acciones en el mercado, lo cual es independiente del precio de la transacción propiamente dicha. Ante esto, las instituciones buscan que se procesen conflictos,

<sup>3</sup> En el caso de México, el Derecho positivo no tiene tipificada esta actividad, sino dos faltas: las responsabilidades administrativas, las cuales se dividen en graves y no graves, y las responsabilidades personales. Por tanto, al no existir una precisión legal clara de este acto, es muy difícil implementar mecanismos que hagan algo al respecto.

<sup>4</sup> La libertad de tomar una decisión o postura referente a un bien o servicio.

decisiones, negociaciones, con el objetivo de aminorar los costos de transacción, facilitando la toma de decisiones de los actores gubernamentales.

Entendiendo que los actores gubernamentales pueden beneficiarse de su posición a costa de los ciudadanos, generando impactos negativos tanto en la sociedad como en la Administración Pública, un claro ejemplo de esto es lo que menciona Pérez Ramírez (2017) al analizar el fenómeno de la corrupción en la administración pública mexicana como un costo de transacción desde el momento en que los trámites de los bienes y servicios a cargo de las oficinas burocráticas son retrasados, triangulados y costosos, generando consecuencias desfavorables para el gobierno, la economía del país, además de generar efectos corrosivos para la sociedad a costa de los privilegios de los servidores públicos.

Considerando estos elementos, una definición de corrupción que puede ser moldeable y adaptable es la propuesta por Lepore y Aguilar (2012: 49-50) y Malem (2014: 171), quienes la entienden como “la violación de un deber posicional, el cual no se atañe exclusivamente al sector público, sino de todos aquellos que aprovechándose de su posición en una relación, organización o institución, violan su deber para obtener beneficios ilegítimos” (e ilegales, agregaríamos nosotros). La ventaja de esta definición es que no encasilla a la corrupción como una actividad propia de las instituciones del gobierno, sino que también se puede desarrollar en cualquier relación humana y de organizaciones privadas o sociales; asimismo, la entiende como un beneficio que genera bienestar individual por sobre el bienestar colectivo.

Con base en lo anterior y de acuerdo con Villoria & Izquierdo (2018: 245), todo acto de corrupción se caracteriza por los siguientes puntos:

- a) Una persona que ocupa una posición en una organización pública, no gubernamental o privada, posición de la que se derivan derechos o privilegios (alcalde, jefe de servicio, etcétera).
- b) Estos derechos o privilegios se conceden para que quien ocupe el puesto los desarrolle en beneficio de quien los otorga.
- c) Los deberes que se derivan del puesto, en especial el deber de utilizar los privilegios para beneficio del otorgante del poder, se incumplen. Existe un incumplimiento del deber posicional, un abuso de confianza otorgada. (El caso de un ministro que opta por un programa público en función de que ese programa beneficia a quienes financian la campaña de su partido).
- d) Y se incumplen porque existe un beneficio directo, indirecto, actual o futuro, para el ocupante del puesto, o el grupo al que pertenece, que no está previsto entre los beneficios legítimos que se deben tener por ocupar tal posición de acuerdo con las normas legales y/o morales vigentes; es un beneficio extra-posicional.

- d) En este sentido, el problema de la corrupción al tener diferentes puntos de vista para su atención y tratamiento, así como diversas consecuencias para la sociedad, depende no sólo de resumir cifras y percepciones, sino de conocer y analizar cuáles son los enfoques y mecanismos institucionales que coadyuvan a su tratamiento, ya que pueden ofrecer diferentes perspectivas del fenómeno a partir de los instrumentos que utilizan para combatir la corrupción.

### ***Principales enfoques y políticas para combatir la corrupción***

#### ***Fortalecimiento del Estado de Derecho***

Existen dos tipos de instituciones: formales e informales. Las primeras se refieren a las reglas expresas que regulan de manera explícita el comportamiento y relaciones de los individuos, mientras que las segundas aluden a los valores y normas implícitas que facilitan la comunicación e intercambio entre las personas. El Estado de Derecho se inscribe en el primer tipo para tener efecto en el segundo. El sentido del Estado de Derecho (García, 2017) se nutre de la creación de la democracia moderna de finales del siglo XVIII que buscaba la organización del Estado en poderes para generar pesos y contrapesos entre autoridades y que el poder no se concentrará en un solo individuo beneficiando al bienestar colectivo. Es bajo esta lógica que el Estado de Derecho surge como un instrumento que:

debe su fuerza al conjunto de disposiciones jurídicas que lo obligan al estricto cumplimiento de sus responsabilidades plasmadas en la constitución y en la normatividad secundaria, asegurando que [...] el poder se ejerce en esquemas de certidumbre motivado por la participación, atendiendo a los contrapesos y orientado hacia los fines públicos en un esquema colaborativo (García, 2017: 342).

No obstante, en el sistema normativo mexicano no se tiene una definición clara de qué se esperaba del Estado de Derecho, aunque en la práctica se asimiló al caso alemán del *Rechtsstaat*, en el que el Estado de Derecho es una solución para el fortalecimiento del poder público. Ello bajo el entendido de que sólo a partir de ahí era posible llevar a cabo las acciones necesarias para lograr un cierto fin a través del fortalecimiento estatal (Cosío, 2008).

## ***Transparencia y acceso a la Información***

De acuerdo con Guerrero (2008: 12), la transparencia

es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación [...] mientras que el acceso a la información es un instrumento de la transparencia.

Si este principio se aplica a entidades gubernamentales como ese “algo”, esto se materializa a partir del acceso público a datos o información: esto es, al considerar la existencia o no de información; y de sistemas que la producen (Católico, Cano, & Camacho, 2018).

Sin embargo, es importante explicar que la existencia de un marco jurídico que posibilita conocer más acerca del gobierno y sus actividades no es por sí mismo una forma de acabar con la corrupción. Hacer uso de la transparencia y de mecanismos de acceso a la información ha implicado reducir espacios de discrecionalidad y visibilizar la secrecía y la opacidad [...] por lo que más bien ha servido para hacer a la corrupción más visible y también más agravante e inaceptable (Peschard, 2017: 213).

Esta connotación negativa hacia los actos de corrupción se convierte en un insumo de gran utilidad para los ciudadanos, ya que la evidencia generada permite vigilar de manera más constante a los servidores públicos, lo cual puede modificar su comportamiento. Por tanto, las medidas de transparencia y acceso a la información son una base mínima para que los ciudadanos puedan monitorear al gobierno, conocer más acerca de sus actividades y exigir rendición de cuentas por sus actos.

Considerando lo anterior, la transparencia (Uvalle, 2013: 42) abre la posibilidad de que se conozcan partes de las entrañas del poder, sobre todo los que se relacionan con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, siendo un juego de pesos y contrapesos, accesibilidad y publicidad del poder en las democracias modernas. Como bien sostuvo María Marván, ex-Comisionada Presidenta del IFAI, donde no hay escrutinio público y transparencia, se crea terreno fértil para la corrupción y el abuso del poder (López, 2013: 17).

Así, un gobierno visible es vigilado, criticado y evaluado, fijándole límites a su actuar. Así, ante toda anomalía o acto ilegal visible como la corrupción, generará reacciones en beneficio de las democracias contemporáneas inhibiendo la opacidad del gobierno. Donde no hay escrutinio público y transparencia, se crea terreno fértil para la corrupción y el abuso del poder.

## **Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas se entiende como la posibilidad de exigir a los representantes populares o a funcionarios públicos explicaciones detalladas acerca de su forma de proceder y las decisiones que toman. La información pública dota a los ciudadanos de evidencia e insumos básicos para entablar procesos deliberativos mejor justificados en torno a la prestación de bienes y servicios públicos, el desempeño de las políticas públicas y decisiones legislativas que repercuten en el bienestar colectivo. En este sentido, Schedler (2015) argumenta que la rendición de cuentas

incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*) (Schedler, 2015: 11).

En este sentido, Nonell (2006: 14) destaca los principios básicos en todo sistema de rendición de cuentas:

- La conducta ética y su traducción en un compartimiento regulado por determinados códigos.
- Sistemas de información que suministren datos entendibles, asequibles y transparentes y que permitan a los ciudadanos identificar los beneficios sociales que produce la actuación política.
- Como condición básica, la voluntad política de llevar a cabo el desarrollo de estos principios que permitan liderar un cambio en la gestión pública en la elaboración de las políticas públicas para favorecer las innovaciones.

En cambio, al no contar con procesos de rendición de cuentas claros, favorecen la ilegalidad e ilegitimidad de los agentes, que por medio de acciones egoístas quebrantan no sólo la institución pública en donde laboren, sino que vulneran la confianza ciudadana.

Así, al acceder a información de carácter gubernamental se generan alientes para consolidar valores democráticos contemporáneos, combatiendo la opacidad y tratos escondidos de los agentes corruptos. Considerando lo anterior, coordinar políticas como la rendición de cuentas y la transparencia puede generar una intervención integral para atender las causas y efectos de la corrupción, brindando información a los ciudadanos para que puedan participar activamente en la detección y seguimiento de actos de gobierno que se desprenden del marco normativo.

## Coordinación

Bajo el entendido de que la corrupción es una actividad multifacética, polisémica y multicausal, se podría entender como un problema perverso (*wicked problem*). De acuerdo con Head & Alford (2015), algunas características de este tipo de problema son que no existe una formulación y solución definitiva a este tipo de problemas; son esencialmente únicos, tienden a ser síntoma de otro(s) problemas<sup>5</sup> y no tienen soluciones inmediatas.

En este sentido, si se entiende a la corrupción bajo esa categoría de problema, no puede partir de una causa única para combatirla. Particularmente en el caso de México, el problema para tratar la corrupción no es la falta de instituciones e instrumentos; en otras palabras, “el problema no es la falta de dientes, sino la ortodoncia, es decir, lo que hace falta es una alineación correcta de todas las piezas dedicadas a la vigilancia, la investigación y la sanción del desempeño gubernamental” (Taylor & Buranelli, 2007: 59-87, citados en Peschard, 2017: 264). Por tal motivo, es necesario generar esquemas de coordinación entre instituciones de manera que el problema no sea resuelto por una agencia única, sino por diferentes instituciones que pueden generar beneficios gracias a la información, experiencia y capacidades que cada una desarrolla para tratar un tema en común.

Las estrategias de combate a la corrupción y las políticas de transparencia y rendición de cuentas fueron resultado de las reformas de Nueva Gestión Pública (NGP), las cuales proliferaron en diversos gobiernos del mundo en los que se comenzaron a vivir cambios de redimensionamiento gubernamental que implicaron nuevas dinámicas en las formas de diseñar e implementar políticas públicas, así como nuevos esquemas de interacción entre gobierno y actores sociales.

Uno de los efectos más significativos del redimensionamiento fue la segmentación de organizaciones gubernamentales debido a la necesidad de especializarlas y brindarles mayor independencia y autonomía en la prestación de bienes y servicios gubernamentales (Peters, 2015); sin embargo, eso dio como resultado mayor fragmentación y por tanto mayor complejidad para atender problemas estructurales de alto calado como la corrupción, daños al medio ambiente, aumento de la desigualdad, etcétera.

En este sentido, la respuesta tentativa para superar esta falta de interacción entre unidades gubernamentales es la coordinación entendida como un

<sup>5</sup> Head y Alford explican que existe una primera fase de los estudios sobre *wicked problems* que viene de la teoría de los sistemas en el que los problemas no pueden ser entendidos de forma aislada. De acuerdo con Ackoff (1974), un problema es parte de un sistema de problemas interrelacionados (sistema de problemas), los cuales al ser tratados de forma separada parecen empeorar la situación del problema original.

acoplamiento interorganizacional mediante el cual las actividades de diferentes organizaciones son ejecutadas de forma estructurada para alcanzar un objetivo en común, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles al reducir duplicidades y promover complementariedades (Navarro, 2013: 48).

Por otra parte, Bouckaert, Peters y Verhoest (2010) entienden a la coordinación como un

proceso con instrumentos y mecanismos que tienen como objetivo mejorar la alineación voluntaria o forzada de tareas y esfuerzos de las organizaciones dentro del sector público. Estos mecanismos se utilizan para crear una mayor coherencia para reducir la redundancia y las contradicciones dentro de y entre las políticas, la implementación o la gestión.

Por otra parte, la coordinación también se puede entender de acuerdo con su carácter interorganizacional o intraorganizacional. De acuerdo con Covarrubias, Espinosa y López (2011), en el primero se agrupan aquellos elementos que tienen que ver con las relaciones institucionales, sectoriales, intersectoriales, intergubernamentales y los diversos poderes públicos; mientras que el segundo remite a aquellas relaciones que establece el administrador público con otros agentes al interior de la misma organización en consistencia con la jerarquía establecida en un organigrama.

Ahondando a lo anterior, Bouckaert, Peters y Verhoest (2010), argumentan que existen otras tres formas de ejecutar la coordinación: la jerarquía, el mercado o las redes. El primero se fundamenta en la teoría weberiana de la burocracia, en la cual las decisiones se basan en el esquema *top-down* y la autoridad y el poder son las herramientas para asegurar la coordinación; el mercado se basa en el neoinstitucionalismo económico y se centra en la competencia entre organizaciones, utilizando la información y el poder como recursos; por último, las redes parten de la teoría de redes sociales bajo la cual hay cooperación y solidaridad, valores compartidos, trabajo horizontal y cooptación mutua entre organizaciones para coordinarse.

Por otra parte, el estudio de la coordinación no se agota en cuestiones prescriptivas. Por ejemplo, Navarro (2013) ofrece una escala para medir la coordinación en la acción gubernamental en función de cuatro niveles: interacción, cooperación, colaboración y coordinación (véase Figura 1).

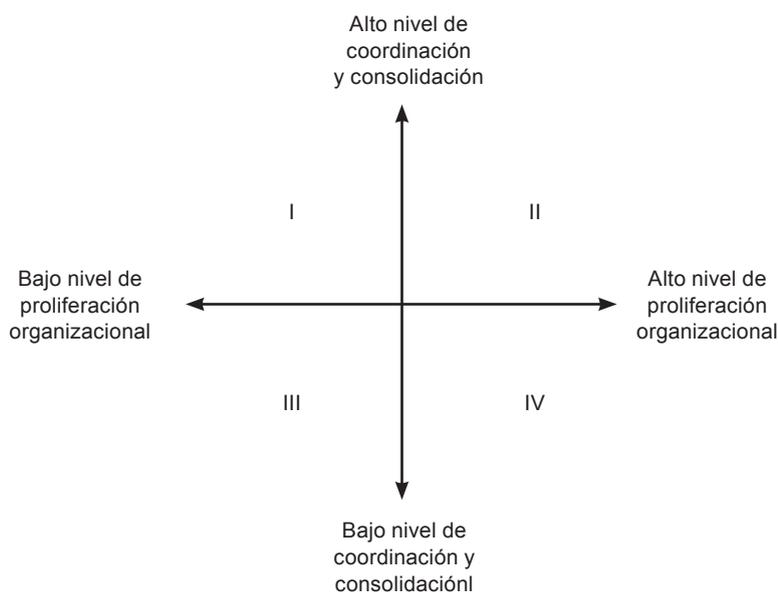
CUADRO 1  
Escala de coordinación (tipos de coordinación)

<b>Dimensión</b>	<b>Interacción</b>	<b>Cooperación</b>	<b>Colaboración</b>	<b>Coordinación</b>
<b>Actores</b>	Operadores con bajo nivel jerárquico (subordinados).	Profesionales o miembros del <i>staff</i> técnico con nivel de supervisores.	Supervisores o funcionarios ejecutivos.	Funcionarios ejecutivos del más alto nivel.
<b>Formalización</b>	Reglas no formales.	Reglas formales, escasas.	Reglas formales y negociadas.	Alta formalidad, con reglas negociadas y bien definidas.
<b>Recursos</b>	Se utilizan recursos propios y no se comparten.	Recursos mínimos compartidos.	Mediano nivel de recursos compartidos.	Alto nivel de recursos compartidos.
<b>Mecanismo de organización/toma de decisiones</b>	Puede o no recaer en una sola unidad administrativa.	Descentralizado e independiente, con ciertas limitaciones a la autonomía.	Descentralizado, independiente y con pocas amenazas a la autonomía.	Toma de decisiones descentralizada, interdependiente, lo que representan amenazas a la autonomía.
<b>Mecanismo de control</b>	Reciprocidad, debido a la ausencia de reglas formales.	Apoyo en acuerdos y en beneficios mutuos.	Existe un sistema de reglas formales de premios y castigos para asegurar la acción conjunta.	Regulaciones estrictas encaminadas a la consecución del interés colectivo.
<b>Metas</b>	Difusas e individuales.	Metas colectivas pero difusas.	Metas colectivas y concretas.	Fuerte énfasis en metas concretas y conjuntas.

Fuente: A. Navarro (2013), *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat*, Ciudad de México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM.

Asimismo, Bouckaert, Peters y Verhoest (2010) proponen otra herramienta para medir la coordinación (véase Figura 1) en función de la proliferación organizacional y la desarrollan en un plano cartesiano, en el cual dependiendo del cuadrante puede haber más o menos niveles de coordinación con respecto a más o menos niveles de proliferación organizacional en una política pública o acción de gobierno.

**FIGURA 1**  
Nivel de coordinación y de proliferación organizacional



Fuente: G. Bouckaert, B. G. Peters y K. Verhoest (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, London, Palgrave Macmillan.

En el cuadrante I de esta gráfica existe una administración tradicional burocrática que está a cargo de una política institucionalizada; la coordinación se lleva a cabo mediante el uso de mecanismos de jerarquía (por ejemplo, el control directo de los ministerios). En el siguiente cuadrante (II) existe un alto nivel de coordinación, no obstante la existencia de muchas organizaciones en donde se pueden desarrollar ambientes de alto profesionalismo, comunicación fluida y alta confianza. En el cuadrante III existe un bajo nivel de coordinación, pero también pocas organizaciones, lo que involucra organiza-

ciones usualmente confrontadas o competitivas. Finalmente, en el cuadrante IV existen muchas organizaciones y una baja coordinación entre ellas, lo cual genera una fuerte fragmentación e incoherencia (véase Méndez, 2020).

Estos enfoques y modelos para estudiar a la coordinación como una herramienta aglutinadora entre instituciones, en el caso de México han sido analizados para el combate a la corrupción (Cárdenas, 2010), considerando que es muy difícil alcanzar niveles óptimos de coordinación, ya que las organizaciones se enfrentan a diversos obstáculos como leyes inadecuadas, voluntad política débil, falta de recursos, imputación de responsabilidades, pero no de capacidades para diferentes órdenes de gobierno (Méndez, 1997), entre otras. Ante esto, es que nace la propuesta de un SNA como una instancia de coordinación entre instituciones gubernamentales y sociedad civil para intercambiar conocimientos, experiencias y capacidades en el combate a la corrupción.

#### **4. Antecedentes del Sistema Nacional Anticorrupción**

La corrupción representa un mal innecesario en la Administración Pública, ya que vulnera el actuar gubernamental por medio de actos efectuados por servidores públicos, políticos y demás actores que yacen en la Administración Pública, y en donde los casos como Odebrecht, Javier y César Duarte, así como los múltiples casos en la gestión local, atentan contra el desempeño institucional. En este sentido, los intentos por conciliar esfuerzos interinstitucionales con el objetivo de focalizar el problema, apoyarse en los diversos actores y actuar de forma directa contra los actos ilícitos detectados, dio como resultado la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

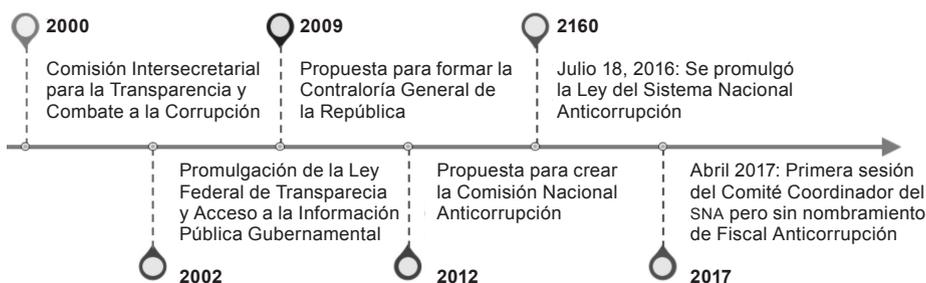
El SNA en sí mismo no representa una propuesta nueva, sino el resultado de una evolución de proyectos que se han presentado a lo largo de diferentes períodos de gobierno. El antecedente más remoto que se tiene es del año 2000, cuando el gobierno de Vicente Fox conformó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, instancia del Ejecutivo Federal para coordinar los esfuerzos del combate a la corrupción y dar transparencia en la gestión gubernamental de la Administración Pública federal.

Dicha Comisión se integró por el subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública; el procurador general de la República; los tribunales de las unidades adscritas a la Presidencia de la República; representantes de los sectores social y privado; autoridades de las entidades federativas y municipales; los titulares de las paraestatales del gobierno federal. Estuvo presidida por el secretario de la Función Pública

(Luna Pla, 2013). El Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción fue presentado el 30 de enero del 2001 por 83 instituciones, siendo necesario que el gobierno mexicano le diera mayor vigor y peso al tema relacionado con el combate a la corrupción.

Mas adelante, otra propuesta relacionada al tema se dio a conocer el 15 de septiembre de 2009 durante la gestión del expresidente Felipe Calderón; en ese momento se presentó una reforma que, entre otras cosas, se propuso lo siguiente: la extinción de la Secretaría de la Función Pública para dar paso a una Contraloría General de la República que retome todas las funciones relacionadas al control interno, siendo las funciones de evaluación promovidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**FIGURA 2**  
**Antecedentes de coordinación en el combate a la corrupción**



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, el combate a la corrupción es un tema de agenda pública que se retoma cada sexenio. Para el período 2012-2018, el expresidente Enrique Peña a través del documento denominado *Pacto por México*<sup>6</sup> propuso la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción como “un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos” (PND, 2013).

<sup>6</sup> Particularmente se establecieron dos compromisos: “Compromiso 85: Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción”; “Compromiso 86: Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción.”

Sin embargo, en el marco de la publicación del *Índice de Percepción de la Corrupción 2014* y después de la serie de escándalos periodísticos por la adquisición de bienes inmuebles –mejor conocido como el escándalo de la Casa Blanca– que implicaron conflicto de interés con Grupo Higa, por parte del presidente Peña y su esposa, así como del Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, las organizaciones de Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad anunciaron la puesta en marcha de las plataformas “Legislador transparente” y “Candidato transparente”, las cuales tenían como objetivo promover que todo representante popular y servidor público, así como los candidatos a cargos públicos del periodo electoral 2015 y 2016, hicieran públicas tres declaraciones: patrimonial, de intereses y fiscal.<sup>7</sup>

De esta forma, la participación ciudadana se convirtió en un componente obligado debido el ambiente de desconfianza por los sucesos de la Casa Blanca y con la creación de la *Ley 3 de 3*, organizaciones de la sociedad civil (como Red por la Rendición de Cuentas y Sociedad Civil Unida) y académicos, aprovecharon la coyuntura y respaldaron la iniciativa para crear un Sistema Nacional Anticorrupción en lugar de la Comisión Nacional. En una discusión amplia y polémica entre organizaciones de la sociedad civil, legisladores y académicos, el principal tema en la agenda pública se centró en la importancia de prevenir actos de corrupción; sin embargo, consideraron innecesario crear un órgano anticorrupción cuando ya existen instituciones que desempeñan estas funciones pero de manera desarticulada.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> En octubre de 2015, tras la conclusión del periodo electoral y con el objetivo de facilitar la consulta de la información, Transparencia Mexicana y el IMCO integraron las dos plataformas existentes en una sola: [www.3de3.mx](http://www.3de3.mx). En el marco dichos acontecimientos, en febrero de 2016, organizaciones y académicos presentaron una propuesta para la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, que contiene la iniciativa 3de3, junto con otras medidas.

<sup>8</sup> Las opiniones de los especialistas y actores involucrados están disponibles en el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de combate a la corrupción” (Senado de la República, 2013).

**CUADRO 2**  
**Similitudes y diferencias entre la Comisión Nacional Anticorrupción**  
**y el Sistema Nacional Anticorrupción**

	<b>Comisión Nacional Anticorrupción</b>	<b>Sistema Nacional Anticorrupción</b>
Variables constantes (similitudes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las decisiones y políticas de combate a la corrupción se acuerdan en un órgano colegiado.</li> <li>• El combate a la corrupción no es campo de acción exclusivo del Poder Ejecutivo.</li> </ul>	
Factores explicativos (diferencias)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tiene autonomía constitucional.</li> <li>2. El problema de la corrupción se debe a controles ineficaces.</li> <li>3. Centraliza el combate a la corrupción en un esquema de comisión.</li> <li>4. El combate a la corrupción se enfoca en la sanción de actos de corrupción.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No tiene autonomía constitucional; parte del principio de interdependencia.</li> <li>2. El problema de la corrupción es sistémico y se debe a la proliferación de redes institucionales de corrupción.</li> <li>3. Descentraliza el combate a la corrupción a través de la coordinación entre instituciones.</li> <li>4. El combate a la corrupción se estructura a través de tres procesos: prevención, detección y sanción.</li> </ol>
Fenómeno	No hay un componente ciudadano en el combate a la corrupción.	Sí hay un componente ciudadano en el combate a la corrupción.

Fuente: Elaboración propia.

Esto dio como resultado que el 27 de mayo de 2015 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* el paquete de reformas, adiciones o derogaciones a 14 artículos constitucionales que sentarían las bases para el SNA.

## El Sistema Nacional Anticorrupción

### El SNA

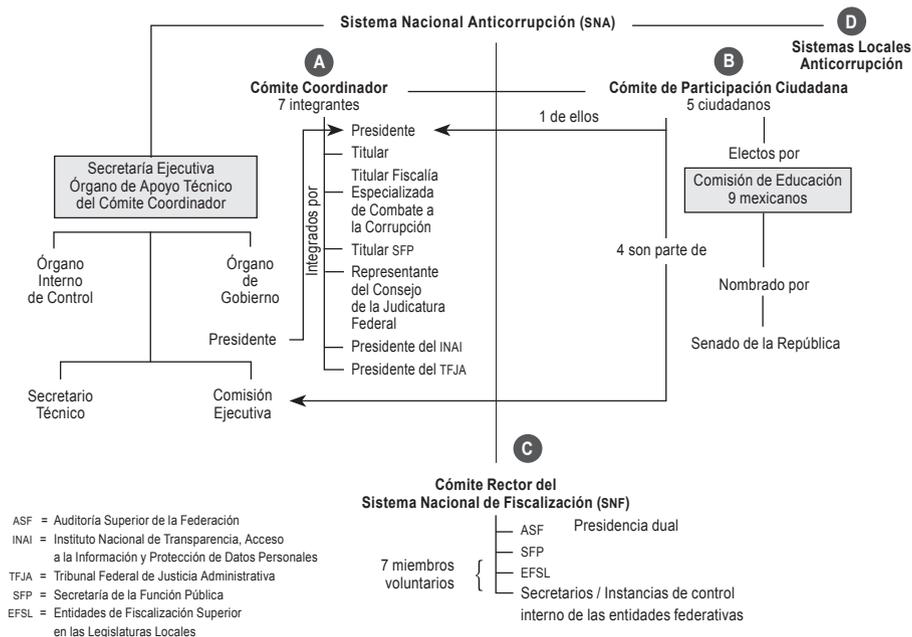
tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia” (*Ley General Del Sistema Nacional Anticorrupción*, 2016: artículo 6).

Su creación implicó un amplio proceso de reforma y el establecimiento de diversas leyes, siendo siete en total: *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción* (nueva), *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (nueva), *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa* (nueva), *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* (nueva), *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* (reformada), *Código Penal Federal* (reformado) y *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (reformada) (*Diario Oficial de la Federación*, 2013).

El marco legal mencionado en el párrafo anterior da forma a la composición del SNA, el cual se integra por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana (en adelante CPC), el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (en adelante CRSNF) y los Sistemas Locales Anticorrupción (en adelante SLA). Asimismo, cuenta con una Secretaría Ejecutiva (en adelante SESNA) y una Comisión Ejecutiva (en adelante CESNA).

De entre estas instancias cabe destacar al Comité Coordinador, el cual es el órgano rector del SNA. Con base en el artículo 113, fracción I, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en adelante CPEUM), se establece la organización del Comité Coordinador, que tendrá como funciones el diseñar políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, así como la prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2019). Se compone del Comité de Participación Ciudadana, quien presidirá el Comité Coordinador; el titular de la Auditoría Superior de la Federación; el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; el titular de la Secretaría de la Función Pública; un representante del Consejo de la Judicatura Federal y el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales, y el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (véase Figura 3).

**FIGURA 3**  
**Composición del Sistema Nacional Anticorrupción**



Elaborado por ICADEFIS con base en el Artículo 113 de la CPEUM y la LGSNA.

Fuente: Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS) (2016), *La Auditoría Superior de la Federación y su función en el Sistema Nacional Anticorrupción*, Ciudad de México, Auditoría Superior de la Federación.

El CPC se compone de cinco miembros y es una figura de aspecto novedoso dentro de la política de combate a la corrupción, donde la sociedad civil funge como participante directo en el SNA, con el propósito de evitar el abuso del poder, participar y supervisar la labor institucional del SNA y conectar a la ciudadanía en el proceso de elaboración de políticas y acciones para el combate a la corrupción. Se integra por ciudadanos que son elegidos en el Senado a partir de propuestas de universidades y de la sociedad civil.

Para que el conjunto de políticas, planes y programas institucionales del SNA se realicen, el SNA tendrá como órgano de apoyo a la SESNA; la encargada de materializar las funciones del Comité Coordinador. Es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tiene su sede en la

Ciudad de México. Cuenta con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines. Además, funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y es responsable de brindar los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones (Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

Por otra parte, el artículo 39 de la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción* (Cámara de Diputados, 2016) estipula que el SNF contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones referidas que serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación; y que el Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos.

Asimismo, tiene la tarea de instaurar las acciones y mecanismos de coordinación, con el propósito de promover el intercambio de información, ideas y experiencias, generando datos útiles que fortalezcan la labor de la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por los entes que conforman la Administración Pública Federal.

Es importante precisar que no todas las dependencias públicas inmersas en la instancia son pertenecientes a un solo poder de gobierno: la Auditoría Superior de la Federación cuenta con autonomía técnica y de gestión; sin embargo, la ASF se encuentra subordinada a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. La Secretaría de la Función Pública depende del Poder Ejecutivo, al igual que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena). El Consejo de la Judicatura Federal depende del Poder Judicial, mientras que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el único órgano con autonomía plena, al igual que la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, la cual se encuentra subordinada a la Fiscalía General de la República, la cual tiene autonomía constitucional.

A pesar del diseño novedoso del Comité Coordinador, éste comenzó a funcionar antes de que se establecieran todas las instituciones que lo componen, arrancando el 19 de julio de 2017 sin un fiscal anticorrupción, ni magistrados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin reglas claras de coordinación y con el desafío de consolidarlo en las 32 entidades federativas que componen el país. Esto no ha sido un reto menor, puesto que en términos de creación institucional “cuanto más radicales sean los procesos de cambio, y menos los márgenes de tiempo para su implementación, es más probable que fracasen” (Vergara, 2008: 5, citado en Peschard, 2017: 242).

Entre esta serie de problemas, consideramos que la falta de reglas claras de coordinación es el más preocupante, ya que sin éstas no puede lograr su objetivo central: articular a diferentes instituciones y órdenes de gobierno para combatir la corrupción. Esto genera brechas de implementación, derivadas de las capacidades diferenciadas de cada institución, de sus facultades, así como de sus limitaciones legales y operativas, afectando el logro de acuerdos colectivos para crear políticas públicas y herramientas para combatir la corrupción.

## 6. La Política Nacional Anticorrupción

La complejidad para diseñar e implementar instituciones y políticas coordinadas a través del SNA, es resultado de la interacción entre la estructura legal y el proceso político. De acuerdo con Sabatier y Mazmanian (1981: 346), esta relación es importante, ya que una ley que ofrece pocas orientaciones institucionalizadas deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan al apoyo político a través del tiempo en los distintos contextos locales. Por el contrario, si está bien diseñada, ofrece a esos mismos funcionarios directrices políticas suficientemente claras y recursos legales para resistir a las presiones de corto plazo que se hagan presentes en la opinión pública. Asimismo, les proporciona una considerable capacidad para inducir los cambios conductuales deseados en jurisdicciones locales muy diferentes entre sí.

La creación del SNA en el año 2015 representa un hito en esquemas de coordinación, ya que este concepto ha pasado a convertirse en la herramienta toral que puede enfrentar un problema sistémico y estructural como la corrupción, partiendo de tres puntos (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018):

- i) Desarrollar, con un enfoque de integridad completo y coherente, políticas públicas para el combate a la corrupción.
- ii) Coordinar las acciones de las instituciones competentes para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en los tres órdenes de gobierno.
- ii) Reforzar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones dirigidas al combate a la corrupción.

Estas tres líneas de acción se pueden visualizar mejor a través del proceso de creación de la propuesta de PNA, la cual se fundamenta en el artículo 9, fracción III de la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, el cual establece que el Comité Coordinador del Sistema tendrá la facultad de aprobar,

diseñar y promover la PNA con el apoyo de la SESNA, respaldada por el trabajo de la CESNA, que reúne a cuatro de los cinco ciudadanos que integran el CPC y al Secretario Técnico de la SESNA, con la finalidad de que las propuestas que emanan en el seno del órgano ciudadano del SNA y que apruebe la Comisión Ejecutiva, se materialicen por las áreas técnicas que integran la SESNA (*Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, 2016).

Si bien no se puede abordar en su totalidad el documento técnico de propuesta de la PNA, es importante destacar su proceso de creación, ya que en términos de coordinación se orientó por esquemas organizacionales con instituciones de la sociedad civil, centros de investigación y académicos. Para la integración de los diagnósticos se analizaron 194 estudios, investigaciones y documentos de interés; se creó un Consejo Consultivo que acompañó su elaboración; 19,416 participantes intervinieron en la consulta ciudadana para su elaboración y se realizaron 8 foros regionales en todo el país con la participación de funcionarios, académicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil.

Gracias al proceso de integración de estudios y diagnósticos sobre la corrupción en México, se definió que el objetivo principal de la PNA es *asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno* (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020: 13).

### **6.1. Definición del problema, ejes de la política, implementación y evaluación de la PNA**

La PNA define dos características fundamentales del problema de la corrupción en México. La primera asocia a la corrupción con la ilegalidad, sin importar si el hecho fue llevado a cabo por una autoridad, un servidor público, un empresario o un ciudadano; la segunda tiene que ver con la asociación que se hace de este fenómeno con la existencia de una norma social reconocida, aceptada y aplicada, que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal existente (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018).

Lo anterior se asocia a cuatro factores: *i*) Prevalencia de altos niveles de impunidad en materia de faltas administrativas y delitos de corrupción; *ii*) Persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad; *iii*) Débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción; *iv*)

Distorsión de los múltiples espacios de interacción (o puntos de contacto) entre gobierno y sociedad, que provoca el uso regular de la corrupción como norma de relación. Ante esto, los ejes bajo los que se estructura la política son los expuestos en la Figura 4.

Bajo esta premisa, la PNA entiende a la corrupción como un fenómeno sistémico que establece un orden social expresado en la ilegalidad y en la ejecución de normas sociales y definió que *el principal problema es la incapacidad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla eficazmente*. En consecuencia, los principales efectos de dicho problema son que *i) Propicia formas de intercambio particulares, arbitrarias, excluyentes y de favoritismo; ii) Disminuye la confianza de la sociedad en las instituciones públicas; iii) Propicia un ejercicio ineficiente del gasto público; iv) Restringe el acceso a bienes y servicios públicos, en especial a la población en situación de vulnerabilidad; v) Vulnera el Estado de Derecho; vi) Restringe el ejercicio efectivo de los derechos de las personas.*

**FIGURA 4**  
**Ejes estratégicos y principios transversales de la Política Nacional Anticorrupción**



Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (31 de marzo, 2020), Política Nacional Anticorrupción. Obtenido de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, en <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

Durante su presentación como una propuesta, la PNA consideraba que cada uno de estos ejes implicaría un programa específico de acción; no obstante, en su versión aprobada define el establecimiento de 40 prioridades alineadas a estos cuatro ejes y 10 objetivos específicos. Dichas prioridades no aluden a

proyectos específicos, es decir, no se deben confundir con acciones programáticas o estrategias que contienen elementos concretos delimitados. La PNA establece rutas amplias para que a través de un proceso de implementación progresivo liderado por los integrantes del Comité Coordinador, se aterricen acciones, proyectos, compromisos y metas específicas que atiendan la realidad nacional, federal, regional y local, por lo que la creación de instrumentos no busca ser una medida rígida, sino heurística y contextualizada.<sup>9</sup>

En cada acción se proponen de manera enunciativa un conjunto de integrantes del Comité Coordinador como líderes de la implementación para cada prioridad (véase Figura 5), así como una clasificación de plazos para su ejecución. Los plazos de potencial ejecución propuestos son: corto plazo: hasta tres años; mediano plazo: hasta seis años; largo plazo: más de seis años.

**FIGURA 5**  
Vínculos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SNA para la implementación de las prioridades de política pública

	SFP	TFJA	ASF	FECC	CFJ	INAI	CPC	SESNA*
SFP		5	21	8	12	11	24	6
TFJA			4	4	4	3	4	1
ASF				5	12	9	12	3
FECC					5	3	5	2
CFJ						5	6	2
INAI							11	1
CPC								4
SESNA								

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (31 de marzo, 2020), Política Nacional Anticorrupción. Obtenido de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, en <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

<sup>9</sup> Si bien no hay rutas de implementación exhaustivas, más allá de definir qué actores del Comité Coordinador se van a encargar de la acción estratégica de la PNA, el SNA cuenta con los siguientes instrumentos de coordinación que sirven como una base para articular a los diferentes actores institucionales: 1. Los lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; 2. Las reglas de coordinación entre los diversos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción (en proceso de elaboración) y Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos de atención prioritaria, a fin de coordinar a los entes públicos involucrados.

Por otra parte, para realizar la evaluación de la PNA se diseñará un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC), por medio del cual se podrá recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos.

## **6.2. Coordinación y retos para implementar la PNA.**

### ***Un diagnóstico preliminar***

Es necesario hacer hincapié en que la coordinación es uno de cuatro principios transversales al diseño de la PNA, junto con derechos humanos, apertura e inteligencia y tecnologías; sin embargo, consideramos importante enfocarnos en la coordinación como un principio que asegure la integración de instituciones durante la implementación de la PNA y que en mayor o menor medida puede brindar herramientas para atacar la corrupción en diferentes niveles.

A pesar de lo útil de la coordinación como herramienta institucional, la realidad es que el diseño puede correr el riesgo de generar brechas de implementación entre tomadores de decisión e implementadores. Retomando la premisa de las burocracias a nivel de calle de Michael Lipsky (1980), las intenciones y objetivos generales planteados en una política de escala nacional tienden a ser ambiguos, debido a que se busca generar el mayor consenso posible. No obstante, al momento de ejecutar la política, los servidores públicos de calle (policías, funcionarios de ventanilla, médicos, etcétera) al no formar parte del proceso decisorio, desconocen los objetivos de la política y tienden a improvisar e incrementar sus niveles de discrecionalidad para cumplir con su trabajo debido a que las aspiraciones de la política no se adecuan a la realidad.

Lo anterior puede ser consecuencia de no contar con rutas exhaustivas de implementación entre las instituciones del Comité Coordinador de la PNA, lo cual, si bien busca no subordinar y prescribir la forma de trabajo entre las instituciones para darles mayor independencia y flexibilidad para trabajar, puede generar esquemas en los que el diseño del SNA como una instancia horizontal en la que no hay una sobreposición de una institución sobre otras, afectaría la coordinación de la PNA.

Por tanto, ¿cómo podríamos medir la coordinación del SNA y anticipar el efecto que tendrá en la implementación de la PNA? Considerando el esquema planteado anteriormente por Navarro (2013) (Tabla 1), éste parte del cruce de cuatro niveles ordenados de menor a mayor: 1. Interacción; 2. Cooperación; 3. Colaboración y 4. Coordinación, con respecto a siete dimensiones:

1. Actores que participan; 2. Formalización de reglas; 3. Recursos con los que contribuyen; 4. Mecanismos de toma de decisión que existen; 5. Mecanismos de control; 6. Implementación de políticas coordinadas (agregado) y 7. Metas compartidas.

Para analizar dicha escala, se realizó una codificación a través de la asignación de valores como 0 y 1, en donde 0 significaría que el SNA no cuenta con determinada cualidad, mientras que 1 indicaría que sí, y al ubicar con qué atributos cuenta, situar al SNA en alguno de los niveles de coordinación mencionado.

**CUADRO 3**  
**Escala de coordinación aplicada al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción**

<i>Dimensión</i>	<i>Interacción</i>	<i>Cooperación</i>	<i>Colaboración</i>	<i>Coordinación</i>
<b>Actores</b>	Operadores con bajo nivel jerárquico (subordinados). <b>(0)</b>	Profesionales o miembros del <i>staff</i> técnico con nivel de supervisores. <b>(0)</b>	Supervisores o funcionarios ejecutivos. <b>(0)</b>	Funcionarios ejecutivos del más alto nivel. <b>(1)</b>
<b>Formalización</b>	Reglas no formales. <b>(0)</b>	Reglas formales, pero escasas. <b>(1)</b>	Reglas formales y negociadas. <b>(0)</b>	Alta formalidad, con reglas negociadas y bien definidas. <b>(0)</b>
<b>Recursos</b>	Se utilizan recursos propios y no se comparten. <b>(0)</b>	Recursos mínimos compartidos. <b>(1)</b>	Mediano nivel de recursos compartidos. <b>(0)</b>	Alto nivel de recursos compartidos. <b>(0)</b>
<b>Mecanismo de organización/ toma de decisiones</b>	Puede o no recaer en una sola unidad administrativa. <b>(0)</b>	Descentralizado e independiente, pero con ciertas limitaciones a la autonomía. <b>(1)</b>	Descentralizado, independiente y con pocas amenazas a la autonomía. <b>(0)</b>	Toma de decisiones descentralizada, pero interdependiente, lo que representa amenazas a la autonomía. <b>(0)</b>

**CUADRO 3**  
**Escala de coordinación aplicada al Comité Coordinador**  
**del Sistema Nacional Anticorrupción**  
 (continuación)

<i>Dimensión</i>	<i>Interacción</i>	<i>Cooperación</i>	<i>Colaboración</i>	<i>Coordinación</i>
<b>Implementación de políticas coordinadas</b>	Ejecutadas individualmente por cada organización. (0)	Disposición para proponer o asumir tareas de ejecución de manera individual y en conjunto. (0)	Labores de ejecución negociadas y asignadas de manera individual y en conjunto. (1)	Rutas de implementación traducidas en políticas en conjunto. (0)
<b>Mecanismo de control</b>	Reciprocidad, debido a la ausencia de reglas formales. (0)	Apoyo en acuerdos y en beneficios mutuos. (1)	Existe un sistema de reglas formales de premios y castigos para asegurar la acción conjunta. (0)	Regulaciones estrictas encaminadas a la consecución del interés colectivo. (0)
<b>Metas y objetivos</b>	Difusos e individuales. (0)	Metas y objetivos colectivos pero difusos. (0)	Metas y objetivos colectivos y concretos. (0)	Fuerte énfasis en metas y objetivos concretos y conjuntos. (1)
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

Fuente: elaboración propia con base en A. Navarro (2013), *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat*, Ciudad de México, UNAM/PUEC, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 26.

Con base en lo señalado por el Cuadro 13, se puede apreciar que la coordinación dentro del SNA, al menos con lo postulado por la teoría, no se podría denominar como coordinación, salvo en dos aspectos: *i)* el Comité Coordinador del SNA es un espacio en el que confluyen funcionarios ejecutivos del más alto nivel y *ii)* Un fuerte énfasis en metas y objetivos concretos y conjuntos bien definidos en leyes sectoriales y, particularmente, en la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Por tanto, cabe preguntar: ¿a qué se debe que la mayor parte de los atributos analizados en la escala tiendan más a ubicar elementos de cooperación que de coordinación?

Una respuesta tentativa, en términos operativos, apunta a que los miembros del Comité Coordinador del SNA no se encuentran unos por encima

de otros, ni tienen facultades para obligar o sancionar a sus pares. Por ello, sus procedimientos deben limitarse a esquemas de cooperación en los que las instituciones parten de una base de igualdad y de atribuciones legales bien definidas, las cuales limitan su contribución para no amedrentar la autonomía y determinación que tiene cada organización con respecto a sus propias agendas.

Esto tiene como consecuencia que del diseño del SNA a la implementación de las políticas e instrumentos generados para combatir a la corrupción, no se cuenta con una ruta clara de ejecución de procedimientos conjuntos, debido a que los riesgos de asignar labores compartidas implicarían, en muchos sentidos, invadir esferas jurisdiccionales y modificar agendas institucionales. Si esto no es bien definido en tareas específicas, implicaría violentar la autonomía de las instituciones que lo componen, por lo que se vuelve necesario contar con reglas más detalladas de coordinación horizontal y vertical entre los miembros de esta instancia para generar mayores probabilidades de éxito.

Lo anterior, visto a través de trayectorias de coordinación (véase Figura 1), indica que la coordinación del SNA debe ubicarse en el límite entre el cuadrante IV hacia el II, en donde existe un alto nivel de organizaciones (gubernamentales, académicas y sociales) pero bajo nivel de coordinación –cooperación–, lo cual ocasiona que la autonomía de las organizaciones se exprese de manera descontrolada y la rendición de cuentas en torno al diseño sea difusa y simbólica, y con la ventana de oportunidad de poder consolidar ambientes de alto profesionalismo, comunicación fluida y alta confianza, gracias a una definición de las labores que cada institución tiene que desarrollar a través de la PNA.

Por otra parte, el punto toral de la coordinación para implementar la PNA no sólo se compone de instituciones federales, puesto que debe considerar su inserción en las entidades federativas, las cuales “establecerán sistemas locales anticorrupción (SLA) con objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción” (Cámara de Diputados, 2019: artículo 113).

No obstante, es preciso señalar que los órganos locales encargados de combatir la corrupción, vistos desde un enfoque de coordinación intergubernamental, interactúan con el Comité Coordinador siguiendo un modelo de autoridad coordinada (Wright, 1997), en el que los órdenes federal y estatal se encuentran al mismo nivel con funciones bien delimitadas y el orden municipal sujeto al estatal. Sin embargo, este modelo corre el riesgo de oscilar entre esquema débil de distribución de competencias y una centralización excesiva que no considera las asimetrías y capacidades institucionales de los estados para implementar los ejes de la PNA, a pesar de generar un proceso de armonización entre leyes locales y la ley general (véase Tabla 1).

**TABLA 1**  
**Seguimiento y adecuación legislativa de los Sistemas Locales Anticorrupción**

No.	Entidad	Reforma Constitucional	Ley Estatal Anticorrupción	Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas	Ley Orgánica de la Fiscalía General	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa	Ley de Responsabilidades Administrativas	Código Penal
1	Aguascalientes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Baja California	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Baja California Sur	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Campeche	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5	Chiapas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6	Chihuahua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7	Coahuila	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8	Colima	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9	Ciudad de México	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓
10	Durango	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11	Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12	Guerrero	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
13	Hidalgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
14	Jalisco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
15	Estado de México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
16	Michoacán	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
17	Morelos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
18	Nayarit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

**TABLA 1**  
**Seguimiento y adecuación legislativa de los Sistemas Locales Anticorrupción**  
 (continuación)

No.	Entidad	Reforma Constitucional	Ley Estatal Anticorrupción	Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	Ley de Fiascalización y Rendición de Cuentas	Ley Orgánica de la Fiscalía General	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa	Ley de Responsabilidades Administrativas	Código Penal
19	Nuevo León	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓
20	Oaxaca	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
21	Puebla	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
22	Querétaro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
23	Quintana Roo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
24	San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
25	Sinaloa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
26	Sonora	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
27	Tabasco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
28	Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
29	Tlaxcala	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
30	Veracruz	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
31	Yucatán	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
32	Zacatecas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Total de Estados que aprobaron la ley</b>		<b>32</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>32</b>

Publicada ✓ No publicada X

Nota. Fuente: Sistema Nacional Anticorrupción, 2020.

Los sistemas anticorrupción de los 32 estados del país con base en la actualización (22 de mayo, 2020) del “Seguimiento a Sistemas Locales Anticorrupción en las Entidades Federativas” (Sistema Nacional Anticorrupción, 2020), presentan un avance en la adecuación de su marco normativo en la materia del 99%, pues de los 256 instrumentos jurídicos que deben armonizarse con relación al modelo nacional en todo el país, quedan dos pendientes por emitirse.

Es posible apreciar en la Tabla 2 que Ciudad de México y Nuevo León aún no cuentan con una armonización legislativa total que permita encaminar las facultades y objetivos que busca la PNA. La omisión o falta de la adecuación legislativa a nivel estatal genera consecuencias tanto de entendimiento como de acción; un claro ejemplo sigue siendo el caso de Nuevo León que aún no cuenta con las disposiciones en la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas*, en donde se deben establecer las facultades de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización estatal en materia de combate a la corrupción, denotando falta de claridad en el quehacer de dicha entidad.

Otra advertencia de importancia yace en contar con las reformas adecuadas al *Código Penal*, ya que en caso de no estimar con ello, produce confusión ante una posible sanción penal, lo cual puede ser aprovechado por actores que incurran en actos de corrupción y no tener un proceso claro, así como no culminar en una sanción meritoria con base a su acción.

El desconocimiento de los procesos ante la falta de leyes o reformas de éstas genera fallas en la organización de las instituciones, vulnerando la estructura, facultades y atribuciones y asignación de recursos de las instancias que actúan como actores en el combate a la corrupción. El andamiaje legal que prevé la PNA es de suma importancia, ya que se busca fortalecer los mecanismos relacionados a acciones de prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción, garantizando la aplicación de las sanciones para inhibir la comisión de actos de corrupción.

Por otra parte, es importante analizar el avance relacionado a la conformación de instancias institucionales necesarias para la prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción en los 32 SLA (véase Tabla 2).

**Tabla 2**  
**Seguimiento de la conformación de instancias de los SLA**

No.	Entidad	Comisión de Sección	Comité de Participación Ciudadana	Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción	Magistrados en Responsabilidades Administrativas	Comité Coordinador	Secretaría Ejecutiva	Núm. total de Ins-tancias nombradas en los Estados
1	Aguascalientes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
2	Baja California	✓	✓	X	✓	✓	✓	5
3	Baja California Sur	✓	✓	X	✓	✓	✓	5
4	Campeche	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
5	Chiapas	✓	✓	✓	✓	X	X	4
6	Chihuahua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
7	Coahuila	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
8	Colima	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
9	Ciudad de México	X	X	X	✓	X	X	1
10	Durango	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
11	Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
12	Guerrero	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
13	Hidalgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
14	Jalisco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
15	Estado de México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
16	Michoacán	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
17	Morelos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
18	Nayarit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
19	Nuevo León	✓	✓	X	✓	✓	✓	6

**Tabla 2**  
**Seguimiento de la conformación de instancias de los SLA**  
 (continuación)

No.	Entidad	Comisión de Sección	Comité de Participación Ciudadana	Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción	Magistrados en Responsabilidades Administrativas	Comité Coordinador	Secretaría Ejecutiva	Núm. total de instancias nombradas en los Estados
20	Oaxaca	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
21	Puebla	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
22	Querétaro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
23	Quintana Roo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
24	San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	✓	X	5
25	Sinaloa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
26	Sonora	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
27	Tabasco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
28	Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
29	Tlaxcala	N/A	✓	✓	✓	✓	✓	6
30	Veracruz	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
31	Yucatán	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
32	Zacatecas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
<b>Total de Estados que tienen la instancia</b>		<b>31</b>	<b>31</b>	<b>29</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>182</b>

Nombrada ✓ No nombrada X

Nota. Fuente: Sistema Nacional Anticorrupción, 2020.

Respecto a la conformación de la estructura rectora de los sistemas anticorrupción, los estados del país presentan un avance del 95%; es decir, se cuenta con 182 de 192 de la designación de instancias y actores que estarán inmersos en la toma de decisiones a nivel estatal, faltando únicamente 10.

En términos de la conformación de las instancias que darán vida al actuar del SNA a nivel estatal, es necesario contar con el nombramiento de las autoridades responsables de guiar el combate a la corrupción, a través de su participación en los Sistemas Locales Anticorrupción, para que cuenten con los perfiles solicitados con el propósito de crear verdaderos contrapesos en la materia.

En la Tabla 3 es posible apreciar la falta de creación y nombramiento tanto de instancias como de actores involucrados en la toma de decisiones de las Políticas Estatales Anticorrupción, mostrando una asimetría institucional latente en la organización de los SLA. Cada entidad tiene avances diferentes, los cuales complejizan la armonización legislativa e institucional de los ámbitos locales en materia de combate a la corrupción, en donde es de suma importancia normas e instancias bien estructuradas que generen y promuevan políticas en la materia. Sin embargo, un panorama alentador ante dicha incertidumbre es la posibilidad de contar con una Guía de Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción, la cual fue emitida por la SESNA y que podrá ser un insumo de gran ayuda para las entidades federativas, ya que en ese documento se muestran rutas claras para diseñar e implementar las PEA y de manera similar a nivel federal, con lo cual podría lograrse un nivel de homogenización de políticas en todo el país.

Debido al alto calado de esta política pública y ante un conjunto de escenarios que se rigen por la incertidumbre, es necesaria la construcción de sistemas de implementación integrados. Siguiendo a Van Meter & Van Horn (1975: 445-488) y Harguindéguy (2015: 85), dichos sistemas requieren de dos condiciones: un alto nivel de consenso entre los actores involucrados en torno al diseño e implementación de los objetivos de la política; y por otra, pocos cambios que realizar de manera que puedan ser incrementales, en los que el logro de acuerdos y la adecuación de objetivos y estrategias a las capacidades institucionales de cada entidad sea el factor de éxito del combate a la corrupción más que los diseños ambiciosos o las armonizaciones normativas.

### **6.3. ¿Cuál es el siguiente paso?**

La PNA corre un gran riesgo, puesto que fue gestada en un periodo de transición administrativa y en el que la incertidumbre sobre la forma en que se

vincula con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y la forma en que se va a implementar genera una ruta difusa para las estrategias de combate a la corrupción. Dentro del PND 2019-2024, el combate a la corrupción si bien no aparece como un eje transversal, dentro del contenido se destaca en el Eje 1 de Política y Gobierno, en el cual se establece una vinculación clara entre corrupción y neoliberalismo, argumentando que fue durante este periodo cuando se agudizó el problema de la corrupción, por lo que entre sus propuestas se encuentra crear la *Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés*; centralizar las instancias de contraloría; reforzar mecanismos fiscalizadores como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF); reorientar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y crear una unidad policial especializada en lavado de dinero.

Lo preocupante de dicho documento es que no menciona o da pista de la forma en la que el Poder Ejecutivo podría adoptar los ejes de la PNA, además de que las medidas de austeridad implementadas por el Ejecutivo Federal han disminuido recursos para el combate a la corrupción como el caso de la SESNA, ya que en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 no se etiquetó o se asignó partida alguna para su funcionamiento, como sí fue el caso en 2018; sin embargo, su presupuesto se redujo de 172 a 137 millones de pesos, una disminución de alrededor del 20%. Asimismo, otras instituciones vinculadas en el combate a la corrupción vieron reducido su presupuesto, como la Secretaría de la Función Pública (24%), el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) (18%), la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda (16.5%). El caso excepcional es la Auditoría Superior de la Federación, que ejercerá 3.3% más de presupuesto con respecto al 2018 (para más información véase la Plataforma Nacional de Transparencia, 2019).

Si a esto se suma el estilo de definir políticas públicas de Andrés Manuel López Obrador, la interacción con la sociedad civil no parece ser una prioridad, por lo que el campo del combate a la corrupción corre el riesgo de dejar de lado el componente ciudadano en la formulación, instrumentación e implementación de programas y servicios.

## Conclusión

El SNA busca prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción, la cual es entendida como un problema multicausal y multifacético que forma parte de un sistema de problemas y por tanto es estructural. Ante esta situación, se ha planteado el concepto de coordinación como una herramienta que puede

integrar a diferentes instituciones de gobierno para el combate efectivo a la corrupción, a través de la PNA. No obstante, esta propuesta tendrá impacto en la medida en que se establezcan y ejecuten mecanismos de coordinación claros, lo cual es un reto para un sistema que se rige por esquemas de coordinación horizontales en la toma de decisiones, pero que durante la implementación de cualquier acción tendría que recurrir al principio de jerarquía para asegurar un cumplimiento efectivo de los programas de combate a la corrupción.

Esto permite concluir, a manera de hipótesis, que existen problemas en el diseño de origen del SNA, lo cual dificulta alcanzar niveles óptimos para combatir la corrupción a través de la coordinación institucional, debido a que ésta implica generar esquemas de jerarquización, imposición de deberes y cargas, responsabilidades vinculantes y procedimientos conjuntos, los cuales son contraproducentes con el diseño institucional del SNA como una instancia horizontal que busca integrar de manera consensuada la visión de diferentes actores para el combate a la corrupción.

Por tanto, la reducción de la corrupción se logrará a través de la PNA si ésta considera que el problema institucional del combate a la corrupción no sólo se debe reducir a la creación de leyes y reglamentos que se traduzcan en más facultades como el emitir recomendaciones vinculantes entre órdenes e instituciones de gobierno, sino que también debe enfocarse a la transformación de sistemas de implementación regidos por estrategias de comunicación e intercambio de información entre instituciones con la finalidad de generar mejor evidencia e instrumentos para la prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción, lo cual se traduciría en más y mejores capacidades institucionales en el tratamiento de este problema complejo.

## Referencias

- Ackoff, R. (1974), *Redesigning the Future*, New York, Wiley.
- Alonso, J. A. & C. Mulas (2011), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Ayala, J. (1998), *Instituciones y economía*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ayala Espino, José (1997), *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, México, UNAM, Facultad de Economía.
- Bouckaert, G.; B. G. Peters & K. Verhoest (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Londres, Palgrave Macmillan.

- Cámara de Diputados (18 de julio, 2016), *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Recuperado el 7 de mayo, 2018, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Cámara de Diputados (15 de mayo, 2019), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, obtenido de *Leyes Federales de México*, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150519.pdf)
- Cárdenas, J. (2010), "Herramientas para enfrentar la corrupción", en R. Méndez-Silva, *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 11-78.
- Casar, M. A. (2016), *México: anatomía de la corrupción*, Ciudad de México, CIDE-IMCO-Mexicanos contra la Corrupción, segunda edición.
- Católico, D.; J. Cano & J. Camacho (2018), "Transparencia activa y su relación con el ámbito de gobierno: el caso de las administraciones públicas territoriales en Colombia", *Revista Logos Ciencia y Tecnología*, pp. 172-188.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (12 de abril, 2019), *Diario Oficial de la Federación. México*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Cosío, J. R. (2008), "Transparencia y Estado de Derecho", en J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI.
- Covarrubias, O.; R. Espinosa & F. López (2011), "Los problemas emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales", *GIGAPP Estudios/ Working Papers*, pp. 1-16.
- Diario Oficial de la Federación* (2 de enero, 2013). Recuperado el 25 de febrero, 2019. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013)
- García, M. (2017), "Democracia, Estado de Derecho y rendición de cuentas. Reflexiones sobre el Sistema Nacional Anticorrupción en México", en Ricardo Uvalle (comp.), *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*, México, UNAM-Tirant Lo Blanch, pp. 337-370.
- Guerrero, E. (2008), *La transparencia*, México, Nostra Ediciones.
- Head, B. & J. Alford (2015), "Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management", *Administration & Society*, pp. 711-739.
- Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS) (2016), *La Auditoría Superior de la Federación y su función en el Sistema Nacional Anticorrupción*, México, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019*. Recuperado el 12 de junio, 2020,

- de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSegPub/encig2019\\_05.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSegPub/encig2019_05.pdf)
- Lepore, W. & I. Aguilar (2012), "El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico", en D. A. Gault & D. Arellano (eds.), *¿Podemos reducir la corrupción en México?*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp 49-74.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (18 de julio, 2016), *Diario Oficial de la Federación*. México, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Lipsky, M. (1980), *Street Level Bureaucracy*, Nueva York, Rusell Sage.
- López Aceves, Juan Carlos (2013), *Transparencia en México (documentos, actores y fechas claves 2001-2013)*, Tamaulipas, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas (ITAIT).
- Luna Pla, I. (2013), "Elaboración y pacto de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*", en I. Luna Pla, *Movimiento social del derecho de acceso a la información*, México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 107-149.
- Malem, J. (2014), "La corrupción, algunas consideraciones conceptuales", *Illes Imperis* (16: Corrupción, codicia y bien público en el mundo hispánico), pp. 169-180.
- Marván, M.; F. Navarro, E. Bohorquez (2016), *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Méndez, J. L. (1997), Estudio introductorio, en D. S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, J. L. (en prensa), *Teoría y práctica de las políticas públicas. Un enfoque estratégico para América Latina*.
- Navarro, A. (2013), *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Habitat*, Ciudad de México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/ PUEC-UNAM.
- Oficina de la Presidencia de la República (20 de mayo, 2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el 25 de febrero, 2019, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)
- Oficina de la Presidencia de la República (30 de abril, 2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado el 16 de mayo, 2019, de <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017—Aspectos Claves*.

- Recuperado el 5 de mayo, 2018, de <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- Pérez Ramírez, R. (2016), “Corrupción y costos de transacción en la administración pública / Corruption and Transaction Cost in Public Administration”, *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(10), pp. 188-213. Recuperado el 27 de septiembre, 2020, de <https://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article/view/84>
- Peschard, J. (2017), *Transparencia: promesas y desafíos*, México, El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Plataforma Nacional de Transparencia (2019), recuperado el 16 de mayo, 2019, de <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio>
- Sabatier, P. & D. Mazmanian (1981), “La implementación de las políticas públicas: un marco de análisis”, en L. F. Aguilar [2014] (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 323-372.
- Schedler, A. (2015), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2018), *Propuesta de la Política Nacional Anticorrupción*, Propuesta de Política Pública, Ciudad de México.
- Sistema Nacional Anticorrupción (22 de mayo, 2020), *Seguimiento a Sistemas Locales Anticorrupción en las entidades federativas*, obtenido de Sistema Nacional Anticorrupción, en [https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/Seguimiento\\_32SLA\\_22\\_05\\_2020.pdf](https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/Seguimiento_32SLA_22_05_2020.pdf)
- Transparencia Internacional (2018), *Índice de Percepción de la Corrupción 2018*. Recuperado el 25 de febrero, 2019, de <https://www.transparency.org/cpi2018>
- Uvalle Berrones, Ricardo (2018), *Restricciones del Sistema Nacional Anticorrupción: análisis de su diseño institucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2013), *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villoria, M. & A. Izquierdo (2018), “La corrupción: conceptos, variables de análisis, efectos e instrumentos de lucha”, en M. Villoria y A. Izquierdo, *Ética pública y buen gobierno*, España, Tecnos, pp. 237-314.
- Wright, D. S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.