



Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), marzo-abril 2026,
Volumen 10, Número 2.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i2

LA SOCIEDAD CIVIL Y EL CONTROL PÚBLICO EN MÉXICO EL CASO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

**CIVIL SOCIETY AND PUBLIC CONTROL IN MEXICO:
THE CASE OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION SYSTEM**

Martín Cutberto Vera Martínez

Universidad Autónoma de Baja California, México

Alma Beatriz Navarro Cerda

Universidad Autónoma de Baja California, México

DOI: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i2.23041

La Sociedad Civil y el Control Público en México. El Caso del Sistema Nacional Anticorrupción

Martín Cutberto Vera Martínez¹martin.vera@uabc.edu.mx<https://orcid.org/0000-0002-3415-935>Universidad Autónoma de Baja California
México**Alma Beatriz Navarro Cerda**beatriznavarro@uabc.edu.mx<https://orcid.org/0000-0001-9774-6850>Universidad Autónoma de Baja California
México

RESUMEN

La corrupción se ha convertido en un verdadero flagelo para México. En consecuencia, tanto la clase política como la sociedad civil han tomado conciencia y reaccionado, intentando diseñar un sistema de control y rendición de cuentas para abordarlo. Así, el objetivo es dilucidar el rol que los actores no gubernamentales como bloque han jugado en el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción. Ante la iniciativa de Peña Nieto de crear una Comisión Nacional contra la corrupción, estos se erigieron en actores de veto a la misma. Posteriormente, se transformaron en un grupo de interés que pretendía modificar el statu quo, por medio de la propuesta técnica de crear un sistema a través de un ente coordinador. Se concluye que México es un interesante caso de estudio, en el cual la autorreflexión de la sociedad ha generado que las políticas públicas intenten trascender al Estado. No obstante, la perdurabilidad de esta modalidad resulta incierta.

Palabras Clave: autorreflexión, gobernanza, actores de veto, grupos de interés

¹ Autor principal.

Correspondencia: martin.vera@uabc.edu.mx

Civil Society and Public Control in Mexico: The Case of the National Anti-Corruption System

ABSTRACT

Corruption has become a true scourge for Mexico. Consequently, both the political class and civil society have become aware of and reacted to the problem in question by trying to design a control and accountability system to address it. Thus, the objective is to elucidate the role that non-governmental actors as a block have played in the establishment of the National Anti-Corruption System. Faced with Peña Nieto's initiative to create a National Commission against corruption, these players became veto actors. Subsequently, they became an interest group that sought to modify the current status quo through the proposal technique of creating a system through a coordinating entity. It is concluded that Mexico is an interesting case study in which society's self-reflection has generated public policies that try to transcend the State. However, the durability of this modality is uncertain

Keywords: self-reflection, governance, veto actors, interest groups

*Artículo recibido 20 enero 2026
Aceptado para publicación: 26 marzo 2026*



INTRODUCCIÓN

Con el correr de las décadas, la corrupción se ha convertido en un verdadero flagelo para México, puesto que se trata de una problemática compleja y multicausal, al punto de convertirse en una prioridad para la ciudadanía. Por sus características, la corrupción genera un fuerte impacto negativo en la credibilidad de la democracia y las instituciones, así como en el devenir de las políticas públicas. En consecuencia, tanto la clase política como la sociedad civil han tomado conciencia y reaccionado ante el problema en cuestión, intentando diseñar un sistema de control y rendición de cuentas para abordarlo. Este debate se recreó en la segunda década del siglo XXI, como consecuencia de la demanda de la sociedad ante los graves hechos de corrupción acontecidos en esos años, así como de las pésimas posiciones ocupadas por el país en los respectivos índices de percepción de transparencia internacionales (donde por ejemplo ha oscilado entre las posiciones 124 y 130 entre 180 países de acuerdo con Transparencia Internacional). En ese marco, la reacción política se produjo, primero, a través de una tenue iniciativa de la administración Calderón, pero luego decididamente por parte de Enrique Peña Nieto al intentar constituir por medio de una ley, un nuevo ente público, la Comisión Nacional contra la Corrupción. Este nuevo organismo, empoderado, sería el encargado de iniciar investigaciones para identificar a los funcionarios públicos corruptos.

A los fines de esta investigación, lo interesante resulta que lo que se vislumbraba como una formalidad o un mero trámite parlamentario, pronto se transformó en un debate público vibrante a causa de la intromisión de una multiplicidad de actores de la sociedad civil, los cuales se opusieron a la creación de dicha Comisión por considerarla insuficiente para abordar la problemática. Simultáneamente, reconociendo la necesidad de un cambio, propusieron mejoras a la propuesta promoviendo una nueva ley. Así, estos nuevos actores funcionaron primero como actores de veto de la propuesta de Peña Nieto y luego como grupos de interés y usina de ideas para una mejor propuesta, complementando el rol de los partidos políticos. De ese modo, se fue moldeando una nueva forma de gobernanza en la materia. En ese contexto, este trabajo tiene como objetivo general, rastrear experiencias reales de *cómo* la sociedad civil (ONG, privados y actores interesados) han influido en crear sistemas de control público y rendición de cuentas más robustos en México.



Y de modo específico, su finalidad es dilucidar el rol que estos actores como bloque han jugado en el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción. En otras palabras, se pretende responder a la siguiente pregunta de investigación: *¿Cuál ha sido el rol de los actores de la sociedad civil en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción?*

Metodológicamente, se trata de un estudio de carácter cualitativo que pretende describir y explicar ese proceso. Además, como se mencionó, se trata de un estudio de caso, el cual pretende obtener conocimiento concreto y en profundidad sobre un acontecimiento (o proceso) específico. Por otra parte, la investigación se lleva adelante con base en revisión documental, fundamentalmente expresada en la consulta de fuentes secundarias. En ese sentido, se trabaja principalmente recopilando artículos de revistas científicas en su mayoría obtenidas en renombrados buscadores académicos. Por último, se recurre tanto a estadísticas oficiales como a sitios web pertinentes.

MARCO TEÓRICO

Como punto de partida, Medellín (1997, p.6) considera que la política pública se plantea como la expresión concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado y es en esa interacción (armónica o conflictiva) de lo colectivo con lo estatal es donde se constituye lo público. La relación Estado-sociedad y la autonomía relativa del Estado con respecto a la sociedad y los mercados, se ve concretizada en la propia autonomía de las políticas públicas, es decir, a nivel de la “función gubernativa” (Medellín, 1997, p.12).

Ante la insuficiencia de la acción gubernamental, la reflexión (o autorreflexión) de la sociedad se ha vuelto una necesidad que ha ido ganando espacio ante la complejidad del mundo actual. En el plano teórico, académicos como Beck, Giddens y Lash (2001) habían hecho tiempo atrás referencia al término modernidad reflexiva. De acuerdo con Beck (1992), la modernidad reflexiva se caracteriza por ser una sociedad con un creciente poder y autonomía de los actores sociales. La sociedad del riesgo era reflexiva y en la medida en que reconocía estos riesgos y su imprevisibilidad, reformulaba las prácticas sociales pudiendo alterar el carácter de una sociedad. En esa dirección, reflexionando sobre riesgos y peligros, podría lograrse la pretendida sostenibilidad del sistema y su rediseño. En ese marco, una profunda reflexión de la sociedad en su conjunto sobre la problemática de la corrupción en México radica en la extrema desconfianza de la ciudadanía en el accionar del Estado y sus representantes.



La causa más directa, aunque no la única, la constituye el exceso en las funciones de los gobernantes o de las autoridades electas. Desde otro enfoque, la cosa pública es percibida por la población como un aparato colonizado por intereses particulares que capturan sectores de este, corrompiéndolo. Por ejemplo, algunos gobiernos incorporan en sus filas a empresarios, gerentes corporativos y directivos de compañías, lo que genera múltiples situaciones de conflictos de interés, captura institucional y deterioro de la autonomía (Castellani, 2018). Por último, un planteo similar considera que la captura se produce por la situación de la corrupción política y pública a merced de las mafias (Olvera, 2017).

Por todo esto, la reflexión política y social se ha enfocado en robustecer y sistematizar la rendición pública de cuentas, puesto que se considera que la misma es inherente a la democracia. Tal herramienta presiona para que su ejercicio se efectúe bajo la lógica de pesos y contrapesos. Los mismos son erigidos con la idea de que el poder funcione con eficacia.

En su esencia, el sentido de rendir cuentas involucra dos aspectos. Por una parte, la obligación de los funcionarios públicos de informar, brindar explicaciones y justificar sus actos administrativos o de gobierno. Mientras que, por otro lado, se encuentra la capacidad de que sean sancionados o apercibidos en caso incumplimiento.

Internamente, surgió así una primera línea del control democrático conformada por la rendición de cuentas la cual “implica que el gobierno debe someterse a una multiplicidad de controles a fin de asegurar el manejo responsable de los asuntos públicos” (Peruzzotti, 2007, p.2). En esos años, la palabra clave para la rendición de cuentas en la teoría política era Accountability, vale decir, responsabilidad y/o control. Un académico que ha trabajado estos temas en profundidad en Latinoamérica ha sido Guillermo O’Donnell (1997 y 2002) al distinguir, entre otros aspectos, el accountability vertical del accountability horizontal. El primero hace referencia al control que realiza el pueblo a través de elecciones periódicas o por medio de las urnas a través del sufragio. Por su parte, el accountability horizontal, opera en base a una red de poderes relativamente autónomos plasmados en instituciones que pueden examinar y cuestionar, y de ser necesario sancionar actos irregulares que fueron llevados adelante durante el desempeño de la función pública (O’Donnell, 1997).

A pesar de la intromisión de la sociedad civil en las políticas públicas de transparencia, control y rendición de cuentas, continúan primando mayormente las diferentes burocracias públicas.



Es así como una primera causa para este estudio consiste en rastrear y acentuar los elementos teóricos que dan cuenta de la participación de actores no gubernamentales pertenecientes a la sociedad civil, destacando su creciente injerencia en el mundo real, complementando a los gubernamentales.

En esa dirección, un primer enfoque es el accountability social producto de una mayor conciencia cívica de la ciudadanía. Se trata de un tipo especial de accountability vertical que trasciende ampliamente las elecciones. Para Smulovitz y Peruzzotti (2000) la accountability societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas, que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones y de movimientos de ciudadanos, para exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de accountability (Peruzzotti, 2007, p.14).

Por consiguiente, es en este contexto de transparencia y nuevas formas de control social que irrumpen el gobierno abierto y los datos abiertos, los cuales permiten complementar y ampliar el seguimiento. “El gobierno abierto persigue fortalecer las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía a través del fomento de la transparencia pública, la participación y la colaboración ciudadanas” (Cerillo 2016, p.2). La característica distintiva del gobierno abierto es el uso intensivo de la tecnología. El resultado es la publicación de lo que se conoce como datos abiertos. La apertura de datos genera una evolución o progreso, puesto que permite la reutilización de la información brindada por el sector público. En esa dirección, una última evolución ha sido el paso del gobierno abierto hacia el Estado abierto, extendiendo el ámbito de apertura de datos a todo el andamiaje público (Oszlak, 2017). Sin embargo, se percibe que la participación de los diversos actores de la sociedad civil (privados, ONG, medios de comunicación, individuos) excede al mero control, procurando influir y moldear algunas de las decisiones en interés del bien público (ya no solo en beneficio propio, como se indicó anteriormente). No se trata de algo nuevo, ya que los antecedentes de tal idea se remontan a Alexis de Tocqueville (2007), quien percibió en la vitalidad de las asociaciones locales de la sociedad norteamericana del siglo XIX, un elemento esencial para la salud de las democracias.

En la teoría, la influencia de los grupos de la sociedad civil en las políticas públicas, puede presentarse en dos direcciones: por un lado, para mantener el statu quo, o bien, por el otro, a fin de promover el cambio de políticas.



En líneas generales, aquellos que pugnan por mantener el orden imperante se les denomina aquí actores de veto, mientras que los que trabajan por modificarlo son los grupos de interés o lobbies.

De un lado, se encuentran los actores de veto que se caracterizan por evitar el cambio de políticas, vale decir, desean mantener el statu quo Tsebelis (2002). De acuerdo con este autor, los jugadores con poder de veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo. Acto seguido, Tsebelis (2002) complementa su modelo teórico con diversos conceptos. El primero de ellos es el conjunto ganador del statu quo. Dicho conjunto está determinado como todo el set de políticas que puede derrotar –dadas las preferencias de los jugadores con veto– a la política corriente. El segundo es el núcleo o Conjunto de Pareto que representa el área de políticas, o conjunto de políticas, que no pueden ser derrotadas por ningún otro punto fuera de dicha área.

Por ende, las posibilidades de modificar o no la política corriente dependen de cuál de los jugadores puede fijar la agenda política (agenda setter). El jugador con veto que logra fijar la agenda posee una ventaja significativa en acercar la política efectivamente aplicada a su punto óptimo preferido. En la práctica, tanto en América Latina en general y en México en particular, los jugadores informales (tales como sindicatos, burocracias, movimientos sociales, organizaciones religiosas, cámaras empresarias y ONG) disponen con frecuencia de la capacidad de imponer temas de agenda o bien de rechazar cambios de política que no se encuentren entre sus preferencias (Tsebelis y Alemán, 2007).

Por otro lado, se encuentran los grupos de interés, los cuales en la mayoría de los casos concentran sus esfuerzos por cambiar las políticas públicas imperantes (Baumgartner et al., 2009). Son asociaciones o grupos de personas que comparten un mismo interés y desarrollan actividades destinadas a representar y defender ese interés particular (Truman, 1951). En el caso de los grupos de interés, el solo hecho de poder imponer incentivos y/o sanciones facilita su actuar de manera unitaria (Olson, 1992).

Por cuanto a las acciones que llevan adelante, los grupos de interés pueden actuar tanto por fuera como por dentro del ámbito institucional. Fuera de los canales formales generan movilizaciones, protestas, marchas o campañas en medios de comunicación. En la segunda modalidad, operan incluyendo prácticas de lobby, informes en sesiones parlamentarias, campañas de presión a políticos concretos y/o conferencias de prensa (Kitschelt, 1999).

Este andamiaje teórico deja en evidencia que cada vez más, los procesos de decisión pública se vuelven progresivamente permeables a la influencia tanto de actores nacionales e internacionales, públicos y privados, así como gubernamentales y no gubernamentales. En este nuevo, complejo y cambiante entorno, caracterizado por múltiples actores, se erige el concepto de gobernanza, en donde el Estado se ve imposibilitado de incidir en solitario en los problemas de la sociedad. Así, la gobernanza surge como un nuevo estilo de manejar el gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre gobiernos, administraciones públicas y actores no gubernamentales en el diseño de las políticas públicas. Por medio de este proceso de elaboración de las políticas, basado en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores, los resultados y rendimientos se optimizan, garantizando una mejor gobernabilidad. Los autores que trabajan la gobernanza centran el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos, el cual se opone tanto al modelo jerárquico como al de mercado (Marsh, 2008). Desde esta última perspectiva, la introducción de las redes es una forma de reconocer que las políticas públicas surgen de la interacción entre actores públicos y privados, sin ser el Estado el actor dominante en los procesos decisionales (Klijn & Kelcher, 2007). Con este recorrido, se plantea que, ante la transformación de las políticas públicas tradicionales, México esbozó una suerte de autorreflexión social como forma de afrontar el flagelo de la corrupción. El resultado de ese proceso fue una suerte de gobernanza a partir de escuchar la voz de numerosos jugadores de la sociedad civil y del mercado, en interacción con los actores gubernamentales. Para ello se procuró institucionalizar determinados canales fundamentalmente formales (y en menor medida informales) para diseñar las políticas que afrontasen la problemática.

La sociedad autorreflexiva: Antecedentes en la sociedad civil

Ante la evolución de algunas problemáticas comunes a todos, la sociedad autorreflexiva implicaba que determinados debates públicos ya no debían ser solo un asunto de la clase dirigente, sino que la sociedad en su conjunto y más aún sectores específicos o interesados debían involucrarse. Este era el caso del combate a la corrupción pública. Si bien en México el período que precedió al Sistema Nacional Anticorrupción fue el epicentro de la autorreflexión política en esa materia, existieron en el pasado episodios aislados que merecen ser mencionados. Un primer suceso fue que académicos, periodistas y

profesionales independientes formaron el llamado Grupo Oaxaca para impulsar la reforma que permitió establecer el Sistema Nacional de Acceso a la Información Pública. Su despliegue político, mediático y social tuvo un sesgo inédito en el proceso de transición democrática del país (Escobedo, 2002, p.72).

En este punto, cabe preguntarse ¿por dónde pasaba la reflexión del Grupo de Oaxaca en ese momento?

El mismo disponía de una idea loable pero difusa, en su inicio consistente en que el gobierno rindiera cuentas y abriera sus libros a los contribuyentes, de modo tal de no dejar al arbitrio de los gobernantes qué información brindar y cuál no. Hasta ese momento, toda la información gubernamental se encontraba restringida, y la única forma en que de manera excepcional se daba a conocer a la opinión pública era vía filtraciones o con acceso a información privilegiada. Por consiguiente, la idea fue provocar un cambio de paradigma en la materia (Jiménez, 2021). Fue entonces cuando se presentó la posibilidad de aprovechar un foro que se realizaba anualmente en la ciudad de Oaxaca, para pugnar por una ley de acceso a la información para así poder reglamentar el artículo seis de la constitución y hacer válido el acceso a la información pública. Quien le dio el nombre de Grupo Oaxaca a esta reunión de expertos fue la periodista de The New York Times, Ginger Thompson, quien cubrió el coloquio para su medio. Si bien el grupo fue ampliándose con el paso de los años, el núcleo duro original reunido en Oaxaca estuvo integrado por los enlistados en la siguiente tabla (Jiménez, 2021).

Tabla 1. Actores originarios del Grupo de Oaxaca

Universidad Iberoamericana	Universidades
UNAM	
Universidad Anáhuac México Sur	
Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM	Instituto
El Universal	Periódicos
El Informador de Guadalajara	
El Norte de Monterrey	
Reforma	
La Jornada	
Investigador Ernesto Villanueva	Independiente

Fuente: Jiménez, 2021

De ese modo, este actor se erigió en un verdadero grupo de interés cuya novedad fue su forma de accionar. Su proceder consistió en elaborar solicitudes y notas de opinión sobre el tema que se mantuvieron presentes a lo largo de varios meses y se recogían hasta en 120 periódicos del país (Jiménez, 2021). La eficiencia en la movilización de opinión pública y de cabildeo del Grupo Oaxaca fue posible por el despliegue de una estrategia que combinó variables políticas, institucionales, sociales y mediáticas en torno al objetivo preciso de impulsar la aprobación de una Ley Federal de Acceso a la Información Pública (Escobedo, 2002).

Fue entonces que se pasó a negociar en el Congreso un proyecto de ley. En el contexto, el Congreso era plural y el partido gobernante, el PAN, no tenía mayoría propia. En el año de 2001 se llevaron a la Cámara de Diputados varios anteproyectos y el gobierno de Fox decidió presentar su propio proyecto, que no era para crear un organismo regulador que vigilara el cumplimiento del derecho a la información, sino poner en la entonces Secretaría de la Contraloría una oficina que se ocupara de dar información del Gobierno Federal a quien lo solicitara. En otras palabras, quedaba todo en el ámbito gubernamental (Jiménez, 2021).

Fueron meses de oposición de ciudadanos, académicos y periodistas al proyecto gubernamental, buscando que la propuesta fuera llevar el control al ámbito ciudadano bajo la figura de un órgano garante. En ese momento surge una negociación abierta, convocada por varias comisiones de la Cámara de Diputados, donde participaron el gobierno federal y los partidos opositores, fundamentalmente el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Estos últimos apoyaron la reforma con el objetivo de controlar al oficialismo. Así, el Grupo Oaxaca tuvo la oportunidad extraordinaria de redactar un anteproyecto fuerte de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y negociarlo exitosamente.

El corolario, fue que, en junio de 2002, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia Pública Gubernamental, que complementaba, en los hechos, el artículo sexto de la Constitución referente al derecho a la información, que derivó en la posibilidad que cualquier ciudadano pueda solicitar al Gobierno Federal información, datos y documentos que han sido pagados con dinero público, entrando en vigor en 2003.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) no “abría la información pública”, sino que supervisaba que el gobierno federal la abriera en tiempo y forma (Jiménez, 2021).

Otro caso en donde resultó decisiva la participación civil fue la iniciativa, primero voluntaria y luego ya como ley, para que los funcionarios públicos hicieran declaraciones llamadas *#tres de tres*, que consisten en publicitar su situación fiscal, patrimonial y de conflicto de interés. La misma se produjo en paralelo a los debates sobre la Comisión Nacional contra la Corrupción. Precisamente, en un momento de empantanamiento de las discusiones y negociaciones políticas por la mencionada Comisión, sectores de la sociedad civil encontraron el espacio para la introducción de pequeñas iniciativas relativas a la transparencia pública.

Coadyuvó el desastroso Índice de Percepción de la Corrupción 2014 para México. En esa ocasión, la ONG Transparencia Mexicana en alianza con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) propusieron como iniciativa que todo aspirante a un puesto de elección popular en la elección de 2015 voluntariamente hiciera públicas las tres declaraciones: patrimonial, de intereses y de impuestos. Tal campaña se denominó *#3de3* (Transparencia Mexicana, 2016).

La fundamentación de la iniciativa residía en evitar recursos de procedencia ilícita en las campañas electorales tanto a nivel nacional como local (Casar y Ugalde 2018). Lo distintivo de la iniciativa fue que este frente ciudadano se mostró capaz de ejercer presión públicamente. En consecuencia, diversos líderes de opinión expresaron su apoyo y respaldo a la nueva iniciativa. De ese modo, se convirtió en un grupo de interés que buscaba alterar la situación vigente. Para ello, se presentó la plataforma “3de3: Legislador Transparente”. Durante el periodo de campañas electorales de 2015, miles de ciudadanos en las 32 entidades federativas del país exigieron a sus candidatos que hicieran públicas voluntariamente las respectivas declaraciones, primero a través de www.candidatotransparente.mx y luego de la plataforma www.3de3.mx. La exigencia ciudadana transformó *#3de3* en una nueva práctica política (Transparencia Mexicana, 2016).

No obstante, ante el éxito se fue más allá. Tras la promulgación de la reforma constitucional de mayo de 2015, ese grupo de activistas y organizaciones recolectó más de 630.000 firmas de ciudadanos para respaldar una iniciativa de ley que popularmente se conoció como la “Ley 3de3”, la cual se presentó en



febrero de 2016. Ésta recuperaba el espíritu de la campaña #3de3 y lo plasmaba en una propuesta de Ley de General de Responsabilidades Administrativas que, si bien era más amplia, incluía el proyecto. Se trató así de la primera Iniciativa de Ley Ciudadana sometida a consideración del Congreso de México (Nieto Morales, 2020).

Si bien este proceso de presentación y aprobación de la ley fue un pequeño gran logro, no se encontró exento de obstáculos. La mayoría de ellos se debieron a las artimañas de los políticos tradicionales que recurrían a trabas burocráticas, funcionando de ese modo como actores de veto que pugnaban por mantener el statu quo y no presentar declaraciones. Sin embargo, la construcción de semejante conjunto ganador por parte de la sociedad civil volvió estériles a los eventuales actores de veto. Incluso ante la judicialización del asunto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró constitucional la Ley #3de3 (Nieto Morales, 2020).

Una nueva iniciativa política

En la campaña presidencial en 2012, Peña Nieto expresó que la corrupción era un fenómeno estructural del país y su combate una de las principales demandas ciudadanas y firmó cuantiosos compromisos ante notario público, incluyendo varios en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Ya en la presidencia, en el contexto del Pacto por México, en el cual buscaba puntos de acuerdo con la oposición (PRD y PAN principalmente) y sectores de la sociedad civil como los empresarios, trabajadores y la iglesia católica, esbozó sus cambios en la materia. En este destacó la promesa de instrumentar tres reformas: en transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Para el tercer punto, el más importante para los fines de este trabajo, se propuso crear una Comisión Nacional Anticorrupción. Dicha comisión sería un órgano colegiado con autonomía presupuestal y de gestión, y tendría a su cargo, entre otras facultades, investigar actos de corrupción en todos los ámbitos de gobierno, impulsar programas de prevención y formular recomendaciones y acciones para promover la ética y la honestidad en el servicio público (Nieto Morales, 2020).

Derivado de estos acuerdos, el 15 de noviembre de 2012, senadores del PRI y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentaron un proyecto concreto para reformar la Constitución Política de México, proponiendo la creación de la mencionada Comisión Nacional Anticorrupción (Bautista-Farías, 2013).



Dicha comisión sería autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendría la facultad de atracción para conocer casos de los estados y municipios, así como de los de oficios, por notificación de otros órganos del estado mexicano y se guiaría por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Estaría integrada por cinco comisionados por un periodo de siete años, improrrogables, que serían nombrados por el presidente de la república. No obstante, el Senado tendría la facultad de objetar la designación de los comisionados reuniendo una mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes (Monsiváis-Carrillo, 2019).

De esta forma, dejando sin atender la magnitud del problema de la corrupción, esta propuesta habría de dotar al poder ejecutivo de un instrumento altamente discrecional para perseguir presuntos delitos de corrupción en todos los niveles de la administración pública (Monsiváis-Carrillo, 2019). En otras palabras, nada cambiaría en materia estructural, manteniendo el statu quo. Esta herramienta podría apañar las prácticas oficialistas a la vez que servir como instrumento para presionar o perseguir opositores en base a este tema.

Sin embargo, a pesar de que el Senado aprobó la iniciativa (aunque un año después), el contexto político pronto se volvió muy restrictivo para el oficialismo ya que el último cuatrimestre de 2014 significó un verdadero punto de inflexión para el gobierno, el cual se sumergió en una profunda crisis de credibilidad. La primera razón respondió a la noticia sobre la desaparición forzada de 43 estudiantes en Ayotzinapa, estado de Guerrero, en septiembre de ese año. Acto seguido, en segundo lugar, en noviembre de 2014, la periodista Carmen Aristegui publicó un reportaje en el que denunciaba que la esposa del presidente había sido beneficiada por la compra de una casa en una de las zonas residenciales más lujosas del país, pagada por un influyente contratista del gobierno (Monsiváis-Carrillo, 2019).

Ambos hechos significaron el fin de las reformas dominadas por el Pacto por México y señalaron el comienzo de la crisis del PRI como proyecto político. Con la crisis de confianza, la propuesta concreta de crear una Comisión Nacional Anticorrupción entró en una profunda parálisis. Los esfuerzos políticos e institucionales en materia de combate a la corrupción quedaron estancados desde 2013.

El veto inicial: los actores no gubernamentales

A pesar del contexto restrictivo que ponía en la agenda a la corrupción, el impulso decisivo lo llevó adelante la sociedad civil organizada. El primer antecedente fue la Red de Rendición de Cuentas (RRC),



que agrupó a 64 organizaciones civiles (más periodistas y académicos). Este actor elaboró un documento denominado Hacia una política de rendición de cuentas, que entregó a los diputados de los partidos representados en el Congreso, previo al periodo electoral de 2012, en el que se realizó un diagnóstico sobre el problema de la corrupción en México. No obstante, el informe fue ignorado (Bautista Farías, 2013; Nieto Morales, 2020).

Aun así, este frente ciudadano fue capaz de ejercer presión públicamente, mostrando su esplendor en 2013 y en 2014 en el impasse parlamentario por la CNA. La propuesta de Peña Nieto aprobada por el Senado recibió fuertes críticas de estos y otros académicos señalando que sería un paliativo más que una alternativa efectiva en contra de este fenómeno (Bautista-Farías, 2013).

En el plano general, la idea de la CNA como único órgano responsable del control de la corrupción, no abordaba el problema en su conjunto. Grosso modo, las organizaciones especializadas en la materia procuraban no depositar en una sola entidad pública las tareas de investigar, inhibir y sancionar actos de corrupción para evitar su posible captura por parte del gobierno federal. Por consiguiente, señalaron la importancia de una reforma con un alcance más amplio (Nieto Morales, 2020).

Paradójicamente, esta constelación de actores de la sociedad civil proclives a modificar el statu quo imperante, funcionaron en un primer momento como actores de veto del proyecto de ley, esto es, por las razones expuestas, se opusieron a la iniciativa de Peña Nieto. En esta ocasión, este heterogéneo universo de actores de la sociedad civil y de la ciudadanía se nucleó en torno a la cámara de diputados, ámbito que resultó vital para homogeneizar la negativa a la misma. Ante tanto ruido y descontento político y social, el Congreso Nacional debió abrir el juego convocando a audiencias públicas a los expertos interesados.

Esta red de jugadores de la sociedad civil terminó constituyendo un verdadero conjunto ganador que logró ejercer presión e influir sobre los partidos políticos de la oposición, fundamentalmente el PAN y PRD, quienes lograron en la práctica rechazar la iniciativa en la cámara de diputados. Y desde el otro ángulo, la oposición al PRI logró organizar, articular e institucionalizar una amplia red de consultas entre actores especializados que expusieron su visión y dieron argumentos técnicos, legitimando la postura del rechazo.

De ese modo, la decisión trascendió a las elites políticas, las cuales estuvieron celosamente supervisadas por la ciudadanía.

Enumerar todos los actores intervinientes y describir su posición sería inabordable para este trabajo, por lo que se muestra selectivo intentando exhibir solo los actores considerados más representativos. Ahora bien,

¿Quiénes eran estos influyentes actores civiles? De modo genérico, se trata de tres tipos de jugadores diferentes (Tabla 2).

En primer lugar, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) especializadas en política de participación ciudadana, transparencia o derecho. El accionar de estos sensores sociales, fue el más influyentes de todos ya que desde hace un tiempo se han hecho un lugar como referencia en la consulta política, el control y la transparencia pública.

En este caso sobresalen Transparencia Mexicana, IMCO, Fundar, Article 19, CIDAC, GESOC, Social TIC.

En segundo plano, se encuentran como opiniones calificadas a las grandes Universidades del país, las cuales se erigen en naturales usinas de pensamiento y son respetadas por autoridades y partidos políticos.

En el caso de estudio, por su peso y gravitación propia se toma como referencia a la UNAM quien fue la principal activista en el tema, aunque se admite que no la única. Tercero, se incorpora la voz de profesionales independientes idóneos y calificados en la materia como Arturo González de Aragón, auditor superior de la federación (2002-2009). Se destaca que muchos profesionales se encuentran a su vez inmersos en ONG o Universidades.

Finalmente, cabe aclarar que, se excluye a los grandes medios de comunicación cuyo análisis revestiría un estudio aparte.

Tabla 2. Actores de la sociedad civil que tomaron parte activa en el debate de la Cámara de Diputados

Actor	Año	Posición ante la CNA
ONGs		
Transparencia Mexicana	2016	Su oposición a la CNA radica en que esta respuesta institucional ante la corrupción está muy lejos de ser equiparable con la dimensión del problema, “porque no hay un marco que exprese con claridad qué buscamos controlar, cómo pensamos hacerlo y quién debe ser responsable de esta tarea” (Transparencia Mexicana, 2016).
Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)	2015	Bajo su lema “tranzamos y no avanzamos” o, en su defecto, “el que no tranza no avanza”, se convirtió en uno de los promotores de la negativa a la CNA y de que la voz de la sociedad civil a través de organizaciones representativas sea escuchada. Sostenía que no había que depositar en una sola entidad pública las tareas de investigar, inhibir y sancionar actos de corrupción para evitar su posible captura por parte del gobierno federal. Por consiguiente, señalaron la importancia de una reforma con un alcance más amplio (Casar, 2015).
Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide)	2013	Es necesario llevar el debate de la corrupción más allá de la creación de un órgano regulador. La lucha contra este fenómeno reclama una elaboración más fina puesto que ese tema no se resolverá creando otra organización burocrática. La corrupción seguirá intacta mientras no se aborde por sus causas y no por sus consecuencias. La creación de órganos burocráticos sirve para cazar chivos expiatorios y pescar peces gordos, pero no para combatir a la corrupción. Además, advierte que la CNA podría generar mayor fragmentación política de la que ya existe, y nuevos conflictos por la designación de los comisionados (Bautista-Farías, 2013).
Fundar	2012	La CNA es una solución limitada para un problema complejo. La corrupción requiere una reflexión integral y un debate público plural, vigoroso e informado. Las iniciativas presentadas por los diversos grupos parlamentarios parten de una concepción restringida de la corrupción, por lo que se enfocan en atender principalmente los síntomas, pero no las causas. En su opinión la corrupción no se resuelve de modo “fast track” (Fundar 2012).
Cidac	2012	Lo que sigue faltando es una respuesta institucional efectiva con el propósito de combatir la corrupción. Más allá de lo cuestionable en lo referente a la presunta imparcialidad del organismo, dados sus métodos de selección de comisionados, el esquema anticorrupción del gobierno entrante podría enfrentarse a problemas que van desde lo estructural, pasando por las “costumbres” de la burocracia e, incluso, por causa del mismo diseño institucional. El verdadero cambio vendrá cuando sea otro poder, presuntamente el legislativo, el que evalúe al ejecutivo, eliminando con ello el evidente conflicto de interés (Cidac, 2012).

Movimiento Ciudadano	2012	La Comisión Nacional Anticorrupción no es la respuesta para abatir la corrupción y acabar con la impunidad. Para ello México, debe tomar medidas inmediatas. Entre ellas aprobar reformas como reducir al menos a la mitad los recursos públicos destinados a procesos electorales; darle poder a la sociedad; otorgar autonomía constitucional a la ASF, al IFAI y al Ministerio Público y dar mayores facultades de sanción a las instituciones autónomas (Movimiento Ciudadano, 2012).
Gestión Social y Cooperación (Gesoc).	No se puede acceder a su sitio actualmente .	En el debate adhirió a la posición mayoritaria que pregonaba no depositar en una sola entidad pública las tareas de investigar, inhibir y sancionar actos de corrupción para evitar su posible captura por parte del gobierno federal. Por consiguiente, señalaron la importancia de una reforma con un alcance más amplio.
Social TIC	S/F	Rol menor. Su causa se fundamenta contra el gobierno espía, a través de las Tics. No obstante, apoya los reclamos del resto de las organizaciones de no depositar en una sola entidad pública las tareas de investigar, inhibir y sancionar actos de corrupción para evitar su posible captura por parte del gobierno federal. Por consiguiente, señalaron la importancia de una reforma con un alcance más amplio. https://socialtic.org/
Article 19	(2017 y 2018)	Como el resto, sugieren no depositar en una sola entidad pública las tareas de investigar, inhibir y sancionar actos de corrupción para evitar su posible captura por parte del gobierno federal. Por consiguiente, señalaron la importancia de una reforma con un alcance más amplio.
Universidades		
UNAM. John Ackerman(1)	2012	El colofón es que Peña Nieto quiere que tanto la CNA como la ASF se sujeten al mandato de un nuevo “Consejo Nacional por la Ética Pública”, encabezado ni más ni menos que por el mismísimo presidente de la República. En otras palabras, las figuras más corruptas de la clase política nacional vendrán paradójicamente a dar clases de ética y honestidad.
Personas Independientes		
Arturo González de Aragón (2)	2013	En su consideración, México es una sociedad sin sanciones ni consecuencias. En este sentido, la impunidad es la que detona la corrupción. En su opinión, la creación de la CNA generará más burocracia, discrecionalidad y gasto corriente. Más que crear nuevas instituciones, proponía fortalecer las ya existentes (ASF, IFAI, CONEVAL, SFP, SHCP y el Ministerio Público, etc.) dotándolas de mayores facultades de sanción y más autonomía, así como eliminar los vacíos en las leyes, las normas, las reglas de operación y todos los espacios de discrecionalidad y arbitrariedad de los servidores públicos (Bautista-Farías, 2013).

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía seleccionada y sitios web de ONG

(1): Director de la revista académica Mexican Law Review y es columnista en el periódico La Jornada y conductor del programa Diálogos por la Democracia de TV UNAM. Es investigador nivel B del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y es investigador nivel III, PRIDE D, del Sistema Nacional de Investigadores.

(2): Auditor superior de la federación de 2002 a 2009.



Segunda fase: ¿alterando el statu quo?

Una vez empantanado el proyecto de la CNA, comenzó una nueva etapa caracterizada por volcar todas las lecciones y sugerencias en una nueva propuesta. Lo que pretendió ser en principio una oposición civil a un proyecto, pronto se convirtió en una contrapropuesta. Las condiciones se encontraban dadas. Existía cierto consenso mínimo en la sociedad civil en cuanto al camino a seguir, así como cierto acompañamiento por parte de los partidos políticos de la oposición.

Es así como quienes comenzaron siendo un actor de veto contra un eventual cambio que consideraban errático e irreal, se transformaron en un verdadero grupo de interés que trabajó para alterar el statu quo imperante en México. El conjunto o red de actores no gubernamentales valiéndose de su consenso, de su prestigio en la sociedad y de su capacidad de atracción, en contraste con la debilidad oficialista pretendió traccionar sobre las fuerzas políticas opositoras en aras de lograr a través de un nuevo proyecto de ley, convertirse en un verdadero conjunto ganador.

Pero, básicamente *¿En qué consistía ese nuevo consenso?* Como sostiene Peschard (2019) la propuesta alternativa de la academia y la sociedad civil se basaba en tres ideas nodales: Primero, que hubiese instituciones públicas fuertes dedicadas a velar por la honestidad de los asuntos públicos (vertiente ética). Segundo, que estas instituciones gozaran de autonomía de gestión y decisión (que no estuvieran controladas por los gobiernos). Tercero, que estuvieran articuladas entre sí, de manera que conformaran un sistema de pesos y contrapesos (p.38).

Así, el nuevo ideario demandaba no depositar en una sola entidad pública las tareas de investigar, inhibir y sancionar actos de corrupción para evitar su posible captura por parte del gobierno federal. Por el contrario, se propuso aprovechar las entidades ya existentes, reforzando sus respectivas facultades para controlar la corrupción, poniendo el énfasis en dos ejes: 1) la coordinación entre ellas y 2) la interlocución permanente con la sociedad civil. En el fondo, el fin de este complejo era que las entidades que lo conformaran tuvieran autonomía, que fueran robustas y que se encontraran articuladas en un sistema coherente. De esos aportes surgió la noción de conformar el Sistema Nacional Anticorrupción (Peschard, 2019).

Con todo, es recién hacia principios de 2015 cuando hubo un renovado interés en el Congreso por retomar los esfuerzos de reforma (Nieto Morales, 2020). En esa ocasión, recogiendo las



recomendaciones y opiniones, fueron los legisladores del PAN en la Cámara de Diputados quienes introdujeron un nuevo proyecto de ley anticorrupción. Así, la iniciativa original fue reemplazada por un esquema institucional mucho más ambicioso y progresivo. Esto fue consecuencia directa de la decisiva tracción y presión social expresada por las redes de expertos y de organizaciones altamente especializadas en el tema (Monsiváis-Carrillo, 2019).

Las capacidades de incidencia política y técnica de las redes de organizaciones sociales especializadas en temas de rendición de cuentas y combate a la corrupción hicieron una diferencia sustantiva, convirtiéndose así en actores fundamentales del cambio tanto en la teoría como en la práctica. Todo el proceso legislativo de creación del SNA se culminó en julio de 2016 (Monsiváis-Carrillo, 2019)

En definitiva, el SNA establece, articula y evalúa la política nacional anticorrupción y para ello se vale de una estructura orgánica compuesta por una serie de entidades o componentes. En primer lugar, el Comité Coordinador que se ocupa de llevar adelante mejoras entre las autoridades relativas a la fiscalización, control y prevención de la corrupción. Además, promueve, evalúa y eventualmente aprueba las políticas nacionales en la materia y se encarga de coordinar con los sistemas locales.

En segundo lugar, el Comité de Participación Ciudadana (CPC) por medio del cual se pretende impulsar que ciudadanos y académicos se encuentren presentes de manera activa para combatir la corrupción y que las nuevas políticas reflejen las necesidades y preocupaciones de estos. Se encuentra integrado por cinco renombrados ciudadanos.

Tercero, la Secretaría Ejecutiva del SNA que tiene por objetivo brindar apoyo técnico al Comité Coordinador. En cuarto lugar, la Comisión Ejecutiva que no es otra cosa que el órgano técnico de la Secretaría Ejecutiva, compuesto por el secretario ejecutivo y por los miembros del Comité de Participación Ciudadana, menos su presidente.

Quinto, el Sistema Nacional de Fiscalización que tiene por objeto mejorar la coordinación y el cumplimiento de responsabilidades de las autoridades de fiscalización y auditoría. Por último, los Sistemas Estatales Anticorrupción.

El SNA y el lugar de la sociedad civil: ¿Gobernanza?

Después del relato realizado, a modo de reflexión cabe preguntarse si realmente se conformó una gobernanza en materia anticorrupción. Una primera respuesta sería afirmativa, puesto que el proceso

completo de diseño y sanción de la ley correspondiente al SNA involucraron una significativa interacción entre los más diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. Se trató de un producto complejo, a la vez político, técnico e incluso que comprendió aspectos burocráticos institucionalizados y no institucionalizados.

Así, la instauración del SNA significó, en cierta forma, un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos ante la ineficacia de las políticas públicas tradicionales en materia de combate a la corrupción. Se pretendió establecer una suerte de gobernanza con el objetivo de robustecer los mecanismos de control. En ese sentido, el diseño institucional de este sistema era innovador. No constituía una nueva dependencia del gobierno ni era propiamente un órgano constitucional autónomo como el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) o el Banco de México. Por el contrario, consistía en una estructura de coordinación entre poderes y órganos públicos implicados en la legalidad, la fiscalización y la rendición de cuentas. Precisamente, uno de los atributos distintivos del SNA es el CPC. Este comité está integrado por cinco civiles expertos. Originalmente, se pretendía que el CPC impulsara que ciudadanos y académicos estuvieran presentes de manera activa para combatir la corrupción y que las nuevas políticas reflejasen las necesidades y preocupaciones ciudadanas.

Sin embargo, el SNA no tuvo exactamente la misma dinámica que el proceso de veto, elaboración y sanción de la ley que le dio vida. A partir de la instauración del sistema, las interacciones entre los diversos actores fueron diferentes, cada una limitada a funciones específicas sin el feedback que se había generado previamente. Desde algunos medios se reconoció que el año 2016 fue el momento del activismo ciudadano (aunque dicho movimiento comenzó con anterioridad). La falta de representación de los partidos, la corrupción y la impunidad empujaron a los actores de la sociedad civil a plantarle cara a la clase política. Sin marchas o conflictos, la ciudadanía tomó espacios vacíos para convertirse en contrapeso de dicha clase. Tal lugar se ganó a través de litigios estratégicos, recolección de firmas, alianzas con académicos, campañas en medios y redes sociales. Se pensaba que a aquella, le costaba aceptar la idea de que iba a tener que sentarse muchas veces a la mesa a construir junto con la sociedad civil (Expansión, 2016). No obstante, pasada la efusividad de ese año y obtenidas las concesiones, su participación se atenuó, reduciéndose a ocupar lugares específicos. No fue ya hacer sentar a la clase

dirigente de modo permanente, sino acompañar desde un lugar determinado al nuevo sistema a modo de supervisión.

Una resultante ha sido que, a pesar de que el gobierno de turno perdió discrecionalidad y, por lo tanto, menguó su poder, la autoridad quedó en gran medida en el complejo de las instituciones públicas, con predominio en el oficialismo. De ese modo, la sociedad civil, si bien ganó un lugar de representación, jugó un rol minoritario en las decisiones, siendo su principal función a través del prestigio de sus miembros, legitimar el sistema a través de la supervisión. Su representación fue exigua en comparación con la cantidad de organismos públicos comprometidos. Y los representantes de la sociedad civil fueron a su vez pocos para abarcar el enorme espectro e intereses que constituye este amplio universo.

Un problema en ese sentido se generó, al poner una vara muy alta en materia de prestigio y mérito ya que, a pesar de ser un buen indicio de profesionalismo e idoneidad, se cerró la puerta a gran parte de la sociedad civil. Por primera vez, en 2017 por medio de una votación abierta, la Comisión de Selección eligió a Luis Pérez de Acha, Alfonso Hernández, Marie Claire Acosta, José Octavio López Presa y Jacqueline Peschard como los primeros 5 integrantes del CPC del SNA. A su vez Peschard se erigió en la primera presidenta de este órgano ciudadano.

Tal vez, en la práctica las funciones más importantes (y nada despreciables) del CPC sean, por un lado, tener un representante en el Comité Coordinador, que se ocupa de llevar adelante mejoras entre las autoridades relativas a la fiscalización, control y prevención de la corrupción. En este punto, la CPC supervisa todo el proceso. Por otro lado, se destacó su función técnica-científica. En esa línea, los miembros del CPC, menos su presidente, forman parte de la Comisión Ejecutiva, órgano técnico de la Secretaría Ejecutiva. Complementariamente, organizaciones de la sociedad civil lanzaron guías de apoyo para la implementación del Sistema Anticorrupción a nivel local y federal (Transparencia Mexicana, 2016⁹) y, más importante, expresaban su opinión y ayudaban a seleccionar a algunos de los miembros de las instituciones que conforman el SNA.

En el fondo, la clave del sistema radica en la capacidad de coordinación de muy diversos actores. De ahí que puede ser emulado a la gobernanza. Para ello se procuró institucionalizar determinados canales fundamentalmente formales (y en menor medida informales) para diseñar las políticas que afronten la problemática. Pese a todos los esfuerzos eso no resulta así.

En primer lugar, se atenuó la jerarquía, pero no se suprimió. El partido gobernante continúa teniendo una gran influencia y poder de decisión, en comparación con el resto de los actores, fundamentalmente con los subnacionales, las organizaciones públicas autónomas y los actores no gubernamentales.

Segundo, y más importante aún, en la práctica se atenuaron las interacciones y la coordinación, surgiendo la competencia y la puja de intereses entre actores. De ahí el principal problema que enfrentó en sus primeros años el SNA.

Por último, el SNA no ha modificado la realidad, ni siquiera lavó su cara con el ingreso de prestigiosos académicos y profesionales. La prueba de ello es que los resultados no han cambiado, ya que los índices nacionales e internacionales de transparencia pública no han variado, al contrario, lentamente se continúan deteriorando. Puede entenderse que la sociedad civil, con su involucramiento, legitime en el fondo el accionar poco transparente de la clase política.

El sistema durante el periodo de gobierno de 2018-2024

El dilema de cómo consolidar y robustecer la gobernanza, tuvo un duro revés con la llegada de Andrés Manuel López Obrador y su partido, ya que estos realizaron una lectura muy peculiar sobre las causas de la corrupción. El nuevo gobierno intentó una profunda transformación cultural que procuraba fundamentalmente la refundación del Estado en términos éticos, proponiendo para ello una nueva “Constitución moral”. Se emprendió una cruzada anticorrupción para moralizar la vida pública (Modonesi, 2018).

Tal lectura se conjugó con otras dos características del gobierno. Por un lado, uno de los grandes rasgos de la administración fue la austeridad tanto del presidente como del gobierno. En consecuencia, se revisó gran parte del presupuesto público, ajustando algunos sectores. Por otro lado, asociado al personalismo del presidente, se pretendió concentrar el poder a través de un Ejecutivo fuerte, capaz de subordinar a los poderes Legislativo y Judicial (Illiades, 2020).

En estos aspectos confluyen los ataques al SNA, puesto que, en nombre de la austeridad, se intentó recortar el presupuesto de los organismos autónomos que componen el sistema, dificultando su acción. Específicamente, López Obrador criticó al SNA llamándolo una simulación como “un gasto improductivo e innecesario”, aclarando que él nunca estuvo de acuerdo con su creación, ya que el

sistema se creó en plena corrupción para simular que se iba a combatir la corrupción (El economista, 2023).

Una investigación realizada por el Instituto Belisario Domínguez reveló que la falta de presupuesto del SNA frenaba el combate a la corrupción. La causa era el debilitamiento y la pérdida de eficacia de las labores de fiscalización, así como la integración incompleta de algunas de las instituciones que conforman al SNA (SFP, INAI y TFJA), por la falta de presupuesto. Esto las convertía en ineficientes (El Sol de México, 2023b). Pero quedó claro que, sin el apoyo pleno del gobierno, el SNA es vulnerable a la amenaza de ser privado de los recursos que necesita para ser exitoso (Hinojosa & Meyer, 2019).

Por último, en su diagnóstico López Obrador consideró que los sistemas anticorrupción estatales tampoco han funcionado y sólo sirven para tener control sobre áreas estratégicas en las que se puede robar con impunidad. Por el contrario, en su visión, para el combate a la corrupción existen instituciones como la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Fiscalía General de la República, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y el Poder Judicial, entre otras (El economista, 2023).

En ese contexto, en la práctica desde el gobierno se procuró adelgazar la estructura de la administración pública. Para ello, el presidente buscó transformar siete organismos desconcentrados y ocho descentralizados en unidades administrativas con el fin de eficientar los recursos públicos y agilizar los procesos administrativos. En la visión presidencial, muchas funciones de tales organismos se encontraban duplicadas o segmentadas de manera innecesaria (El Sol de México, 2023a). Específicamente, una de las iniciativas pretendió desaparecer la Secretaría Ejecutiva del SNA, encargada de establecer, promover y evaluar el combate a la corrupción. La reforma proponía que la SFP absorbiese las funciones de la Secretaría Ejecutiva, es decir, que una Secretaría del gobierno federal dirigiera el combate a la corrupción en México y no un perfil autónomo designado por integrantes del CPC del SNA (El Sol de México, 2023a).

Con todo este trasfondo, los resultados estuvieron a la vista. Durante los primeros dos años de la administración gubernamental, el SNA solo logró obtener sentencias condenatorias contra 13 personas por delitos relacionados a la corrupción. El dato contrasta con las 6 mil 183 carpetas judicializadas que las autoridades obtuvieron del año 2019 al 2020 (El Sol de México, 2021).



Ante la crisis del sistema, las críticas a las posiciones y pretensiones de López Obrador no se han hecho esperar. Por ejemplo, Jorge Alatorre, presidente del CPC de 2019 a 2021, señaló como un gran retroceso las propuestas de MORENA, ya que no solamente no implicarían un ahorro de recursos, sino que también significarían regresiones y obstáculos para la operación del SNA. En su opinión, la iniciativa presidencial para desaparecer a la Secretaría Ejecutiva del SNA implicaba restar fuerza al sistema y bajarlo de nivel de un órgano de Estado al de uno de gobierno (Animal Político, 2023).

Por su parte, la diputada del PAN María Elena Pérez-Jaén sostuvo que al presidente le molestaron los órganos constitucionales autónomos, orientados a fiscalizar su administración y exigir rendición de cuentas, por lo que optó por dismantelarlos, destruirlos y dejarlos sin recursos. También consideró su idea como un delirio, porque la Secretaría de la Función Pública era un satélite del presidente (El Sol de México, 2023a).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Primero, la corrupción se ha convertido en un verdadero flagelo para México, tratándose de una problemática compleja y multicausal, que ha ido progresando en la agenda pública al punto de convertirse en una prioridad para la ciudadanía. Por sus características, genera un fuerte impacto negativo en la credibilidad de la democracia y las instituciones, así como en el devenir de las políticas públicas. En consecuencia, tanto la clase política como la sociedad civil han tomado conciencia y reaccionado, intentando diseñar un sistema de control y rendición de cuentas. Aún más, estas últimas han dado un paso más decidido al transformarse en políticas anticorrupción. No fue casualidad que cada nuevo gobierno se haya visto obligado a lanzar una nueva iniciativa en la materia. Sin embargo, ello ha dado poco resultado.

Segundo, tras los reiterados fracasos, la autorreflexión de la sociedad ha generado que las políticas públicas intenten trascender al gobierno y, más aún, al Estado. Esto implica la incorporación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales, abriendo así la puerta a los estados subnacionales y a organizaciones de la sociedad civil que serían tenidos en cuenta, a partir de diferentes prácticas y procedimientos tanto formales como informales. Surge así la posibilidad de introducir el concepto de gobernanza.



Tercero, México ha dejado en evidencia la presencia de una sociedad civil robusta, organizada y comprometida con las problemáticas públicas. Poco a poco, dicha sociedad, con base en opiniones y sugerencias calificadas, ha forzado su inclusión en los asuntos públicos. La primera aparición rutilante fue la del Grupo de Oaxaca en cuanto a la necesidad de un sistema de acceso a la información pública. Sin embargo, la consolidación de los civiles como actor fungió como veto, ante la pretensión de Peña Nieto de crear una Comisión Anticorrupción. Luego, como un verdadero grupo de interés, en alianza con otros actores propusieron una ley para crear el SNA, en el cual ocuparían un lugar predeterminado. Cuarto, si bien los actores no tradicionales de la sociedad civil tuvieron un lugar y un rol definido por la ley, en la práctica se mostraron más bien limitados. Pasada la efusividad del primer momento y obtenidas varias concesiones, su participación se atenuó, reduciéndose a ocupar lugares específicos. Si bien ganó un lugar de representación, jugó un rol minoritario en las decisiones, siendo su principal función a través del prestigio de sus miembros, legitimar el sistema a través de la supervisión.

Quinto, para la clase dirigente, la percepción de la participación de las organizaciones no gubernamentales es aceptable desde una perspectiva exclusivamente técnica. Deben emitir opiniones calificadas y elaborar documentos de trabajo. Eso reduce la posibilidad de participar al grueso de los actores interesados. Lejos está de la idea original de tener el poder de sentar a la clase política a negociar cuando haga falta.

Con todo, desde este trabajo se recomienda, por un lado, perseverar en políticas de apertura e inclusión a sectores y organizaciones no gubernamentales de la sociedad, calificados en la materia. En democracia, resulta siempre importante incluir, alcanzar una mayor participación y compromiso para la resolución de los problemas. Del mismo modo, se recomienda a la academia recrear y reconstruir con mayor frecuencia por medio de estudios científicos, estos procesos muchas veces invisibilizados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, J. (2012, 12 de noviembre). Iniciativa anticorrupción: Un bodrio de Peña Nieto. Recuperado de <https://www.infocajeme.com/opinion/2012/11/iniciativa-anticorrupcion-un-bodrio-de-epn/>
- Animal Político. (2023, 24 de abril). Eliminar secretaría del Sistema Nacional Anticorrupción frenaría su trabajo y lo haría órgano de gobierno, alerta comité ciudadano. Recuperado de <https://animalpolitico.com/politica/eliminar-secretaria-ejecutiva-trabajo-sna-comite>



- Article 19. (2018, 17 de enero). Demandamos transparencia y publicidad en las designaciones de integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado de <https://articulo19.org/demandamos-transparencia-y-publicidad-en-las-designaciones-de-integrantes-del-sistema-nacional-anticorrupcion/>
- Baumgartner, F., Berry, M., Hojnacki, C., Kimball y Leech, B. (2009). Lobbying and policy change. Who wins, who loses, and why. The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Bautista-Farías, J. (2013). La Comisión Nacional Anticorrupción: ¿alternativa o paliativo? En Análisis Plural, primer semestre de 2013. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/47244627.pdf>
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage Publishing.
- Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (2001). Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno. Madrid: Alianza Universidad.
- Casar, M. (2015). México: Anatomía de la Corrupción. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Recuperado de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Revista Nueva Sociedad*, (276). Recuperado de https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1.TC.Castellani_276.pdf
- Cerillo, A. (2016). Las compras abiertas y la prevención de la corrupción. *Gestión y análisis de políticas públicas*, pp. 7-22. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i15.10314>
- CIDAC. (2012, 22 de noviembre). La promesa del combate a la corrupción (¿de verdad?). Recuperado de <http://cidac.org/la-promesa-del-combate-a-la-corrupcion-de-verdad/>
- El Economista. (2023, 15 de enero). AMLO arremetió contra el Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-arremetio-contra-el-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-20230125-0117.html>
- El Sol de México. (2021, 25 de noviembre). SNA registra únicamente 13 condenas por actos de corrupción en sólo dos años. Recuperado de



<https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/justicia/sna-registra-unicamente-13-condenas-por-actos-de-corrupcion-en-solo-dos-anos-7524733.html>

El Sol de México. (2023^a, 18 de abril). AMLO envía iniciativa para dismantlar el Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/amlo-envia-iniciativa-para-desmantelar-el-sistema-nacional-anticorrupcion-9936214.html>

El Sol de México. (2023b, 19 de marzo). Falta de presupuesto limita el combate a la corrupción: Senado. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/falta-de-presupuesto-limita-el-combate-a-la-corrupcion-senado-9788500.html>

Escobedo, J. F. (2002). El caso del Grupo Oaxaca en México. Movilización de opinión pública. *Revista Mexicana de Comunicación*, 14(75). Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>

Expansión. (2016, 15 de diciembre). 2016: El año del activismo ciudadano. Recuperado de <https://expansion.mx/politica/2016/12/14/2016-el-ano-del-activismo>

Fundar. Centro de Análisis e investigación. (2012). La Comisión Nacional Anticorrupción: una solución limitada para un problema complejo. Diciembre. Recuperado de <https://fundar.org.mx/la-comision-nacional-anticorrupcion-una-solucion-limitada-para-un-problema-complejo/>

Hinojosa, G. & Meyer, M. (2019). El futuro del Sistema Nacional Anticorrupción de México. La lucha anticorrupción bajo el mandato del Presidente López Obador. WOLA. Recuperado de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-2019.pdf>

Illiades, Carlos. (2020). Luces y sombras de la «república amorosa» de Andrés Manuel López Obrador. *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/amlo-mexico-republica-amorosa/>

Jiménez, A. (2021, 22 de enero). Grupo Oaxaca. El largo camino a la transparencia. El Sol de México. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/grupo-oaxaca-el-largo-camino-a-la-transparencia-inai-amlo-6274131.html>

Kitschelt, H. (1999). Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos a comienzos del siglo XXI. *Revista de Investigaciones Políticas y*



Sociológicas (RIPS), 1 (2), pp. 7-25. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/380/38020101.pdf>

- Klijn, E. & Skelcher C. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or not?. *Public Administration*, vol. 85 (3), pp. 587-608. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x>
- López, E. (2012). El rol de los actores con poder de veto informal en la determinación del gasto social en la Argentina post-neoliberal (2002-2008). *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 57(215), pp. 97-114.
- Marsh, D. (2008). Understanding British Government: Analyzing Competing Models. *Journal of Politics and International Relations*, vol. 10(1), pp. 251-268. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856x.2007.00297.x>
- Medellin, P. (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa. En *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD N° 8. Caracas.
- Modonesi, Massimo. (2018). Sobre el alcance histórico de la elección de AMLO. *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/sobre-el-alcance-historico-de-la-eleccion-de-amlo/>
- Monsiváis-Carrillo, A. (2019). Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (65), pp.51-69. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3793>
- Movimiento Ciudadano. (2014, 20 de julio). Las siete plagas que azotan México. Recuperado de <https://movimientociudadano.mx/replica-de-medios/las-siete-plagas-que-azotan-mexico>
- Nieto Morales, F. (2020). El legado del “sexenio de la corrupción”: los retos del sistema nacional anticorrupción. *Foro internacional*, 60(2), pp. 683-715. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2736>
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós. Buenos Aires-Barcelona-México.
- O'Donnell, G. (2002). *Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones*. En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*. Buenos Aires, Editorial Temas.



- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Editorial Limusa-Noriega.
- Olvera, A. (2017). El Estado capturado. *Revista Nueva Sociedad*. Entrevista de Mariano Schuster. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/el-estado-capturado/>
- Oszlak, O. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En Nasser et al. (Comp.): Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, pp.209-229. <https://doi.org/10.18356/b2c622ad-es>
- Peruzzotti, E. (2007) Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre, Santo Domingo, República Dominicana. Recuperado de https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/rendicion_de_cuentas_participacion_ciudadana_y_agencias_de_control_en_america_latina.pdf
- Peschard, J. (2019). Los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción: pilares de la integridad pública. Inai N°28. Cuadernos de Transparencia. Recuperado de https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/CT28_digital.pdf
- Tocqueville, Alexis de (2007). *La democracia en América*. Alcal básica de bolsillo.
- Torno, J. Arroyo, A. Martínez, M. y López, J. (2012). Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. Urb-al3, Oficina de Coordinación y orientación. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8809356>
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutional Work*. Princeton, University Press.
- Tsebelis, G. y Alemán, E. (2007). Poderes de agenda condicionales en América Latina. En *POST-data. Revista de Reflexión y Análisis Político*, (12), pp. 77-106. Recuperado a partir de: <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235600004.pdf>
- Transparencia Mexicana. (2016, 14 de junio). Historia de una reforma: SNA, #3de3 y #Ley3de3. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/reformasna/>



- Truman, D. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Velásquez, L., Padilla, D., & Lara, I. (2023). Latinoamérica: Transparencia y acceso a la información. *Diagnóstico FACIL Empresarial Finanzas Auditoria Contabilidad Impuestos Legal*, (1), pp. 77-88. <https://doi.org/0.32870/dfe.vi20.429>

