

L É A S E S I Q U I E R E

---

# H A C E R

---

E F E C T I V O  
E L A P A R A T O  
I N S T I T U C I O N A L D E  
C O M B A T E A L A C O R R U P C I Ó N

MARCO ANTONIO FERNÁNDEZ MARTÍNEZ Y EDNA JAIME

**Marco Antonio Fernández Martínez** es coordinador del programa de Educación y Anticorrupción de México Evalúa y profesor-investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tec de Monterrey y **Edna Jaime** es directora general de México Evalúa. Los autores agradecen la colaboración de Eréndira Avendaño y Germán Loyola en la realización del presente ensayo, así como las sugerencias de Laurence Pantin. Los argumentos son responsabilidad exclusiva de los autores.



## RESUMEN

La corrupción es un problema que afecta la gobernabilidad democrática de México. Los esfuerzos recientes para atender este fenómeno derivaron en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que busca articular el trabajo de diversas instituciones para prevenir, investigar y castigar eficazmente la corrupción. Sin embargo, sus primeros años de implementación no han tenido los resultados esperados ya que han puesto en tensión las inercias propias de las instituciones con funciones anticorrupción (en particular la Procuraduría General de la República y la Auditoría Superior de la Federación), han enfrentado obstáculos administrativos-presupuestales y han evidenciado límites del nuevo diseño institucional. Por ello, la próxima administración deberá fortalecer los pesos y contrapesos de los órganos anticorrupción, blindar su presupuesto e independencia, además de impulsar una Política de Integridad Nacional, para acabar con la impunidad y consolidar un verdadero Estado de derecho en el país.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más críticos que amenazan la gobernabilidad del país es la corrupción. Este fenómeno no sólo es causa de la ineficiencia que se percibe en el uso de los recursos públicos y el ejercicio del quehacer gubernamental, sino que también tiene como efecto el debilitamiento de la democracia y la incapacidad para la conducción de un proyecto nacional que genere rendimiento social para todos.

En primer lugar, es un hecho que la corrupción implica el desperdicio de recursos económicos y financieros que genera pérdidas y debilita las capacidades de desarrollo del país. En segundo lugar, no hay que olvidar que la corrupción impide a la población acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad. Además, corrupción y desigualdad tienden a ir de la mano. Como sugieren algunos autores, en sociedades donde la corrupción es extendida, los niveles de evasión fiscal son mayores y la posibilidad de implementar políticas redistributivas disminuye. Con frecuencia la corrupción abre la puerta al clientelismo y al desvío de recursos de programas sociales, minando la posibilidad de disminuir la desigualdad social. A su vez, la corrupción es particularmente onerosa para los más pobres, quienes tienen menos medios para enfrentarla y son más proclives a ser víctimas de ella (Botero, Ponce y Shleifer, 2013; Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 2002; Hunt, 2010). Finalmente, genera prácticas concentradoras de ingreso y poder, que favorecen el clima de inseguridad e impunidad que afecta al tejido y a la paz social. Es decir, la corrupción impacta en la calidad de vida de la población.

Los escándalos de corrupción e impunidad tienen como común denominador la existencia de un aparato gubernamental ineficiente, negligente, que desperdicia recursos, da malos servicios y que es señalado como el origen de estos actos de corrupción y como un actor incapaz de producir servicios públicos que contribuyan a sostener el desarrollo de la sociedad.

En este contexto, el combate a la corrupción es una de las principales exigencias de la sociedad, así como una necesidad y urgencia gubernamental, que obligan a ubicarlo dentro de las prioridades de la agenda pública. Como proyecto político, implica asumir acuerdos y sumar voluntades para que todos los actores se pronuncien y elaboren propuestas en torno a ello. Desde el frente gubernamental es necesario establecer objetivos puntuales para fortalecer el diseño de mecanismos más eficaces en la prevención, disuasión y castigo a la corrup-

ción. Desde el sector privado, en todos sus niveles, también implica el rechazo a este problema, al tráfico de influencias y a las prácticas de competencia desleal. A la sociedad le corresponde fortalecer el rechazo a la corrupción y la promoción de la práctica de la denuncia de todo acto de ese tipo, por menor o mayúsculo que sea. Para ello es fundamental contar con mejores mecanismos que protejan con eficacia a los individuos dispuestos a realizar denuncias de actos de corrupción.

Finalmente, la corrupción es una amenaza para el ejercicio de gobierno y la vida democrática. Por ello, en el marco del proceso electoral de 2018, los actores políticos no pueden desentenderse del tema ni dejar de ponerlo al centro de sus propuestas. Es fundamental reconocer que, sea cual sea el perfil de la nueva administración federal, México no puede permitirse relajar la lucha contra la corrupción. Es necesario erradicar los mecanismos institucionales que favorecen este fenómeno, pues de ello depende el éxito o fracaso de cualquier proyecto de gobierno.

Este capítulo tiene el objetivo de presentar un balance general sobre las acciones anticorrupción que se han emprendido en el país, con el propósito de adelantar una agenda de riesgos y oportunidades que la próxima administración deberá enfrentar. Como lo desarrollaremos más adelante, como parte de nuestras propuestas consideramos necesario asegurar las fuentes de financiamiento de los órganos anticorrupción, impulsar una Política de Integridad Nacional, fortalecer los pesos y contrapesos del SNA, garantizar la transparencia y rendición de cuentas en las designaciones de los titulares de los órganos anticorrupción, desarrollar un sistema de compras y contrataciones públicas eficiente, fomentar una verdadera coordinación entre las distintas instancias del SNA, incorporar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) al SNA, impulsar la construcción de inteligencia anticorrupción, así como fortalecer la protección a denunciantes de delitos de corrupción.

## CONTEXTO

Mientras Transparency International (1998) define el fenómeno de la corrupción como uno que permanece oculto e implica la apropiación de recursos públicos para obtener beneficios privados mediante más de una forma específica de conducta -de acuerdo con Merino (2013b)-, el World Forum on Governance reconoce el fenómeno de la corrupción de una manera más amplia, al considerar que no sólo incluye actos ilegales o prácticas indebidas que se encuentran fuera de la norma, sino que también se asocia con “el uso de la influencia en favor de intereses específicos que lleven a desviar recursos en perjuicio del interés público y que con frecuencia sucede a través de conductas que se presumen legales” (p. 139).

En México, la corrupción se presenta como un problema sistémico imbricado en el aparato institucional del país, que encontró terreno fértil en prácticas informales derivadas del control central que ejerció el Poder Ejecutivo sobre los Poderes Legislativo y Judicial, así como los Gobiernos locales, sobre la base de lealtades y complicidades para el funcionamiento del sistema político y a través de un aparato burocrático que aprovechó los espacios de discrecionalidad para el uso y abuso de los recursos del Estado (Dussauge, 2010).

El proceso democratizador vivido en el último cuarto del siglo XX modificó los esquemas de acceso al poder dando paso a una mayor pluralidad política. Se pusieron en marcha reformas de desregulación económica y procesos de descentralización administrativa. Desde el Estado mismo, se impulsó la modernización de la gestión pública mediante nuevos esquemas institucionales enfocados a la transparencia presupuestal, la rendición de cuentas, la fiscalización y el combate a la corrupción. Sobre esta última, México tuvo una participación activa en las estrategias internacionales que nos comprometen a impulsar acciones para atajar este fenómeno.

Lo anterior condujo a que el eje de control del Poder Ejecutivo se modificara y se abrieran espacios para una mayor competencia política. Sin embargo, ello no significó la eliminación de compromisos e intereses de las nuevas elites políticas en ascenso. De hecho, lejos de acotar

el problema de la corrupción, la creciente pluralidad política que se ha observado en el país durante los últimos 20 años ha evidenciado la metástasis de este cáncer que no ha distinguido de nivel de gobierno ni del color de la fuerza política. Asimismo, las alternancias políticas observadas en los distintos niveles de gobierno no se han acompañado de una verdadera profesionalización de las instancias del Estado mexicano encargadas de prevenir, investigar y castigar los delitos de corrupción. En lugar de consolidar un aparato burocrático profesional comprometido con la aplicación de los principios normativos e institucionales, la función pública, la aplicación de los programas y el acceso a los puestos públicos mantienen una lógica de botín y recompensa en favor de la afiliación política, de lealtades y disciplina con los distintos grupos que ejercen el poder en todos los órdenes de gobierno. Ello reduce la posibilidad de contar con profesionales con las capacidades de llevar con éxito la lucha anticorrupción.

Ahora bien, las dimensiones del problema son múltiples y los instrumentos para medirlo aún no alcanzan a cuantificar todos sus rasgos y características, pero una de las aproximaciones con mayor aceptación a nivel internacional es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que presenta Transparencia Internacional. Repetidamente, México ha ocupado una posición baja en la medición del IPC y ha mantenido una puntuación cercana a cero, que señala una alta percepción de corrupción<sup>37</sup>. Así en 2016, el país obtuvo 30 puntos (Transparency International, 2017). Los resultados de México indican que prevalece una percepción alta de corrupción, visión consistente con problemas de impunidad, de conflicto de interés e incluso de persistencia de opacidad sobre información gubernamental que debiera ser pública y ayudar a acotar potenciales actos de corrupción (por ejemplo, todavía falta transparencia en procesos de compras públicas y mecanismos de inconformidad, así como en la nómina en diversos rubros del Estado mexicano). Los resultados de indicadores en materia de corrupción

---

<sup>37</sup> De acuerdo con la escala del índice, que va de 0 a 100, valores cercanos al 0 significan que existe una alta percepción de prácticas de corrupción en el país bajo análisis. En cambio, valores cercanos a 100 están asociados con niveles de baja percepción sobre este fenómeno.

muestran que la población mantiene la percepción de que el problema es uno de los más graves y que limita el desarrollo del país.

Esta percepción no puede sino reforzarse con los resultados de los procesos de fiscalización realizados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2017), que detectó en 2016 posibles daños al erario público por la cantidad de 165 mil millones de pesos en el gasto del Gobierno federal, estatal y municipal ejercido en 2015. Esta cifra es equivalente a un punto del Producto Interno Bruto (PIB). La corrupción no sólo se apropia de los recursos públicos, también genera pérdidas económicas hasta por cinco puntos del PIB, de acuerdo con un Informe del Instituto Mexicano para la Competitividad (Casar, 2015). En esta investigación, se presentan algunas estimaciones sobre los costos económicos del fenómeno. En particular, el Banco Mundial estima que el costo de la corrupción asciende a nueve puntos del PIB, esto es, más de 60% del Presupuesto de Egresos de la Federación (Casar, 2015).

Adicionalmente, distintos estudios señalan que la corrupción tiene un efecto deslegitimizador sobre las instituciones de un país. A mayor percepción de corrupción, los ciudadanos expresan menores niveles de confianza en su Gobierno (Anderson y Tverdova, 2003; Fisman y Golden, 2017). Por ello, no sorprende que, dados los altos niveles de percepción de corrupción en México, los ciudadanos expresen gran desconfianza en sus instituciones. Resalta, por ejemplo, que 73.8% de los encuestados señala tener poca o nula confianza hacia el Poder Judicial (Latinobarómetro, 2016). Para el caso de la Policía, el nivel de desconfianza alcanza el 75%, mientras que los partidos políticos, el referente institucional que provoca mayor desconfianza ciudadana, llega a niveles de 84% (Buendía & Laredo, 2016).

## **ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA**

### **1. Modelos de combate a la corrupción**

La corrupción no es un acto que se realice en solitario: se basa en la construcción de una red de actores que aprovechan los espacios de debilidad institucional para apropiarse de los recursos públicos. Los

retos para combatirla son mayúsculos, pues se trata además de un fenómeno que se concentra en las esferas del ejercicio del poder y la administración pública de los asuntos nacionales, en la intersección entre el interés público y el privado, afectando a las democracias modernas (de Souza, 1998).

Este combate implica entonces no sólo el diseño e implementación de instrumentos que fijen los términos de actuación del poder público con apego a la norma o garanticen la determinación de agentes o instituciones encargadas de prevenir, controlar y sancionar el abuso de la función pública, sino también el desarrollo de una estrategia que se sustente en acciones de coordinación y colaboración entre los distintos actores anticorrupción. Éstos deben contar con los canales formales de pesos y contrapesos para detener estas prácticas en todos los ámbitos públicos, incluyendo el electoral, en el cual se puede conjurar el uso de influencia futura.

El desafío consiste en construir diversos mecanismos institucionales con funciones y responsabilidades específicas que puedan fungir como controles anticorrupción. El debate público sobre este tema y la urgencia de encontrar una solución contundente a los problemas de corrupción han llevado a plantear la necesidad de crear una institución que “verdaderamente” persiga y sancione a los corruptos. Sin embargo, en ninguna experiencia internacional existe el “mejor modelo” que garantice el éxito en el combate a la corrupción. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2008), la creación de agencias anticorrupción y la definición de las herramientas para combatir este fenómeno deben responder al contexto de cada país, a sus condiciones legales, administrativas y culturales. La tentación de emular experiencias en el combate a la corrupción que no consideren las circunstancias particulares de los países puede llevar no sólo a su fracaso, sino que puede derivar en niveles de mayor cinismo y en una visión fatalista más extendida entre los ciudadanos que viven en una sociedad atrapada por la corrupción a la que no encuentran salida (Mungiu-Pippidi, 2006; Persson, Rothstein y Teorell, 2012).

A nivel internacional se han desarrollado distintos modelos para el combate a la corrupción desde el sector público. Por un lado, se ha planteado la creación de una sola agencia que concentra las funciones de investigación, persecución, y sanción de la corrupción. Por el otro, se ha favorecido un modelo, por el que optó México, como lo detallaremos más adelante, que distribuye dichas funciones en múltiples agencias que no sólo castigan la corrupción, sino que mantienen dentro de sus responsabilidades la atención a las causas del fenómeno, al emprender acciones de prevención y disuasión. Este esquema debe permitir el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas y la articulación de órganos en un andamiaje coherente de pesos y contrapesos que active múltiples mecanismos de vigilancia y control de la acción pública para garantizar su integridad.

Ambos modelos anticorrupción no agotan la variedad de estructuras y patrones de combate a las prácticas corruptas, así como tampoco han estado exentos de cuestionamientos que ponen en perspectiva sus alcances y limitaciones. En específico, el modelo de múltiples agencias plantea el reto de establecer claramente los canales de colaboración interinstitucional para activar los controles que detecten y sancionen los actos de corrupción. Asimismo, supone también el desafío de lograr la correcta coordinación de funciones, al romper con la práctica de trabajo de las distintas instituciones encargadas de prevenir, investigar y castigar actos de corrupción, que se ha caracterizado por la ausencia de un diálogo eficaz entre ellas y ha generado una implementación parcial del marco normativo. No obstante, aunque el desafío de construir un sistema de controles y mecanismos de rendición de cuentas no es menor, la virtud de este modelo reside precisamente en que responde a una visión comprehensiva del acto de corrupción que entiende las causas y orígenes de conductas indebidas e ilícitas, superando la visión persecutoria de servidores deshonestos, sin que se atienda la raíz del problema.

## **2. El combate a la corrupción en México hasta la fecha**

A partir de la última década del siglo XX, se puede reconocer una estrategia deliberada del Estado mexicano para combatir la corrupción, lo que implicó la construcción de nuevas instituciones y una participación más activa

del país en los mecanismos internacionales que promueven prácticas en este sentido<sup>38</sup>. Así, desde 1996 con el Programa para la Modernización de la Administración Pública, se impulsaron acciones de mejora de la gestión pública con el propósito de promover la rendición de cuentas y orientar el servicio público hacia la efectividad del quehacer gubernamental.

En 2000, se profundizaron en el país los cambios institucionales en favor de la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. En el ámbito de la administración pública federal en México, se realizaron importantes esfuerzos por transparentar su funcionamiento y procesos internos a través de distintas reformas y cambios a nivel institucional y legal desde los inicios de esta década. Se buscó que dichos esfuerzos se cristalizaran en acciones alineadas con los Planes Nacionales de Desarrollo, lo cual implicó trascender una visión de corto plazo para insertarse en una dinámica sexenal que permitiera avances de mayor alcance en este ámbito.

A partir de ello, comenzó a operar la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, la cual estuvo en operación hasta el año 2011. Asimismo, en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y en la administración de Felipe Calderón se puso en marcha el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012). Este último contempló una estrategia federal para combatir la corrupción en todas las dependencias de la administración pública federal. Por su parte, la administración que está por concluir planteó como estrategia transversal el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, en el cual se plasmaron las acciones en materia de transparencia, gobierno abierto, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

---

<sup>38</sup> De acuerdo con Betanzos y Chávez (2017), “en 1997, México se adhirió a la Convención Internacional contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos y a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Por su parte, en 2003 se suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (p. 23).

Un repaso general sobre los avances en materia de reformas, actualización de la legislación y creación de instituciones que han fortalecido la operación de la función pública, principalmente a nivel federal, muestra que las principales reformas que se han impulsado están asociadas con el control y fiscalización de recursos públicos, el régimen de responsabilidades de servidores públicos y la transparencia y el acceso a la información. Sin embargo, los esfuerzos por profesionalizar las instancias encargadas de la aplicación de los nuevos marcos jurídicos que se han venido adoptando en el país –y en general para avanzar el Estado de derecho– han sido escasos y poco exitosos. Esto deriva en problemas serios de capacidades institucionales para lograr prevenir, investigar y castigar eficazmente la gran mayoría de los delitos en nuestro país, incluyendo los vinculados con actos de corrupción.

En el ámbito del control y fiscalización de los recursos públicos, se reforzaron los controles internos y externos de la programación y ejercicio del presupuesto público relacionado con mecanismos institucionales para realizar auditorías al gasto público. Por el lado del control interno, en 2003 entró en funciones la Secretaría de la Función Pública (SFP)<sup>39</sup>, que dio pie a la creación de los Órganos Internos de Control (OIC) para vigilar el funcionamiento de las dependencias públicas. A su vez, el componente externo de control corresponde a la ASF, constituida en el año 2000, como encargada de supervisar el correcto ejercicio del gasto público.

Ambos componentes de la fiscalización se complementan de manera importante. El papel de la SFP es fundamental en el combate a la corrupción ex ante, pues es la dependencia responsable de inhibir y sancionar las prácticas corruptas dentro de la administración pública federal. Por su parte, la labor de la ASF como fiscalizador ex post es fundamental, ya que realiza distintos tipos de auditorías a programas financiados con recursos federales y –a partir de la reforma de 2015-

---

<sup>39</sup> El antecedente inmediato de la Secretaría de la Función Pública (SFP) era la Secretaría de Contraloría General de la Federación creada en 1982.

también de las participaciones transferidas a los Gobiernos estatales y locales, con el propósito de mejorar el ejercicio del gasto y acotar los espacios para el mal uso de los recursos públicos<sup>40</sup>.

En el tema de control y evaluación de la gestión pública, en 2005 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para medir el desempeño e impacto de los programas sociales del país en la disminución de la pobreza y el combate al rezago social. Su actuación se reforzó con la posterior creación de programas y estrategias<sup>41</sup> alineadas con su labor.

A pesar del fortalecimiento de las funciones de prevención, fiscalización y control de los actos de corrupción, el componente institucional de persecución y sanción de estas prácticas no tuvo ninguna modificación. En México, a nivel federal, esta labor es parte de las funciones de la Procuraduría General de la República (PGR). Las tareas de recepción de denuncias, investigación de delitos y sanción penal de ilícitos son realizadas por la PGR a través de los Ministerios Públicos (MP), órganos auxiliares en la persecución de delitos y aplicación de penas. De esta manera, el MP debe contar con evidencia suficiente para demostrar ante un juez la responsabilidad penal de un presunto responsable para ejercitar una acción penal ante el Poder Judicial. Asimismo, si alguna instancia del Control Interno o Externo encuentra indicios de algún ilícito que constituya un acto de corrupción, debe turnarlo a la PGR, pues éste es el único órgano con capacidad de activar un proceso penal contra los funcionarios públicos que resulten responsables. Sin embargo, este órgano depende del Poder Ejecutivo y este hecho le ha restado autonomía política. Aunado a ello, las debilidades institucionales del MP para emprender una investigación profesional representan enormes barreras para el control de la corrupción en el país (Jaime, Avendaño y García, 2011).

---

<sup>40</sup> Existen distintos tipos de auditorías que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación (ASF). De acuerdo al informe de la Cuenta Pública de 2016, la ASF realizó 748 auditorías, 605 de cumplimiento financiero, 149 de desempeño, 133 de inversiones físicas, 10 auditorías forenses, 8 de evaluación de políticas públicas, además de una revisión de situación excepcional y 5 estudios especiales.

<sup>41</sup> Programa de Mejora de la Gestión para agilizar la operación de la Administración Pública Federal, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

Así, en los últimos treinta años en México hemos trabajado en la construcción de múltiples agencias con funciones anticorrupción, transparencia y fiscalización, que hasta hace poco se encontraban desconectadas para controlar las prácticas indebidas. Gracias a la participación de la sociedad civil, se inició el camino para la construcción de una alternativa que busca consolidar la articulación de instituciones con funciones de combate a la corrupción y se tradujo en la creación en 2015 de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Los principales objetivos del Sistema son: 1) fortalecer la coordinación institucional entre sus integrantes, 2) atacar a la corrupción desde sus causas y cerrar áreas de oportunidad, 3) garantizar el acceso a la información y la transparencia de las acciones del Gobierno, 4) promover la fiscalización oportuna del gasto público y 5) lograr el fortalecimiento institucional. Esta apuesta no sólo aporta nuevos mecanismos de colaboración gubernamental, sino que también incluye la participación de la sociedad como actor relevante en el diseño de instrumentos y soluciones posibles para detener estas prácticas.

De este modo, el SNA se posiciona como el eje central para consolidar las acciones del Estado para detectar, prevenir, controlar, investigar y sancionar el abuso de los recursos públicos. Su papel es preponderante ya que se posiciona como la instancia coordinadora de las instituciones anticorrupción en los tres niveles de gobierno e implica una nueva arquitectura institucional del combate a la corrupción en el que participan las siguientes instituciones (Betanzos y Chávez, 2017):

### **Secretaría de la Función Pública**

- Se encargará de aplicar las sanciones administrativas por infracciones no graves.

### ***Auditoría Superior de la Federación***

- Sus facultades de fiscalización incluyen realizar auditorías en tiempo real y el universo de recursos auditados se amplía hasta el 92% de los recursos que reciben los Gobiernos estatales y locales.

### ***Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción***

- Su labor es la de investigar a servidores públicos y particulares que cometan delitos de corrupción y contará con autonomía de gestión.

### ***Tribunal de Justicia Administrativa***

- Es el órgano competente para imponer sanciones administrativas a servidores públicos y particulares que cometan faltas denominadas graves y que están asociadas a actos de corrupción; cuenta con autonomía para emitir sus fallos.

### ***Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales***

- Su papel es garantizar el acceso a la información en posesión de cualquier ente u organismo de los tres Poderes de la Unión.

### ***Consejo de la Judicatura Federal***

- Se encarga de la vigilancia del Poder Judicial de la Federación y de resolver las quejas y responsabilidades administrativas de cualquier miembro del Poder Judicial.

### ***Comité de Participación Ciudadana***

- Es la instancia ciudadana y su función es presidir el Comité Coordinador del SNA, además de proponer proyectos de coordinación interinstitucional e intergubernamental para prevenir, controlar y sancionar hechos de corrupción.

Estas distintas instituciones forman en su conjunto el Comité Coordinador del SNA. Dicho Comité está integrado por los titulares de los organismos con funciones anticorrupción descritos anteriormente y tendrá la responsabilidad de diseñar y promover la instrumentación de políticas anticorrupción, así como establecer los mecanismos de coordinación de las autoridades gubernamentales para controlar la corrupción. Asimismo, está facultado para diseñar los sistemas de información que permitan el intercambio de datos para prevenir e investigar prácticas indebidas.

Esta nueva arquitectura institucional de la política anticorrupción del país se acompaña de un marco normativo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA, 2016) y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016), las cuales establecen las bases nacionales de la política anticorrupción y obligan a los Gobiernos locales a reformar sus preceptos legales en esta materia, por lo que el modelo anticorrupción diseñado a nivel federal deberá replicarse en cada una de las entidades federativas. Asimismo, se modifica el código penal para incorporar una nueva tipología de delitos vinculados a actos de corrupción, cuya prescripción se amplía a siete años.

El SNA implica un proceso paulatino de fortalecimiento de las instituciones y del Estado de derecho que reconoce que las inercias burocráticas y las conductas indebidas se deberán corregir mediante la activación de múltiples mecanismos de vigilancia y control, prácticas de transparencia, disuasión y sanción, aunados a esquemas de controloría social. Ello requiere de un soporte institucional en todos los órdenes de gobierno y el compromiso explícito de poderes y actores privados, políticos, económicos y sociales.

Este aspecto no es menor, ya que ésta es una de las políticas en las que la sociedad civil organizada rompió, no sin dificultades, las resistencias del sistema político para que, por lo menos en su diseño, se estableciera una nueva forma de conducción y atención de uno de los problemas públicos más graves del país. El SNA pone en práctica los principios básicos de la gobernanza que, según Aguilar (2010), permite:

el paso de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno con las organizaciones privadas y sociales, lo cual hace que el gobierno tienda a gobernar mediante coordinación más que por subordinación, mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores clave para la producción de las situaciones preferidas de vida asociada, que toman la forma de coordinación, colaboración y corresponsabilidad público – privada – social en la formulación e implementación de políticas [públicas] (pp. 30-31).

No obstante, las resistencias en la aprobación del diseño del SNA no son las únicas que debe enfrentar la política anticorrupción. Los primeros años de implementación del Sistema han puesto en tensión las inercias y rutinas propias de las instituciones con funciones anticorrupción y se ha hecho evidente el asentamiento de obstáculos administrativos-presupuestales por parte del grupo en el poder. Esta agenda no está exenta de retrocesos ante el proceso de renovación política que vivirá nuestro país este año. Sin embargo, se abre también la posibilidad de seguir fortaleciendo las capacidades del Estado mexicano para controlar la corrupción.

Para ilustrar los retos que enfrenta la instalación del SNA, se presentan a continuación los desafíos en dos instituciones clave: la PGR y la ASF.

**a) La Procuraduría General de la República y su Fiscalía Anticorrupción: El desafío de la profesionalización en el combate a la corrupción**

**• La Procuraduría General de la República**

La PGR, como pieza fundamental del SNA, se ve seriamente limitada por un andamiaje institucional deficiente, que se refleja en los limitados recursos humanos con los que cuenta, así como en su baja ca-

pacidad de investigación<sup>42</sup>. Actualmente, la institución presenta desafíos sustantivos en los resultados de su personal. Los mecanismos de ingreso, diagnóstico y promoción del personal al interior de la PGR presentan serias deficiencias, que obstaculizan la profesionalización de su desempeño y la mejora de sus resultados (PGR, 2017a). La ausencia de un servicio profesional de carrera efectivo impide fortalecer las capacidades de investigación del personal y la eficacia del Ministerio Público, de tal manera que se puedan acreditar sólidamente ante la autoridad judicial los delitos sujetos de dichas investigaciones.

Un servicio profesional de carrera como el que existe actualmente limita la incorporación de perfiles multidisciplinarios a la institución (especialistas informáticos, financieros, economistas, entre otros), mismos que se necesitan para poder avanzar en el fortalecimiento de su capital humano. Asimismo, el no contar con un servicio profesional de carrera funcional inhibe el sentido de pertenencia a la institución y obstaculiza los esfuerzos para sentar las bases de una evaluación puntual que sirva para incentivar su desarrollo personal, condiciones necesarias para minimizar la corrupción al interior de la Procuraduría. Diversos diagnósticos recientes sobre el funcionamiento de la PGR revelan la precariedad de su servicio profesional de carrera. Por ejemplo, destaca el contraste entre la proporción de personal perteneciente a la rama ministerial (agentes del MP) correspondiente al servicio profesional de carrera (2 mil 394) y el número de agentes del MP provenientes de designaciones especiales (1 mil 153) para 2017<sup>43</sup>.

Como ya se mencionó en el capítulo 3, las deficiencias en las capacidades de investigación del personal de la PGR, así como la de-

---

<sup>42</sup> El análisis más detallado de los principales retos para la Procuraduría General de la República (PGR) y su conversión en Fiscalía General se encuentra en el capítulo 3.

<sup>43</sup> Sobre este punto, resaltan dos situaciones: 1) en la rama ministerial se encuentran los salarios más altos de la PGR (aproximadamente 49% del gasto salarial) y 2) dicha rama es la más propensa a contratar personal por designaciones especiales (Merino, 2013a).

bilidad institucional para generar y manejar la información de sus diversas investigaciones, derivan en pobres resultados para acreditar ante la autoridad judicial los delitos que motivan las investigaciones de la institución. Es por ello que, como señala un informe elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2013), se necesita mejorar la efectividad de las capacidades de investigación a través del uso correcto de la información proporcionada por las Unidades de Análisis Criminal (UAC)<sup>44</sup>, para así perseguir y sancionar correctamente los delitos, incluyendo los de corrupción. Para ilustrar lo anterior, de 2014 a 2016 se iniciaron 63 mil 059 carpetas de investigación, de las cuales 21 mil 728 (34.46%) se atendieron y 41 mil 331 se encuentran pendientes de determinación.

#### • **La Fiscalía Anticorrupción**

Como parte de la reforma político-electoral aprobada en marzo de 2014, se reformó el artículo 102 constitucional para prever que el MP se organice en una Fiscalía General de la República como órgano autónomo, dotado de personalidad y patrimonio propios. Se estableció que dicha Fiscalía a su vez contará con tres fiscalías, dentro de ellas una Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción (Fiscalía Anticorrupción), cuyo titular será nombrado y removido libremente por el Fiscal General de la República, con la posibilidad para el Senado de presentar una objeción.

La puesta en marcha de la Fiscalía Anticorrupción aún está pendiente, pues el Senado, órgano al que se le brindó la facultad de nombrar por una única ocasión a su primer titular, quien deberá ocupar el cargo hasta el 30 de noviembre de 2018, no logró un

---

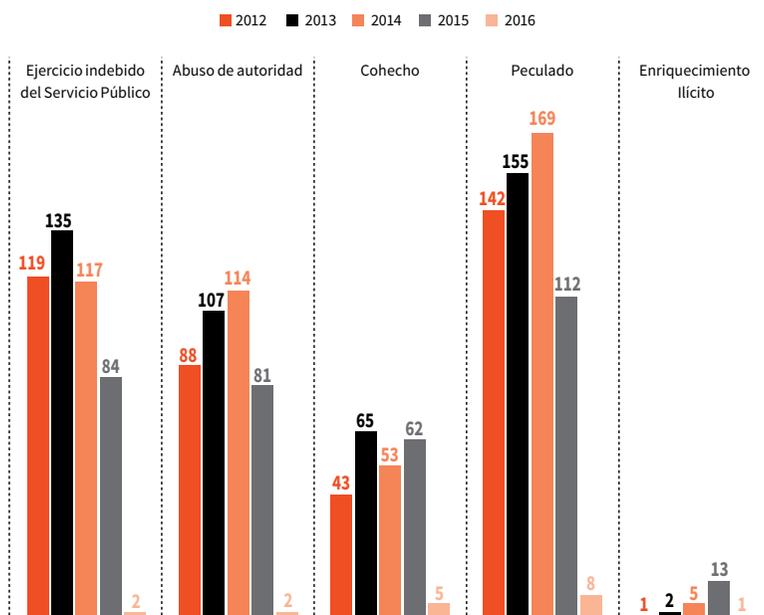
<sup>44</sup> Las Unidades de Análisis Criminal forman parte de las delegaciones estatales de la PGR. En ellas se efectúan líneas de acción enfocadas a la recolección, evaluación, procesamiento, análisis y explotación de información delictiva, obtenida de diversas fuentes como lo son medios de comunicación y bases de datos institucionales (CIDE, 2013).

acuerdo sobre el tema. Además de carecer de un titular, la nueva Fiscalía Anticorrupción enfrenta dos grandes retos para su correcto funcionamiento: el desarrollo de una arquitectura operativa efectiva (recursos humanos multidisciplinarios, capacitados y seleccionados adecuadamente, además de un presupuesto suficiente) y la adopción de un marco normativo que la blinde de presiones políticas en su funcionamiento y le garantice una correcta autonomía en sus funciones. Un ejemplo de ello es la investigación que la PGR abrió en febrero de 2018 contra el empresario Manuel Barreiro, en la cual se le vincula con el candidato a la presidencia de la coalición Por México al Frente, Ricardo Anaya. Dicho caso ha generado una polémica importante sobre el uso de las instituciones de procuración de justicia con fines políticos, que parece reflejar la poca autonomía de la PGR.

Por otra parte, esta Fiscalía heredará las funciones y el personal de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia (UEIDCSPCAJ), la cual ha tenido un pobre desempeño. Entre 2012 y febrero de 2016, las consignaciones realizadas por esta Unidad respecto a delitos relacionados con hechos de corrupción –ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito- han sido escasas. Destaca, por ejemplo, que en 2015 realizó su “máximo histórico” de consignaciones por enriquecimiento ilícito, con 13 casos (Procuraduría General de la República [PGR], 2017a). Con apenas 35 agentes del MP para todo el país, esta Unidad se caracteriza por su debilidad estructural, que le impide atender las más de mil carpetas de investigación que tiene entre su lista de tareas (Chávez, 2017).

De esta manera, los principales desafíos que enfrenta la Fiscalía Anticorrupción figuran, por una parte, en el reclutamiento y selección de personal adecuado, que concentre elementos con conocimientos financieros y en derecho administrativo para investigar delitos como el enriquecimiento ilícito y el lavado de dinero, con el objetivo de dar seguimiento al capital de procedencia ilícita y con ello mejorar las ca-

### Consignaciones por la PGR por delitos de corrupción de 2012 a 2016\*



\*Para el año 2016 se reporta el total de consignaciones hasta el 8 de febrero de 2016

pacidades de investigación de la institución. En términos de combate a la corrupción, de no resolverse la ausencia de personal multidisciplinario y capacitado, difícilmente se logrará un seguimiento más puntual a las denuncias de hechos presentadas por delitos asociados a problemas de corrupción por parte de la ASF. Además, sobresale la necesidad para la Fiscalía de capacitar a sus propios peritos y agentes a fin de especializar e incrementar los recursos humanos en las actividades que llevará a cabo la Fiscalía.

Por otra parte, también se requiere la optimización de la comunicación y coordinación con las delegaciones estatales de la PGR, a través de la creación de unidades de la Fiscalía Anticorrupción con agentes especializados en el combate y la persecución de delitos establecidos en el título décimo del Código Penal Federal. Lo anterior se vincula con la autonomía e independencia que debe tener la institución para

llevar a cabo sus funciones, ya que al depender del Poder Ejecutivo estaría respondiendo a los intereses de éste, corriendo el riesgo de caer en la simulación de la aplicación de justicia.

### • **“Sigue el dinero” y las herramientas para la desarticulación de redes de corrupción: esfuerzos insuficientes**

Uno de los aspectos fundamentales para lograr desarticular las redes de corrupción es la capacidad de la autoridad para el seguimiento de las ganancias asociadas a dichas redes. Existen múltiples argucias y mecanismos que éstas utilizan para perpetrar los delitos de corrupción y ocultar sus botines. Destacan tres tácticas comunes: 1) la creación de empresas falsas para el desvío de recursos públicos a través de la entrega simulada de servicios; 2) la contratación de empresas cuyo objeto social no tiene relación con el objeto del contrato y sólo se usa para el desvío de recursos públicos, y 3) empresas contratadas por el Gobierno para brindar bienes o servicios y que se niegan a cooperar con las autoridades en sus investigaciones sobre el posible desvío de recursos del erario. Estas distintas estrategias permiten a servidores públicos coludidos con empresarios el desvío de cantidades considerables de recursos públicos y su lavado en depósitos para la compra de propiedades y transferencias a cuentas bancarias nacionales y extranjeras (Fernández y Herrera, 2018).

En la discusión de la reforma para la creación del SNA, se enfatizó la necesidad de incluir la extinción de dominio en casos de bienes logrados a partir de delitos de corrupción<sup>45</sup>. Sin embargo, los resultados no son alentadores. Por ejemplo, en 2016 sólo 11 casos por extinción de dominio llegaron al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), con una recuperación de actos por 750 mil pesos, y esto pese a que esta figura jurídica ya existía y también es utilizada para los casos de delincuencia organizada (Molina y Langner, 2017).

---

<sup>45</sup> De hecho, recientemente la Cámara de Diputados aprobó una reforma para hacer imprescriptible el decomiso de bienes en investigaciones contra funcionarios públicos que hayan incurrido en enriquecimiento ilícito (Monroy, 2017).

En la última evaluación realizada a México por el Grupo de Acción Financiera (Gafi, 2018b)<sup>46</sup> para determinar los avances en el cumplimiento de las medidas para combatir el lavado de dinero y diversas amenazas a la integridad del sistema financiero –incluyendo los fondos ilegales asociados a delitos de corrupción–, se evidenciaron múltiples debilidades institucionales para hacer cumplir los marcos jurídicos que castigan dichos delitos. El reporte exhibe los débiles esfuerzos para decomisar recursos sospechosos en efectivo o falsamente declarados y para identificar a los beneficiarios finales de las transacciones ilegales del lavado de dinero. Los expertos que evaluaron las acciones nacionales señalan que sólo de forma reciente la PGR ha comenzado a identificar el lavado de activos como una prioridad. Por ello creó dos nuevas estructuras en su interior: la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Falsificación o Alteración de Moneda (UEIORPIFAM) y la Unidad Especializada en Análisis Financiero (UEAF). Sin embargo, consistente con los diagnósticos del funcionamiento en general de la PGR, dichas unidades no cuentan con el personal suficiente ni con la capacitación adecuada para realizar investigaciones efectivas en esta materia. Tampoco tienen los procedimientos operativos para precisar cómo iniciar dichas investigaciones. Similar a lo que ocurre con otras unidades al interior de la PGR, es preocupante la relación confusa entre ellas, aunque parece que ya existe cierta cooperación.

Además, el reporte apunta a una deficiente coordinación entre las diferentes dependencias del Gobierno federal mexicano para lograr investigaciones robustas en la materia. Por ejemplo, pese al seguimiento que realiza la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP a movimientos irregulares

---

<sup>46</sup> El Grupo de Acción Financiera (Gafi) es un organismo intergubernamental creado en 1988 por el denominado Grupo de los Siete, al que se han ido sumando diversos países, incluyendo México, con el fin de establecer normas y medidas que permitan un combate efectivo contra el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas que afectan la integridad del sistema financiero internacional, incluyendo el financiamiento ilegal asociado a delitos de corrupción. Desde entonces, el Gafi ha emitido una serie de recomendaciones, por medio de reportes, para enfrentar el lavado de dinero (1990, 1996, 2003 y 2012). En dichos reportes se da cuenta del avance en el cumplimiento de las medidas acordadas por el Gafi para combatir los delitos mencionados (Gafi, 2018a).

de transacciones financieras, no se logra una coordinación eficaz con la PGR, por lo que ésta difícilmente es capaz de acreditar ante los tribunales los delitos asociados a este tipo de operaciones ilegales. Esta falta de coordinación es aún más dramática con las Procuradurías estatales.

Sin embargo, la Unidad de Inteligencia Financiera ha aumentado el número de denuncias penales que ha presentado por lavado de activos al pasar de 52 en 2010 a 112 denuncias en 2016, lo que ha representado un incremento en el número de individuos involucrados (de 194 en 2010 a 499 en 2016) y en los montos de recursos involucrados en este delito (9 mil 457 millones de pesos en 2010 contra 57 mil 841 millones en 2016).

### **b) Auditoría Superior de la Federación: hallazgos importantes, pero consecuencias limitadas**

La ASF ha mostrado su importancia como actor clave del SNA debido a los resultados de su labor en materia de combate a la corrupción en años recientes. Entre ellos destacan dos casos: el primero referente al desvío de recursos públicos en Veracruz durante la administración de Javier Duarte, en el que la ASF detectó irregularidades desde 2016 (Aristegui Noticias, 2016) y el segundo relativo a la detección de redes en distintas universidades públicas que facilitaron el desvío de recursos del erario, trabajo que sirvió de base para la reciente investigación periodística denominada La Estafa Maestra. Para lograr la investigación, el equipo que trabajó en ella se basó en varios documentos accesibles a los ciudadanos, entre ellos los informes de auditorías forenses que produce la ASF (Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2017).

Pese a la importancia de los reportes de la ASF para identificar problemas serios en el mal uso de los recursos públicos, lamentablemente las consecuencias jurídicas de sus hallazgos siguen siendo limitadas. Por ejemplo, de acuerdo a los mismos informes de la ASF sobre la Cuenta Pública, las multas determinadas en 2013 y 2014 suman un total de 117 mil 123 millones 540 mil pesos (ASF, 2017). Sin embargo, cuando se observa el monto ejecutado, éste sólo es de 14 mil 680 millones 790 mil pesos, es

decir, 12.5% de las multas determinadas (ASF, 2018). Por otra parte, de 2000 a 2018, la ASF ha presentado 912 denuncias penales ante la PGR. Sin embargo, sólo se ha dado sentencia en una ocasión (Montes, 2018).

En suma, de no atenderse los problemas de capacidades de investigación, seguimiento y sanción de irregularidades detectadas, la eficacia en los resultados de la ASF se verá limitada. Cabe destacar las complejidades del contexto en que ocurrió el nombramiento del nuevo titular de la ASF, que finalmente se dio el 15 de marzo de 2018, pues los desencuentros entre los partidos representados en la Cámara de Diputados impidieron que éste ocurriera en el periodo ordinario de sesiones en 2017. Además, el proceso de designación se dio en un contexto de contrastes, entre acciones encaminadas a la transparencia a inicios del proceso -incluyendo una urna ciudadana con preguntas a los aspirantes- y cuestionamientos serios sobre la falta de información y transparencia en la etapa final del mismo, en particular en torno a la selección de la terna de finalistas y a la votación para la designación del nuevo titular de esta instancia. Lamentablemente para una institución clave para la rendición de cuentas, los diputados no honraron precisamente dicha rendición de cuentas para explicar con claridad las razones que llevaron a la elección del nuevo titular de la ASF ni tampoco explicitaron el voto de cada fuerza política a favor o no en dicho nombramiento.

### **3. Las amenazas al Sistema Nacional Anticorrupción**

Actualmente, el tema del combate a la corrupción está presente en los discursos de los candidatos de los diversos procesos electorales de este 2018, más como argumento que busca justificar la alternancia en el poder y como base para atacar a los adversarios, que como un programa de gobierno que establezca directrices claras con el fin de profesionalizar los esfuerzos del Estado mexicano para enfrentar la corrupción y lograr una creciente desarticulación de sus redes en el país. No obstante, es necesario identificar los lineamientos con los que las fuerzas políticas podrían decidir avanzar en la lucha contra la corrupción y sobre todo anticipar los riesgos que enfrentará la construcción de un eficaz ambiente anticorrupción. Aquí cuatro de las principales amenazas:

### **a) Desechar el Sistema Nacional Anticorrupción**

Tradicionalmente, la entrada de una nueva administración busca imprimir “su propia marca” en el quehacer gubernamental. En algunos casos se cambian los nombres de programas o instituciones públicas sin que ello signifique una modificación real de las soluciones para atender un problema público. En otros, se desecha cualquier política asociada con otro grupo político y se crea una nueva institución por acción ejecutiva, lo que significa un nuevo aprendizaje institucional que no termina de consolidar respuestas concretas.

En materia anticorrupción, optar por revertir la reforma anticorrupción y eliminar el SNA en favor de una nueva agencia anticorrupción conllevaría un alto riesgo de que ésta sea capturada con fines de control político. México requiere de un entramado de instituciones bien coordinadas para potenciar la acción institucional y atacar desde sus causas la corrupción, así como prevenir, detectar, investigar y sancionar estas prácticas.

### **b) Subordinar las instituciones del Sistema Nacional Anticorrupción a intereses políticos**

El nuevo SNA cuenta, en su diseño, con los pilares y características para combatir la corrupción de fondo. Sin embargo, no debemos olvidar que las instituciones son conducidas por personas y éstas corren el riesgo de ser capturadas por intereses políticos.

Aun cuando la reforma anticorrupción buscó establecer contrapesos en la selección de las personas a cargo de las dependencias anticorrupción y dotarlas de autonomía en el ejercicio de su función, los nombramientos de estos funcionarios siguen siendo el eslabón más frágil en su implementación. La designación a modo de estos puestos debilitaría la efectividad futura del propio Sistema.

### **c) Minimizar, aislar y debilitar la operación del Sistema Nacional Anticorrupción**

Otro riesgo es que una vez concluido el proceso electoral se minimice y se relegue la lucha anticorrupción bajo el pretexto de priorizar otros aspectos de la agenda de gobierno. Es un hecho que promesas de campaña se diluyen a lo largo del ejercicio de gobierno, por lo que la agenda anticorrupción debe tener un impulso social que evite que esta sea considerada como secundaria. La experiencia internacional demuestra que sin dicho impulso ciudadano difícilmente se mantienen los incentivos para que los políticos continúen los esfuerzos anticorrupción.

Un riesgo asociado al anterior es que el SNA exista pero que no sea escuchado y que no participe en la construcción de acciones concretas. El aislamiento debilitaría la capacidad de influencia e interlocución del Sistema, así como su papel de observador y analista propositivo para el fortalecimiento de la lucha anticorrupción.

La implementación de las funciones y responsabilidades del SNA entraña la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para su correcta operación, los cuales tienen como fuente de financiamiento el presupuesto público. La limitación de dichos recursos impide llevar a cabo las tareas para las que fue creado el Sistema. De hecho, en el primer año de operación del SNA, los propios integrantes del Comité de Participación Ciudadana denunciaron la acción deliberada de la autoridad hacendaria para limitar los recursos al Sistema, provocando la parálisis del mismo y retrasos en las tareas encomendadas.

Una revisión panorámica de la asignación presupuestal a las distintas instituciones integrantes del SNA revela la contradicción entre el discurso político que ha enfatizado la importancia de la lucha contra la corrupción y los esfuerzos presupuestales que realmente se están haciendo para que México cuente con instituciones robustas en esta materia. Por ejemplo, la SFP ha tenido un recorte del

29.91% desde 2013. Otras instituciones que coadyuvan en la lucha contra la corrupción, como son la Visitaduría General de la PGR y la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FE-PADE), también han sufrido recortes importantes del 7.43 y 6.71% respectivamente.

#### **d) Debilitar la implementación del andamiaje anticorrupción en los estados**

Si los retos para avanzar en la implementación del SNA no han sido menores, las resistencias para la implementación del andamiaje anticorrupción son aún más fuertes en las entidades federativas. Destacan dos problemas: retrasos de los congresos locales para hacer los ajustes legislativos que permitan la instalación de los Sistemas<sup>47</sup>, así como múltiples intentos para capturar políticamente los titulares de algunas de las instituciones integrantes del Sistema, lo que merma su autonomía política en menoscabo de su futuro desempeño.

A partir de la entrada en vigor de la LGSNA el 19 de julio de 2016, las entidades contaban con un periodo de un año para instalar sus Sistemas Locales Anticorrupción (SLA)<sup>48</sup>. Sin embargo, actualmente que ya pasó la fecha límite para que las entidades realicen estas modificaciones, se observa un avance del 78% en la implementación de los SLA<sup>49</sup>. En diversos casos, destacan los intentos por realizar convocatorias a modo o con vicios de opacidad para la selección de algunos integrantes de las instituciones clave del Sistema, como fue el caso en la Ciudad de México, por ejemplo.

---

<sup>47</sup> Los ajustes consisten en cambios a sus constituciones locales y leyes secundarias para establecer los cimientos jurídicos de sus Sistemas Locales Anticorrupción (SLA).

<sup>48</sup> Ver lo señalado en el Artículo Segundo transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA, 2016).

<sup>49</sup> Para medir el avance se consideraron tres criterios que son las reformas a constituciones estatales, la creación de leyes secundarias de los SLA y el número de nombramientos de funcionarios clave de las instituciones integrantes de dichos Sistemas, tales como los miembros del Comité de Participación Ciudadana, los fiscales anticorrupción y los magistrados de los tribunales locales administrativos. Análisis propio realizado con base en la revisión de los avances de las legislaciones estatales y reportes de prensa de las entidades federativas.

Finalmente, algunos SLA contravienen la Constitución federal y la LGSNA<sup>50</sup>.

## PROPUESTAS

México no está condenado a padecer la corrupción. El SNA debe sentar las bases para una política integral y nacional contra hechos de corrupción y es importante insistir en que no existen atajos para la construcción de instituciones sólidas. Cambiar prácticas indebidas y la lógica del fenómeno de la corrupción implica un proceso de maduración y ajuste continuo. El Sistema enfrenta múltiples retos institucionales, políticos, presupuestales y pendientes legislativos. La impaciencia nos puede llevar a decisiones erradas. La indolencia puede descarrilar la posibilidad de afianzar los esfuerzos anticorrupción y erosionar aún más la joven democracia mexicana.

El relevo electoral que viene es el ejercicio más grande y seguramente de mayor trascendencia de la historia política del país, por ello es necesario que en el proceso se consoliden los principios generales que guiarán la lucha contra la corrupción a través de propuestas concretas que contribuyan a la construcción de fortaleza institucional anticorrupción en todos los niveles de gobierno, consolidando una red de actores e instituciones con ese objetivo común. Para ello, a continuación se proponen las siguientes acciones en nueve áreas:

---

<sup>50</sup> Al respecto, destaca el caso de la Ciudad de México, donde la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (2017) incorporó dos miembros adicionales a su Comité Coordinador: el Órgano Interno de Control de la Asamblea de la Ciudad de México y al titular del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México. Asimismo, el mecanismo para el nombramiento del secretario técnico de la Comisión Ejecutiva del SLA es distinto al contemplado a nivel nacional, pues de acuerdo con el artículo 33 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (2017), "el Secretario Técnico será nombrado y removido por el Poder Legislativo de la Ciudad de México, a propuesta de las Comisiones de Transparencia y Combate a la Corrupción, y de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, por el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes del pleno". También estableció un mecanismo que excluye la participación del Comité de Participación Ciudadana para el nombramiento del secretario técnico, y, por el contrario, contempla que el Jefe de Gobierno sea quien mande una terna a las comisiones antes mencionadas, para que sea votada en el pleno. En cambio, a nivel nacional el secretario es nombrado y puede ser removido por el voto favorable de cinco de los miembros del Comité Coordinador del SNA. Cabe señalar que el presidente del SNA propone al Comité Coordinador una terna seleccionada por el Comité de Participación Ciudadana (LGSNA, 2016, art. 33).

## **1. Asegurar las fuentes de financiamiento de los órganos anticorrupción**

Si la siguiente administración busca que el SNA genere resultados visibles, es fundamental asegurar las fuentes de financiamiento de los órganos anticorrupción, es decir, no sólo de la SFP, la ASF, la futura Fiscalía General de la República, y en particular su Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción, así como su UEIORPIFAM y su UEAF, el Tribunal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) y el Consejo de la Judicatura Federal, sino también del Comité de Participación Ciudadana y de la Secretaría Ejecutiva. Solamente si cuentan con recursos suficientes, se podrá garantizar su correcta operación y esperar que puedan dar resultados. Como se mencionó anteriormente, la voluntad de la próxima administración para combatir la corrupción se podrá medir a partir de los recursos que asigne a las instituciones que integran el SNA.

## **2. Impulsar una Política de Integridad Nacional**

Si bien es cierto que los actos de corrupción encuentran en el aparato de la administración pública la arena para llevar a cabo prácticas indebidas, los actores a cargo de una función pública no son los únicos con responsabilidad por la comisión de estas faltas, así como tampoco el ámbito gubernamental es el único escenario en el cual se realizan estos actos. Como se comentó al principio de este capítulo, el combate a la corrupción implica no sólo controlar, disuadir y castigar las acciones indebidas que violan el marco legal que regula la operación de la función pública, sino también acotar los hechos que se vinculan con la promesa de influencia futura que se dan de manera informal en los mecanismos de acceso al poder y que, en detrimento del interés público, benefician a intereses particulares, que aprovechan espacios de discrecionalidad para capturar puestos y contratos públicos y apropiarse del presupuesto de algunos programas gubernamentales con total impunidad.

En este sentido, la siguiente administración deberá poner en el centro de la política anticorrupción una Política de Integridad Nacional que sustente la actuación e interacción de los agentes políticos, económicos y sociales de todos los niveles de gobierno bajo los principios de probidad, profesionalismo, honradez, transparencia y rendición de cuentas. Es prioritario alcanzar un compromiso de todas las fuerzas políticas, el sector privado y la sociedad civil para reducir la tolerancia hacia prácticas indebidas.

### **3. Fortalecer los pesos y contrapesos del Sistema Nacional Anticorrupción**

La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción aprobada en 2015 sentó las bases de colaboración entre las instituciones de transparencia y rendición de cuentas para controlar este fenómeno. Asimismo, buscó dotar de autonomía de actuación a los organismos con una función anticorrupción especializada e involucró un componente ciudadano (el Comité de Participación Ciudadana), que abre un canal de diálogo y de propuestas para impulsar estrategias que permitan atacar el problema desde una visión distinta a la gubernamental. Por ello, este componente se convirtió de facto en un vigilante dentro del SNA.

Esta nueva arquitectura institucional supone sentar a la mesa a las autoridades competentes en materia de combate a la corrupción y presume que existe una voluntad de coordinación interinstitucional e intergubernamental en el diseño e implementación de las políticas anticorrupción. Sin embargo, las atribuciones establecidas en la LGS-NA no permiten institucionalizar los pesos y contrapesos que requiere este órgano para combatir las prácticas corruptas.

Así lo demuestran las iniciativas que ha tenido el Comité de Participación Ciudadana para investigar más a fondo posibles casos de corrupción presentes en la discusión pública, las cuales no han prosperado por las resistencias de algunos de los integrantes del SNA, justificados por los límites y alcances de las atribuciones que define su Ley.

La revisión y el fortalecimiento de las atribuciones que confiere la normatividad secundaria al SNA y a sus integrantes requieren atención inmediata. El combate a la corrupción exige la activación de múltiples vigilantes que puedan atajar el problema desde su raíz y, para ello, las agencias anticorrupción del país requieren de un marco normativo que les permita fijar espacios de colaboración en igualdad de condiciones y no depender de la voluntad de alguna de las partes para detectar, investigar y sancionar prácticas indebidas.

#### **4. Garantizar la transparencia y rendición de cuentas en las designaciones de los titulares de órganos anticorrupción**

La autonomía e independencia política de las agencias de control son fundamentales para asegurar la eficacia de las políticas anticorrupción y evitar que el interés público se supedita a otras prioridades. A pesar de que la reforma anticorrupción definió esquemas de designación y ratificación de los titulares de las instituciones anticorrupción que debían garantizar su independencia, no han logrado eliminar por completo la intención de captura política de estas instituciones.

Los procesos de selección no han estado exentos de estas prácticas y el encono, la falta de consenso político, así como la resistencia de la sociedad civil, han evitado las designaciones a modo. Este punto deberá ser una prioridad en la agenda de la siguiente administración, la cual deberá tomar en cuenta que los factores clave para evitar la amenaza de intereses políticos son sistemas de selección abiertos, objetivos e imparciales que privilegien experiencia y capacidad técnica, sean dirigidos por órganos colegiados independientes, y aseguren la participación de la ciudadanía, con el objetivo de vigilar la pertinencia de la selección de los titulares de estas instancias.

Sin embargo, la próxima administración también deberá tomar en cuenta la necesidad de la profesionalización de los servidores encargados de la función pública, el combate a la corrupción y la investigación de delitos penales a servidores públicos. Típicamente, las perso-

nas que han ocupado la titularidad de estos órganos han sido actores políticos y no funcionarios de carrera, con amplio conocimiento de la técnica de fiscalización.

## **5. Desarrollar un sistema de compras y contrataciones públicas eficiente**

Las formas más comunes de corrupción acontecen precisamente en los procesos de adquisición de materiales e insumos para la provisión de bienes y servicios públicos, donde las secretarías de Estado pueden favorecer a alguna empresa o proveedor en particular. Otro caso que se puede dar es que, al momento de contratar un servicio, no existan los mecanismos adecuados para evitar el tráfico de influencias y el conflicto de interés, al permitir que el funcionario público tenga alguna inclinación por contratar amigos, familiares o compañeros de partido.

De acuerdo con la OCDE (2017), “cada año los gobiernos gastan grandes sumas de dinero en contratos públicos. En 2013, México invirtió en contrataciones públicas 5.2 puntos del PIB, [equivalente a] 21 por ciento del gasto gubernamental” (p. 26). De este tamaño es la bolsa de recursos que suele ser capturada por prácticas de corrupción.

Aun cuando México cuenta con una Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como con herramientas tecnológicas para controlar hechos de corrupción derivados de la interacción entre agentes privados y públicos, éstas no han sido suficientes para atajar dichos actos.

La Ley de Adquisiciones actualmente contempla excepciones que abren espacios de discrecionalidad y oportunidades de simulación para saltar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las contrataciones públicas<sup>51</sup>. Adicionalmente, las herramientas

---

<sup>51</sup> Estos procesos de excepción, en el ámbito de la contratación de obras públicas, quedan detallados en el capítulo 6.

tecnológicas<sup>52</sup> carecen de mecanismos de vigilancia y fiscalización para identificar riesgos a la integridad en esta área.

El primer paso para construir un sistema de compras y contrataciones públicas eficiente pasa por reformar el marco legal que las regula, no sólo a nivel federal, sino también de los Gobiernos locales. Se requiere una nueva Ley de Compras Públicas que defina un esquema general claro sobre el proceso de contrataciones públicas bajo los principios de competencia, eficiencia y transparencia, eliminando las excepciones, y sujetándolo a mecanismos permanentes de vigilancia, control y fiscalización. Asimismo, esta reforma deberá acompañarse de un proceso de profesionalización de los servidores a cargo de los procesos de contratación pública con el propósito de asegurar la integridad en el desempeño de su función.

## **6. Fomentar una verdadera coordinación entre las distintas instancias del Sistema Nacional Anticorrupción**

Para obtener resultados más eficaces que disuadan a aquéllos tentados en incurrir en prácticas de desvío y mal uso de los recursos, se requiere asegurar una mejor coordinación entre las instituciones del SNA, en particular entre la ASF, la PGR y la SFP.

Precisamente en aras de consolidar la coordinación entre instituciones, es imprescindible que los convenios que la ASF tiene con estas instituciones se traduzcan en acciones más efectivas para la detección y desarticulación de redes de corrupción. Destaca en especial la necesidad de mejorar la forma en que los agentes del MP y de la Policía Ministerial dan cauce a las denuncias pena-

---

<sup>52</sup> Existen áreas sustantivas de mejora en CompraNet, así como la necesidad de crear un registro de funcionarios que intervienen en procesos de contrataciones públicas o el registro de proveedores sancionados que concentre la información de todas las dependencias, para detectar con mayor facilidad anomalías en los procesos de compras públicas.

les que presenta la Auditoría<sup>53</sup>. Al respecto, es necesario apuntar que, con la nueva facultad que se le brindó a la ASF para recurrir la inacción de la PGR, debe esperarse un mejor seguimiento por parte del personal jurídico de la ASF al estado que guardan las investigaciones vinculadas a las denuncias que ésta presenta ante el MP.

## **7. Incorporar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Sistema de Administración Tributaria al Sistema Nacional Anticorrupción**

En el marco de las acciones para enfrentar con mayor eficacia las faltas administrativas graves y los delitos de corrupción, es indispensable fortalecer los mecanismos de seguimiento de recursos que mantienen las redes de corrupción en el país. Ello implica, como ya se ha mencionado, fortalecer el área de investigación financiera de la PGR, pero también requiere que se hagan modificaciones a la LGSNA para incorporar tanto la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP como el SAT al SNA.

La cooperación interinstitucional para el seguimiento de los flujos monetarios y financieros es muy deficiente en la actualidad. Como ha señalado el Gafi, no existe una correcta cooperación entre la Unidad de Inteligencia Financiera y los MP federal y estatales. Asimismo, la inclusión del SAT al SNA se vuelve indispensable a raíz de requerimientos como los establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas para comprobar la veracidad de la información de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos e identificar la adquisición de bienes no acordes con los ingresos que reportan, tanto por parte de funcionarios como de miembros del sector privado. De esta forma se puede lograr una verdadera coordinación con el resto de las instituciones involucradas en la investigación de presuntos delitos y faltas administrativas graves ligadas a la corrupción.

---

<sup>53</sup> Ver al respecto lo argumentado en el capítulo 3 sobre procuración de justicia.

Sólo mediante mecanismos legales que permitan la colaboración eficaz y la profesionalización del personal encargado de revisar la información compartida tanto por el SAT como por la Unidad de Inteligencia Financiera se podrá avanzar con mayor celeridad en la desarticularización de las redes de corrupción que operan en nuestro país.

## **8. Impulsar la construcción de inteligencia anticorrupción**

Actualmente, se cuenta con una serie de plataformas y herramientas tecnológicas que concentran información valiosa respecto a las funciones que desempeña el aparato gubernamental. Entre estas plataformas digitales, se encuentran: CompraNet, herramienta para monitoreo y concurso de contrataciones públicas, TramitaNet, portal para solicitar trámites y servicios gubernamentales, DeclaraNet, plataforma para el registro de declaraciones de servidores públicos, la Plataforma Nacional de Transparencia, que muestra la información de obligaciones de transparencia de la totalidad de los sujetos obligados, Transparencia Presupuestaria, plataforma que transparenta la información sobre el gasto público<sup>54</sup>, así como el Sistema Público de Consulta de Auditorías de la ASF, herramienta que permite la consulta de los resultados de evaluaciones y auditorías realizadas por este organismo.

No obstante, la información disponible en las plataformas antes mencionadas está fragmentada o carece de instrumentos de análisis de datos que permitan identificar con celeridad alguna práctica indebida. Es fundamental consolidar la integración de todas estas herramientas, considerando la disponibilidad de información completa, de calidad y en un formato accesible, que permita un intercambio dinámico y continuo de datos entre las instancias anticorrupción de diversos sistemas electrónicos. De este modo se podrán establecer políticas integrales, metodologías de medición y mecanismos de detección e investigación.

---

<sup>54</sup> Cuenta Pública, Presupuesto de Egresos de la Federación, Deuda Pública, Obra Pública y Finanzas Públicas.

## **9. Fortalecer la protección a denunciantes de delitos de corrupción**

Finalmente, la experiencia internacional sugiere que un aspecto fundamental en la desarticulación de redes de corrupción es la existencia de mecanismos que faciliten la denuncia de su existencia y permitan investigaciones robustas que las dismantelen (Ambler, 2010; Transparency International, 2013). Si bien es cierto que la lucha contra la corrupción puede asociarse al impulso de una ética de la integridad, en los hechos también se requieren protecciones eficaces para aquellos individuos que están dispuestos a denunciar a los participantes en hechos de corrupción.

Tanto al interior de la propia administración pública como desde el sector privado, se requieren protecciones institucionales para que los individuos estén dispuestos a dar un paso al frente y a denunciar ante la autoridad las prácticas de corrupción de las que son testigos. Desafortunadamente los esfuerzos en el país son incipientes en este rubro, a pesar de las consideraciones del marco jurídico del SNA<sup>55</sup>.

México carece de instrumentos básicos que faciliten la denuncia de hechos de corrupción. Se requieren mecanismos que actúen en cuatro áreas: la protección de la identidad del denunciante para cerrar la puerta a represalias; castigos a aquellos superiores o compañeros de trabajo que intenten represalias contra los denunciantes; la reasignación de funcionarios públicos denunciantes a otra área ajena al ámbito de la red de corrupción que denunció; el uso de recompensas monetarias ante denuncias que causen condena firme por delitos y faltas de corrupción (OCDE, 2017).

---

<sup>55</sup> El marco jurídico del SNA hace referencia al establecimiento de una plataforma de denuncias públicas relacionadas con hechos de corrupción (LGSNA, 2016, art. 49, frac. VI), así como a mecanismos para incentivar que las personas morales establezcan políticas para promover la denuncia de actos de corrupción. Asimismo, se contemplan sanciones para los servidores públicos responsables de la investigación de faltas administrativas que revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido por la ley (Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016, art. 64).

México necesita un sistema eficaz de protección para denunciantes que facilite una cultura de rendición de cuentas y que sirva para disuadir las malas conductas al aumentar la probabilidad de que aquéllos que cometan corrupción serán sancionados.

## CONCLUSIÓN

Ante el reconocimiento social que tiene hoy el problema de la corrupción en México y dados sus efectos negativos en todos los ámbitos de la vida nacional, el tema de la lucha anticorrupción debe ser una prioridad en la agenda gubernamental de la próxima administración.

En este contexto, sería sumamente costoso para la salud democrática del país que se cayera en la simulación de avances en la implementación de la agenda anticorrupción. Del mismo modo, se debe tener cuidado de no incurrir en la construcción de un esquema anticorrupción que fragmente los esfuerzos en lugar de consolidar un escudo institucional contra este fenómeno, que lo haga costoso, ineficaz y que abone a generar mayor desconfianza y descontento social. Esto significaría un retroceso.

Asimismo, es necesario que los actores de todos los sectores del país reconozcan que la lucha anticorrupción también tiene una excepcional rentabilidad política, económica y social. Los rendimientos económicos y sociales de una agenda anticorrupción, en términos de acceso a servicios, empleo, inversión y bienestar social de la población, tendrían impactos significativos en materia de confianza ciudadana, legitimidad y credibilidad de las instituciones públicas y de las organizaciones políticas, sociales y empresariales del país.

El relevo presidencial es entonces una oportunidad para promover con acciones concretas un cambio en la percepción sobre la efectividad de la acción gubernamental. Se requieren compromisos y lineamientos sólidos de trabajo, pero especialmente, resultados. Más allá de la exposición mediática o de acciones contra funcionarios de admi-

nistraciones anteriores, se requiere fortalecer las bases institucionales para el establecimiento de una práctica del ejercicio de gobierno capaz de erradicar la corrupción. Se trata de la creación de mecanismos institucionales y sociales que eviten y sancionen de manera expedita y ejemplarmente todo acto de corrupción.

Por ello, es sustantivo un compromiso político real de la próxima administración con la lucha anticorrupción bajo principios democráticos, institucionales y del Estado de derecho, que abra espacios a la participación social, que genere confianza y sobre todo que garantice efectos en esta materia. Esta agenda requiere la suma de voluntades que privilegien los objetivos nacionales e institucionales para establecer y reconocer una práctica real de cero tolerancia a la corrupción.

El Estado mexicano del siglo XXI debe transitar hacia el fortalecimiento institucional erradicando vicios y prácticas del pasado. La sociedad cambió: la democracia exige nuevas prácticas de gobierno. La gobernabilidad hoy requiere más acuerdos y evaluación de lo realizado. La conducción de programas de gobierno implica transparencia y rendición de cuentas. La eficacia y la eficiencia gubernamental son incompatibles con la corrupción. En este sentido, la reconstrucción del Estado mexicano y de su tejido social debe tener como característica su rechazo sistemático a toda práctica de corrupción. La vida pública del país lo requiere y el compromiso con el desarrollo nacional lo exige.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Ambler, L. (2010). *Whistleblower Protection Legislation and Mechanisms* [Protección a denunciantes legislación y mecanismos]. Recuperado de [http://www.oas.org/juridico/pdfs/enc\\_leah.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/enc_leah.pdf)

Anderson, C. J. y Tverdova, Y. V. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies [Corrupción, lealtades políticas y actitudes hacia el gobierno en democracias contemporáneas]. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91-109.

Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. (2017). *La Estafa Maestra: Graduados en desaparecer dinero público*. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/estafamaestra/index.html>

Aristegui Noticias. (4 de noviembre de 2016). Históricos, los desvíos de Duarte: ASF. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://aristegui-noticias.com/0411/mexico/historicos-los-desvios-de-duarte-asf/>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2017). *Informe General Cuenta Pública 2015 Auditoría Superior de la Federación*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2018). *Informe General Cuenta Pública 2016*. Ciudad de México: ASF. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf>

Betanzos, E. y Chávez, J. (2017). *Reforma en materia de anticorrupción*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.

Botero J., Ponce A. y Shleifer A. (2013). Education, complaints, and accountability [Educación, quejas, y rendición de cuentas]. *The Journal of Law and Economics*, 56 (4). 959-996 .

Buendía & Laredo. (2016). *Aprobación presidencial Encuesta Nacional Trimestral*. Recuperado de [http://www.buendiaylaredo.com/encuestaspublicas\\_detalle.php?idpublicacion=365](http://www.buendiaylaredo.com/encuestaspublicas_detalle.php?idpublicacion=365)

Casar, M. A. (2015). *Anatomía de la corrupción*. Ciudad de México: Instituto Mexicano para la Competitividad y Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015\\_Libro\\_completo\\_Anatomia\\_corrupcion.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf)

Chávez, C. A. (2017). *¿Qué esperar de la fiscalía anticorrupción?*. Ensayo presentado en el proceso de selección del Titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción.

Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE]. (2013). *Diagnóstico sobre la estructura organizacional de la Procuraduría General de la República con propuesta de mejora para la elaboración del plan*. Ciudad de México: CIDE. Recuperado el 26 de febrero de 2018 de <http://docplayer.es/60480865-Diagnostico-organizational.html>

De Souza, R. (1998). *Algunas reflexiones sobre corrupción y los actores involucrados en el problema: La visión del Banco Interamericano de Desarrollo*. Ponencia presentada en el Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción del Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo, Santa Cruz de la Sierra. Bolivia.

Dussauge, M. (2010). Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. En Méndez J. L. (coord.). *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas* (pp-207-250). Ciudad de México: Colegio de México.

Fernández, M. A. y Herrera N. (22 de febrero de 2018). Pendientes del Sistema Nacional Anticorrupción. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogeros-el-blog-de-mexico-evalua/2018/02/22/sistema-nacional-anticorrupcion/>

Fisman, R. y Golden, M. A. (2017). *Corruption: what everyone needs to know* [Corrupción: lo que todos deben saber]. Nueva York: Oxford University Press.

Grupo de Acción Financiera [Gafi]. (2018a). *Financial Action Task Force* [Equipo de trabajo sobre acción financiera]. Recuperado de <http://www.fatf-gafi.org/about/>

Grupo de Acción Financiera [Gafi]. (2018b). *Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo. México*. París: Gafi. Recuperado de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

Gupta, S., Davoodi, H. y Alonso-Terme, R. (2002). Does corruption affect income inequality and poverty? [¿Afecta la corrupción la desigualdad y la pobreza?]. *Economics of Governance*, 3 (1), 23-45.

Hunt, J. (2010). *How corruption hits people when they are down* [Cómo la corrupción golpea a la gente cuando está vulnerable]. NBER Working Paper No. w12490. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=927213>

Jaime, E., Avendaño, E., y García, M. (2011). *Rendición de cuentas y combate a la corrupción: retos y desafíos*. Ciudad de México: Secretaría de la Función Pública.

Latinobarómetro. (2016). *Informe Latinobarómetro 2016*. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación. México, 18 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad De México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Ciudad de México, 1 de septiembre de 2017. Recuperado de [http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2017/LEY\\_SIST\\_ANTICORRUPCION\\_01\\_SEP\\_2017.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2017/LEY_SIST_ANTICORRUPCION_01_SEP_2017.pdf)

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA]. Diario Oficial de la Federación. México, 18 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

Merino, M. (coord.). (2013a). *El Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes*. Ciudad de México: CIDE. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/destacados/cide-pgr/proyecto-2-servicio-profesional/pgr-diagnostico.pdf>

Merino, M. (2013b). La captura de los puestos públicos. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(219), 135-156.

Molina, H. y Langner, A. (7 de agosto de 2017). México, sin oficina central para recuperar bienes ilícitos. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mexico-sin-oficina-central-para-recuperar-bienes-ilicitos-20170808-0082.html>

Monroy, J. (29 de abril de 2017). Aprueban extinción de dominio en casos de corrupción. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Aprueban-extincion-de-dominio-en-casos-de-corrupcion-20170429-0026.html>

Montes R. (20 de febrero de 2018). Resisten denuncias de ASF con 30 amparos. *Milenio*. Recuperado de [http://www.milenio.com/politica/denuncias-asf-amparos-chiapas-veracruz-edomex-sedatu-sa-garpa-sep-milenio-noticias\\_0\\_1125487534.html](http://www.milenio.com/politica/denuncias-asf-amparos-chiapas-veracruz-edomex-sedatu-sa-garpa-sep-milenio-noticias_0_1125487534.html)

Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: diagnosis and treatment [Corrupción: diagnóstico y tratamiento]. *Journal of Democracy*, 17(3), 86-99.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2008). *Specialized anti-corruption institutions* [Instituciones anticorrupción especializadas]. París: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México. Aspectos claves*. París: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2012). Why anticorruption reforms fail - Systemic corruption as a collective action problem [Por qué fallan las reformas anticorrupción - La corrupción sistémica como un problema de acción colectiva]. *Governance*, 26(3), 449-471.

Procuraduría General de la República [PGR]. (2017a). *Datos sobre delitos en materia de corrupción Procuraduría General de la República. Solicitud de información 0001700166617*. Ciudad de México: PGR.

Procuraduría General de la República [PGR]. (2017b). *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia: Diagnóstico y Plan de Trabajo*. Ciudad de México: PGR. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME\\_PGR.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME_PGR.pdf)

Transparency International. (1998). *Transparency International (TI) 1998 Corruption Perceptions Index - Framework document* [Índice de Percepción de la Corrupción 1998 de Transparencia Internacional (TI) – Documento marco]. Recuperado de <http://www.icgg.org/downloads/FD1998.pdf>

Transparency International. (2013). *Whistleblower protection and the UN Convention against Corruption* [Protección al denunciante y la Convención de la ONU contra la Corrupción]. Berlín: Transparency International. Recuperado de [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower\\_protection\\_and\\_the\\_un\\_convention\\_against\\_corruption](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_and_the_un_convention_against_corruption)

Transparency Internacional. (2017). *Corruption Perceptions Index 2016* [Índice de Percepción de la Corrupción 2016]. Recuperado de [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)