



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA INCIDENCIA DE LAS ÉLITES EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE MÉXICO.  
EL CASO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:  
IBARRA CHÁVEZ ALBERTO DANÉY

TUTORA: DRA. ALEJANDRA SALAS PORRAS  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

COMITÉ LECTOR Y SÍNODO  
DR. RICARDO TIRADO SEGURA. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
DRA. CRISTINA PUGA ESPINOSA. FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DRA. MATILDE LUNA LEDESMA. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
DRA. LUISA BÉJAR ALGAZI. FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2020.  
OCTUBRE



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Para Celia, Alberto, Angélica, Dahomey y Yereni.*

## **Agradecimientos.**

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, en particular al **Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales**, por la inmensidad de conocimientos, recursos, habilidades y experiencias brindadas en el transcurso de la maestría.

A mi tutora, **Dra. Alejandra Salas Porras**, por su apoyo, orientación, ayuda, conocimientos, experiencia, consejos y calidad humana que compartió conmigo desde un inicio, y a lo largo de este proceso, incluso más allá del deber académico de una tutora.

A mi amigo, **Abraham Rojas Joyner**, por la confianza, apoyo, aliento y facilidades otorgadas siendo Director General de Programas de Población y Asuntos Internacionales en la Secretaría General del Consejo Nacional de Población.

A mis sinodales, **Dr. Ricardo Tirado, Dra. Cristina Puga, Dra. Matilde Luna, Dra. Luisa Béjar**, por sus invaluable comentarios para el mejoramiento de este trabajo, así como por su incondicional apoyo y ayuda, en las distintas etapas por los que atravesó la tesis.

A mis **profesoras y profesores**, a mis **compañeras y compañeros**, con quienes compartí aulas, todas y cada una son excelentes personas de las cuales aprendí mucho.

A todas las **trabajadoras y trabajadores** del Programa de Posgrado, por su ayuda, apoyo y atención; sobre todo en los momentos complejos que impuso el contexto mundial.

A todas **las personas** que, de una u otra forma, han estado conmigo antes, durante y después de este bello proceso académico.

Con mi mayor gratitud y cariño.

En algunos países, el Poder Político se ha concentrado en pocas manos y se ha utilizado en beneficio de quienes lo ostentan, a costa de la mayor parte de la población.

Para comprender por qué existe esta desigualdad en el mundo actual, es necesario estudiar las dinámicas institucionales de las sociedades.

Daron Acemoglu.  
James A. Robinson.

## Índice

Siglas y Acrónimos .....	1
Introducción .....	3
<b>1. Marco Teórico .....</b>	<b>7</b>
1.1. Élités.....	7
1.2. Instituciones y Diseño Institucional .....	15
1.3. Proceso de Formulación de Políticas.....	32
1.4. Marco de Coaliciones Promotoras .....	36
Conclusiones .....	49
<b>2. El Sistema Nacional Anticorrupción: contexto, propuestas y creación .....</b>	<b>51</b>
2.1. El problema de la corrupción .....	51
2.2. Origen de las propuestas de combate a la corrupción .....	59
2.3. Actores y sus Propuestas Anticorrupción.....	72
2.4. Reforma Constitucional en materia de Combate a la Corrupción.....	81
2.5. Leyes Secundarias Anticorrupción.....	87
Conclusiones .....	94
<b>3. La incidencia de las élites en el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción ..</b>	<b>96</b>
3.1. Centros de Pensamiento .....	96
3.2. Coaliciones promotoras .....	104
3.3. Mecanismos de incidencia de las élites .....	115
3.4. Intereses y Preferencias incorporados en el SNA.....	131
3.5. Alcances y Limitaciones del diseño institucional del SNA.....	141
Conclusiones .....	145
<b>Consideraciones Finales .....</b>	<b>148</b>
Bibliografía y Fuentes Consultadas.....	153
Índice de Cuadros y Figuras .....	161

## **Siglas y Acrónimos**

**APF:** Administración Pública Federal

**ASF:** Auditoría Superior de la Federación

**CCE:** Consejo Coordinador Empresarial

**CEEY:** Centro de Estudios Espinosa Yglesias

**CIDE:** Centro de Investigación y Docencia Económicas

**CNA:** Comisión Nacional Anticorrupción

**CNBV:** Comisión Nacional Bancaria y de Valores

**COPARMEX:** Confederación Patronal de la República Mexicana

**CPC:** Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción

**FEPADE:** Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

**IFE:** Instituto Federal Electoral

**IJ-UNAM:** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

**IIS-UNAM:** Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

**IMCO:** Instituto Mexicano para la Competitividad

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

**ITAM:** Instituto Tecnológico Autónomo de México

**MCCI:** Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad

**MCP:** Marco de Coaliciones Promotoras

**OCDE:** Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

**PAN:** Partido Acción Nacional

**PFP: Proceso de Formulación de Políticas**

**PGR:** Procuraduría General de la República

**PRD:** Partido de la Revolución Democrática

**PRI:** Partido Revolucionario Institucional

**PV:** Partido Verde

**RRC:** Red por la Rendición de Cuentas

**SCJN:** Suprema Corte de Justicia de la Nación

**SFP:** Secretaría de la Función Pública

**SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**SNA:** Sistema Nacional Anticorrupción

**Tec:** Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

**TEPJF:** Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**UNAM:** Universidad Nacional Autónoma de México



## Introducción

Como en muchos de los problemas públicos, el poder y su ejercicio adquieren relevancia al momento de examinar sus elementos y características con el propósito de identificar los modos en que se configuran en los procesos de generación de políticas públicas.

Las decisiones que adoptan los gobiernos, así como las instituciones que generan, impactan la vida de individuos y grupos, por ello es lógico que aquellos que se vean afectados por estas decisiones o instituciones tengan el interés de participar en el proceso de toma de decisiones y en el diseño institucional.

En una sociedad donde la capacidad de influir en la vida política e institucional está determinada por la cantidad de recursos con los que se cuenta y con la capacidad de organización, los agentes que dispongan de estos factores tendrán mayor capacidad de incidir en la toma de decisiones políticas y en la generación de instituciones públicas.

Al agruparse en compactos núcleos con intereses y preferencias en común, su capacidad de incidir y ejercer el poder aumenta en proporción a la capacidad de organización, acumulación de recursos, focalización de estrategias y mecanismos, logrando incorporar sus ideas, intereses y preferencias en la construcción de políticas públicas o instituciones.

Estos reducidos grupos con características específicas, llamados élites, son los que poseen diferentes tipos de recursos, conducen la movilización de los mismos, su orientación, así como las preferencias e ideas que habrán de aceptarse como válidas, y cuáles pueden o no, ser incorporadas en el diseño de políticas públicas.

Para poder entender la forma en que las élites participantes han plasmado sus intereses en el diseño de políticas públicas o instituciones, es necesario seleccionar

una institución en la cual puedan vislumbrarse dichos intereses o preferencias, con la intención de conocer cuáles fueron incorporados y quiénes resultaron beneficiados con la forma en que fue diseñada determinada política pública.

Por ello se pretende también caracterizar a las distintas élites que participaron, con la intención de distinguir qué fue lo que cada una realizó, a través de qué mecanismos, las preferencias que deseaban incorporar en el diseño y hasta qué punto lograron realizarlo.

De igual forma, conocer la manera en que se construyen y renuevan las instituciones en México, redundará en saber el tipo de instituciones que se tienen en el país, cuál es el diseño con el que cuentan, y si realmente atienden la problemática que pretenden o si bien están privilegiando únicamente las preferencias de ciertos sectores minoritarios de la sociedad.

La pregunta central de la investigación es *¿Cómo inciden las diferentes élites en el diseño de instituciones en México y qué intereses son los que prevalecen en el diseño institucional?* Para responder tentativamente a esta interrogante, partimos de la siguiente hipótesis: *Las diferentes élites inciden en el diseño institucional de México mediante mecanismos como producción de información, diseño de propuestas de solución, monitoreo y participación en las negociaciones, remoción o colocación de obstáculos sociales, políticos o institucionales, imposición de castigos y presión electoral. Estos mecanismos permiten que las preferencias e intereses de la élite económica prevalezcan sobre los demás, debido a su mayor capacidad de movilización de recursos.*

Nuestro objetivo principal es analizar la forma en que las diferentes élites inciden en el proceso de construcción de instituciones, con la intención de identificar las preferencias que se incorporan en el diseño institucional.

Para lograr este objetivo, se seleccionó el caso del *Sistema Nacional Anticorrupción*, por varias razones: es un diseño institucional relativamente reciente, por lo que aún no existe gran cantidad de estudios sobre él, también porque permite observar la participación de diversos actores (políticos, económicos, intelectuales, internacionales) en su construcción; porque la corrupción es un tema de trascendencia social, política y económica; y porque los intereses y preferencias particulares no están manifestados explícitamente, sino que se plantea la consigna del combate a la corrupción como beneficio social.

Por ello, es una institución con características paradigmáticas, que puede ejemplificar los elementos que se requieren para llevar a cabo la investigación, así como para contrastar los aspectos teóricos con los empíricos e implementar la metodología de investigación seleccionada.

Para realizar la investigación se utilizó una metodología desde el enfoque de la ciencia política, puesto que se hace indudable su vinculación con los procesos gubernamentales. El conocimiento y análisis sobre el proceso de formulación de políticas, la toma de decisiones, las instituciones y las estructuras y relaciones de poder, son el campo de estudio por definición de la politología.

A partir de ello, se utiliza el Marco de Coaliciones Promotoras como modelo para la identificación de preferencias e intereses en el proceso de cambio de una política pública, así como para distinguir el modo en que las élites incidieron en el cambio, la importancia del contexto, así como las ideas y mecanismos de incidencia.

A su vez se realiza un análisis de instituciones en el cual se colocan las preferencias e intereses hallados, con la intención de identificar cómo fueron incorporados por las élites en el diseño institucional del SNA.

En el primer capítulo se realiza una discusión teórica acerca de los conceptos que serán utilizados a lo largo de la investigación, con la intención de contar con las

herramientas que permitan realizar el análisis sustentado en las teorías sobre élites, instituciones, proceso de formulación de políticas y el Marco de Coaliciones Promotoras; así como la forma en que se relacionan estos conceptos.

En el segundo capítulo se lleva cabo una revisión del contexto político-social y el problema de la corrupción existentes en México, que hicieron imperante la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, a través de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción y sus leyes secundarias, así como las diferentes propuestas que presentaron los actores participantes a lo largo del proceso.

En el tercer y último capítulo se realiza el análisis (con base en las construcciones teóricas) de las coaliciones promotoras identificadas en las diversas etapas de construcción del Sistema Nacional Anticorrupción, así como los mecanismos que utilizaron las élites para incidir en el proceso y en el diseño institucional, los intereses y preferencias que lograron incorporar y, por último, los alcances y limitaciones que conlleva el propio Sistema Nacional Anticorrupción.

# 1. Marco Teórico.

## 1.1. Élites.

Las élites pueden ser conceptualizadas en relación a la posesión y ejercicio del poder, por lo que invariablemente debemos remitirnos al término “poder” para ser capaces de especificar a qué nos referimos cuando utilizamos este concepto.

Diversos autores, han estudiado el *poder* desde diferentes perspectivas<sup>1</sup>, y con base en sus acercamientos podemos decir que dentro de una sociedad el poder es una relación bipartita entre dos agentes, uno de los cuales es el agente “principal” o supremo y el otro el agente “subalterno” o subordinado. El agente principal posee o ejerce el poder, mientras que el subalterno es impactado por el poder del agente principal<sup>2</sup>.

Existen varias corrientes dentro del estudio del poder, una de ellas es el ejercicio real de poder del agente principal sobre el subalterno, es decir, lograr que alguien realice determinada acción. De acuerdo con este punto de vista, los agentes principales son quienes logran que otros hagan lo que de otro modo no harían.

Una segunda corriente presta atención a la capacidad o el potencial del agente principal para llevar a cabo determinada acción, es decir, la importancia del poder radica en la habilidad que ciertos actores tienen para facilitar ciertas acciones.

Ambas corrientes identifican diferentes mecanismos a través de los cuales ejercen el poder o dominación dentro de los países, estructuras económicas u organizaciones, los cuales pueden agruparse en dos formas de poder dentro de una sociedad: *influencia correctiva e influencia persuasiva*.

---

<sup>1</sup> Lukes, S., *Power: A Radical View*, Second Edition, Palgrave Macmillan, England, 1974; Scott, J., *Power*, Cambridge, 2001; Mills, C.W., *The Power Élite*, Oxford University Press, 1956, entre otros.

<sup>2</sup> Scott, John, Modes of power and the reconceptualization of elites, p. 29.

La influencia correctiva se inserta dentro de la primera corriente, depende de las elecciones racionales que realicen los agentes y se lleva a cabo a través de castigos y recompensas.

La manera en que se ejerce esta influencia es mediante la fuerza y la manipulación. La fuerza implica el uso de sanciones físicas negativas para prevenir ciertas acciones de los subalternos. La manipulación implica sanciones tanto negativas como positivas (por ejemplo, dinero, créditos o acceso a empleo) como formas de influir en las decisiones del agente subalterno<sup>3</sup>.

La influencia persuasiva se inserta dentro de la segunda corriente, depende de la oferta de argumentos y las razones que orientan al agente subalterno a considerar que determinada manera de actuar es más apropiada que cualquier otra.

Esta influencia se ejerce a través de la significación y la legitimación. La significación se lleva a cabo mediante significados cognitivos compartidos. La legitimación se realiza a través de compromisos de valor compartidos<sup>4</sup>.

Estas formas permiten dirigirnos a relaciones de poder más desarrolladas, las cuales pueden verse en una serie de modalidades como: estructuras de dominación, formas de oposición o patrones amorfos de poder interpersonal.

De este modo, se distingue entre las élites y los grupos privilegiados o aventajados, dado que estos últimos no necesariamente podrían tener un poder efectivo y real.

La dominación está estructurada en relaciones de control duraderas y estables, identificando cuatro formas de dominación: **coerción**, **incentivos**, **expertise** y

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>4</sup> *Ídem*.

**mando**. Las dos primeras corresponden a la influencia correctiva y las últimas a la persuasiva.

Dentro de la dominación, podemos encontrar la “restricción”, que se presenta cuando los agentes principales son capaces de influir sobre los subalternos estableciendo sus alternativas de acción, ya sea mediante fuerza y represión (coerción) u ofreciendo incentivos que influyen en las decisiones de los subalternos (incentivos).<sup>5</sup>

A su vez, también podemos encontrar a la “autoridad”, la cual existe cuando los agentes principales influyen en los subalternos mediante la persuasión arraigada en los compromisos institucionalizados, las lealtades y la confianza que la *expertise* y el mando organizan.

Las relaciones de **coerción** existen cuando el agente principal es capaz de influenciar al subalterno, (independientemente de sus preferencias o deseos), determinando sus alternativas de acción mediante el uso de la fuerza o la represión.

En el caso de los **incentivos**, también se ejerce a través de la subjetividad de los participantes. En este caso, sin embargo, se basa en las preferencias y los deseos de los subalternos al influir en los cálculos que hacen sobre cómo actuar en situaciones particulares.

Las relaciones de **mando** son aquellas en las que los valores interiorizados estructuran tanto los derechos del agente principal de dar órdenes, como las obligaciones correspondientes de los subalternos a obedecer. Los subalternos cumplirán de buena gana porque están comprometidos con la creencia en la legitimidad de una orden específica y de aquellos que las emiten. Por lo que, si

---

<sup>5</sup> Ídem.

existe la creencia de que ese patrón de dominación es adecuado, correcto, justificado o válido, estaremos hablando de legitimidad.

Las relaciones de *expertise* son aquellas en las que el conocimiento monopolizado por un determinado grupo es aceptado por otros como una base legítima que ofrece un asesoramiento autorizado, pues existe la presunción de que se puede confiar en los expertos para brindar una orientación válida y fiable que debe seguirse.

Con esta explicación de las formas de poder y dominación podemos pasar al concepto de “élite”, como un tipo específico de grupo que participa en la posesión y ejercicio del poder. Específicamente, las élites deben definirse en relación con las estructuras de dominación que las constituyen.<sup>6</sup>

Más claramente, las élites son aquellos grupos que poseen y ejercen la dominación dentro de una sociedad o dentro de un área particular de la vida social. De acuerdo con las cuatro formas de dominación hay cuatro tipos de élites.

Las élites coercitivas y de incentivos se basan en un control de asignación sobre los recursos, pueden ser identificadas por los recursos bajo su control. Aquellos que controlan el acceso al uso de los medios de violencia tienen la capacidad de coaccionar a los demás y de hacerlos actuar en contra de sus deseos, aspiraciones e intereses. Aquellos con activos financieros e industriales organizados como capital económico pueden inducir a otros a estar de acuerdo en los cálculos racionales y egoístas de la persona o grupo privilegiados.<sup>7</sup>

Las élites de *expertise* y mando se basan en relaciones de autoridad. Pueden ser identificadas por los símbolos y significados sociales particulares que monopolizan. Las élites de *expertise* son aquellas cuyos órganos especializados de conocimientos técnicos están organizados en estructuras y prácticas profesionales.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 33.



Las élites de mando son aquellas que legítimamente ocupan los altos puestos administrativos en las jerarquías institucionales de gestión y control. Lo que Weber denominaba como “burocracia”<sup>8</sup>.

Es preciso mencionar que para que todos estos tipos puedan considerarse como élites, deben tener la capacidad de ejercer autoridad o dominación asignativa sobre otros. Sólo donde esta dominación exista, estaremos hablando de una élite.

Rahman Khan propone cinco diferentes tipos de recursos a los cuales las élites tienen acceso:

1. Políticos: apuntan a la sobrerrepresentación de los intereses de las élites en las instituciones políticas y al papel central de las élites en los procesos políticos del Estado;
2. Económicos: enfatizan la concentración de la riqueza, el ingreso desigual y la poca movilidad social en la población común;
3. Culturales: las élites buscan un proceso de distinción y diferenciación respecto a los demás grupos sociales, para construir su identidad y crear límites para excluir a otros a partir de elementos culturales;
4. Redes sociales: los lazos o vínculos entre personas son vistos como recursos, las conexiones facilitan la transmisión de la información y ayudan en la coordinación de la acción gracias a entendimientos compartidos debido a experiencias en común;
5. Conocimiento: la ideología, las ideas y el conocimiento son elementos fundamentales para el mantenimiento de las élites.<sup>9</sup>

Desde la teoría sobre las élites, el autor C. Wright Mills, propone un esquema en donde la élite de poder es un grupo monolítico que controla la mayoría de las

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>9</sup> Rahman Khan, S., “The Sociology of Elites”. *Annual Review of Sociology*, 38 (1), 2012, pp. 361-377.

decisiones importantes. En el otro extremo, Robert Dahl, quien con su concepto de poliarquía defiende la existencia de una pluralidad de actores en el contexto de la democracia estadounidense. Finalmente, Domhoff, cuya propuesta es una síntesis de las dos posturas anteriores, que reformula el concepto de “élite de poder” y propone el de “clase gobernante”.

En *La élite del poder*,<sup>10</sup> Wright Mills trató de demostrar que las grandes masas de la población norteamericana han estado dominadas por un reducido número de individuos que configuran la élite del poder. Los propietarios y gerentes de las grandes corporaciones, los políticos y los altos funcionarios, así como los mandos militares, son los tres sectores que han dominado la estructura de poder en ese país.

Hay una homogeneidad entre la élite que, según el autor, no sólo se basa en las coincidencias de carácter estructural de las posiciones de mando y de sus respectivos intereses, sino también en la acción directa que todos llevan a cabo para coordinar sus actuaciones conjuntas. Además, poseen una red de relaciones sociales que mantienen entre sí los miembros de cada uno de los sectores: idénticos orígenes sociales, relaciones familiares y personales e intercambio de individuos de las posiciones de un sector a otro.

Por otro lado, para Dahl, la transformación paulatina de una oligarquía que originalmente dominaba los recursos y los círculos del poder, pero que, al paso del tiempo, fue cediendo espacios ante la emergencia de nuevos actores políticos en el marco de los procesos de participación política y de apertura democrática, es el punto medular de sus argumentaciones.

Según el autor, este cambio condujo a la formación de diferentes grupos de líderes, cada uno con acceso diferenciado a los recursos institucionales de poder. En este

---

<sup>10</sup> Mills, C. Wright, *La élite del poder*, Segunda Edición, FCE, México, 2013.

caso, ningún grupo tuvo la capacidad de controlar totalmente a la comunidad, por lo que se generó un equilibrio de poderes.

Así, el Estado se encuentra sujeto a una multitud de presiones, teniendo como compromiso fundamental el de conciliar los distintos intereses entre los grupos que se disputan el poder, tratando de ser imparcial y buscando la solución de los conflictos. Esto redundaría en la existencia de una política democrática, competitiva y pluralista en las modernas sociedades industriales<sup>11</sup>.

En la propuesta hecha por Dahl, los grupos de interés tienen una influencia sumamente fuerte, ya que poseen la capacidad de ejercer presión y tomar decisiones en asuntos relativos a la agenda gubernamental y el espacio público. Sin embargo, los gobernados no tienen la misma capacidad para ejercer este control sobre las acciones del Estado y los miembros de las corporaciones, surgiendo así las poliarquías, es decir, una combinación de liderazgos con control de los grupos de interés sobre los líderes políticos.

Para concluir, el autor Domhoff elaboró una síntesis de los argumentos sostenidos por anteriores pensadores, que suscriben los conceptos de élite y clase. En su libro *Who rules America?*<sup>12</sup>, explica que los individuos que dominan el mundo corporativo tienen también una influencia notable en las fundaciones, asociaciones y partidos políticos.

A su vez, pueden ser designados para ocupar posiciones importantes dentro del gobierno, de manera particular en aquellas áreas como las finanzas, la política exterior y el comercio. La síntesis realizada por Domhoff es una especie de puente entre las posiciones pluralistas y marxistas expuestas por pensadores como Mills y el propio Dahl, en la que intentó rescatar lo más valioso de ambas vertientes.

---

<sup>11</sup> Dahl, R. *La poliarquía: Participación y oposición*. Tecnos, Madrid, 1989.

<sup>12</sup> Domhoff, W. G., *Who rules America?* New Jersey: Prentice Hall, 1967.

A su vez, Domhoff aporta datos que muestran cómo los mismos individuos que dominan el mundo corporativo se mueven en el terreno de las fundaciones, asociaciones y partidos políticos; son designados para ocupar posiciones en la rama ejecutiva del gobierno federal, particularmente en materia de asuntos exteriores, defensa, finanzas y comercio. A ellos hay que agregar a los “expertos”, quienes poseen conocimientos en cuestiones financieras y jurídicas. Éstos se han aliado con los miembros de la élite tradicional, que los han financiado y estimulado desde los centros de pensamiento que controlan. A cambio, ellos aportan conocimientos en áreas específicas.

Así pues, el argumento de Domhoff se sustenta en la idea de que la élite corporativa es el núcleo que influye de la élite del poder. Sus intereses están determinados por los dueños de las corporaciones y por lo tanto esta élite corporativa puede ser definida como clase gobernante. Define a la *élite del poder* como aquellos que tienen una cantidad superior de poder debido a las jerarquías organizacionales que encabezan. De este modo, la élite del poder puede ser miembro o no de la clase gobernante, es decir, no se asume *a priori* que un grupo determinado sea miembro de esa clase, ya que depende de si forma parte de la élite corporativa y al mismo tiempo se encuentra posicionado dentro de alguna jerarquía institucional de la élite del poder que influye en la clase gobernante<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Cardoza Hernández, Wilfredo Ernesto, Tesis de Maestría, *El Poder de las Élités en El Salvador. La Clase Gobernante en el período de 1999-2004*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, p. 21-22.

## **1.2. Instituciones y Diseño Institucional.**

Otro de los conceptos que es preciso revisar es el de instituciones, pues resulta imprescindible realizar una aproximación teórica que permita ubicarlas en un campo analítico certero.

En principio, hay que decir que las instituciones cumplen funciones específicas dentro de una sociedad, son el marco que limita y da certidumbre a la acción humana, incentivan o desalientan conductas, promueven o frenan el desarrollo económico, hacen cumplir los contratos y reducen costos en el proceso, garantizan la aplicación de la ley, generan privilegios y distribuyen la riqueza, por nombrar algunas.

Una de las definiciones más reconocidas es la de D. North, quien define a las instituciones como las reglas del juego en una sociedad, es decir, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran los incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.<sup>14</sup>

En un sentido amplio, las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente.

En cuanto al origen de las instituciones, podemos mencionar que existe una contradicción insalvable entre las elecciones individuales, que reflejan los intereses egoístas y maximizadores de los beneficios de los individuos, y por otra parte, las

---

<sup>14</sup> North, D., Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1993, p. 13.

elecciones públicas, maximizadoras del bienestar social, que reflejan las necesidades colectivas.<sup>15</sup>

Cuando las elecciones individuales egoístas y las necesidades colectivas entran en trayectoria de conflicto y eventual colisión porque no es fácil conciliar la distribución de costos y beneficios involucrados en el intercambio y en las acciones colectivas, se requiere un orden institucional que proporcione reglas aceptadas por todos, que desvíe la trayectoria de colisión hacia una dirección que permita encontrar mecanismos de coordinación económica y extraeconómica.

Las instituciones estatales tienen su origen en la iniciativa de un “tercer partido”, en este sentido son impuestas externamente a los individuos o a la comunidad y su cumplimiento es forzado coercitivamente por el Estado. Las sanciones que puedan surgir de su incumplimiento están formalizadas en la ley, su aplicación y vigilancia están claramente centralizadas en el poder o autoridad pública.

A su vez, otro incentivo importante para la creación de instituciones es que reducen los riesgos y la incertidumbre económica y social y con ello aumentan la seguridad del intercambio para emprender procesos económicos complejos y de largo plazo.

Otra razón importante para dar origen a las instituciones es que mediante ellas se reducen los costos de transacción, los cuales son un amplio espectro de costos institucionales que incluyen, los costos de información, negociación, diseño, vigilancia y cumplimiento de contratos y protección de los derechos de propiedad. Es decir, se trata de todos aquellos costos no relacionados directamente con la producción.<sup>16</sup>

Al delinear y especificar las reglas y procedimientos que habrán de seguirse, los agentes económicos tienen la certeza de que los contratos de intercambio que

---

<sup>15</sup> Ayala Espino, José, Instituciones y economía, FCE, México, 2011, p. 68.

<sup>16</sup> *Ibidem.* pp. 183-184.

realicen se cumplirán, y el costo que ello conlleva lo asumirá el Estado por lo que no se verá reflejado en el precio ni será una condicionante para llevar a cabo el intercambio.

De esta manera podemos observar la importancia del surgimiento y permanencia de las instituciones en una sociedad, no sólo para construir las bases de la vida social, política y económica, sino su utilidad tanto en beneficio de los intereses individuales como de los intereses colectivos, pues las instituciones emergen de las preferencias y las interacciones estratégicas y moldean esta interacción para enfrentar los factores de negociación, competencia y conflicto.<sup>17</sup>

Al atender o enfrentar problemáticas sociales, y al ser construcciones humanas, las instituciones son susceptibles de modificaciones que pretenden perfeccionar su funcionamiento, desempeño y consecuencias de su aplicación.

Así, las instituciones como las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; y que en consecuencia, éstas estructuran los alcances en el intercambio humano, ya sea político, social o económico<sup>18</sup>, son las que favorecen, motivan y premian ciertas prácticas o conductas por parte de los individuos.

Existen diferentes corrientes desde las cuales han sido abordadas las instituciones, su funcionamiento, características e impacto en las sociedades. Estas corrientes describen y dan relevancia a las instituciones de acuerdo con diferentes elementos que permiten analizarlas desde diferentes perspectivas.

Para entender mejor el concepto de instituciones, así como su importancia y funcionamiento, nos parece necesario abordarlas desde la óptica del Nuevo

---

<sup>17</sup> Weyland, Kurt, Cambio institucional en América Latina, Revista América Hoy. Vol. 57, 2011, p. 118.

<sup>18</sup> North, Douglass, (1990), p. 3.

Institucionalismo (o Neoinstitucionalismo), ya que éste centra su atención en aspectos que otras perspectivas dejan de lado en el análisis de las instituciones.

Primeramente, habrá que realizar la distinción entre viejo y nuevo institucionalismo, con la intención de conocer sus diferencias y saber por qué se habla de uno nuevo y no del mismo enfoque institucional.

Históricamente, el pensamiento político tiene origen en el análisis y el diseño de las instituciones, desde los primeros filósofos griegos, como Aristóteles o Platón, y posteriormente con Althusius, Hobbs, Locke o Montesquieu y hasta finales del siglo XIX con Wilson y Woolsey, entre otros, quienes revisaron las estructuras formales, los gobiernos y sus maneras de ejercer el poder.

La característica principal del viejo institucionalismo, es que brinda especial atención hacia las instituciones formales, aquellos procedimientos establecidos en leyes y constituciones, a través de los cuales se orienta la vida social, así como el comportamiento individual, mediante aquello que está permitido y prohibido para la sociedad en la que se encuentren insertos.

A su vez, el viejo institucionalismo vertió su análisis fundamentalmente en el Estado, como entidad metafísica que encarna la ley y las instituciones gubernamentales, para describir sus características, explicar la vinculación con la sociedad y proponer sugerencias para el perfeccionamiento de sus atribuciones y funcionamiento.

Este institucionalismo contiene algunas teorías subyacentes que integraron elementos para su conformación, y que permitieron su utilización en el estudio de las diferentes instituciones, principalmente en Estados Unidos de América y en Europa.

La primera característica determinante que integra al viejo institucionalismo es *el legalismo*, que se ocupa de la ley y del papel central de la ley en la actividad



gubernamental. Así, la ley entendida como elemento fundamental del ejercicio del poder y una herramienta fundamental del gobierno para influir en el comportamiento de la ciudadanía. Por lo tanto, ocuparse de las instituciones políticas era igual a ocuparse de la legislación.<sup>19</sup>

La segunda característica fundamental del viejo institucionalismo es *el estructuralismo*, a decir que la estructura cuenta y determina el comportamiento. Con ello se centró la atención en las principales características institucionales de los sistemas políticos; por ejemplo, si eran presidenciales o parlamentarios, federales o unitarios, etc.<sup>20</sup> Esto sin duda, ligado a la característica primera del legalismo.

El tercer elemento que caracteriza al viejo institucionalismo es *el historicismo*, debido a que los análisis bajo este enfoque contenían una fuerte fundamentación histórica. Ello para determinar cómo los sistemas políticos de su tiempo estaban insertos en su desarrollo histórico, como también en un presente socioeconómico y cultural. Además, apelaban a que el comportamiento individual era una función de su historia colectiva y de la comprensión del significado de su política, influenciada por su historia<sup>21</sup>.

Por último, es preciso señalar la característica *normativa*, pues los viejos institucionalistas vinculan sus declaraciones descriptivas acerca de la política, con una preocupación por el “buen gobierno”. La atención de estos institucionalistas por las normas y los valores pretende entrelazar estas dimensiones para constituir un todo hacia la interpretación y el perfeccionamiento del gobierno.

Sin duda, este viejo institucionalismo sirvió de base para la ciencia política durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX, y sus características permitieron

---

<sup>19</sup> Peters, Guy, *Viejo y nuevo institucionalismo*, en “El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política”, Editorial Gedisa, España, 2003, pp. 20-21.

<sup>20</sup> *Ibíd*em, p. 22.

<sup>21</sup> *Ibíd*em, p. 25.

la realización de diferentes análisis y estudios sobre las instituciones, así como un mayor conocimiento del Estado y su funcionamiento.

Posterior a esta perspectiva de análisis, y debido a la revolución conductista que tuvo lugar durante las décadas de 1950 y 1960, se transformó fundamentalmente la disciplina de la ciencia política y también, aunque no en la misma medida, otras ciencias sociales, como la sociología. Esta revolución también produjo un cambio trascendental en los conceptos que orientan un elemento relevante en la disciplina: el enfoque de la elección racional<sup>22</sup>.

Ambos movimientos (la revolución conductista y la revolución racional) transformaron decisivamente el modo de llevar a cabo el análisis en la ciencia política, y aunque son diferentes entre sí en ciertos aspectos, podemos encontrar concordancia en algunos otros, como en la atención sobre la teoría y la metodología, una tendencia orientada hacia lo antinormativo, premisas básicas de individualismo y un claro enfoque sistémico.

En este sentido, uno de los rasgos distintivos de la revolución conductista, fue la explícita preocupación por la elaboración de una teoría. Se argumentó que, si la ciencia política tenía que ser una verdadera ciencia, debía elaborar una teoría. Tenía que desarrollar un conjunto de formulaciones generales e internamente coherentes que pudiera explicar los fenómenos en diferentes ambientes.<sup>23</sup>

La tendencia a producir formulaciones generales acerca del comportamiento político se hizo aún más evidente y sólida con el crecimiento del enfoque de la elección racional. En esta perspectiva, en vez de quedar reducido a atributos sociales o psicológicos, el comportamiento político se convirtió en una función de las motivaciones y cálculos económicos con la intención de obtener la máxima

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 28.

ganancia, es decir, los actores políticos eran maximizadores racionales de la utilidad.

Por otro lado, el deseo de eliminar los elementos normativos de la investigación en ciencia política se deriva del énfasis en hacer una ciencia con todas las características que ello conlleva, dejando de lado las descripciones con categorizaciones de valor y subjetividades.

Dentro de los principios fundamentales del análisis conductista y de elección racional, se encuentra el individualismo. Según esta concepción, en los contextos políticos los actores son individuos y, por lo tanto, la única perspectiva adecuada para la indagación política es colocar la atención en los individuos y sus comportamientos.<sup>24</sup>

En el enfoque de elección racional son los supuestos de la maximización del beneficio individual los que orientan su poder analítico, al examinar tanto a los individuos como a los grupos de individuos.

Por la parte del enfoque sistémico, la revolución conductista en la ciencia política tendió a revertir completamente el énfasis que los viejos institucionalistas concentraron en las instituciones formales de gobierno y en las constituciones que producían esas estructuras, para centrar la atención en los insumos [*inputs*] desde la sociedad hacia el sistema político que luego eran convertidos en productos [*outputs*]. Dentro de esta concepción, las instituciones formales de gobierno se reducían a una caja negra, donde casi mágicamente se llevaba a cabo la transformación de los insumos en productos.

Por ello, las instituciones del gobierno y los modos de llevar a cabo esta transformación resultaban poco importantes y sin motivaciones para ser analizadas.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 30.

Aquí, si bien el viejo institucionalismo excluía muchas importantes características del comportamiento político masivo, la revolución conductista pareció ubicarse en el otro extremo, descartando la importancia de los procesos institucionales.

La principal preocupación era el comportamiento y no el desempeño del gobierno, y, por otra parte, la dirección de causalidad era de una sola dirección: la economía y la sociedad influenciaban la política y las instituciones políticas. El institucionalismo tanto el viejo como el nuevo, sostiene que la causalidad puede ir en ambas direcciones y que las instituciones moldean el orden social y el orden económico<sup>25</sup>.

En ese sentido, el enfoque de la elección racional es significativamente más acogedor con el institucionalismo. La elección racional aplica sus modelos tanto al comportamiento individual como a la toma de decisiones colectiva, aunque siempre dando por sentado que las instituciones son algo más que meros medios para sumar las preferencias de los individuos.<sup>26</sup>

Desde este punto de vista, las instituciones poseen alguna realidad y cierta influencia sobre los participantes, tal vez por la única razón de que las regulaciones institucionales o constitucionales establecen los parámetros para el comportamiento individual. Lo que el enfoque de la elección racional niega es que las instituciones desempeñen algún papel significativo en la determinación de las preferencias de los participantes.<sup>27</sup>

Ahora bien, el éxito de estas dos revoluciones (conductismo y elección racional) en la disciplina constituye el telón de fondo contra el cual nació el nuevo institucionalismo.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>27</sup> *Ídem*.

El nuevo institucionalismo surgió para hacer una revisión crítica de las supuestas fallas que presentaban las perspectivas previas. Por ello, el nuevo institucionalismo emana de una reforma al institucionalismo vigente hasta ese momento, con la intención de reformular aquellos planteamientos acertados y generar nuevos modos de analizar a las instituciones con base en el conocimiento acumulado.

James March y Johan Olsen fueron quienes dieron nombre a este nuevo movimiento teórico-conceptual<sup>28</sup> y sostuvieron, sobre todo, que los enfoques conductistas y de elección racional se caracterizaban por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo e instrumentalismo.

Para ellos, el *contextualismo* (similar al enfoque sistémico descrito anteriormente) subordinaba los fenómenos políticos a los fenómenos contextuales, tales como el crecimiento económico, la estructura de clase y los clivajes socioeconómicos<sup>29</sup>, y a diferencia del fundamental papel asignado al Estado en el pensamiento institucional tradicional, en la ciencia política contemporánea descrita por March y Olsen la política depende de la sociedad.

Así mismo, el *reduccionismo* identificado por March y Olsen se refiere a que tanto el enfoque conductista como el de elección racional tienden a reducir el comportamiento colectivo al comportamiento individual, y mencionan:

*La creencia central es que los resultados en el nivel colectivo dependen sólo de las complejidades de las interacciones entre los actores individuales, que los conceptos que sugieren un comportamiento autónomo en el nivel colectivo son sin duda superfluos y probablemente perjudiciales<sup>30</sup>.*

---

<sup>28</sup> March, J. y Olsen, J., "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, no. 78, 1984

<sup>29</sup> *Ibidem.*, p. 738.

<sup>30</sup> March, J. y Olsen, J. *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press, 1989, p. 4.

Para los autores, esta “creencia central” descompone el comportamiento colectivo en sus componentes más pequeños y, por lo tanto, no deja espacio para ningún tipo de impacto que considere las estructuras mayores de la sociedad y la organización política.

El *utilitarismo* de March y Olsen se vincula con la tendencia a valorar las decisiones por lo que ellas producen para el individuo, en lugar de considerar que representa cierto valor intrínseco y propio. El utilitarismo se vincula más claramente con el enfoque de la elección racional que con el conductismo, puesto que actuar dentro de una estructura institucional implica asumir compromisos con valores diferentes de los personales y tiene un marcado elemento normativo.

Por último, March y Olsen sostuvieron que la ciencia política contemporánea se caracterizaba por el *instrumentalismo*, es decir, el dominio de los resultados sobre el proceso, la identidad y otros importantes valores sociopolíticos. En otras palabras, se analiza la vida política como si simplemente actuara a través del sector público y no se le considera una compleja interacción de símbolos, valores y hasta aspectos emotivos del proceso político.

Con base en estas críticas de la ciencia política de la época, March y Olsen propusieron crear un Nuevo Institucionalismo, el cual reemplazaría las principales características de la ciencia política por una concepción que coloca la acción colectiva en el centro del análisis. Los autores esperaban que la relación entre las colectividades políticas y su entorno socioeconómico debe ser una relación recíproca, en la que la política tenga la opción de moldear la sociedad, y la sociedad de moldear la política, con una concepción de la política más institucional y de facetas múltiples.

Establecido lo anterior, debe quedar asentado, lo que quizás parezca una obviedad, pero es el punto central para el entendimiento de nuestra construcción teórica: en este enfoque, el énfasis se centra en las instituciones. Esto se expresa en la idea

de que los factores institucionales son los puntos de partida más adecuados para el análisis social.

Los individuos siguen siendo actores importantes, pero es más esclarecedor y conveniente comprender los marcos institucionales (valores, incentivos, patrones de interacción, castigos, entre otros) dentro de los cuales operan, pues las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la vida social.

Un rasgo importante es que las instituciones tienen una lógica de lo “adecuado”, que influye sobre el comportamiento, y no una lógica del “consecuencialismo”, es decir que, si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, estos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias de ello.

Los comportamientos serán intencionales, pero no voluntarios cuando los individuos se encuentren motivados por los valores de sus instituciones, en otras palabras, los individuos harán elecciones conscientes, pero esas elecciones estarán determinadas por los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes.

En este sentido, la institución define un conjunto de expectativas de comportamiento para individuos ubicados dentro de la institución, y luego refuerza el comportamiento adecuado para el rol y sanciona el inadecuado, por lo que será preciso que existan mecanismos de imposición para tratar los inevitables casos de desacato, pero casi siempre y para la mayoría de las decisiones, las rutinas bastarán para generar un desempeño “adecuado”.

En el nuevo institucionalismo se sostiene que las instituciones crean grandes regularidades en el comportamiento humano, pues en la práctica, las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de reducir (pero no

eliminar) la incertidumbre que domina gran parte de la vida social. Esta reducción de la incertidumbre hace más factible la predicción y facilita la explicación social.

En esta relación compleja entre constreñimientos formales e informales se crean relaciones simbióticas entre los actores y las instituciones mismas, al grado de que incluso los objetivos de los actores resultan modelados por el entorno institucional. De ahí la estabilidad de los entramados de reglas, que muchas veces subsisten a grandes crisis, a pesar de su ineficiencia relativa<sup>31</sup>.

Las sociedades tienden a reproducir sus instituciones precisamente porque se trata de conjuntos de reglas largamente conocidos y repetidos. Las maneras en las que las sociedades aprenden a resolver sus problemas de cooperación y competencia y a reducir las incertidumbres intrínsecas en sus intercambios constituyen *tecnologías sociales*<sup>32</sup>.

Pero, ¿cómo cambian las instituciones? Es en este punto donde parece más eficaz la teoría de la elección racional, tal como la conciben North o Tsebelis. El punto de partida para entender el cambio, desde esta perspectiva, es el tipo de actores que existen en la sociedad y la relación que establecen con su entorno institucional.<sup>33</sup>

En el cambio institucional, North menciona que éste delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y, al mismo tiempo, es la clave para entender el cambio histórico<sup>34</sup>, y el cambio institucional adquiere relevancia dado que las instituciones resultan soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva pues existen fundamentalmente para reducir estos costes entre individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Romero, Jorge Javier, p. 36.

<sup>32</sup> Eggertsson, 2005.

<sup>33</sup> Romero, Jorge Javier, *Estudio Introductorio*, p. 21.

<sup>34</sup> North, 1990, p. 3.

<sup>35</sup> Romero, *Ibidem*, p. 27.



De esta manera, una de las explicaciones que dan origen al cambio institucional es la que North menciona que ocurre “por la percepción de los emprendedores de las organizaciones políticas y económicas de que las cosas podrían marchar mejor si el entramado institucional fuere alterado en algún grado”<sup>36</sup>; por ello, los cambios institucionales dependen en gran medida de la capacidad de negociación, influencia, sensibilización y conciliación de los actores.

En general, los cambios institucionales son una acumulación de cambios marginales, pues las instituciones como agregados históricos arraigados en la sociedad, suelen tener diferentes resistencias a las modificaciones de patrones o reglas del juego establecidas.

Sin embargo, que el cambio institucional tenga un carácter fundamentalmente incremental no quiere decir que no existan momentos de ajuste intenso en las reglas del juego, situaciones en las cuales los actores decidan involucrarse en un proceso de cambio institucional.

En este sentido, las instituciones no deben ser consideradas solamente como constreñimientos heredados que limitan la acción de los actores, sino que también son objeto de cambio a partir de la actividad humana, pues si bien los equilibrios estables en los entramados se alcanzan de manera gradual y acumulativa, el motor de los cambios está en la voluntad de modificar las reglas del juego que los empresarios políticos generan como producto de la necesidad de modificar sus costes de transacción, o como resultado de cambios en sus preferencias o en sus recursos<sup>37</sup>.

También es preciso indicar que las instituciones no son, ni necesaria ni frecuentemente, diseñadas para ser socialmente eficientes; al contrario, por lo general —al menos las reglas formales— son creadas para servir a los intereses de

---

<sup>36</sup> North, 1990, p. 8

<sup>37</sup> Romero, *Ibidem*, p. 36

aquellos con el poder de negociación suficiente para desarrollar nuevas reglas. Toda institución es imperfecta en cierto grado, pues tiende a beneficiar a aquellos con el poder para diseñarla y obligar a su cumplimiento. Por lo demás, la selección de instituciones está limitada por las estructuras disponibles y el conocimiento y la ideología de aquellos con el poder de desarrollar las reglas<sup>38</sup>:

Los mecanismos para filtrar los arreglos sociales, cuando existen, tienden a seleccionar sólo entre las estructuras disponibles (y frecuentemente imperfectas), y el criterio de selección no siempre es la eficiencia económica<sup>39</sup>.

Otro de los enfoques que nos permiten entender los procesos de cambio institucional es el de Krasner, que se refiere al “equilibrio interrumpido periódicamente”<sup>40</sup> (*punctuated equilibrium*). Bajo este enfoque las instituciones, que se caracterizan por largos períodos de estabilidad, periódicamente son *punteadas* por crisis que traen consigo cambios institucionales relativamente abruptos, después de los cuales se restablece la estabilidad institucional.

Los arreglos institucionales ayudan a explicar los resultados políticos durante los períodos de estabilidad institucional, ya que estos arreglos estructuran el conflicto político de diferentes maneras. En esta óptica, las crisis institucionales derivan siempre de cambios en el ambiente exterior; esas crisis pueden provocar el quiebre de las viejas instituciones y este quiebre precipita un intenso conflicto político en torno al perfil del nuevo arreglo institucional.

A su vez, el análisis de instituciones implica el conocimiento no sólo de las reglas del juego, sino también de los jugadores, quienes serán los actores que habrán de desempeñar el papel activo a través de su participación en el cambio institucional.

---

<sup>38</sup> Romero, *Ibidem*, p. 36.

<sup>39</sup> Eggertsson, 2005, p. 2

<sup>40</sup> Romero, *Ibidem*, p. 42.

Los *emprendedores* son líderes capaces de diseñar la estrategia de adaptación que debe adoptar una organización, ya sea ésta económica, política o social, en determinado contexto. Estos emprendedores constituyen lo que conocemos como élites: grupos de personas que, por su posición estratégica en organizaciones poderosas, tienen la posibilidad de influir en los resultados de la política nacional frecuente y sustancialmente. Las élites están formadas por los principales tomadores de decisiones en las organizaciones políticas, gubernamentales, económicas, militares, profesionales, de comunicaciones o culturales más grandes o con más recursos de una sociedad<sup>41</sup>.

Por ello, la clave para entender el proceso de cambio es la intencionalidad de los jugadores de promover el cambio institucional y su comprensión de los problemas. A lo largo de la historia y en el mundo actual el crecimiento económico ha sido episódico ya sea porque las intenciones de los jugadores no han sido coincidentes con el bienestar social o porque la comprensión de los jugadores de los problemas ha sido tan imperfecta que las consecuencias se han desviado radicalmente de las intenciones<sup>42</sup>.

Por otro lado, en cuanto al diseño institucional, existe la posibilidad de que las instituciones sean el resultado de actividades intencionales que se desencaminan, derivados de ciertas acciones deliberadas que se superponen entre sí, de intenciones mal dirigidas o, simplemente de un error.<sup>43</sup> El origen sigue siendo intencional en la forma, aunque el resultado no lo sea.

Generalmente no existe un único diseño ni un único diseñador, sino que se trata de una gran cantidad de intentos localizados de diseño parcial que se superponen entre sí. Robert Goodin explica que más allá de hablar de “diseños institucionales”, se

---

<sup>41</sup> Burton, Gunther y Higley, 1992, p. 8.

<sup>42</sup> North, 2006, p. 201.

<sup>43</sup> Merton, Robert, “The unintended consequences of purposive social action”. *American Sociological Review*, 1, 1936, p. 898.

puede hablar de diseño en tres campos diferentes: diseño de políticas, de mecanismos y de sistemas completos<sup>44</sup>.

En cuanto al diseño de *políticas*, se considera como éste a la generación de opciones de política: la concepción de nuevas soluciones a través de la combinación de la recopilación y la innovación, donde a menudo el tema central es la factibilidad.

Por otro lado, en cuanto al diseño de *mecanismos*, se considera que el propósito es la prescripción de mecanismos para la asignación de recursos en general, donde el principal problema radica en la adecuada integración de los aspectos de la información y los incentivos<sup>45</sup>.

Por último, acerca del diseño de *sistemas*, se refiere principalmente a temas de amplia transcendencia en diferentes dimensiones. Se reflexiona sobre contextos más diversos, se analizan las distintas fuerzas en juego y todas las interacciones complejas entre sí, y se evalúan los impactos y consecuencias que todas estas interacciones pueden tener sobre lo que se considera valioso o no valioso respecto de los resultados sociales.

En este sentido, parece hacerse siempre referencia, esencialmente, a una idea de “justa correspondencia” entre el objeto construido o diseñado (políticas, mecanismos, sistemas) y el contexto más amplio en el cual se inserta, así como a los actores que participan en su diseño.

Estos actores son esenciales para la comprensión de las transformaciones o cambios institucionales, sobre todo cuando se analizan desde una perspectiva integral, considerando sus redes de afiliación, de pertenencia, así como sus

---

<sup>44</sup> Goodin, Robert, *Las instituciones y su diseño*, en Goodin, Robert (comp.), “Teoría del diseño institucional”, Editorial Gedisa, España, 2003, p. 49.

<sup>45</sup> Hurwicz, Leonid, “The design of resource allocation mechanisms” en Kenneth, Arrows y Hurwicz, Leonid (comps.), *Studies in Resource Allocation Processes*, Cambridge, University Press, 1997, p. 56.

intereses, perspectivas, aspiraciones, sus propuestas de solución, distinguiendo el entramado institucional en el cual se desenvuelven.

### **1.3. Proceso de Formulación de Políticas.**

La construcción de políticas públicas en sistemas democráticos, implica una serie de procesos interrelacionados entre sí, con una dependencia mutua y una compleja interacción entre diferentes actores, así como un entramado institucional que unidos permiten la creación y diseño de instituciones públicas.

Concretar una determinada “reforma de política” es un proceso que involucra a muchos actores a través de las varias fases del proceso de formulación de políticas. Se requieren acciones específicas de parte de los agentes económicos, políticos y sociales y por lo tanto se necesitan diversas formas de cooperación, y confianza en la durabilidad de la política, y otras características<sup>46</sup>.

El Proceso de Formulación de Políticas (PFP) engloba todo el procedimiento de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. El PFP se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los diferentes actores políticos.

En este proceso de negociación, existen diferentes elementos que es preciso considerar cuando se pretende generar o reformar determinada política pública en los sistemas democráticos, porque de ellos dependerá el éxito o el fracaso de las negociaciones, y, por ende, el resultado expresado como política pública.

Los PFP se llevan a cabo en diferentes escenarios, en los cuales participan diferentes actores, quienes pueden provenir de diferentes sectores, ya sean políticos, económicos o sociales, adheridos al ámbito del Estado o del ámbito privado, y además persiguen diferentes visiones, intereses, aspiraciones y motivaciones.

---

<sup>46</sup> “Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas”, en La política de las políticas públicas, Banco Interamericano de Desarrollo, Informe 2006.

A su vez, estos participantes del proceso interactúan en diversos escenarios que pueden ser formales (el Congreso, Gabinete) o informales (la calle, a puerta cerrada), siguiendo procedimientos o reglas del juego que pueden o no estar legalmente establecidos, pero que de acuerdo con los fines que se persiguen, logran facilitar o impedir la realización de las negociaciones.

El comportamiento de los actores políticos en estos intercambios, así como la naturaleza misma de los intercambios, dependen de las preferencias y de los incentivos de los actores, así como también de las restricciones que estos enfrentan. También dependen de las expectativas de esos actores con respecto al comportamiento de otros jugadores.<sup>47</sup>

A su vez, el comportamiento de los actores políticos (que depende de las funciones que desempeñan, de sus incentivos y de las restricciones que enfrentan) está a su vez determinado por el funcionamiento de las instituciones políticas y por las reglas institucionales más básicas que definen los papeles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos, es decir, el entramado institucional en el cual se desenvuelven es pieza clave en el entendimiento del PFP.

Es aquí donde el PFP, así como las políticas o instituciones que generan y reforman, adquiere complejidad, pues en dicho proceso confluyen múltiples actores, con diversas facultades, horizontes e incentivos, interactuando en diferentes escenarios y existen diferentes reglas de interacción que pueden influenciar la forma en que se juega el juego y, por ende, determina la manera de adoptar decisiones y la política resultante.

Estas razones hacen que sea imposible comprender enteramente dichos procesos si se pone atención solamente en unas pocas características institucionales, se requiere una visión integral y un estudio que considere el marco institucional en

---

<sup>47</sup> Ídem.

forma sistémica, que tome en cuenta las múltiples dimensiones institucionales clave, así como todos los elementos que componen al sistema.

Por otro lado, en cuanto al acuerdo de cambio negociado, se parte de la situación en la que quienes forman parte de una disputa: 1) se agrupan en coaliciones formadas por individuos con creencias e intereses similares, 2) a menudo interpretan la misma información de maneras muy diferentes, 3) desconfían de la habilidad de los opositores de negociar de manera justa y cumplir sus promesas, y 4) desconfían de la capacidad de sus oponentes para comprender, y mucho menos para reconocer como legítimos, sus propios objetivos e intereses<sup>48</sup>.

En este sentido, se deben considerar diferentes perspectivas para lograr sortear estas situaciones, a través de diferentes mecanismos o respuestas de acuerdo con los objetivos y situaciones que requieran fomentar el cambio de política pública.

Estas respuestas pueden dirigirse mediante incentivos para negociar, debido a que el estancamiento o la conservación del status quo son inaceptables. También es posible mediante liderazgos que faciliten el cambio o a través de financiamiento. Una condición necesaria para llegar a un acuerdo es que los participantes generen confianza en sus oponentes para escuchar atentamente sus opiniones, buscar compromisos mutuamente aceptables y cumplir sus promesas. Esto requiere tiempo, esfuerzo y reglas de proceso cuidadosamente elaboradas que promuevan un trato justo y respetuoso de todos los participantes.

Aquí se han examinado algunos de los elementos teóricos-conceptuales que analizan las características generales de la formulación de políticas públicas, sin embargo, en el análisis político existe el bien conocido principio de “cada política tiene su propia política”. Esto es así porque el conjunto de actores e instituciones pertinentes en cada caso, así como la naturaleza de los acuerdos requeridos para

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 205.



la creación o reforma de la política, pueden diferir de un sector a otro, o de una política a otra.

#### 1.4. Marco de Coaliciones Promotoras.

El Marco de Coaliciones Promotoras (MCP) es un modelo que busca explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas. Se centra en el papel que pueden jugar los aspectos cognitivos: las ideas, los valores, las creencias, el aprendizaje, el conocimiento, entre otras. Fue ideado originalmente por Paul A. Sabatier, en la segunda mitad de los años ochenta, posteriormente desarrollado junto con Hank C. Jenkins-Smith y perfeccionado a través del tiempo debido a su utilización empírica en el análisis de políticas públicas.

El MCP parte de las siguientes premisas: a) la consideración de *subsistemas de políticas* como unidades de análisis, de naturaleza intergubernamental e incluyen una amplia variedad de actores<sup>49</sup>; y b) la conceptualización de las políticas públicas como *sistemas de creencias*.

Esto último es fundamental pues es el instrumento a través del cual el MCP incorpora las ideas al análisis de las políticas. Se basa en la presunción de que las personas se involucran en política, al menos en parte, para trasladar sus sistemas de creencias a la política pública, y permite detectar con precisión el cambio.<sup>50</sup>

El objeto de estudio del MCP es el cambio en las políticas públicas. Se argumenta que existe cambio si se producen transformaciones en el *sistema de creencias* que llamamos política pública. Más concretamente, hablaremos de cambio mayor cuando afecte a los aspectos nucleares de la política, y menor cuando se presente entre los aspectos secundarios.

---

<sup>49</sup> No sólo funcionarios, legisladores e integrantes de grupos de interés, sino también a periodistas, investigadores, y analistas de políticas que jueguen papeles importantes en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas públicas.

<sup>50</sup> Martínón, Ruth, "Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras", en *Documentos de Trabajo "Política y Gestión" 3/2005*, Universidad Carlos III de Madrid, España, 2005, pp. 6-7.

Para explicar el cambio en las políticas, el MCP centra su atención en dos tipos de procesos: primero, cómo las coaliciones dentro del subsistema intentan trasladar los aspectos del núcleo de la política y los aspectos secundarios de sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales, a través del incremento de sus recursos y del aprendizaje orientado a las políticas; y, segundo, cómo las perturbaciones externas, del sistema global, afectan a los recursos y constricciones de los actores del subsistema (*véase cuadro 1.1*).

Por lo tanto, se considera que, para analizar el cambio en las políticas, es fundamental distinguir el *subsistema de la política* (definido por los actores que provienen de una variedad de organizaciones públicas y privadas, y que están implicados activamente en un problema o cuestión de política) del sistema político global en el que se inserta el subsistema de la política en cuestión.

El cambio en las políticas públicas no es resultado, simplemente, de la competición entre diversos intereses, de modo que los recursos financieros y las normas institucionales jueguen un papel fundamental.

Los cambios en los aspectos nucleares de una política son, generalmente, el resultado de perturbaciones en factores no cognitivos externos al subsistema, tales como las condiciones macroeconómicas o el ascenso de una nueva coalición gobernante en el sistema, porque plasmar los sistemas de creencias en las políticas públicas requiere recursos y oportunidades.<sup>51</sup>

La idea básica es que tales perturbaciones son una oportunidad para dichos cambios, pero los mismos no se producirán si la oportunidad no es hábilmente explotada por los proponentes del cambio.

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 8.

Dentro del *subsistema de política*, el MCP agrega a los actores en *Coaliciones Promotoras* definidas como los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras.<sup>52</sup> Son todos aquellos que pueden jugar un papel importante tanto en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas, como en su formulación e implementación.

Sin embargo, no todos los actores que se pueden encontrar en un subsistema de política pertenecen a algunas de las coaliciones promotoras del mismo. Destaca el papel de los *policy brokers* o “intermediarios de la política”, expertos o burócratas, que tienen ciertas competencias que ofrecer o a los que les preocupa, principalmente, mantener el nivel del conflicto político dentro de límites aceptables y poder alcanzar alguna solución razonable al problema<sup>53</sup>.

El número de coaliciones promotoras que se pueden encontrar en un subsistema de política varía, sin embargo, en la mayoría de los casos, habrá de dos a cuatro coaliciones importantes.

En este sentido, debido a que los actores que integran las coaliciones promotoras comparten un conjunto de creencias básicas (los fines de la política más percepciones causales o de otro tipo) buscan realizarlas, es decir, trasladarlas a los programas públicos, influyendo en el comportamiento de múltiples instituciones gubernamentales a lo largo del tiempo.

Para esto, las coaliciones actúan en una multiplicidad de escenarios: parlamentos, gobiernos, agencias administrativas y tribunales, a todos los niveles relevantes de gobierno. Utilizan diversos instrumentos: la alteración de las reglas y presupuestos de los organismos públicos, el cambio del papel que juegan los personajes clave, el

---

<sup>52</sup> Sabatier, P. A. y H. Jenkins-Smith, “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en P. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, p. 130.

<sup>53</sup> Martínón, Ruth, *Op. Cit.*, p. 9.

cambio en la opinión pública; o la alteración de la población objetivo directo a la que se dirige el comportamiento del grupo a través de manifestaciones o boicots; o el intento de alterar gradualmente las percepciones de una diversidad de actores a través de la investigación y el intercambio de información.<sup>54</sup>

Mientras los sistemas de creencias determinarán la dirección en la cual una coalición promotora (o cualquier otro actor político) buscará modificar los programas gubernamentales, su capacidad para hacerlo dependerá especialmente de sus recursos, y "aunque las coaliciones buscarán incrementar sus recursos, el modelo de las coaliciones promotoras argumenta que los cambios mayores en la distribución de recursos, normalmente serán el producto de hechos externos al subsistema y realmente alejados de las actividades de las coaliciones del subsistema"<sup>55</sup>.

En cuanto a la coordinación interna de las coaliciones, para la comprensión de la formación y duración de éstas, deben ser considerados otros aspectos, además de las creencias compartidas, porque la cooperación encuentra múltiples obstáculos, más aún cuando se enfrenta a las diferencias institucionales existentes entre un legislador, un periodista, un director de un grupo de interés material o un académico.

Se distingue entre cooperación fuerte y cooperación débil. La primera requiere el desarrollo de un plan común de acción, la comunicación de dicho plan, el control del cumplimiento por parte de los miembros y el castigo en caso de incumplimiento.

La coordinación débil, requiere sólo que los miembros potenciales de una coalición estén pendientes del comportamiento de los demás y modifiquen el suyo propio para hacerlo complementario. En la medida en que se asume que los actores

---

<sup>54</sup> Martínón, Ruth, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>55</sup> Sabatier, Paul A., "Policy Change over a Decade or more", en P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press. 1993, p. 29.

comparten las creencias del núcleo de la política y, generalmente, confían unos en otros, tales alteraciones no deberían ser difíciles.

Por otro lado, la definición de coalición promotora obliga a identificar cómo se conjuga la pertenencia a la misma con la condición de miembro de determinada organización o institución. En este sentido, las creencias se clasifican en congruentes, divergentes y sin relación; y la interdependencia se divide entre competitiva y simbiótica.

De este modo, dos actores con creencias congruentes e interdependencia simbiótica, serán miembros de la misma coalición y la coordinación será relativamente fácil. Por el contrario, cuando dos actores tienen creencias divergentes e interdependencia competitiva, serán miembros de diferentes coaliciones. Lo interesante es cuando actores con creencias congruentes tienen una interdependencia competitiva (consideran que entonces serán miembros de la misma coalición, pero tendrán conflictos de tipo distributivo dentro de la coalición); o cuando dos actores tienen creencias divergentes, pero son simbióticamente interdependientes (serán miembros de coaliciones distintas, pero caracterizados por su moderación y el afán de despolitizar sus interdependencias).<sup>56</sup>

Esto sirve para identificar: 1) la fuerza de los miembros de la coalición (creencias congruentes e interdependencias simbióticas); 2) los miembros de los conflictos distributivos (creencias congruentes, pero interdependencias competitivas); y, 3) los miembros moderados (creencias congruentes, pero interdependencias simbióticas con los miembros de la coalición opositora).

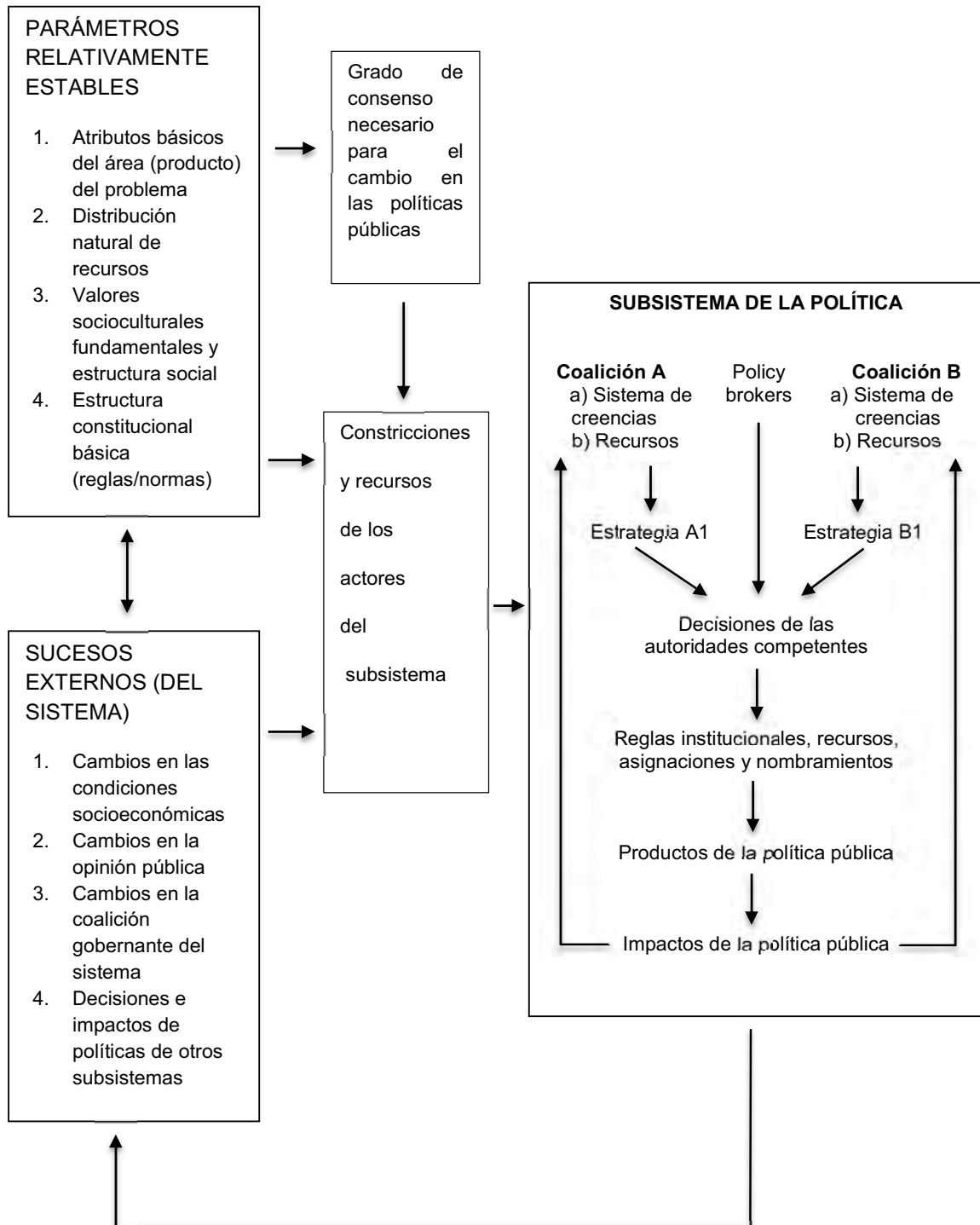
El MCP considera que dentro del subsistema los actores que pueden agregarse en un número de coaliciones promotoras pueden provenir de diversas organizaciones públicas y privadas, de todos los niveles de gobierno, en la medida en que pueden

---

<sup>56</sup> Martínón, Ruth, *Op. Cit.*, p. 15.

compartir unas mismas ideas acerca de la política y muestran un grado nada trivial de actividad coordinada a lo largo del tiempo.

**Cuadro 1.1 El Marco de Coaliciones Promotoras**



Fuente: Sabatier, *Op. Cit.*, 1999, p. 149.



Con respecto a los *sistemas de creencias*, en el MCP éstos son concebidos como conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, percepciones sobre el estado del mundo (incluyendo la magnitud del problema), percepciones sobre la eficacia de los instrumentos, etcétera. Son las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas.

El concepto de sistema de creencias se usa como la plantilla sobre la cual se mide el cambio, tanto respecto a las creencias de las diferentes coaliciones como el contenido real de la política pública. La posibilidad de colocar creencias y políticas sobre la misma plantilla suministra una herramienta para apreciar la influencia de varios actores a lo largo del tiempo, y, particularmente, el papel de la información más o menos técnica sobre el cambio en las políticas.

Respecto a la estructura de los sistemas de creencias, encontramos que están organizados de forma tripartita y jerárquica<sup>57</sup>: en primer lugar, un núcleo profundo que incluye creencias normativas y ontológicas básicas, tales como la valoración relativa de la libertad individual versus la igualdad social, que opera virtualmente a lo largo de todos los dominios de políticas. La familiar escala izquierda/derecha opera en este nivel.

En segundo lugar, están las creencias del núcleo de la política, que representan compromisos normativos y percepciones causales básicos de la coalición a lo largo de un subsistema o dominio de política completo. Incluyen prioridades de valor fundamentales, tales como la importancia relativa del desarrollo económico versus protección medioambiental; percepciones básicas concernientes a la seriedad general del problema y sus principales causas; y estrategias para realizar valores nucleares dentro del subsistema, tal como la división apropiada de autoridad entre

---

<sup>57</sup> *Ibidem.*, p. 19-20.

gobiernos y mercados, el nivel de gobierno más apropiado para llevar el problema, y los instrumentos básicos de la política que deben usarse.

Como ya vimos, se asume que las creencias del núcleo de la política son el aglutinador fundamental de las coaliciones porque ellos representan los compromisos empíricos básicos en el dominio de especialización de las élites de la política pública.

Por último, se consideran los aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición, que comprenden un largo conjunto de creencias más estrechas (es decir, que no abarcan todo el subsistema) concernientes a la seriedad del problema, la importancia relativa de diversos factores causales en escenarios específicos, preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o repartos presupuestarios, el diseño de instituciones específicas, y las evaluaciones de la ejecución de los diversos actores.

Las presunciones sobre las que se asienta esta estructura son, por un lado, el tratamiento que se considera que hay que dar a las élites; y, por otro, el modelo de individuo que ha ido configurando el MCP a lo largo de su evolución.

Se considera que los subsistemas están compuestos por las élites de las políticas más que por los miembros del público en general, de modo que se puede considerar que la mayor parte de los actores tiene un sistema de creencias relativamente complejo e internamente consistente respecto al área de la política pública de su interés. Son las élites las que dedican una gran cantidad de tiempo a discutir temas relativamente técnicos tales como la magnitud del problema, los efectos de las políticas pasadas y las probables consecuencias futuras de las alternativas de la política pública.

El *modelo de individuo* y, por tanto, la relación entre intereses y aspectos cognitivos o creencias del MCP, en un principio esbozado muy someramente, ha sido en gran

medida modificado, ganando en precisión, a partir de las críticas y aportaciones de otros autores, además de la misma evidencia empírica.

Se niega explícitamente la visión de que los actores están principalmente motivados por su interés en el corto plazo, de ahí que se niegue también la idea de que las coaliciones de conveniencia dominen el proceso de elaboración de políticas. Si este modelo usa los sistemas de creencias, más que los 'intereses', como su punto central, es porque considera que las creencias son más inclusivas y más verificables que los intereses, porque los modelos de éstos deben identificar un conjunto de indicadores de los medios y realizaciones necesarias para alcanzar los fines, que son parte de los sistemas de creencias.<sup>58</sup>

Sin embargo, se asume que los actores son instrumentalmente racionales, esto es, que buscan usar información y otros recursos para alcanzar sus fines; el MCP asume que los fines son generalmente complejos y que la capacidad de un individuo para percibir el mundo y procesar la información se ve afectada por sesgos y constricciones cognitivos.

Los actores se conducen de acuerdo a un conjunto de fines orientados a la política, que incluyen prioridades de valor y concepciones sobre el bienestar de aquellos sobre quienes debe descansar su principal preocupación. Por tanto, las creencias más importantes son las del núcleo de la política (las que se refieren al subsistema en su totalidad), porque son más obvias para el individuo que las creencias del núcleo profundo; y, porque sirven como guías más eficaces para el comportamiento, que las preferencias más específicas de los aspectos secundarios.

---

<sup>58</sup> “Mientras los modelos de sistema de creencias pueden así incorporar intereses propios y organizacionales, también permiten que los actores establezcan fines en formas bastante distintas (por ejemplo, como resultado de la socialización) y, de este modo, son más inclusivos. Además, personalmente, tengo grandes dificultades para especificar a priori un conjunto de intereses claro y falsable para la mayoría de los actores que encuentro en los conflictos de políticas. En su lugar, parece preferible permitir que sean los actores los que indiquen sus sistemas de creencias (a través de cuestionarios y análisis de contenido de documentos) y, después, examinar empíricamente, en qué medida éstas cambian a lo largo del tiempo” (Sabatier, 1987, p. 664).

Se asume también que la capacidad de los actores para procesar y analizar información es limitada. Los autores del MCP también están de acuerdo con la *prospect theory*, según la cual los actores dan más peso a las pérdidas que a las ganancias, de modo que recuerdan más los fracasos que las victorias. Esto conlleva la tendencia de los actores de las políticas públicas, particularmente en situaciones que incluyen conflicto frecuente, a ver a sus opositores como más poderosos de lo que probablemente son.

Por último, se les da importancia a las *teorías de la atribución y disonancia cognitiva*, según las cuales, en los temas relevantes, las percepciones de los actores, las experiencias nuevas, se ven fuertemente filtradas por sus creencias normativas y perceptivas preexistentes, de modo que éstos constituyen una lente a través de la cual los actores perciben el mundo.

De este modo, los actores tienden a aceptar la información que confirma las creencias existentes y a evitar la información disonante. “Este hecho es más cierto para las creencias del núcleo de la política que para los aspectos secundarios”.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Sabatier, Paul A. “An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein”, en *Policy Sciences*, Vol. 21, No. 2/3, 1998, p. 117.

**Cuadro 1.2 Estructura de los sistemas de creencias de las élites de las políticas públicas**

	<b>Núcleo Profundo</b>	<b>Núcleo de la política</b>	<b>Aspectos Secundarios</b>
<b>Características Definitorias</b>	Axiomas normativos fundamentales y ontológicos	Posiciones en la política fundamentales, concernientes a las estrategias básicas para la consecución de valores nucleares dentro del subsistema	Decisiones instrumentales e investigaciones informativas necesarias para la implantación del núcleo de la política
<b>Extensión</b>	A lo largo de todos los subsistemas de políticas	En todo el subsistema	Generalmente, sólo en parte del subsistema
<b>Susceptibilidad al Cambio</b>	Muy difícil	Difícil, pero puede ocurrir	Moderadamente fácil
<b>Componentes Ilustrativos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La naturaleza humana               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Inherentemente malo vs socialmente redimible</li> <li>b) Parte de la naturaleza vs dominio sobre la naturaleza</li> <li>c) Egoístas intolerantes vs contractualistas</li> </ol> </li> <li>2. Prioridad relativa de varios valores últimos: libertad, seguridad, poder, conocimiento, salud, amor, belleza, etc.</li> <li>3. Criterios básicos de distribución de la justicia: ¿el bienestar de quién es importante? El peso relativo de uno mismo, el grupo primario, todo el mundo, generaciones futuras, otras especies, etc.</li> <li>4. Identidad sociocultural (p. e. de etnia, religión, género, profesión)</li> </ol>	<p><i>Preceptos normativos fundamentales:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Orientación sobre las prioridades de valor básicas</li> <li>2. Identificación de grupos u otras entidades cuyo bienestar es de la máxima preocupación</li> </ol> <p><i>Preceptos con un componente empírico sustancial:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Sobre todo, la seriedad del problema</li> <li>4. Causas básicas del problema</li> <li>5. Distribución adecuada de autoridad entre gobierno y mercado</li> <li>6. Distribución adecuada de autoridad entre</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seriedad de aspectos específicos del problema en espacios específicos</li> <li>2. Importancia de los diversos nexos causales en diferentes espacios y a lo largo del tiempo</li> <li>3. La mayoría de las decisiones referidas a las reglas administrativas</li> <li>4. Información referida a la puesta en marcha de programas específicos o instituciones</li> </ol>

		<p>los niveles de gobierno</p> <p>7. Prioridad respecto a los diversos instrumentos políticas públicas (p. e. regulación, seguros, educación, pagos directos, créditos fiscales)</p> <p>8. Método de financiación</p> <p>9. Capacidad de la sociedad para resolver el problema (p. e. competición de suma cero vs potencial para la mutua adaptación; pluralismo tecnológico vs cargos electos)</p> <p>10. Participación del público vs expertos vs cargos electos</p>	
--	--	--	--

Fuente: Sabatier, *Op. Cit.*, 1998, p. 113.

## Conclusiones.

La discusión teórica que se ha presentado en este capítulo permite establecer la forma en que se habrán de entrelazar los conceptos, la utilidad que tienen, la importancia que ostentan y la forma en que habrán de ser plasmados en el contexto empírico.

Para alcanzar los objetivos de la investigación, los principios del MCP son fundamentales debido a la visión amplia e integradora que contempla, dando centralidad a las ideas, valores, creencias, y conocimiento. Con base en ello, y los factores que resalta el MCP, se pretende explicar la forma en que se produjo el cambio en la política pública.

Los aspectos fundamentales de las MCP que permiten vislumbrar cómo se dan los cambios en las políticas tales como el *sistema de creencias*, el *subsistema de la política*, perturbaciones externas, el número de coaliciones promotoras, o los *policy brokers*, son utilizados para examinar y contrastar las postulaciones teóricas con las evidencias empíricas y resaltar los hallazgos relevantes en el transcurso.

De igual forma, al colocar a las élites en el centro de las coaliciones promotoras de los cambios de política pública, nos permite analizar los tipos de élites existentes, así como la forma en que incidieron en el cambio, los mecanismos y recursos utilizados, las ideas centrales, así como las preferencias que consiguieron incorporar en el diseño de la política pública. Esto se logra sintetizar, categorizar y examinar a través del MCP.

También las formas en que se ejerce el poder, se movilizan recursos y se incide en la formulación de instituciones son piezas clave en la realización de la investigación y su constatación empírica es elemental para conseguir los objetivos que se han fijado.

A su vez, en este transcurso es imprescindible retomar las discusiones teóricas sobre las *instituciones* y el *proceso de formulación de políticas*, elementos que conforman el análisis central de nuestra investigación, con el propósito de brindar relevancia a las reglas formales e informales que permitan identificar con mayor claridad aquellas modalidades de diseño, cambio y aplicación de las políticas públicas.

Estas herramientas darán precisamente la solidez teórica al examen de la realidad que se pretende llevar a cabo al entrelazar entre sí los conceptos clave, y al mismo tiempo con la parte empírica, de modo que se contraste y aporte conocimiento específico sobre cómo las élites inciden en el proceso de creación de instituciones en nuestro país.



## 2. El Sistema Nacional Anticorrupción: contexto, propuestas y creación.

### 2.1. El problema de la corrupción.

Antes de revisar las modificaciones legales que se efectuaron para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, veremos el problema que precisamente pretendía atender: la corrupción.

En principio, es necesario identificar a que nos referimos cuando hablamos de corrupción. El concepto de corrupción es relativamente complejo de definir, así como colocarlo adecuadamente en un campo semántico específico.

Esta complejidad radica en diferentes factores, entre éstos se encuentra que la corrupción habla de una multiplicidad de conductas que no siempre están claramente definidas; y también que son conductas que se realizan en la opacidad a través de varios mecanismos clandestinos, dificultando así su identificación precisa.

Muchos organismos, tanto nacionales como internacionales, han construido distintas definiciones de la corrupción. De acuerdo con el *Banco Mundial*<sup>60</sup> la corrupción es el ofrecimiento, entrega, recepción o solicitud, en forma directa o indirecta, de cualquier cosa de valor, con objeto de influir de manera inapropiada en las acciones de otra parte. En un sentido similar, *Transparencia Internacional* sostiene que la corrupción es el abuso del poder encomendado para la obtención de beneficios privados<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Banco Mundial. *What is Fraud and Corruption?* 2016, en:

<http://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/what-is-fraud-and-corruption>

<sup>61</sup> Transparencia Internacional. *Corruption Perception Index*, 2016, en <http://www.transparency.org/cpi2016>

Como se puede ver, en estas definiciones la corrupción remite a elementos como el beneficio privado o el abuso de poder, en detrimento del interés colectivo, sin ser claras o específicas sobre lo qué es la corrupción.

Por otro lado, una construcción teórica llamada “*Enfoque de la Corrupción Estructural (ECE)*”<sup>62</sup> señala que la corrupción puede ser representada como *abuso de poder más impunidad menos participación ciudadana* ( $c = ap + i - pc$ ).

Dentro del ECE los elementos centrales son el *abuso de poder* y los *procesos de dominación subyacentes*. La corrupción no sólo implica el enriquecimiento ilícito y aislado de ciertos servidores o funcionarios públicos, sino que emerge y afecta las relaciones Estado-sociedad.

La corrupción constituye una forma específica de “dominación social” que puede surgir desde las burocracias públicas, pero también de las burocracias vinculadas a las organizaciones semipúblicas, de mercado y a las organizaciones privadas. Por otro lado, la corrupción ya sea en sus versiones pública o privada, opera como un sistema altamente sofisticado, que en su seno integra de forma orgánica a los subsistemas económico, legal, social, administrativo y político.<sup>63</sup>

La corrupción tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta negativamente la competencia política. A su vez, incide en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez hunde a las sociedades en inercias letárgicas económicas, sociales y culturales.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, en: *Revista Mexicana de Sociología* 78, núm. 1 (enero-marzo, 2016), UNAM-IIS, México, 2016.

<sup>63</sup> Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “Derroteros de la corrupción: captura, impunidad o democracia”, en Perló Cohen, Manuel, y Inclán Oseguera, Silvia (coords.) *El futuro de México al 2035. Una visión prospectiva*, UNAM-IIS, México, 2018, p. 220.

<sup>64</sup> Ídem.

Como ejemplo de los efectos nocivos que tiene la corrupción en el país, se encuentra el documento “Reporte Ethos. Descifrando la corrupción”, que menciona que en México existen algunas estimaciones que miden el grado y evolución de la corrupción, las más reconocidas son las de *Transparencia Internacional* y la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG) del INEGI.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de *Transparencia Internacional* clasifica a diversos países de acuerdo a la percepción de corrupción que se tiene en el sector privado. Para este Índice, valores cercanos a 0 significan altos niveles de corrupción y cercanos a 100 bajos niveles de corrupción. En el año 2016, México obtuvo 30 de 100 puntos, ubicándose en el lugar 123 entre 176 países evaluados.

Como se menciona anteriormente, la corrupción no sólo afecta a los ciudadanos cuando realizan un trámite o solicitan un servicio, también limita la capacidad de las empresas para hacer negocios. De acuerdo con la *Encuesta Global sobre Fraude*<sup>65</sup> 2016, 82% de los empresarios encuestados sostiene que el soborno y la corrupción son prácticas habituales para hacer negocios en México.

Un estudio elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)<sup>66</sup> indica que de acuerdo con datos de la encuesta *Enterprise Surveys 2010* del *Banco Mundial*, la mitad de las y los dueños de 1,480 empresas mexicanas, identificaron a la corrupción como un gran obstáculo para su desarrollo empresarial. Asimismo, el 63% de las personas encuestadas manifestó estar de acuerdo o totalmente de acuerdo en que la corrupción es parte de la cultura de negocios en México. Este mismo estudio indica que el 46% de las y los empresarios afirmó ser testigo o haber incurrido en algún acto de corrupción. Este tipo de prácticas toman distintas formas: transferencias monetarias, favorecimiento de algún proveedor, contratación de algún empleado poco calificado, entre otros.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Desarrollada por la *Economist Intelligence Unit*. Se aplica la encuesta a altos directivos de todo el mundo de diversas empresas.

<sup>66</sup> IMCO, *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. México, 2015.

<sup>67</sup> Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Reporte Ethos. Descifrando la corrupción*, México, 2017, p. 23.

El desvío de recursos, las obras públicas opacas, así como la existencia de adquisiciones que no cumplen con las normas, implican una menor eficiencia del gasto público, ya que éste se traduce en bienes o servicios de menor calidad o implican una menor cobertura de los programas públicos. En este sentido, existen diversos ejemplos de cómo la corrupción genera un menor bienestar en la población. De las auditorías efectuadas por la ASF entre 2000 y 2014 derivaron en aproximadamente 114,254 acciones, de las cuales 12,742 están relacionadas con el desvío de recursos (pliegos de observaciones), lo que equivale al 11%<sup>68</sup>.

A su vez, la corrupción también inhibe la inversión. En un país corrupto, una persona empresaria no podrá saber con certeza si le conviene o no invertir. Esto provoca que invierta sólo en proyectos con una rentabilidad muy elevada (lo suficiente como para compensar los riesgos). La corrupción es percibida como un costo adicional para hacer negocios o como un impuesto sobre las utilidades.

Los sobornos y la contratación de gestores afectan directamente a las empresas ya que representan costos adicionales para su operación, lo que repercute en mayor medida a pequeños y medianos emprendedores.

Por gestor debe entenderse a aquella persona que lucra a través de la mercantilización de su acceso privilegiado a información y contactos influyentes; en la mayoría de los casos, exfuncionarios públicos o funcionarios en activo. Con su ayuda las empresas acceden a negocios con el gobierno, aseguran contratos a través de licitaciones públicas y, en ocasiones, hasta la devolución de impuestos sólo es posible a través de su intermediación. Se estima que en México, el 57% de los emprendedores del país ha incurrido en el uso de gestores para realizar un trámite u obtener un permiso con el gobierno<sup>69</sup>. Cabe mencionar que, en algunas ocasiones, el no incurrir en actos de corrupción puede ocasionar el fracaso de la

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>69</sup> IMCO, *Op. Cit.*, 2015.

empresa, lo que se traduce en altos costos de oportunidad para los emprendedores y para la sociedad.<sup>70</sup>

Otro problema que debe considerarse seriamente es la relación que existe entre la corrupción y la informalidad de un país. Si bien hay que tomar en cuenta que las causas de la informalidad son un problema propio de las estructuras económicas particulares de un país, no puede pasarse por el alto la asociación que tiene con los niveles de corrupción.<sup>71</sup>

El reto ha sido explicar los términos de la asociación entre corrupción, informalidad y recaudación. Una posible respuesta es que la corrupción no sólo incide en el tamaño de la informalidad, sino que también lo hace en el grado de informalidad de las empresas formales. El grado de informalidad de las empresas formales significa que un componente de los activos de las empresas formales no se reporta al Estado, con el fin de pagar un menor número de impuestos.

La explicación es que la percepción de un Estado débil, corrupto, en el que sus funcionarios no son capaces de hacer valer las disposiciones conforme a derecho, es un incentivo negativo para que las empresas cumplan voluntariamente la ley. Según datos citados por el IMCO, las empresas mexicanas que reportaron haber incurrido en pagos de sobornos como práctica común, ocultaron el 7.2% más de sus ingresos ante las autoridades fiscales, respecto a las empresas que no reportaron pago de sobornos.<sup>72</sup>

Una interpretación paralela para la relación entre corrupción e informalidad es que la evasión de impuestos se convierte en un incentivo para las empresas cuando éstas perciben que el pago de las contribuciones fiscales no reditúa en la mejora de servicios públicos e infraestructura. Al respecto, la percepción que tiene la población

---

<sup>70</sup> Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>72</sup> IMCO, *Op. Cit.*, 2015.

del uso de los recursos públicos es desalentadora: tan sólo 24% de la población piensa que el gobierno administra bien el dinero que recauda; 67% está algo o totalmente de acuerdo con la afirmación de que los políticos utilizan el dinero de los contribuyentes para beneficio propio y 55% considera que pagar más impuestos no sirve porque el gobierno no daría mejores servicios.<sup>73</sup> Según estos datos de percepción, la corrupción es un incentivo latente para la evasión de impuestos. Lógicamente dicha evasión deteriora la recaudación de impuestos del Estado, en el cual se encuentra una correlación negativa entre la recaudación y la percepción de corrupción: a mayor corrupción, menor es la recaudación.

Así, la informalidad no tiene sus causas principales en los niveles de corrupción de un país, pero aquélla sí puede impactar a manera de incentivo para incurrir en la corrupción. En este ámbito, el efecto del combate a la corrupción es la generación de incentivos que promueven la formalidad, a través del adecuado uso de los recursos públicos.<sup>74</sup>

Por otro lado, y de acuerdo con datos de María Amparo Casar, en general los hogares pagan 14% de su ingreso en corrupción en trámites y servicios, pero aquellos hogares que reciben hasta un salario mínimo pagan el 33%, lo que deteriora su capacidad de consumo. Asimismo, al estar en desventaja para pagar sobornos, la corrupción limita sus oportunidades, haciendo que la desigualdad se incremente.<sup>75</sup>

En este sentido, la corrupción empobrece más a la población más necesitada. De acuerdo con Sen<sup>76</sup>, la corrupción es nociva para la “expansión de capacidades humanas” porque genera políticas públicas ineficientes. En México, las prácticas clientelares que extienden los programas sociales a grupos no prioritarios son recurrentes. Ello hace que el impacto de los programas sociales contra la pobreza

---

<sup>73</sup> Ídem.

<sup>74</sup> Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>75</sup> Casar, María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción*. IMCO-CIDE, México, 2015.

<sup>76</sup> Sen, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford University, 2000.

se vea reducido.<sup>77</sup> También es recurrente la manipulación o condicionamiento en la entrega de apoyos sociales a población vulnerable, lo cual limita la eficacia de los mismos. De acuerdo con la organización Gestión Social y Cooperación (Gesoc), 8 de cada 10 programas sociales impulsados en la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, o no cumplen con su propósito, o los recursos asignados son poco transparentes.<sup>78</sup> Situación que permite que en muchos casos éstos se utilicen para un manejo político y clientelar.

En su informe de la Cuenta Pública 2013, la ASF detectó desvíos por más de 50 mil mdp en educación, sector social, agropecuario y agrario. Es importante destacar que los desvíos de recursos pertenecientes a programas sociales hacen que éstos sean ineficaces para cumplir con sus objetivos y, por lo tanto, mientras persistan estas prácticas corruptas, difícilmente se podrán mejorar los niveles de bienestar de la población. A pesar de que se ha hecho evidente la corrupción que existe en diversos programas sociales, en la mayoría de los casos, no ha habido consecuencias, no hay responsables y, en general, estas prácticas quedan en el olvido. La impunidad es una de las principales razones por las que, en México, los actos de corrupción se han perpetuado a lo largo del tiempo en todos los niveles de gobierno.<sup>79</sup>

A su vez, de acuerdo al IMCO<sup>80</sup>, los mexicanos otorgan a las y los legisladores una calificación promedio de 8.5, donde 10 es lo más corrupto posible, y el 69% desconfían en su actuar. De esta forma, la ciudadanía no considera que las acciones de los legisladores sean para el beneficio público, lo que debilita la confianza institucional. La desconfianza de la ciudadanía puede provocar que las

---

<sup>77</sup> Ramírez -Rondán, S. B., *Corrupción e Indicadores de Desarrollo: Una Revisión Empírica*, Perú, 2006.

<sup>78</sup> Gesoc. 8 de cada 10 programas sociales de EPN no cumplen con el propósito para el cual fueron creados. Obtenido de <http://revoluciontrespuntocero.com/8-de-cada-10-programas-sociales-de-e-p-n-no-cumplen-con-el-proposito-para-el-cual-fueron-creadosgesoc/> Octubre de 2015.

<sup>79</sup> Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Op. Cit.*, p. 30.

<sup>80</sup> IMCO, *Op. Cit.*, 2015.

acciones gubernamentales de combate a la corrupción sean ineficaces porque no querrán participar en ellas.<sup>81</sup>

Por todo lo anterior y frente a este panorama, el combatir a la corrupción era una demanda que provenía de distintos ámbitos (empresarial, académico, social, internacional). Aunado a la crisis política del gobierno de Enrique Peña Nieto y al proceso electoral en México, es que se lograron empujar con mayor alcance las propuestas que fueron promovidas en materia de combate a la corrupción.

---

<sup>81</sup> Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Op. Cit.*, p. 31.



## **2.2. Origen de las propuestas de combate a la corrupción.**

Además de las implicaciones perniciosas que conlleva la corrupción en el país, es preciso remitirnos también a hechos o acontecimientos que propiciaron que el tema alcanzara la atención de diferentes actores y se pretendiera atender dicha problemática no sólo desde el gobierno.

### **2.2.1. Irregularidades en la campaña.**

Es cierto que la corrupción es un problema que se ha pretendido atacar desde hace varios años, desde diferentes aristas, así como por diferentes mecanismos e instituciones. Sin embargo, para nuestro caso de estudio podemos identificar como inicio de este proceso, el año 2012 junto con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de México.

En este sentido, el análisis de la realidad política y social de nuestro país, parte de la elección presidencial, donde resultó ganador el candidato Enrique Peña Nieto y este hecho implicaba el retorno de este partido político al Poder Ejecutivo después de 12 años de ser oposición.

Durante su campaña, uno de los pilares en los que se había asentado la estrategia del equipo de Enrique Peña Nieto era presentar al partido político como un “Nuevo PRI”. En una entrevista televisiva, Peña Nieto presumió que los gobernadores de Quintana Roo, Chihuahua, Campeche y Veracruz eran ejemplo de la renovación de su partido.

En aquella ocasión mencionó “Tengamos presente que el PRI gobierna 20 entidades del país, es un PRI que ha venido renovándose en su interior donde hay presencia de las nuevas generaciones (...) el gobernador de Quintana Roo, Beto Borge; de Veracruz, Javier Duarte; César Duarte, gobernador de Chihuahua; el de

Campeche, todos son parte de un generación nueva, que son parte de este proceso de renovación".<sup>82</sup>

Con estas declaraciones, Peña Nieto quería dejar claro que había un distanciamiento con las viejas prácticas del régimen clásico priísta, caracterizado por corrupción, autoritarismo, abuso de poder o clientelismo.

La intención era brindar una imagen renovada del partido político con el propósito de visibilizarlo como una institución democrática, renovada, resiliente, adecuado a los tiempos modernos de México, con capacidad para gobernar y con posibilidades firmes de retomar la presidencia después de los 12 años de gobierno encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN).

En el ámbito social, existía un marcado rechazo hacia la candidatura de Enrique Peña Nieto por algunos sectores de la sociedad, los cuales se habían organizado de forma más o menos espontánea.<sup>83</sup>

El 19 de mayo de 2012, se realizó una marcha en la Ciudad de México denominada "Marcha Anti Peña Nieto", que fue del Zócalo al monumento del Ángel de la Independencia, donde participaron miles de personas en rechazo a diferentes situaciones en torno a la candidatura del priísta, entre ellas lo que consideraban una imposición mediática del candidato, su poca preparación, los resultados de su administración como gobernador del Estado de México y los 70 años que el PRI conservó y ejerció la Presidencia de México.<sup>84</sup>

Como en otros momentos de la historia de México, los estudiantes universitarios eran quienes exigían mayores niveles de democracia, apertura política,

---

<sup>82</sup> Programa "Tercer Grado" de Televisa, 23 de mayo de 2012.

<sup>83</sup> Se puede mencionar el movimiento YoSoy132, conformado en su mayoría por estudiantes de educación superior, tanto de instituciones públicas como privadas, residentes en México, así como residentes y simpatizantes en más de 50 ciudades del mundo.

<sup>84</sup> "Miles de personas participan en la marcha anti Peña Nieto" en ADN político, [www.adnpolitico.com/2012/2012/05/19/unas-3-mil-personas-inician-la-marcha-anti-pena-nieto](http://www.adnpolitico.com/2012/2012/05/19/unas-3-mil-personas-inician-la-marcha-anti-pena-nieto)

transparencia y equidad en procesos electorales, un mejor gobierno; realizaban una crítica al sistema político, a los mecanismos para acceder al poder y a la capacidad de los aspirantes.

Las personas jóvenes y la sociedad mexicana que participaban en las expresiones de rechazo a Enrique Peña Nieto, veían en el candidato el retroceso democrático al volver el PRI al Poder Ejecutivo, de igual forma, rechazaban una elección que parecía inclinada en favor del candidato nacido en Atlacomulco, Estado de México, no sólo por medios de comunicación que favorecían su imagen y su presencia en los tiempos en medios, sino también por distintos actores y organizaciones. Las manifestaciones en contra de la candidatura, se realizaron en diversos puntos de la República Mexicana, mediante diversas intensidades y con diferentes expresiones<sup>85</sup>.

Por otro lado, desde antes de la elección presidencial realizada el 1 de julio de 2012, en las cuales se le dio el triunfo al candidato del PRI, se habían documentado<sup>86</sup> las estrategias y mecanismos de compra de votos a favor de dicho partido político, las cuales eran operados por funcionarios de los gobiernos de los estados en coordinación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (que controlaba Elba Esther Gordillo), gremios locales de maestros y algunas secretarías de las administraciones estatales.

Para ello, un ejército de “operativos” o militantes del PRI fueron designados para cada uno de los 300 distritos del país. Todos fueron entrenados y se les entregaron formatos para que cada uno convenciera a 10 personas de revelar los datos de su credencial de elector; a esas personas las deberían llevar el día de la elección para que sufragaran y a cambio recibir desayunos y diversos materiales<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> “Avalancha de manifestaciones de jóvenes en todo el país” en Aristegui Noticias, 18 de mayo de 2012. [aristeguinoticias.com/1805/post-elecciones/avalancha-de-manifestaciones-de-jovenes-en-todo-el-pais/](http://aristeguinoticias.com/1805/post-elecciones/avalancha-de-manifestaciones-de-jovenes-en-todo-el-pais/)

<sup>86</sup> “Ante focos rojos, el PRI recurre a la compra de votos” en *Revista Proceso* 1860, 24 de junio de 2012.

<sup>87</sup> Ídem.

El 3 de julio, dos días después de las votaciones, el periódico “La Jornada” publicó una nota donde se muestra las compras de pánico por parte de poseedores de tarjetas de Prepago, entregadas un día antes de la elección para favorecer el voto del PRI<sup>88</sup>.

Varias personas dieron testimonio de las distintas formas en que se efectuó la compra de votos, principalmente mediante las tarjetas de prepago de las tiendas de supermercado Soriana que el PRI entregó a electores del Estado de México y del Distrito Federal a cambio de su voto.

Se conoció también que el gobierno del Estado de México invitó a jóvenes a un encuentro con Enrique Peña Nieto, en el estadio “Neza”. Llegó Peña, dio una plática y luego repartieron las tarjetas, aclarando que se activarían en julio, después de la elección, si el PRI ganaba.<sup>89</sup>

Otra forma de compra de votos fue por medio de los representantes del PRI en las colonias, donde ofrecieron tarjetas con 1,500 pesos, pero sólo si a cambio se proporcionaba la credencial de elector, explicando que no se la iban a quedar, pero la devolverían después del primero de julio<sup>90</sup>.

Muchos electores mencionaron que votaron por Enrique Peña Nieto por la necesidad de contar con la tarjeta y adquirir productos, no por la convicción de votar por él. Posterior a la elección, algunos de los poseedores de las tarjetas denunciaron que éstas no tenían fondos, y que habían sido víctimas de un timo por parte del PRI.

Otro caso también relacionado con la emisión de tarjetas bancarias, fue el tema sobre el Banco Monex. En este caso, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

---

<sup>88</sup> Periódico *La Jornada*, “Compras de pánico en Soriana ante el temor de que el PRI cancelara tarjetas”, martes 3 de julio de 2012, p. 33.

<sup>89</sup> Periódico *La Jornada*, “Sin fondos, tarjetas Soriana; se dicen timados por el PRI”, jueves 05 de julio de 2012.

<sup>90</sup> *Ídem*.

(CNBV) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) información relacionada con el Banco Monex, Grupo Comercial Inizzio, Comercializadora Epfra, para esclarecer el presunto financiamiento ilícito para la compra de votos en favor del PRI, relacionada con la elección presidencial vía la emisión de tarjetas.

El grupo comercial Inizzio, así como la importadora y comercializadora Epfra, dos empresas de las que no existe certeza de su existencia formal, integran un entramado financiero mediante el cual se canalizó dinero que apunta hacia la campaña de Enrique Peña Nieto mediante la utilización de tarjetas bancarias de la empresa “Sí vale”, propiedad de Banco Monex.

De acuerdo con una investigación hecha por *Noticias MVS, Primera emisión*, a partir de los documentos presentados por la izquierda agrupada en el Movimiento Progresista y por el PAN, esta red financiera fue utilizada para hacer llegar dinero a operadores del priísmo entre delegados distritales y representantes generales en los distritos electorales.

Una de las líneas de investigación condujo hacia la empresa “*Sí vale*” identificada públicamente por la venta de vales de despensa utilizados como una prestación para empleados en compañías privadas y en el sector público.

Se trata de tarjetas llamadas “Monex recompensas *Sí vale*”, que originalmente están destinadas para usarse en cualquier supermercado. No obstante, éstas tenían la característica especial de contar con el respaldo de *MasterCard*, lo que significa que las tarjetas pueden usarse en cualquier establecimiento que acepte ‘*MasterCard*’: restaurantes, hoteles, agencias para la renta de automóviles y pago de proveedores, por citar solo algunos ejemplos.

Se contó con declaraciones de dos integrantes de la estructura del PRI en el estado de Guanajuato, se trata de los testimonios de Martín González García e Ignacio

Moreno Balderas quienes se desempeñaron como “representantes generales” del PRI en el estado para la campaña de Enrique Peña Nieto.

Ambos confesaron que recibirían, mediante esas tarjetas bancarias, 17,500 pesos en tres parcialidades, además de una compensación de 2,500 pesos al día siguiente de la elección. De acuerdo con los cálculos hechos por el PAN en ese expediente eso implicaría un costo total de 701 millones de pesos teniendo en cuenta que hay 300 delegados distritales, 19 mil 400 representantes generales y 143 mil 151 representantes de casilla, como parte de la configuración de financiamiento presuntamente ilegal a favor de Enrique Peña Nieto.

Debido a la triangulación financiera llevada a cabo, y por la falta de información, datos fidedignos, así como lagunas en la ley, no se pudo aclarar el origen y destino del dinero que se presumía había sido utilizado para financiar la campaña y que se calcula se gastaron cuatro mil 599 millones 947 mil 834 pesos, resultando 13 veces superior al tope de gastos en campaña estipulados en la ley electoral.

Tanto el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) concluyeron que el PRI no incurrió en delito alguno por la entrega de tarjetas Monex durante las elecciones de 2012, confirmando la validez de la elección presidencial.

Esto provocó los reclamos de los partidos políticos opositores al PRI y de ciertos sectores de la sociedad mexicana que reclamaban la poca transparencia de la elección, la falta de equidad en la contienda, la compra de votos, el rebase de los gastos de campaña, así como la omisión y complacencia de instituciones electorales encargadas de garantizar la certeza y legalidad de las elecciones.

Todo lo anterior, generó un entorno de desconfianza, incertidumbre, ilegitimidad y opacidad sobre el proceso electoral, así como en los resultados que declaraban ganador a Enrique Peña Nieto, y fijaban el punto de atención en los mecanismos

con los cuales había logrado la victoria y el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Este es el primero de los episodios políticos y sociales que explican el origen de la propuesta de crear una Comisión Nacional Anticorrupción en el país.

### 2.2.2. Compromiso contra la corrupción.

Desde su campaña, Enrique Peña Nieto señaló la necesidad de crear una institución nueva para perseguir, prevenir, sancionar y erradicar la corrupción. Mencionó que, en caso de llegar a la Presidencia de la República, su gobierno enfrentaría a la corrupción con determinación y firmeza y la propuesta planteada fue la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA).

La propuesta de la CNA fue presentada en la ciudad de Guadalajara, el 30 de marzo de 2012, durante uno de los primeros eventos de la campaña, y conformó uno de los tres primeros compromisos firmados públicamente frente a un notario público durante dicha contienda electoral.

Posterior a la elección, y ya como virtual ganador de la elección presidencial, el 16 de julio de 2012, Enrique Peña Nieto, publicó en el periódico *Reforma* una columna titulada “El comienzo del cambio” donde esbozaba las primeras tres acciones que llevaría a cabo cuando se le confirmara como Presidente electo.

Como primera acción, Peña Nieto promovería “...la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción: un órgano constitucional autónomo que, a partir de denuncias ciudadanas, tenga facultad de investigar y sancionar actos de corrupción de funcionarios en los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión”<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Periódico Reforma, “El Comienzo del Cambio”, 16 de julio de 2012.

Como parte del inicio de la gestión de Enrique Peña Nieto, éste alistó en octubre de 2012 la presentación de dos iniciativas para crear la *Comisión Nacional Anticorrupción* y ajustar la organización de la administración pública federal.

La iniciativa llegó formalmente al Senado de la República el 15 de noviembre de 2012, por medio de la bancada del PRI<sup>92</sup>, unas semanas antes de que Enrique Peña Nieto asumiera el cargo de Presidente de manera oficial. Desde ese momento, se planteó que la CNA sustituiría a la Secretaría de la Función Pública (SFP)<sup>93</sup>.

Como respuesta a la propuesta del partido en el gobierno, surgieron en el Senado otras iniciativas en materia de combate a la corrupción. Los senadores del PRD presentaron el 20 de noviembre de 2012<sup>94</sup> una iniciativa para crear la *Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción*. El PAN presentó dos iniciativas, la primera presentada por los senadores panistas en la Comisión Permanente el 30 de enero de 2013<sup>95</sup>, y la segunda presentada el 4 de abril de 2013<sup>96</sup>, en el Senado.

En el cuadro 2.1 Podemos ver resumidas las propuestas de los Grupos Parlamentarios, con los principales puntos.

---

<sup>92</sup> Propuesta PRI-PV: iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 15 de noviembre de 2012.

<sup>93</sup> La SFP es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal (es decir, subordinada al Presidente) que se encarga de vigilar que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones y sanciona a los que no lo hacen así. Tiene la función de promover el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de las disposiciones legales en diversas materias, y de dirigir y determinar la política de compras públicas de la Federación. A su vez, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera y coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del Gobierno Federal.

<sup>94</sup> Propuesta PRD: Iniciativa con aval de grupo que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, 20 de noviembre de 2012.

<sup>95</sup> Propuesta PAN: Iniciativa que reforma los artículos 16, 21, 76, 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, 30 de enero de 2013.

<sup>96</sup> Segunda propuesta PAN: Iniciativa con aval de grupo que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, 4 de abril de 2013.



**Cuadro 2.1 Principales propuestas de los Grupos Parlamentarios en torno a la Creación de la Comisión Nacional Anticorrupción**



Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas presentadas por los Grupos Parlamentarios.

Las propuestas de los partidos políticos fueron dictaminadas por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, y de Estudios Legislativos.

Después de que el tema estuvo atorado más de un año por desacuerdos entre las diferentes bancadas en torno a quién encabezaría a la nueva institución o cuáles serían sus facultades, la Cámara de Senadores aprobó el 13 de diciembre de 2013 la propuesta del PRI, con la que se creaba la Comisión Nacional Anticorrupción, por

111 votos a favor, dos votos en contra y dos abstenciones, y se turnó a la Cámara de Diputados para su revisión, en donde ya no fue aprobada.

La propuesta aprobada por el Senado de la República recibió fuertes críticas de académicos y especialistas de la sociedad civil. La idea de una Comisión Anticorrupción –como único órgano responsable del control de la corrupción– no abordaba el problema en su conjunto. Las organizaciones especializadas en la materia señalaron la importancia de una reforma con un alcance más amplio.

Este grupo de propuestas es el segundo hecho o acontecimiento relevante que dilucida la propuesta para la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.

### 2.2.3. Pacto por México.

El *Pacto por México* es un acuerdo político nacional firmado el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec de la Ciudad de México por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto; Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido Acción Nacional; Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina del Partido Revolucionario Institucional; y Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El Pacto tenía como acuerdo principal el profundizar el proceso democrático con base en tres ejes rectores: el fortalecimiento del Estado Mexicano; la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas.

El documento estaba dividido en 5 secciones: Visión, Acuerdos, Acuerdos Presupuestales 2013, Método de Trabajo y Compromisos para las Reformas. La sección de acuerdos se integraba por:

- Sociedad de derechos y libertades
- Crecimiento económico, empleo y competitividad
- Seguridad y justicia
- Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción
- Gobernabilidad democrática

Dentro del apartado cuarto, se establecía una Comisión Nacional y Comisiones Estatales Anticorrupción con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia; de igual modo, se contemplaba la creación del *Consejo Nacional para la Ética Pública* con la participación de autoridades y la sociedad civil.

El *Pacto por México* fue concebido como una mediación convenida entre las dirigencias del PAN, PRI y PRD, cuyo objetivo desde su integración fue el establecimiento de los temas y las prioridades de lo que sería una agenda legislativa, que contendría principios, temas y expectativas que se consideraban necesarios.

La base de esto fueron los 95 compromisos que proyectaron cambios y reformas estructurales con orientación de mercado, así como en materia de política electoral y del régimen jurídico, modificaciones que generarían reacciones de diversos grupos y sectores de la sociedad mexicana, por lo que la situación exigía la formación de coaliciones legislativas diversas, debido a la composición de las Cámaras, a la fragmentación partidista y a la presión de los grupos de interés.

El *Pacto por México* fue un instrumento que definió y controló la agenda legislativa pues estableció una dinámica *sui generis* en ambas cámaras del Congreso, lo que generó sin duda una considerable productividad que, mediante las reformas a la Constitución y a las leyes secundarias modificaron profundamente el diseño institucional en áreas estratégicas de gobierno y en diversos ámbitos públicos<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Zamitz Gamboa, Héctor (coord.) "Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014" Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 17-18.

En este instrumento hubo un solo tema que, a pesar de estar considerado en la agenda del Pacto y formar parte de la agenda política de los principales partidos políticos e incluso haber sido mencionado por el Presidente de la República en su plataforma de gobierno y en sus primeras acciones gubernamentales, quedó estancado: la agenda anticorrupción (en la que, al parecer, ninguno de los actores políticos tuvo suficientes incentivos para impulsar dicha reforma).

A pesar de que surgieron varias demandas y opiniones respecto a la necesidad de impulsar la lucha anticorrupción, el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y la existencia de mejores instituciones para la rendición de cuentas en México, los partidos políticos dentro del Pacto no tuvieron incentivos para legislar en el combate a la corrupción.

Un entramado institucional donde se propicia la irresponsabilidad de las autoridades, un diseño institucional que obstaculiza las sanciones a los funcionarios públicos electos y una política de “botín” por parte de los dirigentes de los partidos políticos al ocupar cargos públicos, configuran una organización del poder público que protege el abuso de poder, e impide el combate a la corrupción política.

Por ello, los gobernantes que no rinden cuentas a la sociedad no identifican las ventajas de reformar la ley para atacar este problema. Si los legisladores de oposición han renunciado a su función de control y escrutinio gubernamental para proteger a sus aliados, no existe tampoco la expectativa de que las reglas del juego político se puedan transformar, aunque la ley sufra modificaciones<sup>98</sup>.

Con este tercer suceso importante en el ámbito político de México, se culminó con la propuesta de dar origen a la Comisión Nacional Anticorrupción. Los 3 hechos o acontecimientos descritos no se entienden de manera aislada, sino de manera

---

<sup>98</sup> Gutiérrez Luna, Anahí; Puente, Khemvirg, “La reforma anticorrupción o las ventajas del status quo: un fracaso del Pacto por México” en Zamitiz Gambia, *op. cit.* pp. 236-242.

interdependiente y articulada que en su conjunto permiten entender cómo y por qué se propuso esta Comisión Nacional.

Para nuestro estudio de caso, es fundamental esta primera propuesta de diseño institucional debido a la relevancia política y social que adquiere, a su vez, porque esta primera propuesta permitió que se realizaran análisis y críticas hacia su diseño, lo que redundó en nuevas propuestas y redefiniciones por parte de diferentes actores, no sólo los del ámbito político.

### **2.3. Actores y sus Propuestas Anticorrupción.**

En el 2014, en una entrevista en el programa “*Conversaciones a Fondo*” producido por el Fondo de Cultura Económica, el presidente Enrique Peña Nieto señaló que el ciclo de reformas contempladas en el *Pacto por México* había concluido, y afirmó que la corrupción era un problema cultural en México.

Con estas declaraciones, la opinión pública reaccionó señalando que la corrupción no es problema de cultura sino un problema de instituciones, reglas e incentivos que se han establecido a través del tiempo en el ámbito social, económico y político de México.

Las declaraciones del Presidente provocaron que algunos especialistas en temas de combate a la corrupción impulsaran mayores acciones en la comprensión de dicho asunto, así como que algunos sectores de la sociedad manifestaran su rechazo a que el tema de la corrupción se redujera a aspectos culturales, pues el gobierno debía aceptar la responsabilidad de combatirla y no sólo tener una aparente actitud de aceptación y resignación a convivir con ella.

Otro de los factores importantes que sucedieron en el 2014, fue el reportaje que el equipo de investigación de *Aristegui Noticias* publicó el 9 de noviembre sobre una propiedad que la esposa del Presidente, Angélica Rivera, adquirió con un valor superior a los 7 millones de dólares en una operación con el Grupo HIGA, contratista de los gobiernos de Enrique Peña Nieto, como Gobernador del Estado de México y como Presidente de la República.<sup>99</sup>

A este caso, se sumó una serie de escándalos que involucraban a otros funcionarios de diferentes estados y partidos políticos. La coyuntura de estas presuntas

---

<sup>99</sup> “La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)” en *Aristegui Noticias*, 09 de noviembre de 2014. [aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/](http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/)

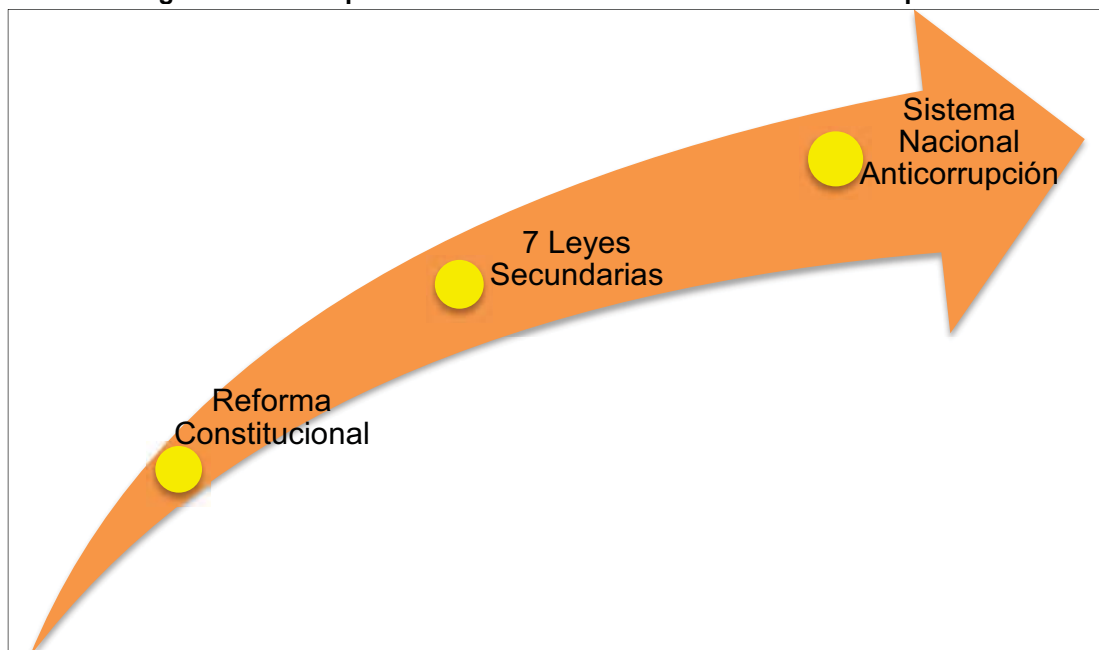
expresiones de corrupción indignó a la sociedad mexicana y motivó una mayor demanda de los mecanismos anticorrupción en todos los niveles de la política mexicana y en todo el territorio nacional, así como instrumentos con verdadera capacidad de perseguir y sancionar la corrupción.

Con base en estas consideraciones y circunstancias, el problema de la corrupción en México adquirió centralidad y pasó a formar parte de la Agenda Legislativa del Congreso de la Unión.

A continuación, se hará una revisión de las propuestas que los diferentes actores realizaron para modificar la Constitución Mexicana y dar origen a las estrategias y mecanismos en el combate a la corrupción.

Es preciso recordar que, para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, las fases fueron: modificar la Constitución y después generar las Leyes Secundarias que articulan el SNA.

**Figura 2.1 Fases para creación del Sistema Nacional Anticorrupción.**



Fuente: Elaboración propia.

En principio, en la Cámara de Senadores existieron 3 propuestas distintas de 3 Grupos Parlamentarios: la del PRI (en alianza con el PV), la del PRD y la del PAN.

En el cuadro 2.2 se resumen las principales coincidencias y diferencias existentes en las propuestas de **Reforma Constitucional** en materia de combate a la corrupción por parte de estos Grupos Parlamentarios.

**Cuadro 2.2 Propuestas de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Cámara de Senadores.**

<b>Categoría</b>	<b>Coincidencias</b>	<b>Diferencias</b>
<b>Órgano Nacional Anticorrupción</b>	PRI, PRD, PAN: Órgano Colegiado y Autónomo.	PRI: Comisionados designados por el Presidente de la República.  PRD y PAN: Comisionados designados por el Senado de la República.
<b>Alcance del Combate a la Corrupción</b>	PRD y PAN: Creación de la Fiscalía General de Combate a la Corrupción	PRI: Combate a la corrupción en materia administrativa únicamente.
<b>Órganos Anticorrupción en las Entidades Federativas</b>	PRI y PAN: Creación de órganos espejo al modelo nacional en las entidades federativas	PRI: El órgano nacional sólo podría conocer los casos de ilícitos en las entidades federativas.  PRD: El órgano nacional podría atraer las investigaciones por ilícitos cometidos en el ámbito de las entidades federativas.  PAN: Órganos espejo tendrían autonomía para actuar en ilícitos de corrupción en las entidades federativas.
<b>Consejo coadyuvante en el Combate a la Corrupción</b>		PRI: <i>Consejo Nacional para la Ética Pública</i> (integrado por Funcionarios Federales y Presidido por el Titular del Ejecutivo).  PRD: <i>Consejo Consultivo Ciudadano de la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción</i> (integrado por miembros de la sociedad civil).

Fuente: elaboración propia con información de las iniciativas presentadas por los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores. Sistema de Información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>



Existieron otros puntos con ligeras diferencias, por parte del PRI se proponía la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, pues se partía de la consideración de que no estaba cumpliendo con la función de vigilar las actividades de los servidores públicos de manera interna, por lo que resultaba obsoleta. En las propuestas del PRD y del PAN no se contemplaba la desaparición de esta Secretaría.

En la propuesta del PAN se definían los actos de corrupción (de acuerdo con la OCDE), también se planteaba la formulación de un *Programa Nacional de Combate a la Corrupción*, así como el impulso a la participación de la sociedad civil en la evaluación del combate a la corrupción.

De acuerdo con el Cuadro 2.2, y con base en el análisis de las propuestas, se puede establecer qué tipo de diseño institucional planteaba cada Grupo Parlamentario.

El PRI se orientaba por un *Comisión Nacional Anticorrupción* que tuviera su ámbito de acción sólo en el nivel federal, estableciendo como figura central al Presidente de la República, pues éste designaría a los integrantes de la Comisión, y también encabezaría el Consejo Nacional para la Ética Pública.

Se planteaba la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, con la intención de fortalecer a la Comisión Nacional, sabiendo que su fortalecimiento era conveniente al tener el control de esta institución por medio de la titularidad del Presidente de la República y sus Secretarios de Estado como integrantes de ella, y de esta forma controlar cuáles casos habrían de ser investigados y la imposición de sanciones (si es que hubieran).

De igual forma, la visión de la corrupción de este Grupo Parlamentario recaía en el aspecto administrativo, dirigido básicamente hacia el personal de mandos medios de la Administración Pública Federal, dejando de lado a la Alta Burocracia, así como

a los Gobernadores, Diputados Federales, Senadores o al Presidente de la República.

No existía realmente un aspecto que permitiera el combate efectivo contra la corrupción, se trataba fundamentalmente de un Comité presidido por el Ejecutivo Federal, con las mismas facultades con las que ya cuenta en materia de prevención y sanción de la corrupción.

Por parte del PRD, la propuesta se centraba en la creación de una *Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción*, facultada para investigar los delitos de corrupción en el ámbito federal, así como atraer las investigaciones de los cometidos en las entidades federativas.

También planteaba la creación de la *Fiscalía General de Combate a la Corrupción* y del *Tribunal General de Responsabilidades Financieras en el Servicio Público* (con función fiscalizadora), así como la colaboración con el Ministerio Público en la persecución de los delitos en la materia. Estas instancias pretendían robustecer el combate a la corrupción, aunque el Tribunal propuesto se quedaba corto al nuevamente sólo considerar la corrupción como asunto meramente de los servidores públicos ordinarios.

De igual forma, al crear el *Consejo Consultivo Ciudadano* de la Agencia, se pretendía “ciudadanizar” el combate a la corrupción, aunque como se ha visto con otros Consejos Consultivos, resultan inoperantes y sus decisiones o acciones no resultan vinculantes por su carácter “consultivo”, por lo que no alcanzaría a ser realmente una instancia que impactara positivamente para prevenir y combatir la corrupción.

Esta propuesta del PRD, tenía un alcance mayor que la del PRI, pues consideraba aspectos como la Fiscalía para combatir la corrupción, un nuevo Tribunal, la colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno y un Consejo Ciudadano, sin

embargo, se siguió apostando por instituciones que han demostrado a lo largo del tiempo que no han dado resultados concretos en evitar y castigar actos de corrupción.

Por último, la propuesta del PAN se enfocaba en crear una *Comisión Nacional de Combate a la Corrupción* y la *Fiscalía General de Combate a la Corrupción*, además del establecimiento de responsabilidades políticas, penales y administrativas, así como la articulación de políticas públicas, mecanismos, procedimientos e instituciones en un Sistema Integral.

Aunque pareciera que la propuesta del PAN tenía un alcance sistémico, este alcance es únicamente nominal, pues en realidad es un enfoque tecnocrático de la corrupción, privilegiando una visión donde los ilícitos tienen fundamento económico, y sosteniendo que la solución está en los procedimientos y en las normas jurídicas.

La pretensión de incluir a la sociedad civil en la evaluación del combate a la corrupción se enfocaba en brindar la legitimidad y la confianza de las que carecía la élite política en el tema de combatir los actos de corrupción.

Las 3 propuestas de los Grupos Parlamentarios, excluían un enfoque de rendición de cuentas, pues para ello había que organizar y sistematizar cómo se divulga y almacena información (debe ser amplia, periódica y en tiempo real), introducir reglas claras disuasivas, diseñar indicadores de desempeño, de resultados, de gestión y de evaluación.

A su vez, se dejaba de lado la revisión de los procesos de impartición de justicia, puesto que el Poder Judicial desecha una buena parte de las denuncias porque las faltas no están claramente tipificadas ni son acreditadas fehacientemente.

A pesar de las claras diferencias entre las propuestas, el consenso entre los grupos parlamentarios se produjo debido al pronunciamiento y compromiso que ya había

hecho el Presidente de la República sobre la creación de un órgano constitucional autónomo especializado.

También se logró el consenso porque se cumplieron los puntos irreductibles del PAN y del PRD, consistentes en el establecimiento de un sistema de coordinación de combate a la corrupción con un enfoque preventivo y de vigilancia de la evolución patrimonial; se establecía un modelo que contemplaba una Fiscalía General de la República Autónoma con fiscalías especializadas en los ámbitos federal y local; así como un consejo ciudadano. Lo anterior, aunado a la reforma de 2 de enero de 2013 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establecía el mandato de regular el órgano anticorrupción.

Así, el 13 de diciembre de 2013 la Cámara de Senadores aprobó por 111 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el modelo presentado por el Grupo Parlamentario del PAN. Se envió para su revisión a la Cámara de Diputados, donde los Grupos Parlamentarios también presentaron propuestas sobre el tema.

Por otro lado, tres organizaciones (México Evalúa, la Red por la Rendición de Cuentas y el Instituto Mexicano para la Competitividad) tuvieron un papel protagónico tanto en la generación de propuestas, como durante todo el proceso de construcción del SNA.

A lo largo del proceso de construcción del SNA, se fueron incorporando más organizaciones, sin embargo, éstas 3 son las que mayor participación tuvieron desde el inicio de las propuestas en materia de reforma constitucional, para después dar paso a las reformas en las leyes secundarias.

En el siguiente cuadro se resumen las propuestas de estas 3 organizaciones.

**Cuadro 2.3 Propuestas de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Reforma Constitucional en materia de Combate a la Corrupción.**

<p style="text-align: center;"><b>México Evalúa</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Red por la Rendición de Cuentas</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>IMCO (con el respaldo de 30 OSC)</b></p>
<p><b>Sistema Nacional Anticorrupción:</b> Conformado por: -Comité Coordinador -Consejo Nacional para la Ética Pública -Comité de Participación Ciudadana</p>	<p><b>Sistema Nacional de Combate a la Corrupción:</b> Integrado por: -Órgano autónomo colegiado -Órgano de Coordinación Intergubernamental -Consejo Consultivo Ciudadano</p>	<p><b>Sistema Nacional Anticorrupción:</b> Conformado por cuatro instancias principales: -Tribunal de Cuentas; -Fiscalía Anticorrupción; -Secretaría de la Función Pública reformada; -Auditoría Superior de la Federación.</p>
<p><b>Fortalecimiento de la ASF:</b> -Otorgar facultades de investigación en faltas graves y actos de corrupción -Facultarla para iniciar el proceso de fiscalización al cierre del ejercicio fiscal, así como solicitar información del ejercicio en curso -Incluir la posibilidad de examinar los fideicomisos públicos -Establecer que las autoridades federales y de las entidades federativas y municipios deben colaborar con la ASF</p>	<p><b>Órgano Autónomo Colegiado:</b> -Dirigido por cinco comisionados elegidos de forma escalonada por el Senado. -Podrá realizar investigaciones, cateos administrativos, auditorías, medidas cautelares y de apremio.</p>	<p><b>Tribunal de Cuentas:</b> Órgano autónomo colegiado, que será la "referencia y pieza central del sistema". Estará a cargo de la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.</p>
<p><b>Herramientas Anticorrupción:</b> -Extinción de dominio por enriquecimiento ilícito -Ampliar la prescripción de los delitos de corrupción a por lo menos quince años -Eliminar en las investigaciones sobre los actos de corrupción los secretos fiscal, bursátil, fiduciario o bancario. -Crear mecanismos más eficaces para el monitoreo del patrimonio de los servidores públicos, junto con una base de datos nacional de sanciones</p>	<p><b>Órgano de coordinación intergubernamental:</b> Integrado por: -Presidente del órgano autónomo colegiado -Un representante de la Procuraduría General de la República -Un representante de la Auditoría Superior de la Federación -Un representante del órgano garante del derecho de acceso a la información -Un representante del Ejecutivo Federal</p>	<p><b>Fiscalía Anticorrupción:</b> Fiscalía independiente, especializada en investigar, integrar expedientes y someterlos a consideración de los jueces penales.</p>
	<p><b>Consejo Consultivo:</b> Integrado por siete ciudadanos nombrados por el Senado, a través de una amplia consulta con la sociedad civil.</p>	<p><b>Secretaría de la Función Pública:</b> Dependencia encargada del control y disciplina internos, con facultades para mantener la legalidad en el ejercicio del servicio público y para evaluar el desempeño de políticas y programas gubernamentales.</p>
		<p><b>Auditoría Superior de la Federación</b> -Órgano de control externo en el manejo de los recursos públicos del Estado mexicano. -Posibilidad de auditar ejercicios fiscales anteriores y en curso, así como emitir conclusiones inmediatas.</p>

Fuente: elaboración propia con información de las propuestas elaboradas por las OSC.

Como se puede ver en el Cuadro 2.3 las organizaciones de la sociedad civil coincidían en la creación de un sistema que articulara el proceder de las instituciones encargadas de combatir la corrupción. Bajo esta coincidencia, las organizaciones tenían diferencias de forma, sobre cómo tenía que estar conformado dicho Sistema.

Mientras que *México Evalúa* centraba su atención en el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, para robustecer la fiscalización y el control sobre el ejercicio de los recursos públicos, la *Red por la Rendición de Cuentas* apostaba por la Coordinación Interinstitucional como mecanismo para privilegiar las acciones en el combate a la corrupción, y el *Instituto Mexicano para la Competitividad* contemplaba al Tribunal de Cuentas como pieza central del Sistema, priorizando en esta institución la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Como veremos más adelante, se aprobó un modelo que centraba el combate a la corrupción en la Coordinación Interinstitucional.

Por otro lado, también en las propuestas de México Evalúa y de la RRC, se consideraba la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción, por parte de México Evalúa se planteaba la creación del Comité de Participación Ciudadana, y por parte de la RRC, la creación de un Consejo Consultivo Ciudadano. La propuesta aprobada fue la del Comité de Participación Ciudadana.

A su vez, también fueron aprobadas las modificaciones constitucionales, para fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, así como algunas de las herramientas que las organizaciones consideraban necesarias para el combate a la corrupción, que revisaremos más adelante con mayor detalle.

Todo lo anterior evidencia el importante papel que jugaron las organizaciones de la sociedad civil en la reforma constitucional, pues varias de sus propuestas fueron incorporadas en lo aprobado, posteriormente se revisará cómo lograron esta incorporación.

#### **2.4. Reforma Constitucional en materia de Combate a la Corrupción.**

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción*, donde se modificaron y adicionaron los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Carta Magna.

Los cambios constitucionales dispusieron la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, con los comités que regirían su actuación: el Comité de Coordinación y el de Participación Ciudadana. De igual forma, se establecieron una serie de cambios para la ampliación y modificación de atribuciones de distintos órganos y dependencias; las facultades al Congreso de la Unión para la elaboración y modificación de las leyes secundarias necesarias para establecer el andamiaje legal del sistema; el fortalecimiento a los órganos internos de control y su instauración en todos los entes públicos federales y locales; la obligación expresa a los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial y de intereses; y las sanciones por responsabilidad grave en la que pueden incurrir éstos o los particulares vinculados a una falta administrativa en la materia.

La reforma instituye al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Con este nuevo sistema se medirá y evaluará el desempeño de los servidores públicos, con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Contempla la creación de sistemas estatales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Se planteó que el SNA contará con un *Comité Coordinador* integrado por los titulares de:

- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Fiscalía especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción.
- La Secretaría del Ejecutivo federal responsable del control interno.
- El Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- El Comisionado Presidente del IFAI.
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
- Un representante del Comité de Participación Ciudadana

El Comité Coordinador contará con las siguientes atribuciones:

- Establecer mecanismos de coordinación con los sistemas locales.
- Diseñar y promover políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
- Determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.
- Establecer bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
- Emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno, con base en la elaboración de un informe anual que contenga avances y resultados del ejercicio de sus funciones y la aplicación de políticas y programas en la materia.



El *Comité de Participación Ciudadana* estará integrado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Las facultades de la *Auditoría Superior de la Federación* se amplían, a efecto de que pueda llevar a cabo las siguientes funciones:

- Realizar directamente auditorías durante el ejercicio fiscal en curso (auditoría en tiempo real), derivado de denuncias, con el objeto de investigar y sancionar de manera oportuna posibles actos irregulares.
- Elaborar y presentar informes individuales de auditoría en el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la cuenta pública.
- Entregar el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la cuenta pública el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados. (Se precisa que tanto los informes individuales como el informe general serán de carácter público.)
- Fiscalizar recursos locales cuando provengan de deuda que esté garantizada por la Federación.
- Promover la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en su caso, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares, cuando en uso de sus facultades de fiscalización detecte irregularidades.
- Fiscalizar los recursos federales que se destinen y se ejerzan por fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados.

Se instituye que todos los entes públicos contarán con órganos internos de control, áreas que estarán facultadas para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;

revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como para presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía anticorrupción.

Por otro lado, se faculta a la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control.

Se crea un esquema jurisdiccional de justicia administrativa a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual sustituye al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El nuevo *Tribunal Federal de Justicia Administrativa* tendrá las siguientes características:

- Estará dotado de autonomía plena para dictar sus fallos.
- Impondrá sanciones a los servidores públicos de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos de la Federación y, en su caso, de las entidades federativas y municipios, por las responsabilidades administrativas graves y a los particulares que participen en hechos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias.
- Se prevé que las Constituciones y leyes de los estados instituyan Tribunales de Justicia Administrativa a nivel local.

Se incorporan los conceptos de “Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción” y “Patrimonial del Estado”. Así mismo, se introducen las siguientes disposiciones:

- Distinción entre las responsabilidades administrativas graves y las no graves.
- Se señala que las responsabilidades administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los

órganos internos de control, y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas.

- Las responsabilidades administrativas no graves serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los órganos internos de control.

Los tribunales en la materia podrán determinar la responsabilidad de los particulares por su participación en hechos vinculados con faltas administrativas graves y, en su caso, se les determinarán las sanciones correspondientes, las cuales podrán consistir en sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; y el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales y las demás que determinen las leyes.

Se establece que los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determinen las leyes aplicables.

Se incorpora el enriquecimiento ilícito como uno de los supuestos en los que se podrá aplicar la extinción de dominio.

El plazo para la prescripción de sanciones administrativas graves se amplía de tres a siete años.

Los artículos transitorios de la Reforma Constitucional establecieron el periodo de un año para la aprobación y modificación correspondiente de las leyes secundarias en la materia de combate a la corrupción.

Una vez aprobada la Reforma Constitucional, el siguiente paso fue aprobar las 7 Leyes Secundarias que articulan al SNA:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (NUEVA)

- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (NUEVA)
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (NUEVA)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (NUEVA)
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (REFORMADA)
- Código Penal Federal. (REFORMADO)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (REFORMADA)

## **2.5. Leyes Secundarias Anticorrupción.**

Precisamente las leyes secundarias son las que delinear las facultades y dan origen operacional al SNA, dado esto, es relevante revisar su contenido y las propuestas de las cuales surgieron. Para nuestro objeto de estudio se tomaron en consideración dos leyes secundarias de nueva creación que junto con otras 5 articulan el SNA, se seleccionaron la **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción** y la **Ley General de Responsabilidades Administrativas**.

Ambas leyes fueron presentadas, discutidas y aprobadas en el Senado de la República, por lo que los actores relevantes fueron algunos senadores, miembros de la sociedad civil e integrantes del sector empresarial.

Primero, en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que contendría las bases para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para el combate a la corrupción, se contó con las propuestas de 3 Grupos Parlamentarios en el Senado de la República (PAN, PRD y PRI/PV).

En el siguiente cuadro se resumen las coincidencias y diferencias de las propuestas en relación a las categorías más importantes que contenían las iniciativas, con el propósito de mostrar cuáles fueron los puntos donde la discusión y aprobación quedaron estancadas.

**Cuadro 2.4 Coincidencias y Diferencias en las propuestas de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.**

<b>Categoría</b>	<b>Coincidencias</b>	<b>Diferencias</b>
<b>Presidencia Comité Coordinador del SNA</b>	PAN y PRD: La Presidencia del Comité recaería en el Titular del Comité de Participación Ciudadana	PRI: La Presidencia sería de entre las instituciones públicas que forman parte del Comité Coordinador
<b>Función Comité de Participación Ciudadana</b>	PAN y PRD: Vigilar, prevenir y sancionar la corrupción, denunciar actos de corrupción.	PRI: Encauzar los esfuerzos de la sociedad civil en el combate a la corrupción.
<b>Sistemas Locales Anticorrupción</b>	PRI, PAN y PRD: Replicar el Modelo Nacional	
<b>Plataforma Digital del Sistema Nacional Anticorrupción</b>	PAN y PRD: Creación de una Plataforma digital donde se encontrara las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal.	PRI: Ausente en su propuesta
<b>Participación Ciudadana</b>	PAN y PRD: Se contemplaba que la ciudadanía coadyuvara en el combate a la corrupción.	PRI: Ausente en su propuesta
<b>Mecanismos de Participación Ciudadana</b>	PAN y PRD: Se consideraron las figuras de Testigo Social, auditorías sociales, redes de participación ciudadana, así como la Protección a Denunciantes, Informantes y Testigos.	PRI: Ausente en su propuesta

Fuente: Elaboración propia con datos de: Instituto Belisario Domínguez, "Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas" Iniciativas de Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en el Congreso de la Unión. Número. 12, abril 2016.

Como se puede ver en el Cuadro 2.4, existieron muchas coincidencias en los Grupos Parlamentarios del PAN y el PRD, que redundaron en brindar importancia a la participación de la sociedad civil, al colocarla en la Presidencia del Comité Coordinador del SNA, así como proponer diferentes funciones a desempeñar dentro de este Comité.

También estos Grupos Parlamentarios contemplaban a la participación de la sociedad civil como denunciantes, informantes y testigos, y tenían la propuesta de

brindar protección (jurídica) a estas figuras, con la intención de promover la denuncia e incentivar a que la ciudadanía no tolerara la corrupción. También encontraron coincidencia en la necesidad de una Plataforma digital que recopilara información y datos sobre los servidores públicos, compras públicas, y del Sistema Nacional de Fiscalización.

Por otro lado, la visión del Grupo Parlamentario del PRI plasmada en su propuesta, se orientaba hacia que el Comité Coordinador (y por lo tanto sus decisiones) estuviera controlado por los Titulares de las dependencias federales, así como limitar la participación de la sociedad civil a un mero espectador y sólo continuar en los esfuerzos por combatir la corrupción.

De igual forma, el PRI no creyó conveniente la inclusión de mecanismos de participación ciudadana, dejando de lado las figuras de denunciantes o testigos, así como limitar la capacidad de actuación del Comité de Participación Ciudadana en el SNA.

Las coincidencias entre los 3 Grupos Parlamentarios radicaron en la integración del Sistema a través de diferentes dependencias encargadas del combate a la corrupción, así como en la necesidad de que en las entidades federativas se replicara el modelo nacional.

La aprobación de esta Ley no tuvo mayores resistencias debido a que el PRI cedió en la mayoría de las propuestas de los otros Grupos Parlamentarios, debido a que en sentido estricto no representaba riesgos o cambios sustanciales en la erradicación del problema de la corrupción.

Básicamente se trataba de ceder algunos espacios a la sociedad civil, a través del Comité de Participación Ciudadana, aceptando también la creación de la Plataforma digital, sabiendo de antemano la dificultad de ponerla en operación debido a la dificultad de integrar la gran cantidad de información y datos provenientes de

diferentes fuentes, como lo concerniente a las declaraciones de los servidores públicos, la fiscalización de recursos públicos y a los procesos de compra por parte del gobierno, por mencionar algunas.

De igual forma, se evitó la aprobación de las figuras de denunciantes, informantes y testigos, debido a que esto realmente podría representar una forma de combatir la corrupción, pues la corrupción a gran escala requiere redes enormes de personas que participan en ella, la promueven, la permiten y la conocen. Con ello se abriría la puerta a ser fácilmente denunciada, por la protección e incentivos que se proponía brindar a los denunciantes.

Si bien esta Ley no tuvo grandes resistencias, la mayor parte de las negociaciones se centraron en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que surgió de la llamada Ley 3de3. Esta Ley encontró mayores resistencias debido a que contiene la definición de actos de corrupción, sus sanciones, así como las declaraciones que habrían de presentar todas las personas que se desempeñan en el servicio público.

Como los Grupos Parlamentarios del PAN y el PRD adoptaron como propia la propuesta de la Ley 3de3, en el siguiente cuadro haremos una comparación de los puntos más importantes que contenía esta propuesta y la presentada por el PRI/PV, y cual fue aprobada finalmente.



**Cuadro 2.5 Comparativo Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

<b>Categoría</b>	<b>Iniciativa 3de3</b>	<b>PRI/PV</b>	<b>Aprobado</b>
<b>Sujetos de la Ley</b>	Los servidores públicos señalados en el artículo 108 constitucional, así como candidatos, equipos de transición; y asociaciones, sindicatos, organizaciones y particulares que ejecuten recursos públicos.	Los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves	Los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves
<b>Autoridades Competentes</b>	El Poder Judicial de la Federación, los órganos que integran el SNA, y municipales, las legislaturas locales, los Poderes Judiciales locales, los consejos de la judicatura locales, los ayuntamientos, las empresas productivas del Estado.	La Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	Las Secretarías, los Órganos internos de control, La Auditoría Superior de la Federación, Los Tribunales; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal y Las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado
<b>Actos considerados Corrupción</b>	Soborno, Peculado, Tráfico de Influencias, Abuso de Funciones, Enriquecimiento oculto, Obstrucción de la Justicia, Colusión, Utilización de información falsa o confidencial, Nepotismo, Conspiración para cometer actos de corrupción.	Resumidos en 3 categorías: a) faltas administrativas no graves b) faltas administrativas graves c) actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves	Resumidos en 3 categorías: a) faltas administrativas no graves b) faltas administrativas graves c) actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves
<b>Declaraciones los Servidores Públicos</b>	Patrimonial, de Intereses y Fiscal	Patrimonial y de Intereses	Patrimonial y de Intereses de forma obligatoria. La Fiscal no es obligatoria.
<b>Sanciones a Particulares</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanciones económicas.</li> <li>• Resarcimiento de los daños</li> <li>• Suspensión de actividades, disolución o intervención de sociedades.</li> <li>• Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, obra pública, recibir subsidios.</li> </ul>	<p><b>Personas físicas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanción económica</li> <li>• Inhabilitación para participar en adquisiciones, obras públicas</li> <li>• Indemnización de los daños</li> </ul> <p><b>Personas morales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanción económica.</li> <li>• Inhabilitación para participar en adquisiciones, obras públicas, en el</li> <li>• Suspensión de actividades</li> </ul>	<p><b>Personas físicas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanción económica</li> <li>• Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, obras públicas</li> <li>• Indemnización de los daños</li> </ul> <p><b>Personas morales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanción económica.</li> <li>• Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, obras públicas</li> <li>• Suspensión de actividades</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Disolución de la sociedad respectiva</li> <li>•Resarcimiento de los daños</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Disolución de la sociedad respectiva</li> <li>•Indemnización de los daños</li> </ul>
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia con información de las iniciativas presentadas por los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores. Sistema de Información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal> y por las organizaciones de la sociedad civil, disponible en: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/2016-Ley3de3-Documento\\_completo.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/2016-Ley3de3-Documento_completo.pdf)

Las negociaciones encontraron resistencias y trabas en ciertos puntos donde las diferencias de visiones dificultaron la aprobación de las leyes, proceso lógico en un entramado donde existen divergencias y se requiere conciliar las perspectivas.

Como se puede ver en el cuadro 2.5, las grandes diferencias radicaron en las figuras que habrían de estar sujetas a esta ley, las autoridades que serían competentes para hacer cumplir la ley, así como los actos considerados corrupción.

El punto de mayor conflicto fue en lo relativo a las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal, pues el PRI se oponía a la obligación de presentar estas 3 declaraciones, así como que se presentaran bajo el principio de máxima publicidad. Se aprobó que no fuera obligatoria la declaración fiscal, así como que no fueran públicos los datos que contenía, salvo que el servidor público lo autorizara explícitamente.

Por otro lado, un punto de conflicto fue la obligatoriedad de las empresas privadas (que ejercieran recursos públicos o tuvieran contratos con el gobierno), a presentar también sus 3 declaraciones, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, esto no fue aprobado por los mecanismos de presión que ejercieron las élites económica e intelectual (que serán revisados más adelante).

Como se puede ver, la propuesta de ley 3de3 fue cambiada considerablemente en la ya aprobada Ley General de Responsabilidades Administrativas, reflejando la necesidad de la élite política de mantener en secrecía su evolución patrimonial, así como evitar crear mecanismos que contribuyeran a la prevención, investigación y sanción efectiva de los actos de corrupción.

Al no establecer claramente los tipos de corrupción, así como los procedimientos para su investigación y sanción, se mantuvieron las mismas herramientas ya existentes para su persecución, haciendo inoperante al nuevo entramado institucional.

Si bien es cierto que fue un proceso complejo la aprobación, es preciso mencionar que la incidencia de las otras élites fue decisiva para que el diseño institucional del SNA tuviera este resultado final.

Las estrategias y mecanismos que las élites utilizaron para lograr destrabar y aprobar las leyes secundarias las veremos en el siguiente capítulo con mayor detalle y análisis.

## **Conclusiones.**

En este capítulo hemos revisado el contexto dentro del cual se llevó a cabo el proceso de diseño institucional para combatir la corrupción, específicamente en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Desde la reforma constitucional hasta las leyes secundarias, su formulación encuentra explicación por el contexto prevaleciente en ese periodo, así como por la participación de diferentes actores que se interesaron por este proceso.

La situación en el país, así como los procesos políticos, electorales y sociales que se experimentaron dieron como resultado una demanda por parte de diferentes actores de construir una institución que atendiera esta problemática.

Más allá de que los diferentes actores tuvieran la voluntad de combatir la corrupción en ese preciso momento coyuntural, las evidencias y el desarrollo del proceso hacen notar que no tenían opción, y si no participaban activamente en el proceso, otros actores podrían imponer sus preferencias en el diseño institucional que inminentemente surgiría.

A través de las propuestas que plantearon los diferentes actores participantes, se puede conocer sus principales preferencias, los temas que prefirieron dejar de lado, los asuntos a los que dieron mayor relevancia, y la visión que tienen para incorporar determinados temas, así como determinar las reglas del juego que habrán de jugarse, pues en la cuestión de la corrupción están involucrados tanto servidores públicos de todos los niveles, como los particulares que tienen vinculación (de cualquier tipo) con ellos.

A partir del análisis de estas propuestas es cómo podemos ver que las diferencias sustanciales radican, en cuanto a la reforma constitucional, en el órgano anticorrupción, algunos actores se inclinaban por un órgano colegiado que diera

mayor capacidad de decisión a los actores de siempre (Presidente de la República, Secretarios de Estado) y la inclusión de los mismos actores, así como la participación de las instituciones ya existentes.

Sin embargo, otros actores preferían un nuevo sistema articulado, con instituciones ya existentes, pero dotándolas de mayores facultades de prevención, investigación y sanción. Estos actores propusieron la creación de un Comité de Participación Ciudadana, considerando que la ciudadanía debe vigilar y denunciar los actos que la burocracia de cualquier nivel no tiene incentivos para combatir.

Las diferencias en las propuestas reflejan tanto los intereses como las preferencias de las élites que las impulsaron, los modos en que habría de llevarse a cabo el combate a la corrupción, pero también los modos en que habrían de participar ellos mismos, así como la protección de sus intereses tanto presentes como futuros, y de igual forma proteger a quienes tienen un elevado poder dentro del sistema político mexicano y las élites que se hallan dentro de él.

### **3. La incidencia de las élites en el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción.**

La creación del entramado institucional del Sistema Nacional Anticorrupción fue un proceso a lo largo del cual diferentes actores con capacidad de movilización de recursos (amplios y variados) incidieron de distintas formas.

En este capítulo abordaremos las maneras en que las élites participantes incidieron en el diseño del SNA. Así mismo, analizaremos a través del marco de coaliciones promotoras la inserción del sistema de creencias de estas coaliciones dentro de la política pública, y veremos los intereses que fueron incluidos y excluidos, lo cual impacta los alcances y limitaciones del SNA en el combate de la corrupción en México.

#### **3.1. Centros de Pensamiento.**

Dada la relevancia que adquiere el concepto de *Centro de Pensamiento* en este trabajo de investigación, y sus relaciones con las élites, es preciso identificar y delinear a qué nos referimos al utilizar el término.

En principio se requiere mencionar que es un concepto que se origina del término en inglés *think tank*, traducido como *tanque de pensamiento*, *centro de pensamiento*, *tanque pensante* o *usina de ideas*.

Utilizaremos el término *centro de pensamiento* a fin de subrayar la función que tienen estas organizaciones en la investigación, producción y disseminación de conocimiento ligado a políticas públicas, describiéndolos como “aquellas organizaciones que se dedican a producir y disseminar conocimiento sobre políticas públicas”.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Salas-Porras, Alejandra, *Conocimiento y Poder...*, p. 7-9.

Los centros de pensamiento constituyen un espacio que cuenta con recursos organizacionales muy diversos (financieros, informacionales, técnicos y humanos), no obstante, los recursos más valiosos son el conjunto de personas investigadoras expertas en temas afines a los intereses y líneas fundacionales de cada centro.<sup>101</sup>

Las personas expertas afiliadas a los centros de pensamiento, que se dedican a la producción y difusión de información y análisis, a la persuasión y evaluación de políticas, nutren a las élites y agencias públicas, y forman parte de un proceso circular que simultáneamente da legitimidad y validez a las ideas y argumentos que recorren los medios, los despachos de consultoría y las agencias públicas.

La influencia de los centros de pensamiento varía notablemente y puede expresarse de manera diferenciada a lo largo del proceso de políticas públicas: desde la definición de la agenda, la formulación de alternativas de solución, la creación de una opinión pública favorable, etc.

También es preciso mencionar la participación de los centros de pensamiento y sus integrantes en comunidades de política pública, cómo influyen en la producción de conocimiento y el papel de éste como recurso de poder.

En ese sentido, los centros de pensamiento construyen comunidades especializadas en asuntos de interés público y tales comunidades son producidas y reproducidas en múltiples espacios, encuentros y discusiones de una red que articula a las élites empresariales, estatales, académicas y sociales. En el seno de la red, las élites circulan con gran facilidad, y conforme diseñan y evalúan las políticas públicas, generan procesos intersubjetivos a través de los cuales construyen consensos.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>102</sup> *Ibidem.*, p. 12.

A través de la red que forman los centros de pensamiento se crean espacios de discusión, deliberación, vinculación y reflexión con lo que se crean comunidades de personas expertas que producen y concentran el conocimiento y la información de mayor relevancia para los asuntos de interés público.

Así, se genera una visión común de los problemas públicos, cómo abordarlos y las posibles alternativas de solución, pero en un nivel más profundo, se homogeneizan patrones de razonamiento y entendimiento mutuos que implican, a su vez, compromisos con la aplicación del conocimiento asociado a un proyecto político.<sup>103</sup>

A los centros de pensamiento los integran personas profesionistas expertas que pueden movilizar conocimiento, normalizar visiones y definir el sentido en que habrán de orientarse las opciones de política pública.

Sin embargo, para poder influir en las preferencias públicas se requiere no sólo a las personas expertas, sino toda una estructura organizacional e intelectual con la capacidad de financiar proyectos, publicar los resultados de las investigaciones y promover discusiones sobre éstos en medios de comunicación (tradicionales o digitales) y en otros espacios o foros.

Todo esto implica que el conocimiento, como recurso de poder, no es neutral, y es utilizado como uno de los insumos más importantes en la sociedad actual.

En ese sentido, un punto importante a identificar y que permite vislumbrar los intereses a los que pueden responder los centros de pensamiento, es la fuente de su financiamiento. En el cuadro 3.1 se encuentran los principales centros de pensamiento en México y el origen de su financiamiento.

---

<sup>103</sup> Ídem.



**Cuadro 3.1 Origen del Financiamiento de Centros de Pensamiento en México.**

<b>Centro de Pensamiento</b>	<b>Origen del Financiamiento</b>
IMCO	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Embajada Británica, Hewlett, Microsoft, MacArthur Foundation, OCDE, Consejo Mexicano de Negocios, Cinépolis, Instituto Nacional de Salud Pública, Banco Mundial
México Evalúa	Hewlett, <i>Open Society Foundation</i> , USAID, BID, Embajada Británica y fondos de iniciativa privada
MCCI	Fundación Ford, USAID, MacArthur Foundation y donaciones privadas
Causa en Común	Embajada de Estados Unidos, Embajada Británica
RRC	Hewlett, <i>Open Society Foundation</i> , y aportaciones de sus integrantes
CEEY	Fundación Espinosa Yglesias
Fundar	Hewlett, Fundación Ford, <i>Open Society Foundation</i> , MacArthur Foundation

Fuente: Elaboración propia con base en información de páginas de internet de los Centros de Pensamiento y de Salas-Porras, *Conocimiento y Poder...*, pp. 38-39.

De acuerdo con el cuadro anterior, el origen del financiamiento de los centros de pensamiento coincide principalmente en:

- la *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional*, la *Embajada Británica* y el *Banco Interamericano de Desarrollo*, instancias extranjeras de alcance internacional.
- por el lado de las fundaciones, se observa una mayor participación en el financiamiento por parte de *Hewlett*, *MacArthur*, *Ford* y *Open Society*.

Lo anterior permite vislumbrar la vinculación existente entre los centros de pensamiento, no sólo a través del diseño y promoción de políticas públicas afines, sino también mediante el financiamiento de cada uno por parte de las mismas instancias.

También es preciso mencionar que no todos los centros de pensamiento transparentan de forma exhaustiva el origen y destino de su financiamiento, lo cual

es contradictorio en cierto punto, porque estas organizaciones pugnan por la transparencia y la rendición de cuentas en la esfera pública.

Por otro lado, como hemos mencionado, el recurso más importante para los centros de pensamiento, es el conjunto de personas expertas investigadoras, por ello es preciso mencionar aquellas que integran a los centros de pensamiento que participaron en la creación del SNA.

**Cuadro 3.2 Principales integrantes de Centros de Pensamiento en México.**

<b>Centro de Pensamiento</b>	<b>Principales Integrantes</b>
IMCO	Valentín Diez Morodo (empresario) María Amparo Casar (experta) Claudio X. González Laporte (empresario) Alejandro Ramírez Magaña (empresario) Jaime Zabludovsky Kuper (empresario) Juan Pardinás (experto)
México Evalúa	Luis Rubio Freidberg (experto) Fernando Senderos (empresario) Jaime Zabludovsky Kuper (empresario) Edna Jaime Treviño (experta)
MCCI	Claudio X. González Guajardo (empresario) María Amparo Casar (experta)
RRC	Mauricio Merino Huerta (experto) Eduardo Bohórquez López (experto) Edna Jaime Treviño (experta) Lourdes Morales Canales (experta)
CEEY	Amparo Espinosa Rugarcía (empresaria) Amparo Serrano Espinosa (empresaria)

Fuente: Elaboración propia con base en información de páginas de internet de los Centros de Pensamiento.

Como podemos ver, algunos nombres coinciden en distintos centros de pensamiento, lo que permite vislumbrar, por un lado, la importancia de ciertas personas en las esferas de los centros de pensamiento, y por el otro, lo compacto que en determinados temas pueden ser las redes de personas expertas.

Muchas veces dentro de los centros de pensamiento, existen personas jóvenes investigadoras que son quienes coadyuvan en la realización de los estudios, análisis

de información, integración o publicación de los resultados, etc., sin embargo, es el nombre de las personas investigadoras expertas las que brindan el reconocimiento, validez, legitimidad y autoridad para poder considerar la influencia de la investigación en los procesos de incidencia en determinada política pública.

De igual forma, es relevante mencionar que algunas personas que integran los centros de pensamiento, también han desempeñado importantes cargos en el servicio público.

Jaime Zabudovsky Kuper, que ha fungido como Economista en la Dirección de Investigación Económica de Banco de México (1984 a 1985), integrante del Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República (1985 a 1988), subjefe de la Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1990-1994), subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1994-1998), Embajador de México ante la Unión Europea (UE) y jefe negociador del TLC entre México y la UE (1998 a 2001).

Alejandro Ramírez Magaña, de Cinépolis, egresado de Harvard, fue secretario técnico del gabinete de Desarrollo Humano en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), cuando su titular era Josefina Vázquez Mota.

Claudio X. González Guajardo, empresario e integrante del IMCO y de MCCI, así como de otras organizaciones como Mexicanos Primero, Aprender Primero, BÉCALOS, Unión de Empresarios para la Tecnología en la Educación (Únete), fue funcionario público durante nueve años en la Presidencia de la República, así como en las Secretarías de Agricultura y del Trabajo, donde participó en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC).

Mauricio Merino Huerta se ha desempeñado como Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Presidente de la Asamblea Consultiva del

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Presidente del Consejo Académico del Archivo General de la Nación, y Presidente de la Comisión Dictaminadora de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT).

María Amparo Casar fue Coordinadora de Asesores del Secretario de Gobernación, Santiago Creel, de diciembre de 2001 a junio de 2005.

Todo lo anterior exhibe la estrecha relación que existe en el desempeño de cargos públicos y también en los centros de pensamiento, lo cual igualmente sucede con el empresariado, ya que las personas cuentan con información privilegiada, sea por su experiencia profesional o académica, que es de mucha utilidad al llevarla a los otros campos laborales.

Posteriormente veremos la importancia que tuvieron los mecanismos que llevaron a cabo los centros de pensamiento en el proceso de creación del SNA, a través de las personas que forman parte de ellos.

Antes de iniciar con el análisis de las coaliciones promotoras en este proceso, es preciso identificar conceptualmente algunos actores elitistas y que adquieren relevancia a partir de este momento: centros de pensamiento, gremios empresariales y grupos parlamentarios o actores políticos relevantes, como élites intelectual, económica y política, respectivamente.

Lo anterior debido a que consideramos que los centros de pensamiento, gremios empresariales, y grupos parlamentarios, a través de sus integrantes, son élites, porque como se revisó en el primer capítulo<sup>104</sup>, son grupos que poseen y ejercen la dominación dentro de una sociedad o dentro de un área particular de la vida social.

Los centros de pensamiento son élites de *expertise* al ser órganos especializados de conocimientos técnicos organizados en estructuras y prácticas profesionales.

Los gremios empresariales son élites de *incentivos* pues cuentan con activos financieros e industriales organizados como capital económico y pueden inducir a otros agentes a estar de acuerdo con sus visiones y posturas.

Los grupos parlamentarios que son actores políticos relevantes, son también élites de *mando* pues legítimamente ocupan los altos puestos en las jerarquías institucionales de gestión y control.

Estas tres élites cuentan con la capacidad de ejercer autoridad o dominación asignativa sobre otros, a través de los recursos a los que tienen acceso (políticos, económicos, culturales, redes sociales, conocimiento).

Especificando lo anterior, podemos pasar al análisis de las coaliciones promotoras que participaron en el proceso de creación del SNA.

---

<sup>104</sup> Pág. 11.

### **3.2. Coaliciones promotoras.**

En el proceso de creación del SNA, se pueden identificar diferentes coaliciones que participaron durante las diferentes etapas de este proceso de diseño institucional.

En una primera etapa, la Coalición Promotora formada por Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), a través del impulso a la campaña #3de3 para que candidatos y legisladores hicieran públicas sus declaraciones patrimonial, de intereses y de impuestos. En esta etapa se dio a conocer esta campaña que posteriormente redundaría en la iniciativa de la Ley 3de3.

Esta coalición tenía como fin el posicionamiento de la campaña para que todo candidato a puesto de elección popular en las elecciones de 2015 hiciera públicas sus declaraciones, con el argumento de abonar a la transparencia en el origen del dinero con el que contaban los candidatos, así como contrastar la situación patrimonial al inicio y al final de su cargo. De igual forma, conocer las declaraciones de impuestos de los servidores públicos de los últimos 5 años para asegurar que sea consistente con la declaración patrimonial; y, por último, identificar aquellos posibles conflictos de interés en los que podrían estar inmersos los servidores públicos, para prevenir potenciales actos de corrupción.

Como hemos visto, debido al relativo éxito de la campaña y también debido a la capacidad de movilización de recursos con la que cuentan ambas organizaciones, en las siguientes etapas (ya enfocadas en la construcción del SNA) se sumaron otras coaliciones promotoras que tenían intereses y preferencias similares a las de esta primera coalición.

Otra coalición (más amplia) fue la que se formó para la redacción de las iniciativas de las leyes secundarias del SNA, en la que había representantes de instituciones académicas como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Centro

de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Tec) y la UNAM, así como centros de pensamiento tales como IMCO, México Evalúa, y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).

Esta coalición tenía como fin redactar las iniciativas de las leyes secundarias (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y Ley General de Responsabilidades Administrativas) y de esta forma incorporar sus preferencias e intereses en la legislación que daría vida al SNA.

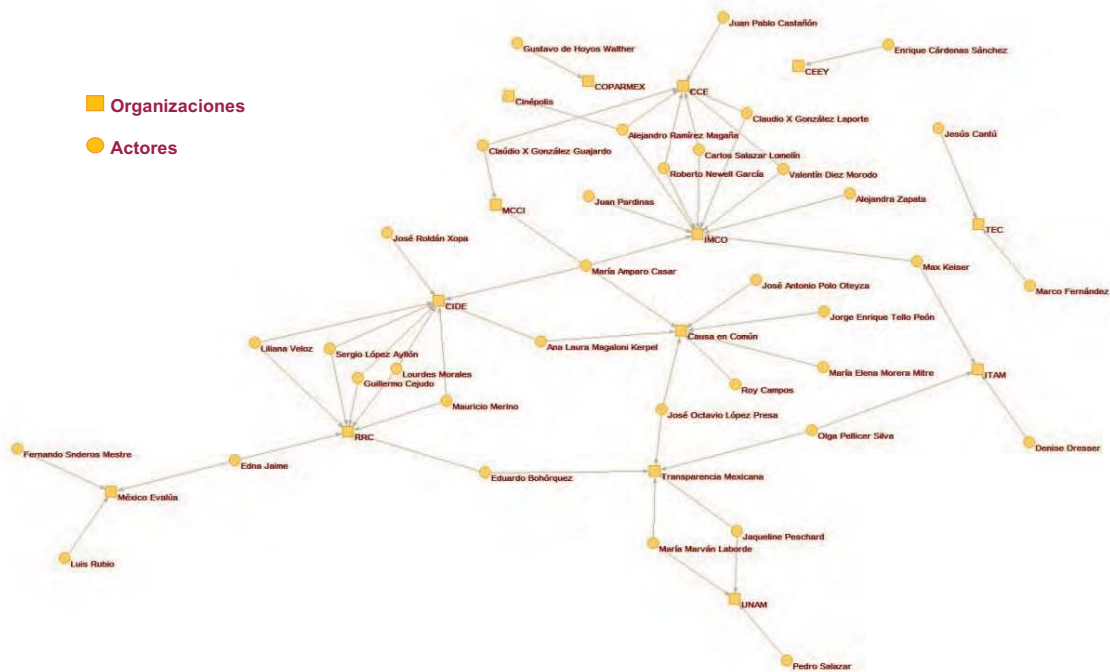
Posterior a su redacción, había que recolectar las firmas de la ciudadanía para poder presentarla como iniciativa ciudadana. En esta etapa se sumó otra coalición formada notablemente por el sector empresarial, a través de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Cinépolis, así como integrantes del IMCO y el Tec.

Esta coalición tenía precisamente el objetivo de posicionar la campaña 3de3 en el centro de la opinión pública, y como consecuencia, obtener las firmas necesarias para poder presentar la iniciativa con carácter de ciudadana en el Congreso de la Unión.

Para este momento, todas las coaliciones se agruparon para incidir en el diseño del SNA e impulsar en el Congreso la aprobación de las leyes, negociando con los Grupos Parlamentarios, y haciendo modificaciones y presiones para que las leyes secundarias avanzaran en el proceso legislativo.

De igual forma, es preciso aclarar que las coaliciones se agruparon debido a las redes existentes entre los integrantes de las organizaciones. Como podemos ver en la figura 3.1, las relaciones que tienen los diferentes integrantes con otros integrantes o distintas organizaciones son importantes en el momento de vislumbrar la participación y modalidades de incidencia en el diseño del SNA.

Figura 3.1 Redes de actores y organizaciones que participaron en el diseño del SNA.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recabados.

Destacan algunos ejemplos como el caso de María Amparo Casar, que es integrante de 4 organizaciones (IMCO, Causa en Común, MCCI, CIDE), lo cual denota su participación en los temas de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

También destaca Eduardo Bohórquez, integrante de Transparencia Mexicana y de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC). Esta última agrupa a más de 50 organizaciones académicas y sociales, de instituciones públicas y de medios de difusión en todo el país, de ahí su importancia, sin olvidar mencionar que la RRC es auspiciada por el CIDE y por la Fundación Hewlett, principalmente.

La RRC, al agrupar a tantas organizaciones, cuenta con mayor capacidad de movilización de recursos hacia las estrategias o mecanismos para lograr sus objetivos. De igual forma, al ser parte del CIDE, sus integrantes tienen la posibilidad



de coordinarse con distintos actores de otros centros de pensamiento, como México Evalúa o Causa en Común.

Por otro lado, como se ve en la Figura 3.1, el IMCO se encuentra estrechamente vinculado con el sector empresarial, principalmente con el Consejo Coordinador Empresarial, y los integrantes de este centro de pensamiento se relacionan con integrantes del ITAM como Max Keiser o Denise Dresser, así como con integrantes del Tec.

También es de resaltar que de una o de otra forma, todos los actores se encuentran vinculados, ya sea por los temas que investigan o por las organizaciones o centros de pensamiento a los cuales pertenecen y desde los cuales intentan incidir en el diseño de políticas públicas.

Tal como menciona el Marco de Coaliciones Promotoras (MPC), los actores se asocian en torno a los temas que son de su interés común, así como en la formulación de propuestas y con el objetivo de que sus preferencias sean introducidas en las políticas públicas.

Como en el caso del diseño del SNA, en donde participaron diferentes organizaciones o centros de pensamiento en su elaboración y aprobación mediante diferentes mecanismos. Para analizar el proceso es fundamental distinguir el *subsistema de la política* (definido en el capítulo 1) al cual corresponde el SNA.

Las élites involucradas en este proceso, aglutinadas alrededor de diferentes organizaciones, incluyendo centros de pensamiento (como IMCO, México Evalúa, CIDE), asociaciones empresariales (como el CCE y la COPARMEX), o los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, se lograron unir en el Subsistema de Política relativo a: *Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.*

Estos hechos se pueden constatar en los documentos elaborados por cada organización participante, como exposición de motivos, declaraciones, publicaciones, comunicados y documentos en donde plasmaron sus intenciones de atender los asuntos relativos a fomentar una mayor transparencia, lograr una efectiva rendición de cuentas y participar en el combate a la corrupción.

Estos temas colindan entre sí en diferentes aristas y en conjunto conllevan objetivos finales comunes, como vigilar el adecuado uso de recursos públicos, detectar actos indebidos de servidores públicos, así como conocer la forma en que el gobierno realiza sus actividades, y, por ende, contribuir a la eficiencia gubernamental que permita fomentar el desarrollo económico y social en el país.

Los actores pertenecientes a este Subsistema, como vimos anteriormente, tenían coincidencias, así como diferencias en las propuestas de solución sobre estos temas. Los integrantes de las élites intelectual y empresarial sabían que a través de alianzas informales se podría lograr que sus preferencias fueran tomadas en consideración por los integrantes de la élite política, y de esta forma ser incluidas en el diseño del SNA.

Además del trabajo coordinado, las élites promovieron diferentes mecanismos a través de los cuales intentaron fortalecer su presencia, incrementar sus oportunidades de éxito, así como alcanzar los objetivos que, particular o colectivamente, se habían fijado.

Por otro lado, el MCP resalta que el cambio en las políticas públicas, no es resultado solamente de la competición de los diferentes intereses inmersos en ellas, pues tanto los recursos (cualquiera de los que se trate), las normas institucionales o las perturbaciones en factores no cognitivos externos al Subsistema juegan un papel fundamental para lograr el cambio en las políticas públicas.

Dentro de nuestro análisis, se hará la distinción primero de las perturbaciones en factores externos al Subsistema, después de las normas institucionales, y por último (debido a su relevancia), nos centraremos en los recursos que implementaron las élites en este proceso de diseño de la política pública llamada SNA.

En cuanto a las perturbaciones, un elemento primordial es el contexto sociopolítico donde se desarrolló la consigna a favor de combatir la corrupción (descrito en el capítulo anterior), en el cuál existía una fuerte presión social a los integrantes de la élite política para atender la problemática, que, en ese momento específico de la realidad mexicana, mostraba señales de su extenso alcance, las consecuencias dañinas que tenía para la población, así como la impunidad que implicaba.

De igual forma, se planteaba que la corrupción impactaba en el estancamiento económico del país, generaba pérdidas humanas, así como una descomposición del tejido social y daños económicos tanto en los sectores público y privado, como en lo individual y comunitario.

Igualmente, es preciso considerar los procesos electorales que se desarrollaron en el país durante la construcción del SNA, cuando la demanda de combatir la corrupción había sido optada por algunos candidatos y candidatas como la estrategia para lograr que los electores votaran por su candidatura.

Así mismo, se publicaron y difundieron investigaciones periodísticas que lograron un gran impacto mediático al involucrar a funcionarios públicos de alto nivel en conflicto de intereses, así como opacidad e impunidad en la averiguación y sanción de conductas alejadas de los principios de legalidad y ética en el servicio público.

Todas estas circunstancias generaron una oportunidad para los integrantes de las coaliciones promotoras, que a través del descontento social y la colocación del tema en la agenda por parte de los actores políticos, así como de la colocación de la problemática entre la opinión pública por parte de los medios de comunicación

tradicionales (así como de las redes sociales), fueron hechos que facilitaron que las élites intelectual y empresarial lograran promover sus preferencias dentro de la discusión del cambio de política pública.

En cuanto a las normas institucionales (que es preciso distinguir para nuestro análisis) se encuentra en principio, el proceso legislativo por el cual pasó el diseño del SNA. Es necesario dejar en claro que de acuerdo con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el único facultado para legislar (discutir y aprobar la legislación) es el Congreso de la Unión<sup>105</sup>, a través de las Cámaras de Diputados y Senadores<sup>106</sup>.

Lo anterior podría parecer trivial, sin embargo, adquiere relevancia pues, aunque las otras élites cuentan con capacidad de movilización de recursos de distintos tipos, no tienen la capacidad para ejercer la función legislativa, por lo tanto, tienen que sujetarse tanto al proceso parlamentario, como a la voluntad política de los integrantes del Congreso.

En este mismo sentido, la Constitución también establece que el derecho de iniciar leyes corresponde (entre otros) al Presidente de la República, así como a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores<sup>107</sup>. Esto es relevante porque mediante las iniciativas enviadas al Congreso por parte del Presidente de la República en materia de combate a la corrupción, así como de la Iniciativa Ciudadana 3de3 (revisadas con anterioridad), estos actores pudieron incorporar sus preferencias en el diseño del SNA, sobre todo lo relativo a la iniciativa 3de3, de donde surgió la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

---

<sup>105</sup> Salvo el caso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión, que la misma Constitución prevé y establece.

<sup>106</sup> Artículo 50, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>107</sup> “De la Iniciativa y Formación de las Leyes”, Artículo 71. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del entramado institucional, se encuentra también la capacidad del Presidente de la República de realizar observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, y devolverlas para su revisión, ya sea en partes o en la totalidad, con lo cual también ejerce la posibilidad de incorporar sus preferencias a los proyectos emitidos por el Poder Legislativo.

Lo anterior fue ejecutado por Enrique Peña Nieto, al vetar el dictamen aprobado de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, devolviéndolo al Senado con observaciones, concretamente en 10 artículos, referentes a la declaración patrimonial, de intereses y fiscal de las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o contrate bajo cualquier modalidad con Entes Públicos de la Federación, de las Entidades Federativas y los Municipios.

La decisión de ejercer la facultad de veto se anunció dos días después de una reunión de más de tres horas entre Enrique Peña Nieto y dirigentes de las cúpulas empresariales, quienes le manifestaron su desacuerdo con lo aprobado por el Congreso. Luego de ese encuentro, el líder del CCE, Juan Pablo Castañón, anticipó que el Jefe del Ejecutivo podría vetar este artículo<sup>108</sup> contenido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por último, una norma institucional relativamente nueva que es preciso considerar es el *Parlamento Abierto*<sup>109</sup>, el cual se impulsó en el proceso de creación de las Leyes Secundarias Anticorrupción<sup>110</sup>. Un grupo de senadores del PAN y del PRD junto con integrantes de la élite intelectual, propusieron algunas prácticas de apertura parlamentaria para discutir las leyes secundarias anticorrupción: máxima publicidad del proceso legislativo, convocar especialistas en la materia para

---

<sup>108</sup> “Veta Peña Nieto el artículo 32, que incluye a empresarios en la ley 3 de 3” en *Periódico La Jornada*, viernes 24 de junio de 2016, p. 14.

<sup>109</sup> El modelo de *Parlamento Abierto* es una forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentarias.

<sup>110</sup> “Piden Parlamento abierto para debate de leyes vs corrupción”, en *Periódico El Economista*, 14 de marzo de 2014.

sustentar las decisiones legislativas en argumentos técnicos, publicar el origen de las propuestas presentadas en este proceso y dar a conocer las razones por las cuales se decidió la redacción final.<sup>111</sup>

Se acordó realizar mesas de trabajo temáticas en el Senado, en las cuales se revisó el paquete de 7 leyes secundarias anticorrupción, estas mesas permitieron que los integrantes de las élites discutieran sobre el diseño que habría de incluirse del SNA.

Los integrantes de la élite intelectual utilizaron este espacio para expresar la relevancia de que quien presidiera el Comité de Participación Ciudadana del SNA encabezara también la máxima instancia coordinadora del Sistema en su conjunto: el Comité Coordinador. Justo por la posición clave de los ciudadanos en el SNA, las organizaciones pidieron que se definieran clara y específicamente los perfiles de quienes integrarían el CPC<sup>112</sup>.

Esto fue fundamental en el diseño del SNA, debido a que de esta forma, los miembros de la élite intelectual podrían integrarse al Comité de Participación Ciudadana (y presidir el Comité Coordinador), al pertenecer también a organizaciones de la sociedad civil, y contar con *expertise* en las áreas de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción<sup>113</sup>.

Por otro lado, es preciso mencionar que, dentro de las mismas coaliciones promotoras formadas, a pesar de que existía concordancia y coincidencias en muchos de los temas que incluía el diseño del SNA, también existían algunas disonancias o puntos en donde no lograran conciliar por completo.

---

<sup>111</sup>“Parlamento Abierto en la Discusión Anticorrupción”, en *Transparencia Mexicana*.

<https://www.tm.org.mx/reformasna>

<sup>112</sup> “Mesas de discusión sobre el Sistema Nacional Anticorrupción en el Senado”, en *Transparencia Mexicana*.

<https://www.tm.org.mx/1er-dia-de-discusion-del-sistema-nacional-anticorrupcion>

<sup>113</sup> El Artículo 16 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece: El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Cuando los senadores de todos los grupos parlamentarios acordaron incluir en el artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la obligación de presentar una versión pública de la declaración patrimonial y de intereses, y no sólo la constancia de la declaración patrimonial, surgió división entre los integrantes de la élite intelectual.

Lo anterior debido a que algunos exigían que se incluyeran los formatos de declaraciones públicas utilizados en la plataforma 3de3.mx, los cuales detallaban los campos a llenar en las declaraciones públicas<sup>114</sup>, y eran más extensos y pormenorizados que los que proponían los senadores, mientras otro grupo de integrantes de la élite intelectual consideraban suficiente la propuesta de los senadores, la cual garantizaba que la Ley avanzara en el proceso de aprobación sin tanta resistencia.

En ese contexto se formaron dos grupos en el Senado de la República: por un lado, el PAN-PRD y la senadora independiente Martha Tagle apoyaban la publicación obligatoria de las declaraciones, así como los formatos a utilizar; por otro, el PRI-PV proponía que fuera el comité coordinador del SNA, a propuesta del comité ciudadano, el que definiera los formatos y los rubros de las declaraciones a publicar.<sup>115</sup>

De igual forma, en la élite intelectual se formaron dos grupos, uno encabezado por el IMCO (dirigido por Juan Pardinás), el cual apoyaba la postura del PAN-PRD; por el otro, la RRC (coordinada por Mauricio Merino) consideraba que la propuesta del PRI-PV atendía la demanda ciudadana.

Como hemos visto, lo aprobado finalmente fue la redacción propuesta por el PRI-PV, en el sentido de que las declaraciones patrimoniales fiscal y de intereses serían

---

<sup>114</sup> Ugalde, Luis Carlos (coord.), "La Negociación Política de la Ley 3de3. Primera Experiencia Exitosa de una Iniciativa Ciudadana", Integralia, Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, diciembre 2017, p. 15.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 16.

públicas, salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales de los servidores públicos.

Otro punto de tensión fue el nombre de la iniciativa ciudadana de la Ley 3de3, pues algunos integrantes de la élite intelectual, básicamente del IMCO y Transparencia Mexicana, mencionaban que el hashtag (#) Ley3de3 atrajo la participación de la ciudadanía porque era fácil de recordar y de asociar con las tres declaraciones; además, la estrategia de mercadotecnia y el uso de redes sociales logró levantar la campaña cuando la estrategia tradicional —pedir firmas en la calle o dentro de sus organizaciones— fue insuficiente. No obstante, otros integrantes reprochaban que no se le llamara por su nombre (Ley General de Responsabilidades Administrativas), ya que el mote mediático la reducía a las declaraciones, cuando esto sólo era uno de los rubros que abarcaba la ley. En ese sentido, lamentaron que se fomentara un desconocimiento de la ley entre los firmantes de la iniciativa ciudadana, quienes en su mayoría la asociaban únicamente con hacer públicas las tres declaraciones.<sup>116</sup>

A pesar de estas disonancias y diferencias tanto en las propuestas de ley como en las negociaciones y resultados de éstas, las Coaliciones Promotoras cumplieron con su cometido al lograr incorporar sus preferencias e intereses en el diseño del SNA, y conseguir modificar algunas de las reglas del juego formales en el combate a la corrupción en México.

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 24.



### 3.3. Mecanismos de incidencia de las élites.

Ahora bien, para identificar los recursos y mecanismos que utilizaron las élites para incorporar sus preferencias, revisaremos las principales etapas por las que atravesó el proceso de diseño del SNA, con la intención de analizar la forma en que se logró la incidencia de estos recursos en el entramado institucional resultante.

En una primera etapa, desde un enfoque más externo, en la esfera todavía del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, las élites empresarial e intelectual, encabezadas por el IMCO y Transparencia Mexicana, aprovecharon el inicio del proceso electoral de 2015, para poder impulsar la plataforma “candidato transparente”, esta plataforma requirió recursos tecnológicos, humanos y financieros que ambas organizaciones pusieron a disposición de la iniciativa.

Lo anterior tenía la intención de que los candidatos publicaran en dicha plataforma su declaración **patrimonial**, declaración **de intereses** y declaración **fiscal**, de forma voluntaria, y con el discurso de abonar a la transparencia y evitar que los candidatos tuvieran nexos con el crimen organizado y que las campañas fueran financiadas ilegalmente en beneficio de un actor o grupo de actores particulares.

Esta estrategia implementada por las élites, consiguió relativa presión ciudadana hacia las y los candidatos, pues la ciudadanía se convenció del discurso (sobre transparencia, credibilidad, legalidad, combate a la corrupción) y comenzó a exigir que se cumpliera con las 3 declaraciones en dicha plataforma.

La plataforma fue presentada por los titulares del IMCO, Transparencia Mexicana, el CCE y COPARMEX en diversos foros, con la intención de dar visibilidad y fortaleza a la estrategia.

Poco después de ser lanzada la plataforma, una nueva estrategia fue implementada a través del IMCO y Transparencia Mexicana, mediante el lema “Si te piden el voto,

pídeles la 3de3” se intentaba que la ciudadanía presionara a las y los candidatos a puestos de elección popular, para que subieran a la plataforma desarrollada por ambas organizaciones la información relativa a estas declaraciones.

También es importante mencionar, que, al ser una plataforma administrada por el IMCO y Transparencia Internacional, serían estas organizaciones quienes tuvieran el control y acceso a la información que las y los candidatos proporcionarían, algo no menor dentro del manejo de datos e información privilegiada. Sin duda, estrategia basada en la vigilancia “ciudadana” al poder público, pero con implicaciones que podrían ir más allá de la estricta transparencia.

En esta etapa, tanto las 3 declaraciones como la plataforma, sentaron bases relevantes para las etapas posteriores, así como una estrategia sólida para las élites empresarial e intelectual sobre la ruta que habrían de trazar para la incidencia en el diseño del SNA, así como los alcances que tenían para influir en comportamiento del electorado y de los candidatos. Sobre todo, notando la importancia de las elecciones como elemento para ser aprovechado en la consecución de los objetivos y propósitos que tenían planteados.

En otra etapa de este proceso, las élites intelectual y empresarial optaron por ampliar la alianza para incluir a un mayor número de organizaciones, y trascender de las declaraciones 3de3 hacia una iniciativa de ley, que se convirtiera en la Ley de Responsabilidades Administrativas. Tal objetivo era más amplio, por ello debían incluirse a más organizaciones, con la intención de generar mayor respaldo y, por ende, mayores posibilidades de alcanzar el propósito.

Para presentar la iniciativa de ley al Congreso de la Unión, era necesario en principio formularla, de ello se encargaron Josefina Cortés, Max Kaiser y José Roldán Xopa

(del ITAM, del IMCO y del CIDE, respectivamente) contando con el apoyo de más de 70 organizaciones<sup>117</sup> para su redacción.

Para que la propuesta avanzara como iniciativa ciudadana en el Congreso era necesario reunir al menos 120,000 (ciento veinte mil) firmas de la ciudadanía, para ello también las élites empresarial e intelectual colocaron mecanismos y recursos con la intención de lograr dicho objetivo.

Con el respaldo del CCE, la COPARMEX y las diferentes organizaciones de la sociedad civil, en febrero de 2016 se lanzó la campaña de recolección de firmas. Se creó la página de internet [www.3de3.mx](http://www.3de3.mx), destinada al fomento de esta iniciativa, en esta página se podían descargar los formatos para la recolección de firmas, se solicitaba que la misma ciudadanía recopilara más firmas y se promovía el discurso sobre los beneficios que traería la ley 3de3.

Las asociaciones empresariales del CCE, funcionaban como centros de recolección de firmas, las oficinas de COPARMEX en los estados organizaban conferencias de prensa locales con el propósito de promover la iniciativa y colocar la información relativa en los medios de comunicación de las entidades federativas.

Del mismo modo, se llevaban a cabo campañas promocionales en plazas públicas y centros de amplia concentración de personas con la intención de captar la mayor cantidad de firmas y también lograr posicionamiento del tema en un amplio número de ciudadanos, colocando puntos de recolección de firmas en las 32 entidades federativas y en el extranjero (Alemania, Estados Unidos y España), ya sea mediante los centros empresariales o a través de diferentes organizaciones no gubernamentales que se sumaron a la iniciativa.

---

<sup>117</sup> Entre ellas: Consejo Coordinador Empresarial, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Centro Mexicano para la Filantropía, CIDE, Tec de Monterrey, IMCO, Mexicanos Primero, México Evalúa, Transparencia Mexicana, CONCANACO, COPARMEX.

A su vez, muchas empresas se incorporaron a esta campaña, participando de diferentes formas: algunas funcionando como puntos de entrega de firmas, otras, como la cadena de cine CINÉPOLIS, utilizando a sus empleados para informar a los clientes sobre la iniciativa 3de3, así como capturar las firmas ciudadanas (se les había capacitado para completar los formatos de recolección adecuadamente para que no existieran errores que invalidaran las firmas ciudadanas ante el Instituto Nacional Electoral).

Desde otra arista, se implementó una estrategia en medios digitales, principalmente en redes sociales (Facebook, Twitter, YouTube, etc.), donde se colocaban videos, enlaces, hashtags, artículos, notas periodísticas o informes, y todo relacionado con la iniciativa 3de3: el por qué es importante su discusión, la problemática de la corrupción que pretende atender, el carácter ciudadano con el que se le denominó y la relevancia de la firma de la ciudadanía.

De igual forma, los integrantes de los centros de pensamiento también utilizaron los recursos a su alcance para promocionar la iniciativa: producción de documentos, redacción editorial o artículos de opinión en revistas o periódicos en donde colaboraban, realización de foros o conferencias, colocación del tema en sus redes sociales personales, así como la utilización de su influencia para llamar a la ciudadanía a conocer la iniciativa, sumar su participación y otorgar su firma.

Todo este despliegue de recursos (humanos, tecnológicos, financieros, de información) solamente podría realizarse, por quienes tienen precisamente estos recursos y, posteriormente, por quienes tengan la capacidad de movilizarlos con la intención de obtener determinados resultados.

En el Senado, después de 6 semanas (el 17 de marzo de 2016), representantes de las organizaciones entregaron 291,467 firmas ciudadanas que respaldaban la iniciativa Ley3de3. En una segunda entrega las firmas ascendieron a 634,143 cifra

que duplicó la entrega inicial<sup>118</sup> y excedió las 120,000 firmas que, constitucionalmente, (de conformidad a la reforma política del 2014) se requerían para que una iniciativa ciudadana de ley fuera discutida en el Congreso de la Unión.

En otra etapa del proceso, referente a la formulación de propuestas, un recurso que explotaron las élites intelectual y empresarial, fueron las mesas de trabajo realizadas con integrantes del Senado, donde se revisaron las leyes secundarias del SNA.

En principio, estas mesas de trabajo se llevaron a cabo con representantes de las organizaciones empresariales y de la sociedad civil que impulsaron la ley 3de3, y con ello, se dejaron de lado a integrantes de algunas otras organizaciones que podrían enriquecer la revisión de las leyes. No había ciudadanía de a pie en esas mesas, por lo que nuevamente era un reducido grupo de personas las que tenían la capacidad de revisar, proponer alternativas y expresar sus ideas e influir en el proceso de diseño del SNA.

De igual forma, en la discusión, la élite política también utilizó algunos recursos a su alcance con la intención de influir en el diseño del SNA.

A partir de las mesas de trabajo realizadas entre los senadores y los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil, se logró revisar las propuestas, discutir algunos puntos e intercambiar ideas, y también se logró ganar tiempo para construir las propuestas que se habrían de presentar para su aprobación.

En abril de 2016, los senadores Pablo Escudero (PV) y Raúl Cervantes (PRI) elaboraron un documento de trabajo para 5 de las 7 leyes secundarias, solicitaron comentarios de las organizaciones de la sociedad civil, las cuáles expresaron su

---

<sup>118</sup> Si bien se superó el mínimo requerido por la normatividad, a nivel nacional la COPARMEX había establecido como meta reunir 1 millón 200 mil firmas, es decir, sólo se logró recabar poco más de la mitad de la meta fijada en un inicio.

coincidencia con los contenidos de las mismas, pero enfatizaron la importancia de que el documento se convirtiera en dictamen para su discusión legislativa, así como trabajar en las dos leyes faltantes.<sup>119</sup>

Así transcurrió el periodo ordinario de sesiones, terminando el 29 de abril de 2016, sin ningún Dictamen para discusión, a pesar de que se había vencido el plazo establecido en la Constitución para aprobar las leyes secundarias anticorrupción. Las élites empresarial e intelectual movilizaron recursos para presionar a que se instalara un periodo extraordinario de sesiones con la intención de discutir y aprobar las leyes secundarias.

Mediante una estrategia que incluyó la elaboración de videos, entrevistas, foros y mensajes a través de redes sociales, las élites empresarial e intelectual intentaron presionar a las y los legisladores para que en un periodo extraordinario se aprobaran las leyes anticorrupción y no se dilatara más la creación del SNA.

El punto central que generaba la resistencia de casi todos los Grupos Parlamentarios era el grado de publicidad de las tres declaraciones contemplado en el artículo 29 de la Ley 3 de 3. Senadores de todos los Grupos Parlamentarios rechazaban la disposición, principalmente por el argumento de poner en riesgo su vida privada y la de sus familias. Argumentaban también razones personales como temor a que sus cónyuges supieran sobre hijos fuera del matrimonio, o no hacer públicos sus ingresos por estar en proceso de divorcio y pago de pensión alimenticia.

Los legisladores decidieron incluir en el artículo 29 la obligación de presentar una versión pública de la declaración patrimonial y de intereses, así como la constancia de haber presentado la declaración fiscal. Por el contrario, los integrantes de la élite intelectual pugnaban porque se incluyeran los formatos de declaraciones públicas

---

<sup>119</sup> Transparencia Internacional, <https://www.tm.org.mx/reformasna/>

utilizados en la plataforma 3de3.mx, los cuales detallaban los campos a llenar en las declaraciones públicas, apelando a la máxima publicidad.

Ante esta falta de acuerdo, y con la negativa de los legisladores del Congreso de la Unión de discutir y aprobar el SNA antes del 28 de mayo de 2016 (plazo establecido en la reforma constitucional anticorrupción para la aprobación de las leyes secundarias), y decidir postergarlo hasta después de las elecciones de junio de 2016<sup>120</sup>, y en el marco del *Seminario Nacional Coparmex 2016*, celebrado en mayo de ese mismo año en el estado de Baja California, el Presidente Nacional de este sindicato patronal, presentó la “Declaración Tijuana”, un documento donde se denunciaba la falta de compromiso de los integrantes del Poder Legislativo para combatir la corrupción en el país.

En el documento se planteaba que: la COPARMEX, través de sus 36 mil empresas socias, con empresarios y sus trabajadores, intensificaría una campaña pública para denunciar y exhibir la inmovilidad irresponsable del Congreso de la Unión, así como realizar denuncias ante instancias internacionales y de organismos aliados, sobre lo que los legisladores están haciendo a los mexicanos: manteniendo un sistema de privilegios e impunidad en contra de la mayoría de los ciudadanos.<sup>121</sup>

La utilización de estos recursos por parte de las élites intelectual y empresarial, fue exitosa, pues el 13 de junio de 2016 dio inicio el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, donde se discutirían las 7 leyes secundarias (5 en la Cámara de Senadores y 2 en la de Diputados)<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> El 5 de junio de 2016, hubo elecciones locales en México, donde se eligieron 12 gobernadores para los estados de: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.

<sup>121</sup> “Declaración Tijuana. Combatir la Corrupción e Impunidad y Potenciar el Desarrollo de México”. Mensaje del Lic. Gustavo de Hoyos, Presidente Nacional de la COPARMEX. 19 de mayo de 2016.

<sup>122</sup> En Cámara de Senadores: Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley del Tribunal de Justicia Administrativa, Ley Orgánica de la PGR y el Código Penal Federal. En Cámara de Diputados: Ley de Fiscalización y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hasta esta etapa, las élites intelectual y empresarial, habían movilizado diferentes recursos con la intención de trasladar su sistema de creencias hacia el diseño del SNA. Los mecanismos utilizados habían resultado relativamente exitosos ya que se había podido conseguir incidir en el proceso y diseño del SNA, por ello quizás se pensó que se podría continuar de la misma manera en la etapa de discusión y aprobación, sin embargo, esto no sucedió así.

En la etapa de discusión, donde la élite política ya cuenta con el control de los procesos, y con la vía institucional-legislativa a su favor, fue que esta élite comenzó con la movilización de recursos hacia el diseño del SNA.

En el periodo extraordinario de sesiones, tras haber aprobado sin mayores complicaciones el dictamen de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, se comenzó con la discusión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (ley 3de3), en la que el punto central de los desacuerdos fue la publicidad de las declaraciones patrimonial y de intereses.

El PAN y el PRD expresaron su postura a favor de utilizar los formatos 3de3 como versiones públicas. El PRI y el PV estaban a favor de que el Comité Coordinador del SNA aprobara el formato que habría de utilizarse, a propuesta del CPC que protegiera la “vida privada” de los declarantes, y así lo establecieron en el artículo 29 de esta propuesta de Ley.

Lo anterior era ventajoso para la élite política porque, aunque pudiera parecer que la propuesta saldría del CPC, impregnando de “ciudadanía” al proceso, lo cierto es que el Comité Coordinador terminaría aprobando el formato, y a éste lo integran (además de un representante del CPC), los titulares de: la AUF, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, la SFP, el INAI, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como un representante del Consejo de la Judicatura Federal.



Así, serían burócratas de alto nivel quienes definirían los formatos, que es preciso mencionar ellos también tendrían que hacer públicas sus declaraciones a través de los formatos que aprobaran, colocando de esta forma un sesgo (o protección) en los modos de efectuar las declaraciones; y de igual forma, los formatos no estarían establecidos en la ley, sino que de ser necesario, podrían modificarse en el seno del Comité Coordinador, también estableciendo lo que implica proteger la “vida privada” del declarante.

Otro recurso utilizado por la élite política en esta etapa, fue incluir una modificación al artículo 32 de la Ley de Responsabilidades Administrativas (3de3), con la que se ampliaría la obligación de presentar las tres declaraciones a toda persona física o moral que recibiera recursos públicos, esto con la justificación de que una de las expresiones de la corrupción implica servidores públicos corruptos y particulares que corrompen.

Esto sin duda impactaría a las élites empresarial e intelectual que, en distintas formas y alcances, reciben recursos públicos, ya sea por contratos de obra pública, asociaciones público-privadas, licitaciones, adquisiciones o cualquier otra forma de ejercer dinero público.

La modificación a este artículo se interpretó como un recordatorio para las élites empresarial e intelectual de que a pesar de la incidencia de las organizaciones empresariales o de los centros de pensamiento en el proceso legislativo, los únicos facultados para la creación y modificación de las leyes, son los integrantes del Congreso de la Unión. También se mencionó que el artículo fue modificado a raíz de la publicación de la “Declaración Tijuana” en la que el presidente nacional de la COPARMEX, Gustavo de Hoyos, expresó la necesidad de “llevar el tema anticorrupción a la OCDE”, por ello, los senadores habían convenido que los empresarios también formaran parte de la solución anticorrupción y presentaran sus tres declaraciones.

En ese mismo sentido, la inclusión de personas físicas y morales en la obligación de presentar su declaración 3de3, significaba compartir responsabilidades entre los actores que fomentan, permiten o realizan actos de corrupción, y así hacer visible que las empresas particulares también participan en el ilícito de la corrupción.

A partir de ese momento, las élites empresarial e intelectual volvieron a movilizar múltiples recursos con la intención de detener esta obligación de las empresas que tengan contratos con el gobierno de presentar las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal.

México Evalúa, Transparencia Mexicana, Fundar, MCCI, IMCO, CIDE, CEEY y la Barra Mexicana de Colegio de Abogados enviaron una carta al presidente de la Cámara de Diputados, Jesús Zambrano, donde pidieron la eliminación del artículo 32 de la minuta de la Ley General de Responsabilidades, donde se obliga a las empresas que tengan negocios con el gobierno a presentar su declaración patrimonial, fiscal y de intereses.

A su vez, y de manera inédita, un grupo de empresarios encabezados por el Presidente de la COPARMEX, se manifestaron en el *Ángel de la Independencia*, donde exigieron que se persiga la corrupción, sin pretender una cacería de brujas en contra de las empresas privadas.

No fue una manifestación que bloqueara las vialidades de la ciudad, tampoco fue una protesta con grandes contingentes cubiertos por mantas de protesta, ni con los gritos de consignas contra la élite política, en realidad fueron menos de 100 personas trajeadas que salieron del Hotel Sheraton Reforma, cruzaron la avenida, para apostarse en las escalinatas del monumento, y emitir un breve discurso a través de Gustavo de Hoyos Walther, Presidente de la COPARMEX.

En el discurso el empresario expresó: “Hacemos un llamado para que los diputados federales analicen con serenidad y voten con responsabilidad esta legislación”.

“Que no se confunda nuestro mensaje: no es una lucha contra los políticos, es una lucha de los ciudadanos en contra de la corrupción”. “Los empresarios tampoco pretendemos regímenes de excepción, ni ignoramos que la corrupción es un mal que afecta a todos, que al igual que políticos, pudiera haber empresarios que caen en complicidades y, en ocasiones, que son víctimas de la corrupción extorsionadora”.

Al terminar el discurso de alrededor de 15 minutos, y después de algunas fotografías, los integrantes del empresariado regresaron al lujoso hotel donde se encontraban reunidos.

Por otra parte, desde Washington, el presidente del CCE, Juan Pablo Castañón, criticó la redacción de la Ley 3de3 por convertirla en inoperante al obligar a las personas físicas y morales que tengan contratos con entidades públicas a presentar las declaraciones fiscal, patrimonial y de intereses, considerándolo “excesivo”.

Así, estas protestas y críticas específicas al artículo 32, dejaban notar que la élite empresarial estaba en contra de la obligación de presentar las 3 declaraciones, pues las críticas no se enfocaban a otros aspectos que pudieran haber sido relevantes para un SNA con mayor eficacia (como la publicidad de las declaraciones, poder juzgar al titular del Poder Ejecutivo por actos de corrupción, falta de retroactividad, entre otras).

La movilización de múltiples recursos por parte de las élites intelectual y empresarial, y a pesar del cabildeo que llevaron a cabo con los diputados, no se obtuvo el éxito esperado, y aunque los integrantes del PAN y el PRD intentaron echar abajo esa redacción, no tuvieron los votos suficientes.

Así, el PRI y el PV impusieron su mayoría en la Cámara de Diputados y se aprobó la obligación de las personas físicas y morales que tengan contratos con el gobierno de presentar las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal.

Tras la aprobación en el Senado y en la Cámara de Diputados, la ley fue enviada al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y posterior entrada en vigor.

El evento de Promulgación de las Leyes Secundarias estaba previsto para realizarse el día 22 de junio, sin embargo, la Secretaría de la Función Pública envió, de última hora, un comunicado donde se cancelaba el evento hasta nuevo aviso.

Debido a que la élite empresarial no logró incidir de manera efectiva con los legisladores, quienes habían logrado imponer la obligación de las empresas a realizar sus 3 declaraciones, ahora se tenía que recurrir a una opción diferente que les permitiera evitar esta obligación, ya no a través de manifestaciones en vía pública, entrevistas en diferentes medios de comunicación, desplegados, o mediante la élite intelectual a la que patrocina, sino que se reunió con el Presidente de la República.<sup>123</sup>

El mismo día 21 de junio que la SFP había comunicado que se cancelaba el evento de promulgación, el Presidente se reunió por la noche en la Residencia Oficial de los Pinos con los líderes empresariales.

En principio, esto es un recurso casi exclusivo de la élite empresarial, ya que no cualquier ciudadano tiene la capacidad de poder reunirse con el Presidente de México para expresar sus preocupaciones o ideas sobre determinado asunto.

Al encuentro acudieron empresarios de diversos organismos patronales como Juan Pablo Castañón, Alejandro Ramírez y Gustavo de Hoyos, presidentes del Consejo

---

<sup>123</sup> “Peña le dice a empresarios que revisará varios artículos de la ley #3de3” en *Expansión en alianza con CNN*, <https://expansion.mx/nacional/2016/06/22/pena-le-dice-a-empresarios-que-revisara-varios-articulos-de-la-ley-3de3>

Coordinador Empresarial (CCE), del Consejo Mexicano de Negocios (CMN) y de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), respectivamente.

También asistieron Enrique Guillén, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra); Humberto Lozano, presidente de la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo (Canaco-Servytur); Manuel Herrera, presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin) y Enrique Solana, presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco).

De igual forma, Mario Antonio Vela, presidente de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS); Benjamín Grayeb, presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA); Luis Robles, presidente de la Asociación de Bancos de México (ABM); José Méndez, presidente de la Asociación Mexicana de Instituciones Bursátiles (AMIB); Vicente Yáñez, presidente de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) y Valentín Diez Morodo, presidente del Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior.

Como podemos observar, se presentaron en la reunión actores realmente relevantes de la vida financiera, comercial e industrial del país, con la intención de exponer sus opiniones y consideraciones, y de alguna forma ejercer la presión que el capital económico que poseen les permite, y así propiciar que fuera vetada la ley 3de3 por el Presidente, como último recurso al estar ya aprobada por el Congreso, a espera únicamente de su promulgación en el Diario Oficial de la Federación.

Posterior a la reunión entre el Presidente y los empresarios, que duró más de dos horas y media, el presidente del CCE, Juan Pablo Castañón, sostuvo una serie de entrevistas en diferentes medios de comunicación, en las que afirmaba la disposición de Enrique Peña Nieto para revisar la ley 3de3, que el Presidente

mencionó que valoraría utilizar sus facultades para brindarle viabilidad al SNA y hacerlo operable en el menor tiempo posible.<sup>124</sup>

El líder del CCE expresó que el empresariado salió satisfecho de la reunión porque el Presidente mostró voluntad de escuchar, convicción de hacer funcionar al SNA y ser responsable en tomar pronto una decisión.

Días después, el Ejecutivo Federal utilizó su facultad de veto, y realizó observaciones al artículo 32 y a otros 15 relacionados con éste, devolviendo la iniciativa al Senado, como Cámara de origen. Posteriormente, en un nuevo periodo extraordinario de sesiones se aprobarían las modificaciones que realizó el Ejecutivo Federal.

Dado lo anterior, podemos afirmar que la reunión que sostuvo la cúpula empresarial con el Presidente de la República resultó efectiva, logrando evitar que las empresas tuvieran la obligación de presentar sus 3 declaraciones.

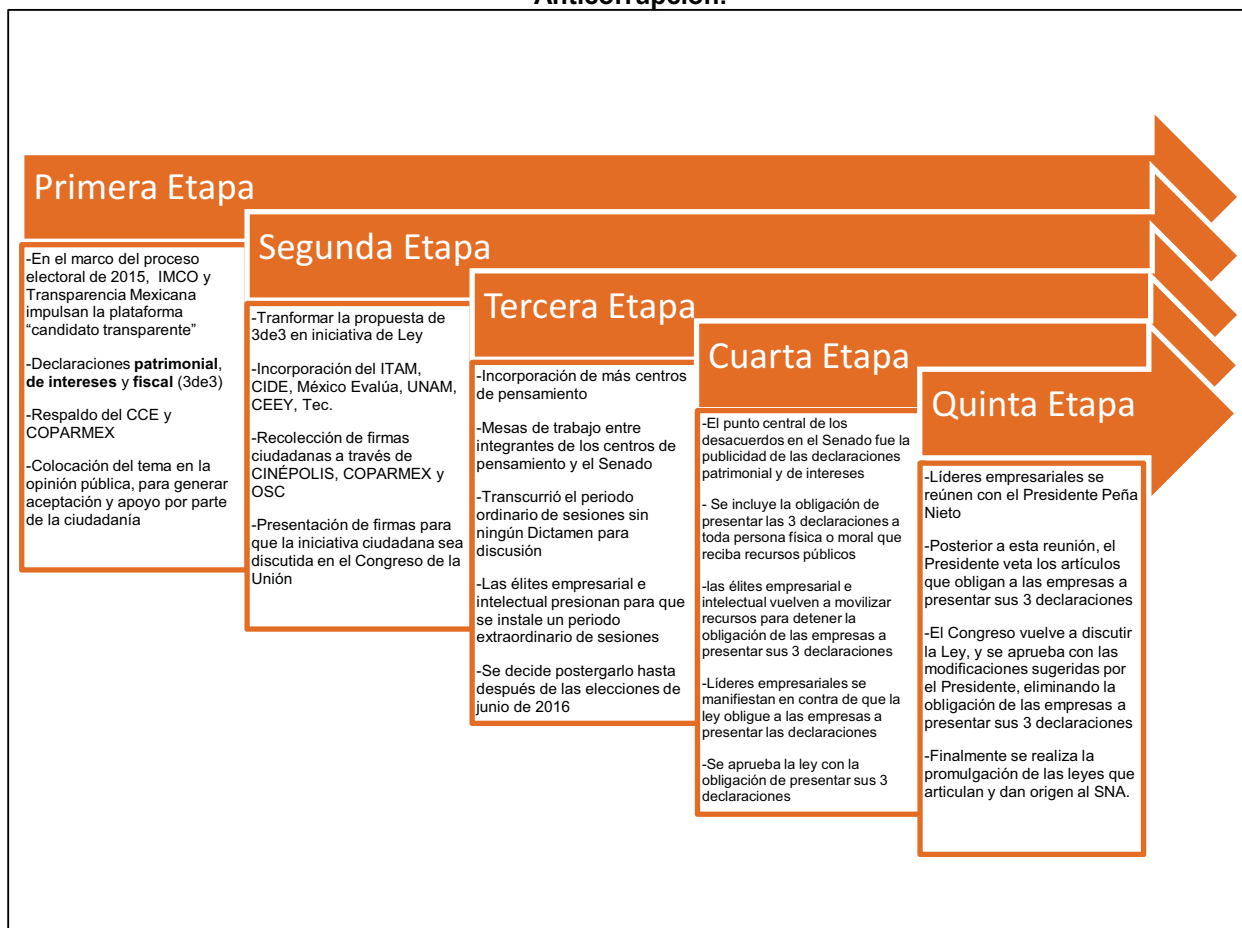
Así, el 18 de julio de 2016 se realizó la promulgación de las leyes que articularon y dieron origen al SNA.

---

<sup>124</sup> <http://www.cce.org.mx/pena-le-dice-a-empresarios-que-revisara-varios-articulos-de-la-ley-3de3/>  
<https://areopago.mx/mexico/3294-empresarios-piden-a-pena-nieto-corregir-la-ley-3de3>

En el cuadro 3.3 podemos ver resumidas las etapas por las que atravesó la creación del SNA, así como los puntos más relevantes.

**Cuadro 3.3 Etapas y sus puntos principales, en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.**



Fuente: Elaboración propia con base en los elementos hallados durante la investigación.

Como hemos podido ver, fue un proceso complejo, en algunos momentos detenido, con múltiples resistencias, donde cada élite accionaba los recursos a su alcance con la intención de introducir sus visiones y preferencias en el diseño institucional. En algunos puntos había coincidencias, pero en los que había diferencias se generaban resistencias y tensiones que hacían complicado avanzar en el proceso.

También en algunos casos cada élite mostraba su capacidad y fuerza, para incidir en el proceso. Así como aprovechar el contexto, las reglas formales o las informales,

para impulsar, incidir e introducir los elementos que consideraban de mayor utilidad, no sólo en las distintas fases, sino también las que habrían de incorporar en el diseño institucional que habría de articular al SNA.



### **3.4. Intereses y Preferencias incorporados en el SNA.**

En el diseño del SNA y todo su proceso de construcción, se pueden vislumbrar los intereses y preferencias de las élites que participaron.

Al dejar de lado a otros actores con visiones y propuestas diferentes a las suyas, las élites dieron el primer paso para incorporar sus preferencias e intereses, privilegiando sus posturas, ideas y modos de ejecutarlas. En el proceso de construcción del SNA principalmente se presentaron propuestas tecnócratas sin un sentido social y sin considerar el enfoque de una corrupción estructural.

A través de la movilización de recursos y las estrategias que implementaron las élites, lograron la inclusión, protección y permanencia de sus intereses y preferencias en el diseño institucional encargado de combatir la corrupción.

Dentro del análisis institucional del SNA podemos agrupar los intereses o preferencias de cada una de las élites, en donde si bien existen elementos donde los intereses entran en conflicto, existen otros donde no se contraponen, por lo que en esos casos se logró incorporarlos de una manera más sencilla.

#### Élite Intelectual.

Los expertos afiliados a los centros de pensamiento y a las organizaciones de la sociedad civil, así como sus integrantes, lograron conseguir que ciertas preferencias e intereses fueran incorporados en el diseño del SNA.

Primeramente, la incidencia de la élite intelectual mediante los recursos que hemos descrito con anterioridad, es un elemento central, pues al lograr que sus preferencias y propuestas fueran consideradas, refleja su poder como grupo de interés, pues otros sectores de la sociedad sin dicho poder, difícilmente pueden

incidir en algún proceso de formulación de política pública, o al menos no de manera tan significativa.

La importancia de esta élite radicó en su capacidad de movilizar recursos tecnológicos, comunicacionales, de opinión pública y de generación de información, así como las estrategias para difundir esta información. A partir de ello, logró una mayor incidencia en el proceso de construcción del SNA.

De igual forma, la élite intelectual supo capitalizar el contexto político-social del país, por un lado, por los casos de corrupción desmedida evidenciados tanto en el Gobierno Federal como en los gobiernos de diversas entidades federativas, y por el otro, los procesos electorales llevados a cabo en todo el país. Todo ello facilitó su incidencia, y de igual forma, facilitó la inclusión de ciertas preferencias e intereses, aunque no de todas las que pretendían.

Desde el inicio del proceso de construcción del SNA, esta élite logró presionar para evitar la aprobación de la CNA, pues la élite intelectual propuso como opción un entramado institucional que articulara diversas instituciones en el combate a la corrupción en vez de una única autoridad encargada de esta problemática.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual establece las bases de coordinación entre las diferentes instituciones, para el funcionamiento del SNA, incluyó las preferencias de la élite intelectual sobre la forma de combatir la corrupción, contraria a la primera propuesta de la élite política (la CNA), para que un conjunto de instituciones articuladas por el Comité Coordinador del SNA, se encargara de combatir la corrupción desde diferentes aristas en los ámbitos de su competencia (prevención, detección, investigación, sanción).

De igual forma, la élite intelectual logró darle legitimidad y la importancia suficiente a la iniciativa 3de3, desde las elecciones donde los candidatos presentaban su

declaración, hasta su inclusión en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que también fue redactada por los integrantes de esta élite.

En la redacción de esta Ley, la élite intelectual plasmó sus preferencias en cuanto al tema de las declaraciones por parte de los servidores públicos, cuáles habrían de ser, cuántas, en qué habrían de consistir y los parámetros de éstas.

A su vez, la élite intelectual logró que en el diseño del SNA, se incluyera el Comité de Participación Ciudadana, recordemos que uno de los elementos que supo capitalizar la élite intelectual fue el carácter “ciudadano” que tenía, tanto la iniciativa 3de3, como la lucha anticorrupción.

En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, quedó establecido que el Comité de Participación Ciudadana (CPC) tiene como objetivo *ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA*<sup>125</sup>. Ello indica claramente que es la vía de participación de la élite intelectual (en su denominación de organizaciones sociales y académicas) en los temas que conciernen al SNA.

En ese sentido, el CPC es pieza fundamental del SNA, pues quedó establecido en la Ley General del SNA que dicho Sistema se integra por:

- I. Los integrantes del Comité Coordinador;
- II. El Comité de Participación Ciudadana;**
- III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y
- IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes

---

<sup>125</sup> Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 15.

El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tiene bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, por lo que es el elemento principal del SNA.

La ley también estableció que Comité Coordinador sería presidido por un representante del Comité de Participación Ciudadana, vislumbrando la importancia que tienen los actores de la sociedad civil y la academia en el SNA.

De igual forma, un elemento clave sobre el Comité de Participación Ciudadana y, por consiguiente, en todas las instancias en donde interviene, es la forma en que quedó establecida su integración y los requisitos para formar parte de él.

Se estableció que los integrantes del CPC, debían ser ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción<sup>126</sup>, así como cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles;
- II. Experiencia verificable de al menos cinco años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción;
- III. Tener más de treinta y cinco años de edad, al día de la designación;
- IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia relacionadas con la materia de esta Ley que le permitan el desempeño de sus funciones;
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito;

---

<sup>126</sup> Recordando que son precisamente estos temas los que conforman el Subsistema de Política en torno al cual se agruparon las Coaliciones Promotoras.

- VI. Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento;
- VII. No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- VIII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- IX. No haber sido miembro, adherente o afiliado a algún partido político, durante los cuatro años anteriores a la fecha de emisión de la convocatoria, y
- X. No ser secretario de Estado, ni Procurador General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, Consejero de la Judicatura, a menos que se haya separado de su cargo con un año antes del día de su designación.

De esta forma, se logró estipular en los requisitos aquellas características con las que cuentan los integrantes de la élite intelectual (*experiencia verificable en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción; No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular*), con la intención de estar en posibilidad de formar parte del CPC y de ocupar todos los espacios que ello implica.

Estos son las preferencias más relevantes que la élite intelectual logró incluir en el diseño institucional del SNA, a través de todos los mecanismos y movilización de recursos que utilizó a lo largo del proceso de construcción de esta institución.

### Élite Económica.

La élite económica, principalmente a través del CCE, pero también a través de los centros de pensamiento que financia, logró incorporar y proteger sus preferencias e intereses en el diseño del SNA.

Para el sector empresarial, era fundamental su intervención en el diseño del SNA debido a que los verdaderos problemas de la corrupción bajan de los más altos niveles de la pirámide social y no provienen, como comúnmente se sostiene, de los estratos sociales y económicos más bajos. La corrupción no es un problema de servidores públicos de bajo perfil que llenan sus bolsillos a expensas del ciudadano común. Tampoco su combate tendría que enfocarse principalmente en estrategias de re-educación, reencauzamiento o “transformación cultural”. La corrupción es un problema institucional y político<sup>127</sup>.

Debido a ello, la élite empresarial sabía que tenía que conocer claramente e intervenir en la creación de un entramado institucional que estuviera a cargo de combatir la corrupción, ello con la intención de conocer los modos, alcances y sobre todo los efectos, que pudiera tener esta nueva institución sobre sus actividades empresariales y de negocios.

La élite empresarial logró que, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una de las 7 leyes que dan vida al SNA, no fuera obligatorio que las empresas que reciben y ejercen recursos públicos presentaran declaración patrimonial, de intereses y fiscal. Esto sin duda en detrimento de la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en los procesos de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

---

<sup>127</sup> Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana” en *Revista Mexicana de Sociología*, 78, núm. 1 (enero-marzo, 2016), p. 120.

De esa forma, se evitó que las empresas hicieran del dominio público el modo y cantidad en que pagan las contribuciones al erario, ni la evolución del patrimonio o ganancias que obtienen del presupuesto público, y sobre todo se evitó una mayor vigilancia de las actividades empresariales que previniera el tráfico de influencias y permitiera conocer las condiciones en las que se suscriben los contratos de obra pública.

A su vez, la élite empresarial logró evitar que se incluyera en el SNA la figura de las Asociaciones Público-Privadas, figura que ha adquirido mayor relevancia en los últimos sexenios, pues carece de vigilancia, revisión y opera con plena discrecionalidad en cada vez mayores ámbitos de los servicios públicos.

De igual forma, la élite empresarial evitó la modificación de los procesos de licitación en obra pública, en los cuales se han presentado diferentes actos de corrupción con grandes cantidades de recursos públicos y que tienen amplia participación por parte de las empresas privadas, con también amplios márgenes de ganancia obtenidos con los recursos que eroga el Estado.

Tampoco se modificaron los procesos de licitación pública, ni se pretendió dar mayor transparencia en áreas claves de la economía (como industria extractiva, seguridad, telecomunicaciones, competencia económica o sector financiero).

Las preferencias o intereses de la élite económica quedaron plasmados en la escasa regulación, la inexistencia de procesos de control o fiscalización, la nula corresponsabilidad en los actos de corrupción, y la opacidad en las actividades empresariales que se vinculen (en cualquier modalidad) con actores gubernamentales.

### Élite Política.

En cuanto a la élite política es preciso recordar que a pesar de que las otras dos élites tienen amplia capacidad para incidir en el proceso de diseño del SNA, sólo la élite política es capaz de aprobar las leyes.

Esto es importante pues al final del proceso, las otras dos élites tuvieron que ceder en algunos puntos de las negociaciones con la intención de que no se estancara la aprobación del SNA, un recurso que la élite política estaba utilizando a su favor y que sirvió para integrar y proteger sus preferencias e intereses.

La élite política logró establecer limitaciones a la obligatoriedad de los funcionarios a publicar los montos, valores, especificaciones, ubicaciones de inmuebles y otros datos contenidos en su declaración patrimonial, determinada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los datos contenidos en la declaración patrimonial sólo podrán ser públicos con la autorización expresa del servidor público. Adicionalmente, se estableció que sus familiares deberán otorgarles una autorización expresa para incluir sus datos en la declaración patrimonial. Estas mismas condicionantes aplican para la declaración por posible conflicto de interés.

En las declaraciones de impuestos, sólo será pública la constancia que emita la autoridad fiscal para comprobar que fue presentada la declaración anual. También se deja a voluntad del funcionario público la posibilidad de revelar el contenido total de su declaración de impuestos.

Todo ello con la intención de proteger de la vigilancia ciudadana, los bienes que integran el patrimonio de las personas que se desempeñan en el servicio público en todos los niveles de la burocracia, y en detrimento de la transparencia, acceso a la



información y de un mayor control de las actividades de enriquecimiento de las y los funcionarios.

De igual forma, se logró que los familiares de los servidores públicos pudieran negarse a incluir sus datos en las declaraciones, y con ello dejarlos fuera de la vigilancia de su patrimonio, quedando abierta la oportunidad de la opacidad en el enriquecimiento de los familiares, de igual forma en el posible conflicto de interés y los beneficios que éste implica para los servidores públicos.

Otro de los logros de la élite política y que protege sus intereses en vez de los intereses sociales, es que evitó que el Presidente de la República pudiera ser juzgado por actos de corrupción. Cualquier mecanismo o institución que pretenda combatir la corrupción y deje de lado las más altas esferas de poder, está destinado a no cumplir con su misión.

Otro de los elementos que la élite política consiguió dejar fuera del SNA, fue el tema electoral. La cuestión electoral ha sido punto central en las discusiones de abuso de autoridad, malversación de recursos públicos, obtención de privilegios y falta de transparencia y certidumbre.

Dada la importancia del tema electoral por las implicaciones políticas, sociales, económicas y de interés nacional que conlleva, debió ser incluido en el entramado institucional que habría de combatir la corrupción, sin embargo, se decidió que no estuviera contemplado.

Otro aspecto de gran relevancia, fue que la élite política, a pesar de tener la capacidad de aprobar un SNA completo y operacional, decidió no concluir el proceso de transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en la Fiscalía General de la República, así como evadir la designación del Fiscal Anticorrupción, y los magistrados especializados del Tribunal Federal de Justicia

Administrativa, encargados de impartir justicia en el ámbito del combate a la corrupción.

Todo ello provocó que el SNA no pudiera combatir los actos de corrupción ya conocidos en ese momento, y permitió cierto grado de impunidad a quienes habían cometido actos de corrupción y estaban en funciones en el servicio público, así como para quienes estaban próximos a dejar su cargo.

Las preferencias e intereses de la élite política redundan en la impunidad, en la opacidad de sus actividades y ganancias, así como en el ocultamiento de su evolución patrimonial, y deja abierta la posibilidad de que sus familiares o conocidos se beneficien del ejercicio de su cargo público.

A su vez, la élite política privilegió un entramado institucional obeso, que fuera poco funcional y sin las facultades que garantizaran un efectivo combate a la corrupción, priorizando una visión tecnócrata y reduccionista del polisémico problema de la corrupción.

Como se ha visto, todas las élites lograron insertar y proteger algunas de sus preferencias e intereses en el diseño del SNA, salvaguardando a sus integrantes y obteniendo beneficios de este entramado institucional.

El interés social que tiene el combatir la corrupción parece estar desdibujado, aunque no eliminado del todo. Sin embargo, como se ha visto, el diseño del SNA logra incluir los intereses de las élites, protegerlos y mantener el *statu quo*, sin importar que el tema de la corrupción sea considerado uno de los mayores problemas que tiene el país.

### **3.5. Alcances y Limitaciones del diseño institucional del SNA.**

El diseño del SNA tiene características que pueden ser analizadas con la intención de identificar sus alcances y limitaciones para combatir la corrupción, que es su objetivo primordial.

Primeramente, explicaremos algunos de los alcances que puede tener el SNA, posteriormente revisaremos las limitaciones de las que adolece este entramado institucional.

Uno de los alcances más considerables, es la modificación de las facultades de la ASF, eliminando los principios de anualidad y posterioridad. Ahora la ASF podrá auditar durante el ejercicio fiscal en curso.

De igual forma, la ASF podrá realizar auditorías sobre fondos y fideicomisos, no sólo públicos sino también privados, que manejen recursos federales, por lo que se amplía el número de sujetos susceptibles de fiscalización.

La ASF puede fiscalizar el destino y ejecución de los recursos provenientes de deuda pública de las entidades federativas y municipios, sobre todo la que está garantizada por la Federación.

Por otro lado, un punto de relevancia sobre el diseño del SNA, es el plazo para la prescripción de sanciones administrativas graves, que se amplía de 3 a 7 años, pretendiendo evitar la impunidad transexenal (aunque se proponía que fuera de 15 años).

Otro elemento que es importante mencionar es el CPC, pues en sentido estricto es indudable que en el combate a la corrupción se requiere una vigilancia y participación activa por parte de la ciudadanía.

En cuanto a las limitaciones del diseño institucional del SNA, el primero que es preciso identificar es que es un *diseño tecnocrático sin un sentido social* y que no considera el enfoque de una corrupción estructural<sup>128</sup>, el cual permitiría dar soluciones igualmente estructurales<sup>129</sup>, no sólo limitándose a cuestiones de coordinación, articulación o ampliación de facultades a instituciones existentes previamente, que han evidenciado su poca capacidad para combatir la corrupción en el país.

Otra de las limitaciones del SNA, es la forma en que está planteado todo el funcionamiento del CPC, más allá de las restricciones que encuentra en sus funciones y en la forma de influir en los mecanismos para prevenir, identificar o investigar casos de corrupción, su verdadera limitante se encuentra en la integración del Comité, pues está capturado por intereses particulares de los grupos que se autodenominan “sociedad civil”, pues al ser organizaciones financiadas por grupos empresariales y conformadas por exfuncionarios públicos o personas vinculadas a empresas nacionales o extranjeras, se pierde el sentido de autonomía, independencia y ciudadanía.

Otra limitación importante, es la relativa al *Comité Coordinador del SNA*, pues en principio está integrado por los titulares de instituciones gubernamentales que deberían velar por la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Sin embargo, coordinar efectivamente los esfuerzos en estos ámbitos es complejo y no se han encontrado mecanismos lo suficientemente sólidos que permitan ejecutar acciones para combatir el problema de la corrupción.

---

<sup>128</sup> La corrupción estructural es una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía. En el enfoque de la corrupción estructural, los elementos clave son el abuso de poder y los procesos de dominación subyacentes. Este fenómeno incluye a los actores vinculados con los ámbitos privados donde definitivamente y de forma cada vez más creciente se centraliza y ejerce el poder público. La corrupción no sólo implica el enriquecimiento ilícito y aislado de ciertos servidores o funcionarios públicos, sino que emerge y afecta las relaciones Estado-sociedad. En: *Sandoval Ballesteros, Op. Cit., p. 126.*

<sup>129</sup> La corrupción estructural, ya sea en sus versiones pública o privada, opera como un sistema altamente sofisticado, que en su seno integra de forma orgánica a los subsistemas económico, legal, social, administrativo y político. Las extorsiones y los sobornos menores se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronazgo e impunidad. En: *Sandoval Ballesteros, Op. Cit., p. 125.*

Otra limitante fueron las *leyes secundarias y la reforma constitucional*, tal como fueron aprobadas, esto debido a que en principio no se consideró como delito grave los actos de corrupción, así como tampoco se contempló que el Presidente de la República pudiera ser juzgado por delitos de corrupción (algo que la sociedad mexicana demandaba intensamente).

Tampoco se estableció la obligatoriedad de hacer públicas las *declaraciones patrimonial, de conflicto de interés y fiscal* de los servidores públicos de todos los niveles de servicio público, y no se incluyó el *nepotismo* como una práctica de corrupción. A su vez, convenientemente se estableció el *principio de no retroactividad*, lo que implicaba que el SNA no tendría capacidad de ejercer acción sobre los actos de corrupción anteriores, sino únicamente sobre los nuevos que se presentaran.

De igual forma se dejaron de lado cuestiones importantes que debieron ser incluidas para brindar solidez al SNA, tales como la *inteligencia financiera*, de modo que se pudiera combatir el lavado de dinero, así como el fraude o prácticas financieras ilícitas como la corrupción transnacional.

También era importante incluir en las leyes la *protección a denunciantes (whistleblower, en inglés)* así como un mecanismo de recompensas a denunciantes internos, con la intención de fortalecer la posibilidad de que testigos de actos de corrupción pudieran realizar la denuncia y tuvieran incentivos para hacerlo, la no inclusión de esta figura permite que la impunidad siga imperando en los actos de corrupción identificados pero tolerados por quienes son testigos de ellos.

Debido a estas limitaciones, el diseño del SNA no logrará la eficiencia en el combate a la corrupción, puesto que se orienta más bien al mantenimiento del *statu quo*, así como a la protección de los actores que siempre han sido partícipes y facilitadores de la corrupción.

El SNA está *centrado en la opacidad y en la secrecía* de los procesos que debería transparentar, se traba en asuntos de implementación cuando debería estar enfocado en el desmantelamiento de redes de corrupción. Se dejó de lado la rendición de cuentas para privilegiar los intereses privados en detrimento del interés público, en un tema tan socialmente relevante como lo es la corrupción.

## **Conclusiones.**

En el proceso de construcción del SNA participaron diferentes actores que, por su capacidad de ejercer el poder, de movilizar recursos de diferente tipo y por el reducido número de sus integrantes, lograron formar coaliciones promotoras de política pública.

La formación de coaliciones y la movilización de recursos dieron como resultado el cambio en la política pública encargada de combatir la corrupción en el país, debido a los mecanismos y recursos empleados para incidir en el proceso.

Los recursos utilizados por las élites participantes fueron diferenciados, de acuerdo con la fase o etapa en la que se encontraba la construcción del SNA y también variaba de acuerdo con los actores con que se vinculaban, ya fuera con la ciudadanía, con los legisladores en el Congreso de la Unión o con el Presidente de la República, esto con la intención de poder incidir de mejor manera en el proceso.

Vimos cómo esta capacidad de movilizar recursos fue fundamental para que las preferencias e intereses de las élites participantes fueran incorporadas en el diseño institucional del SNA, ya que tuvieron relativo éxito de acuerdo a los escenarios y objetivos planteados, así como la necesidad de en algunos casos ceder en algunas pretensiones y armonizar otras.

De igual forma, estas preferencias incorporadas en el diseño institucional impactan en los alcances y limitaciones del SNA, pues se plasman en las reglas formales e informales que habrán de seguirse, y con ello se delinearán los resultados que habrán de esperarse con esta institución.

A través de todo el proceso de construcción del SNA, es posible observar cómo siguen siendo las élites quienes diseñan y formulan las instituciones en México. Un grupo minoritario con capacidad para movilizar recursos (económicos, humanos, de

información, de presión, etc.), y ejercer influencia en la toma de decisiones y también al adoptar decisiones, son los que acuerdan el diseño las reglas formales e informales del juego.

Los participantes en la creación del SNA se caracterizan por la posición privilegiada desde la cual se orientan sus visiones, incluyendo aquellas de los centros de pensamiento, los cuales son financiados en muchas ocasiones por organizaciones y corporaciones empresariales nacionales y extranjeras. Aunque los centros de pensamiento se presenten como apartidistas y miembros de la sociedad civil, es claro que tienen intereses y preferencias definidas, que en muchas ocasiones son dirigidas por quienes financian sus actividades.

Si bien la construcción o diseño del SNA podría considerarse como un cambio institucional debido a que existieron modificaciones a las reglas formales en materia de combate a la corrupción (como la Constitución Política y las 7 leyes que fueron creadas o modificadas), así como el establecimiento de nuevas figuras como el Fiscal Anticorrupción o el CPC, no debemos olvidar que las reglas informales que conllevan los actos de corrupción no fueron afectadas en ningún sentido.

A pesar de la sobrerregulación que pueda existir en materia de corrupción, y los nuevos mecanismos de coordinación institucional incluidos en el diseño, nos enfrentamos a una problemática social que depende tanto de la trayectoria institucional que ha habido en el país, como de los mecanismos de recompensas y castigos, los cuales fomentan, alientan y premian muchas acciones corruptas.

El SNA, por la manera en que está diseñado, las reglas formales e informales que conlleva, así como los actores que lo conforman, seguirá generando los mismos resultados que han obtenido las anteriores agencias anticorrupción.

No se está atendiendo la manera en que los particulares se vinculan con las autoridades estatales, no se atienden los mecanismos de incentivos que han



perdurado desde hace mucho tiempo, no se pretende romper con ninguna de las cadenas que conforman los actos de corrupción, no se modifica la manera en que se ejerce la relación Estado-sociedad, no se termina con la dominación social, ni existe una visión integral que contemple el enfoque estructural de la corrupción.

Mientras se sigan diseñando instituciones que únicamente focalicen la atención en las reglas formales, pretendiendo que una sobrerregulación logrará erradicar los actos de corrupción, sin considerar o identificar las conductas y patrones que los incentivan, y no se atiende la corrupción con soluciones de carácter estructural, México no logrará construir instituciones sólidas, que realmente logren cumplir con sus objetivos y no se logrará el establecimiento de instituciones inclusivas que generen desarrollo social, político y económico en todos los sectores de la sociedad.

## Consideraciones Finales.

A través de la investigación se encontró que las relaciones de poder que ejercen las élites son mediante 3 formas de dominación: mando, incentivos y *expertise*. La relación de mando (caracterizada por el reconocimiento de la autoridad formal) se constata desde el principio y hasta el final del proceso institucionalizado para la formulación de políticas públicas, en este caso realizado principalmente a través del Poder Legislativo y Ejecutivo de México.

De igual forma, el conocimiento que ostenta la élite intelectual y económica, fue aceptado por los demás participantes y por la ciudadanía, como una base legítima para participar, incidir y decidir en el proceso, ejerciendo la relación de *expertise*.

A su vez, el capital económico que posee el sector empresarial, le permite presionar, incentivar, modificar y convencer a los demás agentes sobre sus posturas y preferencias sobre la configuración de políticas públicas.

Por otro lado, el *Marco de Coaliciones Promotoras* permitió explicar de mejor manera cómo se produjo el cambio en la política pública diseñada para combatir la corrupción en el país, ya que a través del MCP se logró identificar las diferentes coaliciones promotoras integradas por las diferentes élites, de acuerdo con el subsistema de política, sus recursos, actividades y afiliación como élites intelectual, económica y política.

Dentro de la élite intelectual, los centros de pensamiento pueden ser caracterizados de acuerdo con su afiliación organizacional<sup>130</sup>, aunque la distinción no es muy clara y muchas veces comparten elementos de diferentes categorías, se puede realizar una identificación específica.

---

<sup>130</sup> En: **Académicos, Partidistas, Públicos, Empresariales e Independientes**. De acuerdo con la clasificación en: Salas-Porras Soulé, Alejandra, *“Conocimiento y Poder. Las ideas, los expertos y los centros de pensamiento”*, Ediciones Akal, México, 2018, p. 28.

Sobre los centros de pensamiento **académicos** que participaron en el proceso de construcción del SNA, podemos ubicar al CIDE, al IIS-UNAM, al IIJ-UNAM, al Tec, al ITAM; los cuales participaron más claramente a través de mecanismos como la *producción de información, la divulgación o denuncia de la problemática, así como la difusión de sus investigaciones y el diseño de propuestas de solución.*

En cuanto a los centros de pensamiento **afiliados a asociaciones empresariales** que participaron en el proceso, podemos ubicar a la COPARMEX y al CCE, los cuales utilizaron mecanismos como *monitoreo y participación en las negociaciones, remoción o colocación de obstáculos sociales, políticos o institucionales, imposición de castigos, cabildeo y presión electoral.*

Por último, en los centros de pensamiento **independientes** se ubica a IMCO, el CEEY, México Evalúa y MCCI, que utilizaron mecanismos como la *producción de información, divulgación o denuncia de la problemática, el diseño de propuestas de solución, monitoreo y participación en las negociaciones, la presión electoral, así como el cabildeo, y el activismo social.*

Todos los mecanismos que utilizaron las élites, estuvieron articulados y confluían en determinadas fases de la construcción del SNA, dependiendo del contexto y de las necesidades y particularidades que cada una de ellas tenía. Puede mencionarse a la *coordinación* cómo uno de sus factores de éxito para la incorporación de sus preferencias en el diseño del SNA.

A su vez, es preciso mencionar que cada uno de los diferentes tipos de centros de pensamiento vinculó sus estrategias y tipos de mecanismos de incidencia de acuerdo con los recursos a su alcance, llámese *producción de información, cabildeo, activismo social, etc.*, orientándolos hacia sus preferencias y objetivos.

Especialmente en el diseño institucional del SNA y durante todo el proceso de su construcción, fueron fundamentales las ideas, conocimientos y preferencias de las

coaliciones que impulsaron las modificaciones de política pública, aprovechando las perturbaciones que existieron en el contexto político y social.

En este sentido, el contexto social y político de nuestro país fue trascendental para que la creación del SNA sucediera, de igual forma, es preciso reconocer que los integrantes de las élites intelectual y económica tuvieron la habilidad necesaria para explotar en su beneficio esta situación, así como la suficiente capacidad de movilización de recursos para incorporar muchas de sus preferencias en el diseño institucional del SNA, algo que precisamente es punto nodal en el MCP.

Las coaliciones promotoras aprovecharon de buena manera este contexto para introducir el tema del combate a la corrupción en la agenda pública y legislativa, igual que para movilizar el tema en redes sociales, posicionar a sus integrantes y generar legitimidad, respaldo y visibilidad a sus preferencias y propuestas concretas.

Tal como se mencionó, existieron diferentes coaliciones promotoras en este proceso, que fueron modificándose con el tiempo, con diferentes fines e implementando diversas estrategias y mecanismos, como explica el MCP: actuaron en múltiples escenarios como en el Congreso, medios de comunicación, la administración pública, foros internacionales, etc.

También es preciso advertir que a lo largo de las distintas etapas que conformaron el proceso de construcción del SNA, brotaron puntos de conflicto entre las diferentes élites participantes, existieron casos donde a través de la negociación se resolvían las diferencias, pero otras donde cada una decidía tomar una vía diferente para la consecución de sus metas.

Todo el proceso nos permite observar la cooperación y coordinación que lograron las élites para incidir en el diseño del SNA, sin embargo, también esto permite percibir hasta qué punto están dispuestas a cooperar cuando sus objetivos son

comunes, pero cuando surgen las diferencias, entonces el proceso se vuelve tenso, ríspido, encontrando resistencias y bloqueos al avance de la formulación.

Lo anterior es relevante en el sentido de que las élites están en la disposición de cooperar entre sí cuando sus intereses y preferencias coinciden, pero cuando existen diferencias cada una dispondrá y movilizará los recursos a su alcance para evitar que las otras élites logren su cometido, así como para tratar de imponer la mayor cantidad de sus preferencias.

Los intereses y preferencias que cada una de las élites lograron incorporar, denota principalmente que en el diseño del SNA, las propuestas elaboradas, así como sus propios alcances y limitaciones, es una política pública de y para las élites, en donde no se busca principalmente el beneficio social o el combate al problema de la corrupción, sino que se pretende proteger los intereses de los actores participantes que se encuentran inmersos en el combate a la corrupción, así como la continuidad de la impunidad y la evasión de efectivas medidas anticorrupción.

El SNA cumple con la obligación del Estado Mexicano de contar con una institución encargada de prevenir, combatir y sancionar la corrupción, pero su diseño institucional está mayoritariamente formulado para la simulación, la inoperatividad y la burocratización de los procedimientos, generando únicamente ralentizar su persecución y efectiva sanción.

Con todo lo anterior, es preciso matizar la hipótesis que expusimos al inicio<sup>131</sup>, pues si bien las élites inciden a través de los diversos mecanismos a su alcance, en diferentes momentos, en diferentes intensidades y también en distintos escenarios, dependiendo del contexto y de las resistencias que se encuentren a lo largo del

---

<sup>131</sup> Las diferentes élites inciden en el diseño institucional de México mediante mecanismos como producción de información, diseño de propuestas de solución, monitoreo y participación en las negociaciones, remoción o colocación de obstáculos sociales, políticos o institucionales, imposición de castigos y presión electoral. Estos mecanismos permiten que las preferencias e intereses de la élite económica prevalezcan sobre los demás, debido a su mayor capacidad de movilización de recursos.

proceso de formulación de alguna política pública, también es cierto que las preferencias e intereses de la élite económica no prevalecen sustancialmente sobre las de las demás élites.

Se encontró que las preferencias e intereses de todas las élites (en diferente medida) están incorporadas, sin que exista una clara prevalencia de alguna en particular, lo que ocurre es que las élites logran alcanzar la compatibilidad en sus preferencias e intereses, consiguiendo altos niveles de consenso, por lo que se facilita la armonización de estrategias, mecanismos y objetivos, generando una mayor capacidad para generar políticas públicas benéficas para todas.

Finalmente, podemos exponer que la metodología utilizada en este caso de estudio, es replicable en otras formas de generación de políticas públicas específicas, debido a que cada vez son más los actores que participan en su proceso de construcción. Sin embargo, es preciso identificar qué tipo de actores son, que preferencias o intereses impulsan, qué grupos los respaldan, así como su afiliación o redes de actividad.

Todo ello permitirá conocer los mecanismos que habrán de utilizar, el tipo de políticas públicas que habrán de sugerir, las preferencias que intentarán defender, incorporar o desechar, así como las resistencias y consensos que habrán de generar, y de esta forma identificar si todo el diseño institucional redundará en un verdadero beneficio social o serán instituciones meramente elitistas.

## Bibliografía y Fuentes Consultadas.

- Acemoglu, Daron & Robinson, James A., ¿Por qué fracasan los países?, Editorial Crítica. 2013.
- Ayala Espino, José, Instituciones y economía, FCE, México, 2011.
- Banco Interamericano de Desarrollo, “Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas”, en La política de las políticas públicas, Informe 2006.
- Banco Mundial. What is Fraud and Corruption? 2016, en: <http://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/what-is-fraud-and-corruption>
- Béjar Algazi, Luisa, Los partidos en el Congreso de la Unión, Editorial Gernika, México, 2006.
- \_\_\_\_\_, ¿Qué hacen los legisladores en México?: El trabajo en comisiones, Editorial Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 2009.
- \_\_\_\_\_, (coord.) ¿Quién, cómo y qué se legisla en México?, UNAM, México, 2013.
- \_\_\_\_\_, El Proceso Legislativo en México. La Participación de la Sociedad Civil Organizada en el Congreso de la Unión, UNAM, México, 2017.
- Burton, Michael, Richard Gunther y John Higley (1992). “Introduction: élite transformation and democratic regimes” en: John Higley y Richard Gunther (eds.), Élités and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardoza Hernández, Ernesto, El Poder de las Élités en El Salvador. La Clase Gobernante en el período de 1999-2004, UNAM, 2016.
- Casar, María Amparo Casar, México: Anatomía de la corrupción. IMCO-CIDE, México, 2015.
- Casar, María Amparo, y Maldonado, Claudia, *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política* en Documentos de Trabajo CIDE, No. 207, México, 2008.

- CIDE y RRC. (2014). Propuesta de la Red por la Rendición de Cuentas a la Reforma Constitucional en materia de Combate a la Corrupción. Disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/PROPUESTA-FINAL.pdf>
- Cohen, Benjamin, International Political Economy, Princeton University Press. 2008.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_260319.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_260319.pdf)
- Cordero, E., et al. (04/04/2013) Iniciativa presentada por los Senadores Ernesto Javier Cordero Arroyo, María del Pilar Ortega Martínez, Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano y Salvador Vega Casillas, con aval del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción. Gaceta del Senado. LXII Legislatura. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=40236>
- Cox, Robert, Critical Political Economy, pp. 31-45.
- Dahl, R. La poliarquía: Participación y oposición. Tecnos, Madrid, 1989.
- “Declaración Tijuana. Combatir la Corrupción e Impunidad y Potenciar el Desarrollo de México”. Mensaje del Lic. Gustavo de Hoyos, Presidente Nacional de la COPARMEX. 19 de mayo de 2016.
- Domhoff, W. G., Who rules America? New Jersey: Prentice Hall, 1967.
- Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, *Reporte Ethos. Descifrando la corrupción*, México, 2017.
- Goodin, Robert (comp.), “Teoría del diseño institucional”, Editorial Gedisa, España, 2003.
- Hettne, Björn, Introduction: The International Political Economy of Transformation. pp. 1-29.



- Instituto Belisario Domínguez, “Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas” Iniciativas de Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en el Congreso de la Unión. Número. 12, abril 2016.
- \_\_\_\_\_, “Referentes para el debate anticorrupción: antecedentes, propuestas y compromisos internacionales”, Temas Estratégicos 17, 2015.
- IMCO, *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. México, 2015.
- Kenneth, Arrows y Hurwicz, Leonid (comps.), *Studies in Resource Allocation Processes*, Cambridge, University Press, 1997.
- Kingdon, John, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson Education, England, 2014.
- Krasner, Stephen, Keohane, Robert, *The Control Gap*, en Cohen, B. *International Political Economy*, pp. 95-117.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- March, J. y Olsen, J., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, no. 78, 1984.
- \_\_\_\_\_, *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press, 1989.
- \_\_\_\_\_, “Institutional Perspective on Political Institutions”. *Governance*, 1996.
- Martínez, J. (30/01/2013) Iniciativa presentada por el senador José María Martínez, la que contiene proyecto de decreto por la que se reforma los artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta del Senado*. LXII Legislatura. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=38996>
- Martínón, Ruth, “Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras”, en *Documentos de Trabajo “Política y Gestión”* 3/2005, Universidad Carlos III de Madrid, España, 2005

- Mercado Gómez, Edith Itzén, Análisis comparativo de las propuestas legislativas anticorrupción PAN, PRI y PRD, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2015.
- “Mesas de discusión sobre el Sistema Nacional Anticorrupción en el Senado”, en Transparencia Mexicana. <https://www.tm.org.mx/1er-dia-de-discusion-del-sistema-nacional-anticorrupcion>
- Merton, Robert, “The unintended consequences of purposive social action”. American Sociological Review, 1, 1936.
- México Evalúa, *Cuadro comparativo de propuestas anticorrupción en la Comisión de Puntos Constitucionales, Cámara de Diputados*. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/2014/12/cuadro-comparativo-de-propuestas-anticorrupcion-en-comision-puntos-constitucionales-diputados/>
- \_\_\_\_\_, “El predictamen de la Reforma Anticorrupción no garantiza una efectiva rendición de cuentas”, *Animal Político*, Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/12/10/el-predictamen-de-la-reforma-anticorrupcion-garantiza-una-efectiva-rendicion-de-cuentas/>
- Mills, C. Wright, *La élite del poder*, Segunda Edición, FCE, México, 2013.
- Muñoz, J., Alonso, A. y Ávila, J. (25/11/2014) Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD. Gaceta Parlamentaria 4162-V, LXII Legislatura, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141125-V.html>
- North, Douglass C., (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, (2005). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press.
- “Parlamento Abierto en la Discusión Anticorrupción”, en Transparencia Mexicana. <https://www.tm.org.mx/reformasna>

- “Peña le dice a empresarios que revisará varios artículos de la ley #3de3” en *Expansión en alianza con CNN*, <https://expansion.mx/nacional/2016/06/22/pena-le-dice-a-empresarios-que-revisara-varios-articulos-de-la-ley-3de3>
- Perló Cohen, Manuel e Inclán Oseguera, Silvia (coords), *El futuro de México al 2035. Una visión prospectiva.*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.
- Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Editorial Gedisa, España, 2003.
- “Piden Parlamento abierto para debate de leyes vs corrupción”, en Periódico *El Economista*, 14 de marzo de 2014, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Piden-Parlamento-abierto-para-debate-de-leyes-vs-corrupcion-20160314-0088.html>
- Policy Sciences, vol. 21, núm. 2/3, 1998.
- Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (2001). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Institucional*, FCE.
- Rahman Khan, S. *The Sociology of Élites*. *Annual Review of Sociology*, 38(1), 2012.
- Ramírez-Rondán, S. B., *Corrupción e Indicadores de Desarrollo: Una Revisión Empírica*, Perú, 2006.
- Romero, Jorge Javier, *Para Entender: Las Instituciones Políticas. México en su Bicentenario*, Nostra Ediciones, México, 2010.
- \_\_\_\_\_, Texto Inédito.
- Ruggie, John Gerard. “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order”, en: Stephen D. Krasner (ed.) *International Regimes*. London: Cornell Univ. Press. (1989 [1982]). Pp.195-232.
- PAN (4/11/2014) Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del PAN. Gaceta Parlamentaria 4148-V, LXII Legislatura, Cámara de Diputados. Disponible

en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141104-V.html#Iniciativa1>

- PRI-PV (13/9/2012) Iniciativa de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde, la que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Gaceta del Senado 8, LXII Legislatura, Senado de la República. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/62/1/2012-09-13-1/assets/documentos/Iniciativa\\_PRI.pdf](http://www.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/62/1/2012-09-13-1/assets/documentos/Iniciativa_PRI.pdf)
- Red por la rendición de Cuentas, <http://rendiciondecuentas.org.mx/>
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H. C. (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press, 1993.
- Sabatier, Paul (ed.) *Theories of the Policy Process*, West View Press, 2007.
- \_\_\_\_\_, "Fostering the Development of Policy Theory", en: Sabatier, P. A. (ed.): *Theories of Policy Process*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1999.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H. C. (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press, 1993.
- Salas Porras, Alejandra, *Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 59, No 222, 2014.
- \_\_\_\_\_, *La Economía Política Neoliberal en México*, Editorial Akal, 2017.
- \_\_\_\_\_, *Conocimiento y Poder. Las ideas, los expertos y los centros de pensamiento*, Ediciones Akal, México, 2018.
- Salas Porras, Alejandra y Luna, Matilde, *¿Quién Gobierna América del Norte? Élités, redes y organizaciones.*, UNAM, 2012.
- \_\_\_\_\_, *¿Quién Gobierna América del Norte? Estrategias, instituciones y políticas públicas.*, UNAM, 2013.

- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana” en *Revista Mexicana de Sociología*, 78, núm. 1 (enero-marzo, 2016).
- \_\_\_\_\_, *Crisis, Rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México 1982-1999*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Editorial Siglo XXI, México, 2009.
- Scott, John, *Modes of power and the re-conceptualization of élites*. The Sociological Review. 2008.
- Sen, Amartya, *Development as Freedom*. Oxford University, 2000.
- Senado de la República (4/02/2014) Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 73, 107, 109, 113, 114 y 116 y se adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria 3954- II, LXII Legislatura, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/feb/20140204-II.html#Minuta6>
- Tirado Segura, Ricardo, “Teorías y Conceptos para analizar las organizaciones gremiales de empresarios” en Gordon, Sara y Tirado, Ricardo (coord.), *El rendimiento social de las organizaciones sociales*, ISS-UNAM, 2014.
- \_\_\_\_\_, “Enfoques teóricos y conceptos sobre el poder político empresarial” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*”, Vol. 60 No. 225. 2015.
- Tirado Segura, Ricardo, Cordero, S.; y Santín, R., *Poder empresarial en México*, Editorial Terranova, México, 1983.
- Tirado Segura, Ricardo y Luna, Matilde, “El consejo Coordinador Empresarial de México. De la unidad contra el reformismo a la unidad para el TLC (1975-1993)” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, No. 4, 1995.

- Transparencia Internacional. *Corruption Perception Index, 2016*, en <http://www.transparency.org/cpi2016>
- Transparencia Mexicana, <https://www.tm.org.mx/reformasna/>
- \_\_\_\_\_, (3/12/14) México estancado en la corrupción: ¿y ahora cómo salimos? Disponible en: <http://www.tm.org.mx/mexico-estancado-en-la-corrupcion/>
- Ugalde, Luis Carlos, “La Negociación Política de la Ley 3de3. Primera Experiencia Exitosa de una Iniciativa Ciudadana”, Integralia, Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, diciembre 2017.
- “Veta Peña Nieto el artículo 32, que incluye a empresarios en la ley 3 de 3” en Periódico La Jornada, viernes 24 de junio de 2016.
- Weyland, Kurt, Cambio institucional en América Latina, Revista América Hoy. Vol. 57, 2011.
- Zamitiz Gamboa, Héctor (coord.) “Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014” Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

## Índice de Cuadros y Figuras

### Cuadros

<b>Cuadro 1.1</b> El Marco de Coaliciones Promotoras .....	42
<b>Cuadro 1.2</b> Estructura de los sistemas de creencias de las élites de las políticas públicas.....	47
<b>Cuadro 2.1</b> Principales propuestas de los Grupos Parlamentarios en torno a la Creación de la Comisión Nacional Anticorrupción .....	67
<b>Cuadro 2.2</b> Propuestas de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Cámara de Senadores .....	74
<b>Cuadro 2.3</b> Propuestas de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Reforma Constitucional en materia de Combate a la Corrupción .....	79
<b>Cuadro 2.4</b> Coincidencias y Diferencias en las propuestas de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.....	88
<b>Cuadro 2.5</b> Comparativo Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	91
<b>Cuadro 3.1</b> Origen del Financiamiento de Centros de Pensamiento en México.....	99
<b>Cuadro 3.2</b> Principales integrantes de Centros de Pensamiento en México. ....	100

### Figuras

<b>Figura 2.1</b> Fases para creación del Sistema Nacional Anticorrupción.....	73
<b>Figura 3.1</b> Redes de actores y organizaciones que participaron en el diseño del SNA.....	106