

## Premio Alonso Lujambio

# EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

*Alfonso Myers Gallardo,  
Diana Laura Rouzaud Anaya\**

RESUMEN: En este ensayo se analiza el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción mexicano. En primer lugar, se hace una revisión exhaustiva de la bibliografía sobre el tema de la corrupción, centrada en el contexto mexicano. Después se hace un estudio cuantitativo del contenido de los siete textos emanados del Sistema Nacional Anticorrupción y se compara con las aportaciones de Alonso Lujambio sobre el tema.



### THE NATIONAL ANTICORRUPTION SYSTEM

ABSTRACT: In this article, we will analyze the new Mexican National Anti-Corruption System. Firstly, we will conduct an exhaustive review of the bibliographical works regarding corruption, concentrating on Mexico. Then, we will conduct a quantitative study of the content of the seven texts from the National Anti-Corruption system and we will compare them to Alonso Lujambio's contributions on the subject.

PALABRAS CLAVE: corrupción, Sistema Nacional Anticorrupción, Alonso Lujambio, transparencia.  
KEY WORDS: corruption, National Anti-Corruption System, Alonso Lujambio, transparency.

RECEPCIÓN: 17 de octubre de 2016.

APROBACIÓN: 27 de octubre de 2016.

\* Primer lugar de la cuarta edición del Concurso de ensayo político Alonso Lujambio, 2016.

©ITAM Derechos Reservados.

La reproducción total o parcial de este artículo se podrá hacer si el ITAM otorga la autorización previamente por escrito.

# EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

## Corrupción y corrupción política: un marco teórico

Desde siempre, la corrupción ha constituido uno de los más grandes problemas a los que se enfrenta la sociedad. Es un tema de interés nacional e internacional, pues ningún país es ajeno. Se puede encontrar en las normas éticas y religiosas más antiguas y profusamente en la Sagrada Escritura.<sup>1</sup> Ya en la Ley de las XII Tablas se observa una referencia directa a este fenómeno y la muy conocida *Lex Acilia Repetundarum* ha sido considerada por gran parte de los especialistas como predecesora de todas las normas anticorrupción.<sup>2</sup> Desviar las potestades públicas en beneficio de los intereses particulares es uno de los fenómenos más antiguos de la naturaleza humana, tan antiguo como la propia existencia del poder. Todas las civilizaciones lo han conocido y sufrido, y en México, este fenómeno no es la excepción. De hecho, el estado de la cuestión en este país ha llegado a niveles alar-

137

<sup>1</sup>Algunos ejemplos del Antiguo Testamento se encuentran en Isaías 33, 15-16; Levítico 19, 11 y 19, 35; Deuteronomio 16,19 y 27,25; Salmo 101, 7 y 26, 10; Samuel 8, 3; Daniel 13, 53. En el Nuevo Testamento: Juan 12, 6; Mateo 26, 14; Marcos 14, 10; Lucas 22, 3-6.

<sup>2</sup>Al respecto, véase M. Jiménez, H. Pietschmann, F. Comín y J. Pérez. *Instituciones y corrupción en la historia*, 1998, Valladolid, Universidad de Valladolid, pp. 7-52; I. Berdugo y G. Cerina. “Algunos aspectos del nuevo delito de corrupción en el deporte”, en I. Berdugo et al. (coords.), *Estudios sobre la corrupción: Una reflexión hispanobrasileña*, 2013, Salamanca, CEB-Universidad de Salamanca, pp. 23-45.

mantes que trascienden la gestión pública de los recursos y que perjudican a todo y a todos: ciudadanos, instituciones y gobiernos.<sup>3</sup>

Recientemente, se ha convertido en parte de la agenda política internacional debido, en gran parte, a sus alcances y efectos económicos.<sup>4</sup> La lucha contra la corrupción ha alcanzado precios muy altos para los gobiernos y se ha manifestado de muy diversas maneras,<sup>5</sup> por lo que es imposible plantear su combate en términos nacionales: en un mundo globalizado, el aislamiento no es la respuesta, por lo que las políticas deben ser internacionales. Si bien en la teoría no hay un significado concreto de la palabra “corrupción”, lo cierto es que es identificable y es medible.<sup>6</sup> Y todo lo que es medible es mejorable, pero para ello es necesario conocer sus manifestaciones. La doctrina la ha identificado en el sector público con ganancias privadas, o bien, en el sector público y privado, independientemente de las ganancias.<sup>7</sup> No obstante, en la praxis, es inclusiva y tiene una inclinación natural a la colectivización, aunque paradójicamente, interpone lo privado a lo colectivo y, aunque mucho se ha discutido sobre los efectos positivos<sup>8</sup> en la

<sup>3</sup>E. Fabián Caparrós (“Prólogo”, en A. Carrillo y A. Myers Gallardo (coords.), *Corrupción y delincuencia económica: Prevención, represión y recuperación de activos*, 2015, Salamanca, Universidad de Salamanca, Ratio Legis, pp. 5-8), señala: “Sabido es que la corrupción deslegitima a las instituciones, quebrantando el dogma insoslayable del Estado de Derecho; pero además atenta contra las manifestaciones más elementales de la debida convivencia y la solidaridad, agrediendo la economía de las naciones y la propia esfera de los derechos humanos”.

<sup>4</sup>C. Cabrera Beck, C, “Las responsabilidades administrativas en el combate a la corrupción, un caso normativo mexicano”, en *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, 2005, México, Porrúa, pp. 33 y 34.

<sup>5</sup>Véase G. Cremer, *Corruption and development aid, confronting the challenges*, 2010, Boulder, Lynne Rienner, pp. 169; E. Fabián Caparrós, *La corrupción de agente público extranjero e internacional*, 2003, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 180.

<sup>6</sup>Dice acertadamente Luis Fernández Ríos: “[P]retender definir la corrupción y los conceptos relacionados con ella es una labor compleja, pues se trata de un concepto general, y no siempre resulta fácil establecer una definición clara del mismo. Cuando hacemos referencia a la corrupción todos sabemos más o menos a qué nos estamos refiriendo, pero es difícil formular una definición explícita”. Fernández Ríos, *Psicología de la corrupción y de los corruptos*, 1999, Granada, Grupo Editorial Universitario, pp. 496.

<sup>7</sup>Véase S. Rose-Ackerman y B. Palifka, *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, 2016, Cambridge, Cambridge University Press; S. Rose-Ackerman, *Corruption: A study in political economy*, 2015, Londres, Academic Press; Alfonso Myers Gallardo, “Corrupción en el deporte”, en Carrillo y Myers, *Corrupción y delincuencia económica*.

<sup>8</sup>I. Amundsen, *Political corruption: An introduction to the issues*, 1999, Bergen, Michelsen Institute, p. 32.

fenomenología existencial y en su mera esencia, siempre deslegitima al Estado.

En suma, hay una gama de manifestaciones muy amplias cuando se habla de corrupción: discrecionalidad o arbitrariedad, falta de transparencia, *responsabilidad política de los gobernantes*, burocratización, privilegios familiares, ineficacia de la normatividad penal, el fenómeno de la globalización, entre muchas otras.<sup>9</sup> En pocas palabras, este delito “sin víctima” es endémico, ya que se extiende en un efecto de cascada, y penetrante, pues afecta desde la esfera social y económica, hasta lo privado, público y político, y una vez que se implanta, las instituciones y sus leyes se tornan impotentes.<sup>10</sup> Por otro lado, las cifras económicas de la corrupción son escandalosas: el producto criminal bruto (PCB) representa aproximadamente el 15% del comercio mundial, y el 25% de este PCB es para los traficantes de droga y los sobornos a los agentes del Estado; el resto, regresa a las organizaciones delictivas.<sup>11</sup> Lo más impactante de estos datos es que en los países más pobres, los sobornos a los agentes del Estado pueden alcanzar hasta 50% del precio de los servicios y productos licitados, lo que aumenta el precio de los contratos públicos y se traduce en menor infraestructura, empleo, desarrollo y beneficio social, con efectos que repercuten en lo jurídico y lo económico.<sup>12</sup>

## Normatividad internacional

Planteadas estas cuestiones y en tales términos, se puede acotar que en la actualidad hay una verdadera *cultura de la corrupción* que, con invariable intensidad, arraiga en la sociedad y en las altas esferas del poder una alarmante tolerancia a este fenómeno. Esta preocu-

<sup>9</sup>R. Bustos Gisbert, *La corrupción de los gobernantes: Responsabilidad política y responsabilidad penal*, 2000, Salamanca, Ratio Legis, pp. 33-38.

<sup>10</sup>J. Silva Herzog, “La corrupción y el liberalismo del favor”, *Isonomía* (10), pp. 41-50.

<sup>11</sup>N. Rodríguez García, “Presentación”, en N. Rodríguez y E. Fabián Caparrós (coords.), *La corrupción en un mundo globalizado: Análisis interdisciplinar*, 2004, Salamanca, Ratio Legis.

<sup>12</sup>S. Espíndola y J. Paullada, “Análisis económico-jurídico de la corrupción”, en *Ensayos sobre corrupción*, 1999, México, Grupo Financiero Banamex-Accival, División de Estudios Económicos y Sociales, Ex-ITAM, pp. 53-121.

pación se puede palpar en una amplia gama de instrumentos internacionales de combate a la corrupción, pero en lo que respecta a la región donde se encuentra México, sobresalen la Convención Interamericana contra la Corrupción,<sup>13</sup> la Legislación Modelo sobre enriquecimiento ilícito y soborno transnacional<sup>14</sup> y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo),<sup>15</sup> las cuales, junto con otros mecanismos internacionales,<sup>16</sup> fueron pieza clave para la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, llevada a cabo en Mérida, Yucatán, en diciembre de 2003 y de la cual México forma parte.<sup>17</sup> Esta Convención, en su fondo y en su forma, trata los aspectos más amplios e insidiosos de la corrupción. Así, se declara en el prefacio que la corrupción “socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana [...] socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras”. Lo anterior es importante, debido a que uno de los problemas más graves que enfrenta en la actualidad el país es la corrupción política, que hace peligrar la estabilidad y la seguridad de la sociedad, socava a las ya de por sí deslegitimizadas instituciones mexicanas y sus valores democráticos, quebranta la ética, la justicia, y pone en riesgo el desarrollo sostenible, el Estado de derecho y el imperio de la ley.

Si bien la obra de Alonso Lujambio no se enfocó esencialmente en temas de corrupción, en la praxis social y política, en especial cuando fungió como consejero electoral del Instituto Federal Electoral (IFE) entre 1996 y 2003 y como comisionado y comisionado presidente del

<sup>13</sup> Realizada en Caracas el 29 de marzo de 1996.

<sup>14</sup> Ratificada en Río de Janeiro el 27 de agosto de 1998.

<sup>15</sup> Llevada a cabo en Nueva York el 15 de noviembre de 2000.

<sup>16</sup> Claro está que hay muchas más normas dedicadas al combate a la corrupción: Convención de Palermo, Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, MESICIC, Código Latinoamericano de Buen Gobierno, Grupos de Trabajo sobre Corrupción de la OCDE, además de normas comunitarias, decisiones marco, directivas del Consejo de Europa o de la propia Unión Europea, que han sido modelos importantes para el combate internacional.

<sup>17</sup> México ratificó el instrumento el 20 de julio de 2004.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), entre 2005 y 2009, sus preocupaciones eran mayores respecto a los desafíos de México frente a la corrupción y la transparencia. Una prueba está en sus posturas, muy congruentes, como consejero electoral en 2003, sobre los famosos casos Pemexgate y Amigos de Fox, cuando en sus intervenciones en el Consejo General del IFE, para dar a conocer el dictamen y el proyecto de resolución de la Comisión de Fiscalización, más allá de referirse al caso en lo particular, tomaba una radiografía muy profunda de lo que la corrupción política representa en México y utilizó este desastroso acontecimiento para enviar un mensaje a todos los partidos políticos mexicanos: “Resolver hoy este caso es una lucha institucional porque se reconozcan las facultades de nuestra institución”, y sobre todo, un llamado a respetar la Carta Magna y su espíritu democrático, porque de lo contrario “supondría la imposibilidad de hacer valer la Constitución y la ley; supondría, y cuán grave sería, la institucionalización de la impunidad”.<sup>18</sup>

## La corrupción y México ante el mundo

Desde principios del siglo XXI se desenvuelve un debate conceptual y de tipificación de la corrupción tanto en la academia, como en las diversas agendas políticas. A pesar de que es un debate muy amplio, Transparencia Internacional pone de relieve los costos de la corrupción y deja claro que, además de incidir en las sociedades de numerosas formas, también cuesta vidas, libertad, salud y dinero. Para este organismo, los costos son de cuatro categorías: políticos, económicos, sociales y ambientales. En todos los casos, la corrupción es un obstáculo para el desarrollo y la estructura de los países y sus sociedades.

Para luchar contra la corrupción primero se debe identificar. Por eso, una de las grandes aportaciones de Transparencia Internacional ha sido la creación del Índice de Percepción de la Corrupción que, desde 1995, mide en una escala de 0 (impresión de muy corrupto) a 100 (ausencia de corrupción) la corrupción que se percibe en el sector

<sup>18</sup> Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y amigos de Fox*, 2006, México, Ediciones Cal y Arena.

público en varios países. En los últimos 5 años, México se ha encontrado en el tercer bloque, de los países con mayor percepción de la corrupción y se ha colocado alrededor de la posición 100 del índice.<sup>19</sup> Transparencia Internacional mide la percepción de la corrupción, lo que se puede debatir, ya que no es lo mismo percibir la corrupción a que de hecho acontezca. Es necesario considerar otros índices con metodologías más rigurosas, como el Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt.

El LAPOP tiene varios ámbitos de análisis, uno de ellos la corrupción. Se pregunta directamente a los entrevistados, y en lo que respecta al tema de corrupción (tema 15), las preguntas se enfocan a la corrupción de servidores públicos, como policías, fuerzas armadas, poder judicial, ayuntamientos o gobiernos estatales, así como instituciones educativas o de salud. En los resultados de frecuencia, en las preguntas sobre el tema de la corrupción se observa que la *victimización* por temas de corrupción gira en torno a un 25% de los encuestados, mientras que la percepción de la corrupción se encuentra en un 75%, lo que significa, en otras palabras, que 50% de los encuestados tiene miedo o sabe que se convertirá en víctima de la corrupción en cualquiera de estos sectores. Se observa que hay una correspondencia bastante débil entre la victimización en los temas de corrupción y la corrupción en sí, lo que remite al concepto mencionado en el marco teórico sobre el efecto de cascada, aunque las variables no coincidan o no se correlacionen y, por lo tanto, a la imperiosa necesidad de profundizar el estudio.

Las cifras empeoran cuando se habla de corrupción en temas directamente relacionados con el sistema político y la democracia. Así, en el tema “Apoyo al sistema político” se consulta lo siguiente: “¿Hasta qué punto diría que el gobierno actual combate la corrupción en el gobierno?” El resultado, que puede ir de 1 (nada) hasta 7 (mucho), se agrupa del 1 al 4, con un porcentaje acumulado mayor a 65%; además, tan solo un 6.35% considera que se combate mucho. Lo mismo sucede si se realiza una tabulación cruzada utilizando la misma variable y el

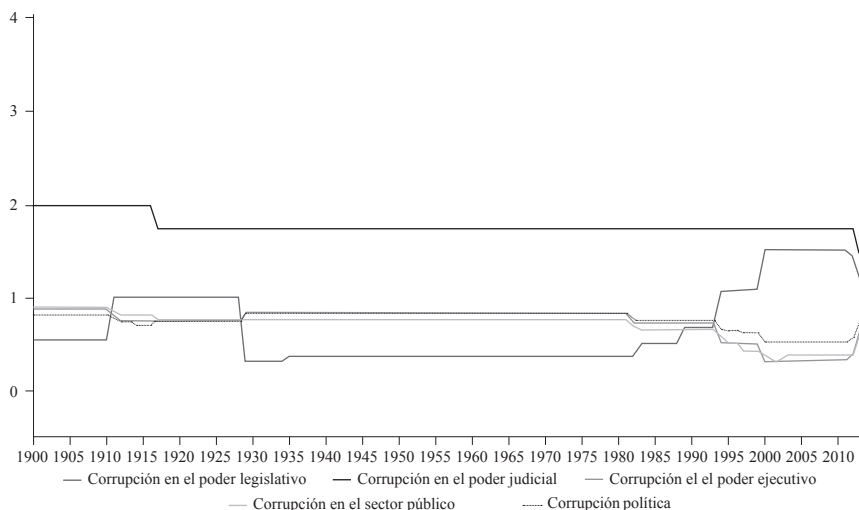
<sup>19</sup>Según Transparencia Internacional, México ha ocupado las siguientes posiciones en el último lustro: 2011: 100; en 2012: 105; en 2013: 106; en 2014: 103 y en el último *ranking* de 2015: 95. Véase <<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>>, consultado el 18 de agosto de 2016.



tema “Democracia”, con la pregunta siguiente: “En su opinión, ¿México es un país muy democrático, algo democrático, poco democrático, o nada democrático? (1) Muy democrático (2) Algo democrático (3) Poco democrático (4) Nada democrático”. La mayor frecuencia se encuentra en “Algo democrático”, pero con un nivel de combate de corrupción por debajo de la media.

Con estos argumentos, es claro que la corrupción tiene efectos perniciosos en todos los sentidos. A pesar de ello, la corrupción disfrazada en lo público y, más aún, en lo político, es la que realmente genera una terrible insatisfacción en la sociedad mexicana, un hartazgo que parece haber alcanzado un techo de cristal en las élites políticas de la democracia y del sistema político nacional; empero, siempre ha estado presente y ha permanecido prácticamente constante. Un análisis de la corrupción en los diversos ámbitos de la esfera del poder muestra que desde 1900, el sector político ha proyectado una imagen de naturaleza corrupta, con muy pocas variaciones y sin llegar nunca a cifras aprobatorias (Gráfica 1).

GRÁFICA 1  
Evolución de la corrupción en México de 1900 a 2014

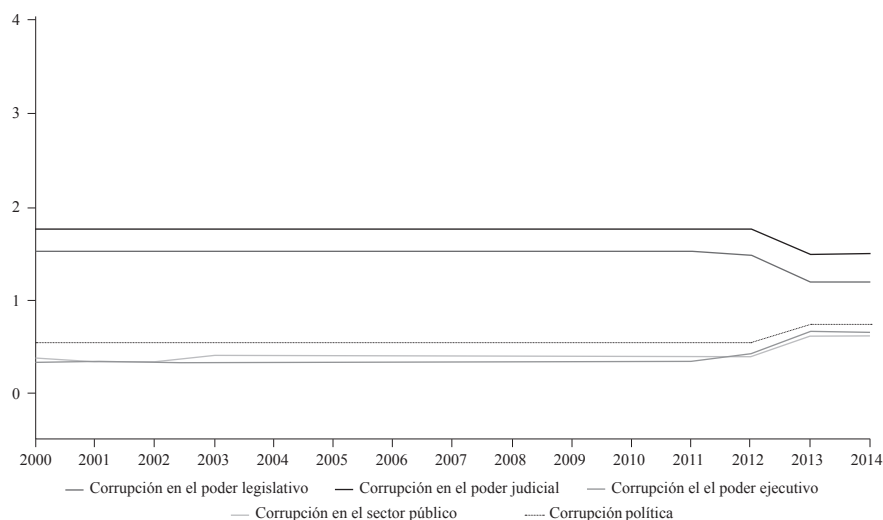


Fuente: Datos tomados de Varieties of Democracy (V-Dem).

ALFONSO MYERS GALLARDO, DIANA LAURA ROUZAUD ANAYA

Un análisis más reciente de las mismas variables (Gráfica 2), iniciado en 2000, muestra que las variaciones son prácticamente imperceptibles y que en las cinco esferas analizadas: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Sector Público y Política, no se observan avances relevantes en los últimos tres lustros, a pesar de la adopción de México de esquemas de transparencia y rendición de cuentas a principios del siglo XXI.

GRÁFICA 2  
Evolución de la corrupción de 2000-2014 en México



Fuente: Datos tomados de Varieties of Democracy (V-Dem).

Los índices de Transparencia Internacional y los análisis de LAPOP y V-Dem son muy oportunos y coinciden en señalar que la corrupción no es un problema específico de México; por el contrario, es un fenómeno mundial. Los datos confirman que la corrupción, en todas sus gamas, es muy común en los países con un alto grado de desigualdad y pobreza, como en América Latina, salvo a países como Uruguay, Chile y Costa Rica, donde, además, se encuentran los mayores niveles de satisfacción con la democracia.

## Las tendencias sobre estudios de corrupción

Ya se ha hablado de la importancia de la corrupción y de sus repercusiones, además de temas que giran en torno a la percepción y la victimización. Al paso de los años se ha identificado a la corrupción con el sector público (incluso en la política); sin embargo, actualmente hay tendencias mundiales que buscan reprimir la corrupción en todas sus ramas, incluyendo el sector privado. Así, recientemente se han efectuado reformas de los delitos de corrupción debido a “los graves escándalos descubiertos en los últimos tiempos que han generado una profunda preocupación en la opinión pública y desprestigio en las instituciones”.<sup>20</sup> Lo anterior es llamativo, porque los países mejor ubicados en el *ranking* de transparencia o de percepción de la corrupción son los que han dado inicio a esta nueva tendencia de lucha contra la corrupción (Alemania, Francia, Holanda, Suiza, Inglaterra y últimamente Italia, España y Portugal), los cuales tienen como referente los artículos 12, 21 y 22 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Según Blanco Cordero, los modelos de tipificación se pueden dividir en cinco: 1) países que consideran que la conducta es corrupta cuando se menoscaba al empresario o corporación (Francia, Inglaterra y Holanda), 2) países donde lo que se menoscaba es la competencia leal (Suiza y Alemania), 3) países que tipifican la corrupción del sector público (Suecia), 4) países que exigen que cause un daño patrimonial efectivo (Italia), y 5) países que además incluyen la corrupción en el deporte (España). Es una muestra de la expansión e internacionalización de la lucha contra la corrupción según criterios de armonización de herramientas y mecanismos de corte internacional.<sup>21</sup>

Así pues, el panorama se hace cada vez más amplio y ha surgido la necesidad de adoptar medidas de prevención y de represión, aunque en el debate se mantiene una posición clara en decir que la corrupción

<sup>20</sup> I. Blanco Cordero, “La reforma de los delitos de corrupción mediante la ley orgánica 5/2010: Nuevos delitos y aumento de penas”, 2010, *La Ley* (7534), p. 6.

<sup>21</sup> D. Benito y G. Cerina, “Apuntes sobre los delitos de corrupción: Problemas actuales y perspectivas de reforma”, en N. Matellanes, E. Fabián Caparrós y M. Diego (coords.), *De los delitos y de las penas, hoy: La nueva reforma del código penal*, 2009, Salamanca, Ratio Legis, pp. 61-94; A. Myers Gallardo, “Corrupción en el deporte”.

no es problema del arquetipo jurídico, sino un asunto cultural. Es decir, perfeccionar una ley es un paso importante, pero la sociedad civil es la que a través de recursos morales puede poner verdaderos límites a la corrupción. Entre las diversas tipificaciones de corrupción, la que parece ser el mayor de los males en deterioro de la democracia y de sus instituciones es la corrupción política. Este fenómeno, tampoco muestra una cara conceptual bien definida, pero es un tipo de corrupción muy ilustrativa y de gran impacto mediático, una verdad empírica evidente.<sup>22</sup>

En esta vertiente, los estudios de Godoy y de Astudillo siguen la línea interesante que plantearon Heidenheimer y Johnston en 1970,<sup>23</sup> al tipificar a la corrupción política basada en las percepciones éticas de la clase política y la opinión pública, lo que sirve para entender los actos corruptos y, además, conocer sus diferencias. Para esta rama de la doctrina, la corrupción se encuentra en una zona negra, blanca y gris.<sup>24</sup> La bibliografía de la corrupción política es vasta, pero hay coincidencias en que socava el interés público y los valores de la sociedad, altera los procesos democráticos, pone en riesgo la igualdad y la libertad humana, genera discrecionalidad en el contrato público, desmorona la buena opinión de lo público y deslegitima al Estado y a sus propios representantes, que son los sujetos que contravienen las disposiciones legales y los principios éticos de la democracia, la cual, a pesar de todo y de su vulnerabilidad, es el mejor sistema para combatirla,<sup>25</sup> como señala Astudillo: “solamente en una democracia

<sup>22</sup>F. Laporta, *La corrupción política. Introducción general*, 1997, Madrid, Alianza Editorial.

<sup>23</sup>Véase A. Godoy, *Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención*, 1996, Chile, Universidad Católica; J. Astudillo, “Reflexiones sobre la corrupción, la democracia y la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas”, en A. Carrillo y A. Myers Gallardo, (coords.) *Corrupción y delincuencia económica*, pp. 13-26.

<sup>24</sup>Se habla de *corrupción negra* entre los políticos, cuando se realizan actos universalmente conocidos, como el soborno; *corrupción blanca*, cuando los actos constituyen transgresiones, pero son aceptadas y toleradas como males necesarios, por ejemplo: una cooperación o propina para acelerar un proceso administrativo o judicial, y *corrupción gris*, en la que se encuentran todas las conductas que no coinciden entre las élites políticas y opinión pública, por ejemplo: nombrar funcionarios para cumplir compromisos políticos o bien el nepotismo o amiguismo.

<sup>25</sup>Una de las definiciones más concretas sobre corrupción política la da Malen: “los actos de corrupción política son aquellos que constituyen la violación activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de una función de carácter político con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza”.

es posible hacer frente a la corrupción con una relativa esperanza de éxito y dentro de ella la transparencia resulta esencial en esta lucha”.<sup>26</sup> Conforme al argumento anterior, es injusto hacer una crítica a la democracia partiendo de que en países democráticos existe corrupción, y que, por tanto, la democracia es un lugar fértil para que esta se desarrolle. Como se ha señalado, la corrupción es endémica y absolutamente nadie tiene su monopolio. Ante esto, la democracia tiene como su mayor aliado a la transparencia.

La transparencia es el arma y escudo que tiene la sociedad para que, a través de una cultura arraigada en sus valores, el actuar del corrupto sea más complejo: a medida de que la mirada de lo social se extiende, es más difícil ir en contra de los valores y principios de lo democrático y por ende generar mayor confianza en los representantes que tienen la obligación de cumplir su contrato social y que la cosa pública sea administrada por gobernantes probos y, en suma, cumplir, en términos prácticos, con la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la OEA,<sup>27</sup> manteniendo, como señalaba Lujambio: “un debate y discusión en temas de transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano”.<sup>28</sup>

Todo esto cobra un especial interés debido a que, con estos principios y tendencias, se puede asegurar que México, por lo menos en el entramado del Sistema Nacional Anticorrupción, ha hecho caso omiso de varias de las líneas mayoritarias internacionales sobre prevención, investigación y sanción de la corrupción. La nueva tendencia internacional, a pesar de generar grandes debates doctrinarios, ha permanecido en los Estados que gozan de mayor reputación en este tema y no únicamente en la corrupción pública, sino también en lo privado y lo político. Para comprobarlo, a continuación se hará un análisis de contenido de las normas y reformas que emanaron del Sistema Nacional

<sup>26</sup> J. Astudillo, “Reflexiones sobre la corrupción”.

<sup>27</sup> Fue aprobada el 11 de septiembre de 2001. En el artículo 4º, primer párrafo, se lee: “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”.

<sup>28</sup> Lujambio, “Presentación”, en Alberto Baqueiro (coord.), *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano*, 2006, México, IFAI.

Anticorrupción, con la finalidad conocer los temas más sobresalientes y ver hacia dónde transita este sistema.

## **Análisis del contenido del Sistema Nacional Anticorrupción**

El análisis de contenido es una “técnica de investigación que sirve para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de alguna comunicación”.<sup>29</sup> Es una herramienta de naturaleza cuantitativa que trabaja con datos cualitativos. Su principal método consiste en sintetizar grandes volúmenes de información para facilitar la representación estructurada de un conjunto de datos, con el objetivo de generalizar resultados y comprobar, cuando sea necesario, hipótesis.<sup>30</sup> Tiene la ventaja de comprender dos funciones: la heurística (descriptiva), que permite visualizar el contenido, y la función de administración de la prueba (inferencial), para comprobar hipótesis. Aquí se pretende visualizar diferentes variables (nodos) para ver el grado de importancia y presencia que tienen dentro de cada uno de los textos, con el objetivo de ver cuánto se acerca el Sistema Nacional Anticorrupción a los estudios más importantes y, además, cuánto se acerca a una mirada sobre esta materia en los estudios realizados por Alonso Lujambio.

Es claro que un documento votado o aprobado por un partido, por un Parlamento o un Congreso es el reflejo de una posición frente a temas previamente discutidos, en este caso, la corrupción. Es importante analizar los textos que dieron vida al Sistema Nacional Anticorrupción, porque ofrece una mejor base para estimar la posición y captar la variación real de cada uno de dichos documentos (leyes o reformas), así como el papel

<sup>29</sup> B. Berelson, *Content analysis in communication research*, 1952, Glencoe III, Free Press.

<sup>30</sup> S. Alonso, A. Volkens y B. Gómez, *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo*, 2012, Madrid, CIS (Cuaderno Metodológico, 47). Los autores señalan que es una técnica nueva, que surgió al aplicar las grandes tecnologías al análisis de contenido de textos políticos, con el fin de comparar estrategias de los partidos políticos en Estados Unidos y Reino Unido, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, varios han sido los proyectos en Europa Occidental y en Norteamérica que ponen de relieve la necesidad de analizar a fondo, palabra por palabra, frase por frase, lo que un texto significa.

que cumplen los diferentes niveles de gobierno en la elaboración de dichas normas.<sup>31</sup>

La metodología que se emplea es un análisis de contenido de las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción, mediante un esquema de clasificación estándar en un área única con 10 variables (nodos),<sup>32</sup> que permiten formular inferencias válidas y reproducibles a partir de la interpretación de las propias normas. Lo anterior traza un panorama más amplio que ofrece respuestas a muchas preguntas de investigación relevantes para futuras investigaciones y que derivan de la investigación principal de este ensayo: la corrupción.

Los resultados del análisis arrojan datos muy interesantes. En todos los casos, el tema “Cooperación, coordinación, gobernanza y judicialio”, fue el de mayor presencia y de más referencia en las siete leyes analizadas; es decir, todas muestran un arquetipo que cavila sobre temas muy generales y de aplicación de la norma, haciendo referencia a otras normas nacionales (nunca internacionales) y enfocándose en temas de coordinación entre las distintas autoridades para llevar a cabo actividades de tipo procedimental que emanan de cada una de las normas. Además, en cinco de las siete leyes, el tema de la fiscalización ocupó el segundo puesto, lo que hace pensar que las normas, aparte de ser normas que partan de la prevención, se dedican esencialmente a inspeccionar e investigar las actividades de los rubros de la administración pública en los diferentes niveles y ejercicios del poder, para dar cumplimiento a las normas vigentes (gráficas 3 a 9).

A pesar de que es claro que la corrupción es el tema central del Sistema Nacional Anticorrupción, en todos los casos del análisis, en el contenido, tanto en referencias, mención de recursos o hasta el propio conteo de palabras, los temas relacionados con la corrupción no tienen una presencia importante, ni de manera individual ni general (corrupción,

<sup>31</sup> M. McDonald y I. Budge, *Elections, parties, democracy: Conferring the median mandate, 2005*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>32</sup> Las variables son las siguientes: Cooperación, coordinación, gobernanza y judicialio; Corrupción; Corrupción política; Corrupción privada; Corrupción pública; Democracia, Buen gobierno y Estado de derecho; Fiscalización; Participación ciudadana; Rendición de cuentas; Transparencia.

corrupción política, corrupción privada y corrupción pública). Se puede argumentar que es el tema central, lo cual es muy justo; no obstante, en un análisis más profundo se observa que los temas corrupción política y corrupción privada fueron olvidados por el legislador.

El tema de la transparencia no supera en ninguno de los casos el umbral de 10%, lo cual es extraño, tomando en cuenta que es la principal herramienta para combatir a la corrupción. Lo mismo sucede con el tema de la participación ciudadana, que apenas tiene una presencia notable en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (13.13%), pero queda prácticamente anulada en el resto de las demás leyes, siendo que el gran impulso de este sistema fue precisamente la presión de la ciudadanía.

Por su parte, los temas rendición de cuentas y democracia, buen gobierno y Estado de derecho tienen una presencia en prácticamente todas las leyes, aunque en una proporción de menos de 10%. Lo anterior es relevante, debido a que la corrupción es un agente que deslegitima la democracia, y en este Sistema Nacional Anticorrupción, el legislador no consideró darle un mayor tratamiento partiendo de que una buena administración pública y el mantenimiento del orden constitucional son fundamentales para hacer prevalecer el Estado de derecho, la democracia y el buen gobierno.

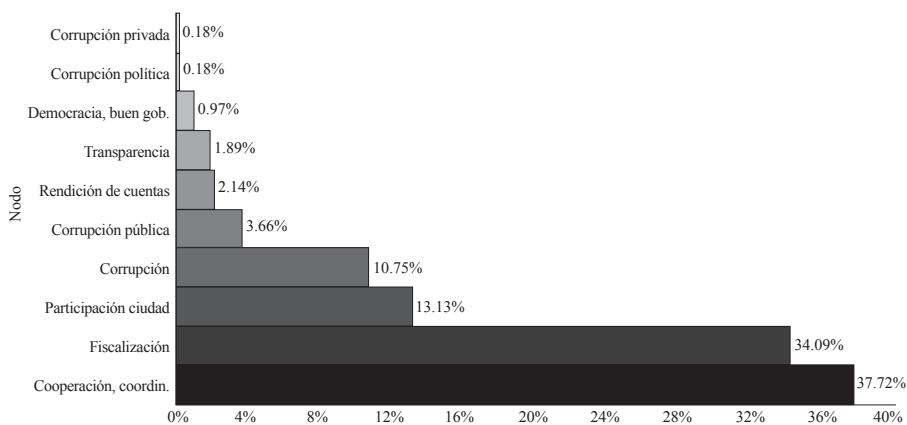
En suma, el análisis del contenido del Sistema Nacional Anticorrupción muestra que su arquetipo de construcción jurídica mantiene movimientos pendulares entre la fiscalización y la aplicación de la norma a través de procedimientos legales, es decir, un intervencionismo muy grande del Estado, que deja desarmada la participación ciudadana. Además, el sistema tiene una visión cortoplacista que no busca mejorar la imagen de lo público, en gran parte, marcado por el cálculo de votos e intereses electorales. Pareciera, pues, que cuando se trata de mantener una disciplina en la administración pública, la regla es que, a mayor reglamentación, mayor capacidad de prevenir, perseguir y sancionar, olvidando que la aplicación de los principios básicos de la buena regulación: transparencia, rendición de cuentas, proporcionalidad, coheren-



cia y orientación de objetivos claros, son mucho más prácticos para asegurar un Estado de derecho y un buen gobierno.<sup>33</sup>

Por otro lado, también es un prototipo que pone de manifiesto un amplio margen de ideología y pluralismo político, amén de la representatividad política de cada una de las Cámaras, lo que podría darle un margen de maniobra para validar la actuación de la administración pública, el sistema político y los demás órdenes de gobierno, desde la perspectiva del cumplimiento de los principios institucionales y reglas del derecho administrativo, es decir, una mayor exigencia que vincula diversas obligaciones, tales como lealtad constitucional, eficacia administrativa, profesionalismo, relación con la ciudadanía y, sobre todo, una buena administración.<sup>34</sup>

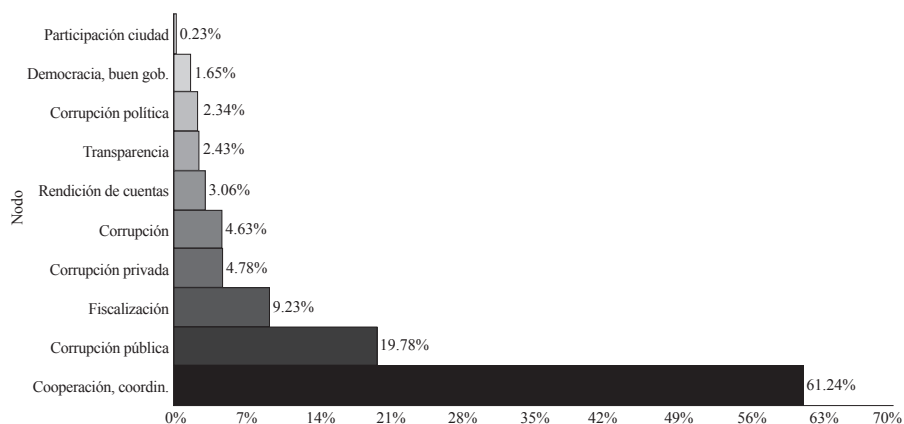
GRÁFICA 3  
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción



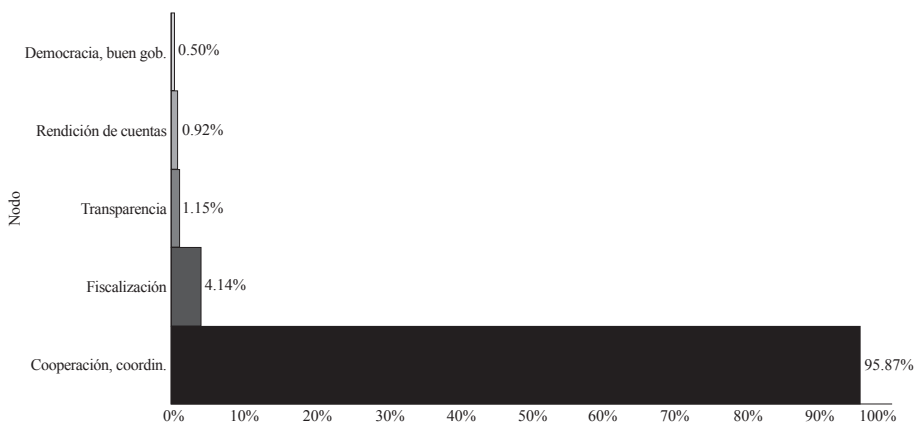
<sup>33</sup> Véase B. R. T. Force, *Regulation—less is more. Reducing burdens, improving outcomes*, 2005, Task Force; R. Rivero Ortega, “Paradojas de la intervención administrativa económica: El bucle de la mejora regulatoria”, *La administración pública entre dos siglos*, 2002, *Ciencia de la administración, ciencia política y derecho administrativo: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, pp. 1437-1448.

<sup>34</sup> A. Ferraro, *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*, 2009, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

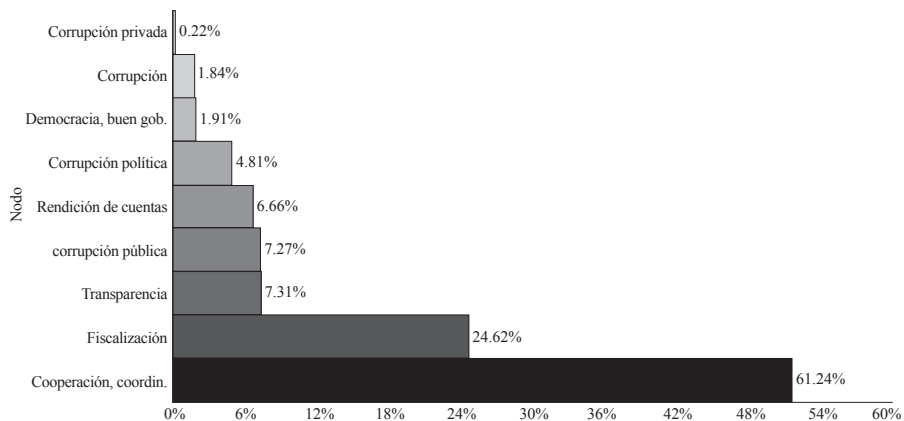
**GRÁFICA 4**  
**Ley general de responsabilidades administrativas 3 de 3**



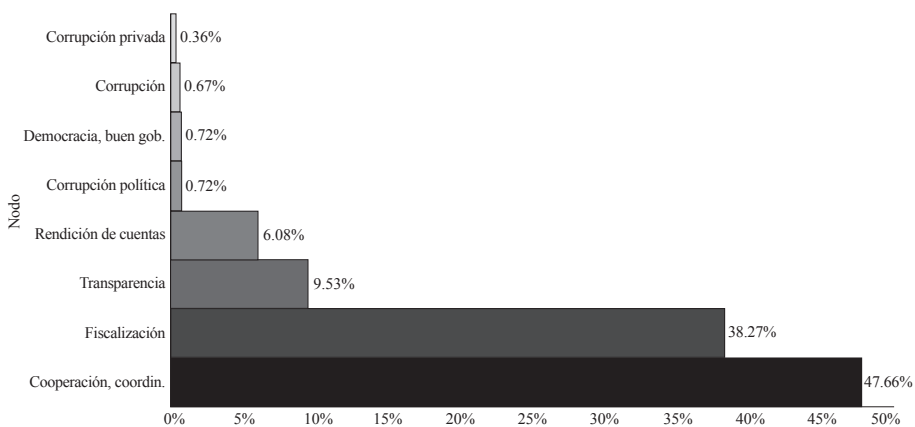
**GRÁFICA 5**  
**Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**



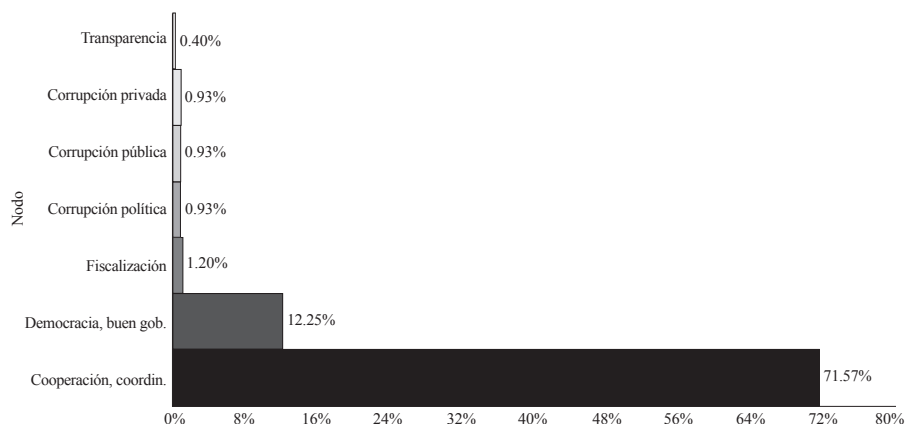
**GRÁFICA 6**  
**(Reforma) Ley Orgánica de la**  
**Administración Pública Federal**



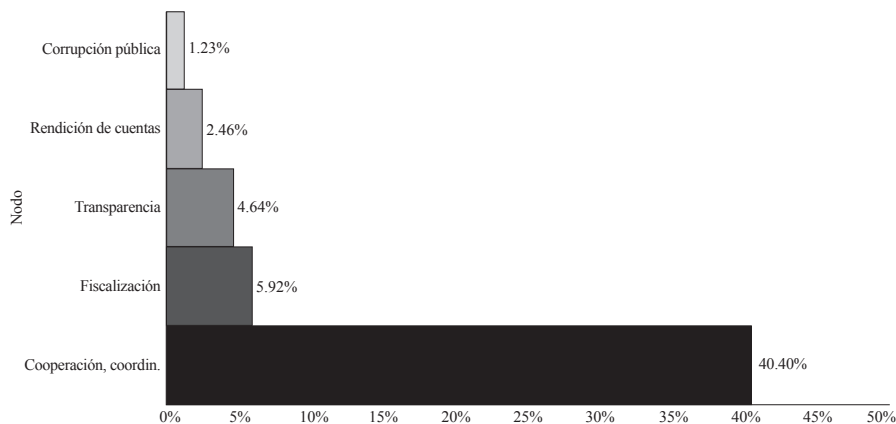
**GRÁFICA 7**  
**Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas**  
**de la Federación**



**GRÁFICA 8**  
**Reformas al Código Penal**



**GRÁFICA 9**  
**Ley General de Contabilidad Gubernamental**



### Una mirada desde la obra de Alonso Lujambio

A principios del siglo XXI, con la tendencia internacional sobre el tema de transparencia y rendición de cuentas, la sociedad mexicana vio que la corrupción estaba tras el espejo de un país que recién transitaba de

un sistema de partidos hegemónico a uno de multipartidismo, que fue, según Alonso Lujambio, “un punto de inflexión”.<sup>35</sup> Para muchos, la corrupción era un “jinete del Apocalipsis”. Lujambio cumplió un papel esencial. No fue solo un espectador en la primera línea, sino un *constructor* del camino rumbo a la transparencia que, dicho sea de paso, afrontó y enfrentó pugnas mediáticas por las reticencias de varias dependencias ante su obligación de rendir cuentas. En el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) su tarea principal no era acabar con la corrupción de un tajo, eso es imposible, sino poner en la cabeza de todos los mexicanos la importancia de la transparencia y del derecho a la información. Como prueba de ello, ya en la praxis jurídica, dio un gran paso en 2007 al impulsar y proponer al Congreso de la Unión la modificación del artículo 6° de la Constitución,<sup>36</sup> para cumplir con una regla básica de convivencia de cualquier democracia, con el objetivo de cambiar drásticamente la política nacional.

Su interés sobre los problemas que sufre la democracia en América Latina se refleja en la crítica que hizo a Roberto Gargarella, en la que más que cuestionar aseveraciones sobre la postura de este, muestra una gran preocupación sobre dos aspectos que lastiman particularmente la corrupción: gobernabilidad y estabilidad democrática.<sup>37</sup> Además, en el campo electoral, su lucha contra la corrupción no fue únicamente en el espectro de lo político, sino también, en la academia. En su artículo de 1993 “Presidentes y congresos. Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”, concluye, entre otras cosas, que el patronazgo lubrica las relaciones de poder en México y, de manera perniciosa, genera una gran corrupción que afecta la moral pública y

<sup>35</sup> Lujambio, “La evolución del sistema de partidos, 1988-1994”, en J. Alcocer (ed.), *Elecciones, diálogo y reforma*, 1995, México, Nuevo Horizonte-Centro de Estudios Para un Proyecto Nacional; L. Whitehead, “Una transición difícil de alcanzar: La lenta desaparición del gobierno del partido dominante en México”, 1996, *Política y Gobierno*, 3(1), 31-59; J. Silva Herzog, “Partido hegemónico y transición democrática”, en *loc. cit.*

<sup>36</sup> Esta reforma fue un proceso democrático prácticamente sin precedentes. Lo aprobó la Cámara de Diputados el 6 de marzo de 2007 por unanimidad (425 votos a favor) y más tarde, el 24 de abril de 2007, el Senado (111 votos a favor). Finalmente, fue ratificado por los Congresos de la mayoría de los Estados de la República Mexicana.

<sup>37</sup> Lujambio, “Los problemas de la democracia según Gargarella”, *Isonomía*, 1995.

la legitimidad democrática del régimen.<sup>38</sup> Más adelante, en su ensayo “La incertidumbre constitucional”, junto a Carrillo hace un tratamiento interesante retomando lo que Mainwaring y Scully señalan sobre la disciplina partidista, poniendo de relieve el hecho de que, hasta ese momento, la no reelección en México generaba compra de votos y “simple y llanamente, corrupción”.<sup>39</sup> Hoy, 18 años después, en México se retoma la reelección.<sup>40</sup> Cuando Lujambio fue invitado a la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas para la Misión de Irak, al hablar de la creación de un sistema electoral no se equivocó al señalar lo siguiente: “Lo que resulta de especial importancia es que exija un juego electoral transparente, que llame a que los actores entren a ese juego y que anuncie su interés de no dinamitarlo a la postre con posiciones teocráticas”. Subrayó también que la transparencia, en el juego de lo político, es columna vertebral en las democracias viejas y nuevas.<sup>41</sup>

Lo anterior hace recordar que, para poder combatir a la corrupción, la construcción de un Estado —como en Irak— o la reinención de este —como en México— debe realizarse de abajo arriba.<sup>42</sup> En tal sentido, Lujambio tenía muy clara la idea de la verticalidad de la política mexicana, empezando con la familia y los municipios. Por eso citaba lo que debatieron González Luna y Gómez Morín: “si al municipio se le abandona a la corrupción, el fraude, el abuso del poder, contribuye al entronizamiento inhumano de las fuerzas del mal y, por otra parte, resistente en sí mismo y en la familia, más pronto o más tarde, los efectos de esta desviación antinatural”.<sup>43</sup>

Muy sugestivo fue el interés de Lujambio en la vida de Manuel Eduardo de Gorostiza, autor de la *Cartilla política* (1831), quien al

<sup>38</sup> Lujambio, “Presidentes y congresos. Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”, *Foro Internacional*, 33 (133), 1993, pp. 517-560.

<sup>39</sup> U. Carrillo y A. Lujambio, “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII legislatura del congreso mexicano, 1997-2000”, *Revista Mexicana de Sociología*, 1998, pp. 239-263.

<sup>40</sup> A. Myers Gallardo, “A reforma política no México: Uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país”, *Paraná Eleitoral*, 3(3) 2015.

<sup>41</sup> Lujambio, “Un sistema electoral para Irak”, *Nexos*, 1 de agosto de 2003.

<sup>42</sup> A. Ferraro, “Reinventando el Estado”.

<sup>43</sup> A. Lujambio, “Padres fundadores y una idea: Los orígenes de la estrategia municipal-federalista del PAN”, *Espiral*, 4 (11) 1998.

igual que el propio Lujambio tenía un vivo interés por la construcción de la democracia, la participación y la representatividad en su creación, y en especial, por transparentar los asuntos electorales, ya que, según Gorostiza, el escrutinio privado, lejos de contener a la corrupción, la precipita, incitando al disimulo y al engaño.<sup>44</sup>

En sus actividades frente al IFAI, Lujambio mostró la necesidad de que la transparencia se convirtiera en un canal de comunicación e información con funcionarios muy profesionalizados, un modelo de organización administrativa *neoweberiana* (gerencia en redes) con una cultura de calidad de servicio, resultados de cogobernanza, el gobierno como actor en redes y la cooperación entre actores para recobrar el espíritu de lo público, acercándose precisamente a la idea de Weber sobre el “conjunto de trabajadores intelectuales, altamente especializados, mediante una larga preparación” y evitando que se cerniera la corrupción, la improvisación y la incompetencia.<sup>45</sup>

En la misma tangente, en su ensayo “¿Por qué constitucionalizar?”, escrito con Becerra, mantiene la postura de Guillermo O’Donnell y Robert Dahl de que cuanto más información tenga la sociedad, más democrático es el gobierno. Además, estaba consciente del auge de la tecnología y de cómo esta abría la gran posibilidad de construir permanentemente mecanismos e instrumentos para inhibir y evitar la corrupción.<sup>46</sup>

Así pues, tanto en la academia como en lo político, Lujambio fue un actor importante en la consolidación de instituciones importantes para México (IFE e IFAI), fue de esa clase rara, casi extinta, de políticos y académicos que llevaron las acciones a la altura de las ideas. Su mayor preocupación fueron los problemas de estabilidad y gobernabilidad y, por lo menos en su pluma, en la visión más sustantiva de la democracia, tenía la convicción de que la política junto con la academia podría formar buenos políticos, representantes incorruptibles y transparentes.

<sup>44</sup> M. E. de Gorostiza y A. Lujambio, *Cartilla política*, 2006, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>45</sup> M. Weber, *El político y el científico*, 1919, Madrid, Alianza Editorial.

<sup>46</sup> R. Becerra y A. Lujambio, “¿Por qué constitucionalizar?”, en *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, 2006, México, III, UNAM-IFAI.

Partiendo de las líneas anteriores, pareciera que el Sistema Nacional Anticorrupción está alejado de varios principios de la democracia sustantiva, desde el origen (Pacto por México), hasta su integración. En este análisis de contenido se muestra que los temas más destacados de la carrera de Lujambio (democracia, buen gobierno, transparencia, participación ciudadana) no son la estructura de fondo del sistema, que no parece un sistema con talante liberal, demócrata y progresista, sino todo lo contrario, parece que se elaboró a golpe de escándalos<sup>47</sup> y se catalizó con fines electoreros.

## Conclusiones

No hay una tesis rectora que asocie las ideas de este ensayo con la propuesta teórica de la obra de Alonso Lujambio; no obstante, el lector tiene en sus manos una revisión muy profunda de la bibliografía que permite contrastar el estado actual de las reflexiones sobre la corrupción en México, el Sistema Nacional Anticorrupción y la preocupación y ocupación de un hombre de ideas que se complementaba con sus dotes académicas y políticas abroqueladas. La capacidad intelectual y la claridad política de Lujambio es muy escasa en la sociedad política mexicana, lo que parece inversamente proporcional a la claridad de visión del Sistema Nacional Anticorrupción.

A pesar de la ausencia de temas que reflejen la calidad y talento democrático del Sistema Nacional Anticorrupción, en el análisis de contenido se muestra que efectivamente hay pilares importantes en la lucha contra la corrupción: coordinación, prevención, detección, control, sanción, disuasión y demás temas que se analizaron aquí. No obstante, de poco sirve un Sistema Nacional Anticorrupción dotado de tantas herramientas, si la población percibe que desde el presidente hasta este último peldaño del sistema político sigue habiendo opacidad, ilegalidad y corrupción que, además, minan la legitimidad de todo el sistema.

<sup>47</sup>R. Bustos Gisbert, “Corrupción política: Un análisis desde la teoría y la realidad constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2010 (25), 69.



Garzón Valdés señala acertadamente que los actos y actividades corruptas son solo la punta del iceberg de problemas mucho más profundos, que convierten en utópico e inviable el proyecto democrático.<sup>48</sup> Según este argumento, el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción no devuelve la fe en la democracia, sino que solo le da una muy pequeña migaja a la ciudadanía con la que probablemente, por fin, la clase política estará un poco más supervisada. No queda claro aún si se rompe o no con un paradigma y la sensación del mexicano de pie, según todos los índices, es como la frase de una novela de Ayala Anguiano: “México, la nación más corrompida que ha visto la humanidad desde la época en que Calígula nombro cónsul a su caballo”.<sup>49</sup>

Cuanto se habla de corrupción, los retos no son pocos, y mucho menos fáciles. La historia ha impuesto retos a cada generación de mexicanos. Este ensayo pone en blanco sobre negro que la lucha contra la corrupción es un reto que permea la vida política, económica y social, y que la principal dificultad es construir una ciudadanía que crea que puede exigir, cuestionar, denunciar, y que abandone la idea de que compartir la información pública es un acto de filantropía. Otro reto fundamental es superar la predisposición antropológica creada por el mal humor social y la sensación de impotencia ciudadana frente a la ignominia de sus luchas que violentan sus voluntades (por ejemplo, la Ley 3 de 3). Para ello, es esencial cumplir con la mayor prontitud posible una de las metas estructurales del Sistema Nacional Anticorrupción: que los propios ciudadanos lo presidan con autonomía.

Se asume que muchos de los temas aquí planteados ameritan un análisis sustantivo y conceptual mucho más profundo y riguroso, tarea que, por motivos de espacio y tiempo, queda pendiente para otra ocasión. No obstante, estas breves reflexiones sobre corrupción y democracia servirán para un estudio más provechoso en el futuro.

<sup>48</sup> E. Garzón Valdés, “Acerca del concepto de corrupción”, en M. Carbonell y R. Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, 2003, México, Instituto Federal Electoral, ITAM, Siglo XXI.

<sup>49</sup> Armando Ayala Anguiano, *El día que perdió el PRI*, 1976, México, Contenido.

©ITAM Derechos Reservados.

La reproducción total o parcial de este artículo se podrá hacer si el ITAM otorga la autorización previamente por escrito.