

Libro Blanco
de la consulta sobre la
**POLÍTICA
NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN**



LIBRO BLANCO DE LA CONSULTA SOBRE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

(Este documento compendia el resultado de las deliberaciones sostenidas por integrantes del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas, celebradas entre septiembre y octubre del 2018)

ÍNDICE

I. Punto de partida.....	4
II. La consulta independiente.....	7
III. El problema público: La corrupción como captura.....	10
IV. Causas y consecuencias de la corrupción: Dificultades conceptuales.....	15
V. Hacia una Política Nacional Anticorrupción.....	18
VI. La Política Nacional Anticorrupción: Acciones en estados y municipios.....	39



I. PUNTO DE PARTIDA

La corrupción es el principal problema del país; su persistencia ha afectado a la sociedad, socavado la credibilidad en el Estado y sus instituciones, minado el Estado de derecho y propiciado inseguridad jurídica, injusticia e incapacidad para garantizar y ejercer a plenitud derechos fundamentales.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) fue el punto de partida para iniciar el combate de ese problema que afecta al Estado mexicano en su conjunto. Conviene recordar que el nacimiento del SNA tuvo tres razones: (1) Evitar la fragmentación de esfuerzos institucionales, sociales y políticos en el combate a la corrupción, lo que hasta ahora ha generado traslapes e ineficiencia, a la vez que ha impedido la articulación de una política coherente de rendición de cuentas en el país; (2) Fortalecer los pesos y contrapesos en el combate a la corrupción involucrando tanto un sistema de alertas —los entes a cargo del control interno— como la fiscalización y el régimen disciplinario; (3) Responder a la necesidad de contar con inteligencia Institucional para detectar, prevenir, corregir y, en su caso, sancionar prácticas corruptas desde las causas que las generan y no sólo desde sus consecuencias.

El SNA se concibió como una instancia de coordinación que permitiría articular los esfuerzos de las instituciones dedicadas a garantizar el buen uso del dinero público, el desempeño adecuado de los gobiernos y el ejercicio correcto de las funciones que tienen asignadas los servidores públicos. En el diseño del sistema nacional también se incluyó una instancia ciudadana —el Comité de Participación Ciudadana (CPC)—, cuyo presidente es, al mismo tiempo, quien encabeza al SNA. La incorporación de una instancia ciudadana a la estructura del sistema tuvo el cometido de aumentar la vigilancia social, así como establecer vínculos directos con la ciudadanía. De ahí que, en términos de sus obligaciones legales, el CPC tenga como imperativo convocar a la sociedad para vigilar y exigir, pero también para proveer públicamente información sobre las acciones de combate a la corrupción, generar productos de información accesibles a los ciudadanos, dar seguimiento a denuncias y exigir resultados a las instituciones que integran el SNA. En suma, la misión inmediata del CPC es vigilar —acompañados de la ciudadanía— que las instancias integrantes del sistema nacional cumplan con el mandato constitucional y legal que les ha sido asignado. Asimismo, el sistema nacional se debe entender como la piedra de toque para garantizar el derecho a la buena administración, mediante acciones específicas, que deben emanar de la política nacional anticorrupción y que ha de generar el Comité Coordinador de ese sistema.

Toda política pública constituye un conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público. En ese sentido, tanto la Red por la Rendición de Cuentas, como el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas² del CIDE (Comunidad PIRC), han propuesto que el combate a la corrupción debe centrar su acción en atender las causas que generan el fenómeno y superar el paradigma punitivo según el cual se combate la corrupción atacando únicamente las consecuencias. El análisis empírico demuestra que cualquier estrategia de combate a la corrupción basada en el castigo o en una visión individual, que asume a la corrupción como una anomalía de personas que faltan a la ley en un sistema que funciona bien, no sólo no resuelve el problema sino que lo eterniza y debilita al Estado y sus instituciones. En la Comunidad PIRC no compartimos la visión punitiva como eje de la estrategia para erradicar la corrupción. Esto no significa que se recomiende la inacción de los sistemas de sanción administrativa y penal para el combate a la corrupción; por el contrario, lo que observamos es que las instancias responsables del control, la fiscalización, la información y la sanción deben producir inteligencia institucional a partir de sus funciones propias, a fin de advertir y corregir los procesos y las normas que permiten la apropiación de los recursos y de las decisiones públicas, para dismantelar el fenómeno sistémico de la corrupción desde su origen.

1. Este proyecto, hospedado en el CIDE, es una plataforma de diálogo y propuesta en el que participan 80 instituciones académicas y públicas.

2. Esta comunidad agrupa a 221 investigadores de las 32 entidades federativas del país, adscritos a 62 universidades e instituciones de educación superior e investigación.



II. LA CONSULTA INDEPENDIENTE

En el segundo semestre de 2017, la Red por la Rendición de Cuentas inició un proceso colaborativo, de buena fe, para elaborar el documento “Hacia una Política Nacional Anticorrupción”. Ese proceso nació de la petición de la Dra. Jacqueline Peschard, quien fungía en ese momento como presidenta del Comité de Participación Ciudadana del SNA. El trabajo conjunto de organizaciones sociales, instituciones académicas e integrantes de los órganos autónomos que conforman el SNA generó un proyecto que se entregó públicamente al CPC en junio del 2018.

La Comunidad PIRC propuso al CPC un plan de trabajo para que, desde la autonomía y apertura de las 62 instituciones académicas que participan en esta red de conocimiento, se realizara una consulta nacional sobre el contenido de esa propuesta³. Esta consulta se llevó a cabo de manera independiente a la que el propio CPC y la Secretaría Ejecutiva del SNA convocaron de manera separada.

La Comunidad PIRC convocó a 12 foros regionales, en distintas ciudades del país. Estos se organizaron en colaboración con instituciones y universidades públicas que generaron el espacio propicio para una discusión abierta sobre el problema público de la corrupción y las acciones prioritarias para enfrentarlo. Los foros sucedieron entre el 4 de septiembre y el 29 de octubre de 2018 en las ciudades de: Mazatlán, Cuernavaca, Tijuana, Monterrey, Mérida, Xalapa, Guadalajara, Ciudad de México, Oaxaca, Guanajuato, Toluca y Villahermosa.

3. El 16 de mayo de 2018, el PIRC firmó un convenio de colaboración con el CPC.
<https://bit.ly/2WYEFdc>

Los objetivos de la consulta fueron:

Objetivo general

Desarrollar espacios de reflexión y deliberación sobre las causas de la corrupción para incluir opiniones de académicos, funcionarios y ciudadanos sobre la pertinencia, factibilidad y vigilancia de las acciones prioritarias de la política.

Objetivos específicos

- Discutir la estrategia planteada por la Red por la Rendición de Cuentas entre actores especializados en diversas entidades federativas (académicos, sociedad civil, funcionarios públicos).
- Propiciar una reflexión colectiva de carácter nacional sobre las prioridades en el combate a la corrupción.
- Recuperar las voces y propuestas de académicos, funcionarios e integrantes de la sociedad civil organizada para establecer una hoja de ruta para la implementación de la política.

Los foros regionales se articularon como espacios de debate y recopilación de experiencias locales acerca de las diversas manifestaciones de la corrupción en las dos órdenes de gobierno más cercanos a los ciudadanos (el estatal y el municipal) en contextos donde prevalece la desigualdad y la exclusión.



III. EL PROBLEMA PÚBLICO: LA CORRUPCIÓN COMO CAPTURA

La corrupción es un problema de captura de las instituciones, los recursos y las decisiones del Estado para utilizarlo con propósitos particulares. Se trata de una forma de organización que se caracteriza por la apropiación y la distribución excluyente y restringida de recursos, servicios, bienes y acceso al poder, ajenos a los fines del Estado. Se manifiesta a través de la captura de puestos, presupuestos, procesos y decisiones públicas que impide la eficiencia de los recursos públicos, obstaculiza la eficacia del Estado, impide la buena marcha de las administraciones públicas y genera el entorno favorable para el uso abusivo de la autoridad. La corrupción es la apropiación ilegítima y sistémica del espacio público, para propósitos particulares.

La corrupción derivada de la apropiación sistémica e ilegítima del Estado y sus recursos por parte de grupos e intereses ajenos a lo público, se origina en diversas manifestaciones de captura. De esta definición se desprenden cinco vertientes de acción que han sido la guía para las discusiones de la consulta celebrada:

1. Puntos de contacto e intermediarios de la corrupción.

Esta vertiente se refiere a la corrupción que sucede en los estratos bajos de la administración, en los intercambios directos entre los funcionarios públicos de ventanilla y los ciudadanos. Hace referencia a los espacios en los que se concretan dichas interacciones. Estos espacios, cuando son poco transparentes e intrincados, propician que los funcionarios públicos abusen de sus ámbitos de discrecionalidad en el contacto con los ciudadanos. Es decir, cuando los ciudadanos desconocen los procedimientos para trámites y servicios, los funcionarios públicos tienen la posibilidad de abusar de su posición para incurrir en malas prácticas. Estos espacios proliferan en los tres niveles de gobierno en México, aun cuando son de orden estatal y municipal, los de mayor vulnerabilidad, debido a la falta de capacidades institucionales, a la ausencia de tecnología y a que, debido a sus atribuciones, la población debe acudir a ellos con mayor frecuencia, para llevar a cabo trámites y servicios.

2. Profesionalización. Esta vertiente constituye la columna vertebral de cualquier estrategia de combate a la corrupción que pretenda atacar lo que se denomina “captura de los puestos públicos”. En esta idea, la carencia de criterios de profesionalización en las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno en México deriva no sólo en la debilidad de capacidades de las administraciones, sino que también propicia la alteración de los objetivos y resultados de éstas.

Ante la ausencia de criterios de profesionalización y la proliferación de prácticas de asignación de puestos que no toman en cuenta el mérito y las capacidades profesionales, entre otros elementos relevantes para la integración de cuerpos administrativos diversos y especializados, los funcionarios públicos responden a lealtades personales, partidistas o ideológicas y no al interés superior del Estado y sus instituciones. Este funcionamiento desvía las administraciones y afecta sus resultados favoreciendo el mal uso de recursos públicos, en una, reproduce cuerpos burocráticos incompetentes.

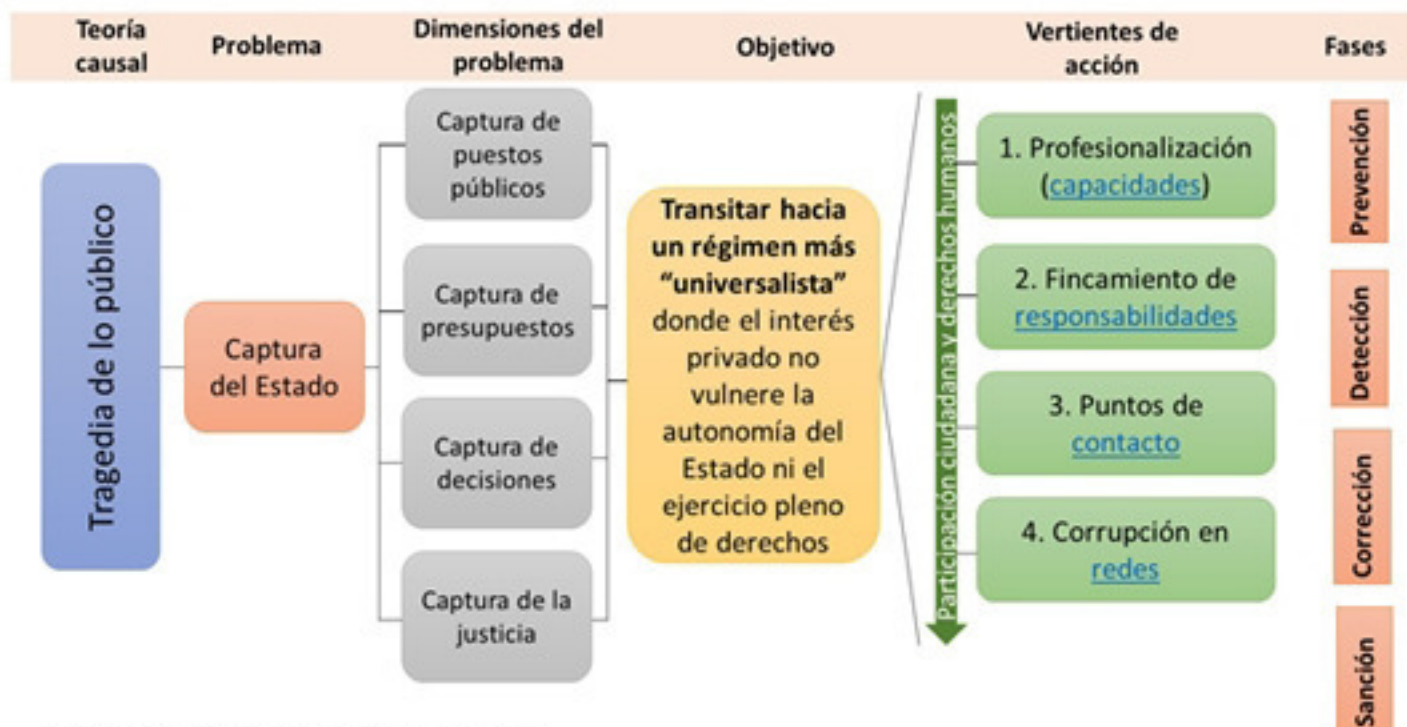
3. Responsabilidad pública, control interno y áreas de riesgo. Esta vertiente hace referencia a los mecanismos que existen para delimitar la actuación de los funcionarios públicos y, al mismo tiempo, generar certeza dentro de la administración. En ese sentido, se considera imperativo dar un giro positivo a las instancias de control interno y, en general, al paradigma de control interno en el país, para transformarlo en espacio de vigilancia permanente del mandato que reciben las oficinas públicas y los resultados que deben entregar, de las acciones administrativas que realizan para cumplir esos mandatos, de la identificación de las áreas de riesgo y de los nodos decisionales que interactúan para llevar a cabo sus cometidos. En suma, esta vertiente se enfoca en la urgencia de fortalecer el “sistema de alertas” de la administración pública, para monitorear el ejercicio de gobierno, prevenir malas prácticas y conjurar hechos de corrupción.

4. Redes de corrupción. Esta vertiente se refiere a la corrupción como un conjunto de conductas organizadas de manera deliberada, frente a la visión limitada que la entiende como la conducta anómala de individuos que se corrompen de manera aislada. La corrupción más grave se manifiesta en redes, como resultado de la acción o la inacción planeada de un grupo de personas que aprovechan una posición de poder para contribuir a un entramado cuya finalidad última es la apropiación de lo público y la extracción ilegal de rentas estatales. En la práctica de corrupción en redes también se articula la identificación de los roles que toman los integrantes de una red, así como su capacidad de resiliencia, pues es en función de esas posiciones como deben investigarse y desarticularse.

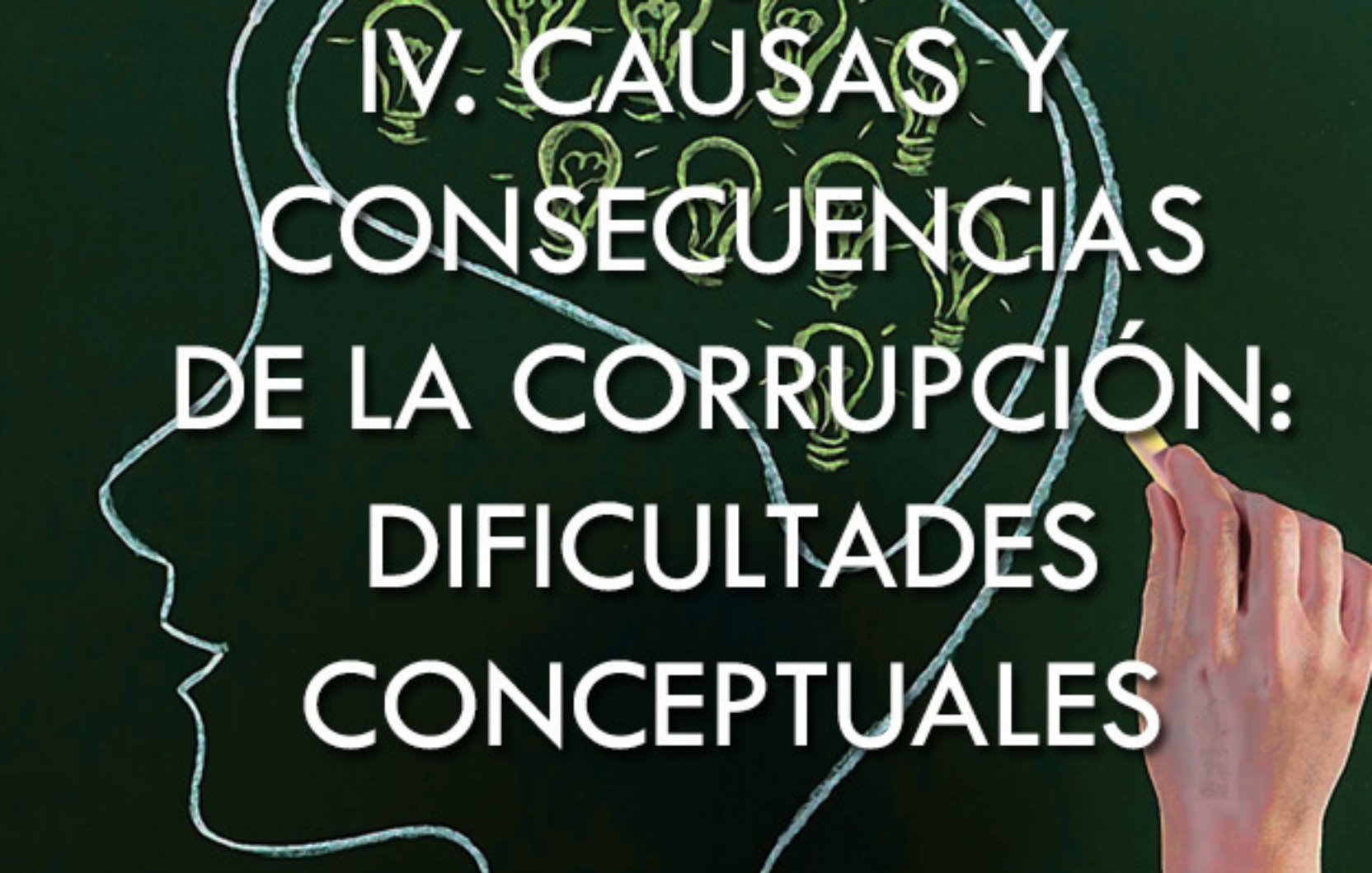
5. Participación ciudadana y derechos humanos. La quinta vertiente tiene que ver con la urgencia de que se incorporen, con la mayor amplitud, mecanismos de participación, denuncia, vigilancia y exigencia ciudadanas en los procesos y estrategias de combate a las causas de la corrupción y no sólo a sus efectos. Al mismo tiempo, el respeto y la garantía del ejercicio pleno de los derechos humanos deben ser elementos transversales del combate a la corrupción, pues la corrupción eleva los costos de transacción para el acceso a bienes y servicios públicos, lo que siempre afecta más a los más pobres y a los grupos en situación de vulnerabilidad o exclusión. De ahí que combatir el problema de la corrupción sea también un medio para quitar barreras para el acceso universal a los derechos constitucionales que, gracias a las prácticas deshonestas, han sido reservados a unos cuantos.

La propuesta de articulación de estas cinco vertientes se encamina a diseñar una estrategia de política pública que ataje la corrupción desde diversos frentes y, al tiempo, la atienda como problema multifactorial desde sus causas. Conviene enfatizar el peligro de ignorar sus diversas manifestaciones y subrayar que la estrategia debe ocuparse de conjurar el riesgo de asumir que la corrupción se traduce sólo en consecuencias económicas. La insuficiencia de esta visión queda de manifiesto cuando se entiende que el abuso del poder otorgado no solo produce beneficios económicos a quienes lo cometen, sino que debilita las capacidades del Estado para cumplir sus fines.

Diagrama 1. De la captura a las vertientes de acción para el combate a la corrupción



Fuente: Red por la Rendición de Cuentas, 2018



IV. CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN: DIFICULTADES CONCEPTUALES

El origen de los actos de corrupción es la apropiación privada y abusiva de las atribuciones y las facultades otorgadas a los servidores públicos. La corrupción es un fenómeno derivado de la discrecionalidad con que se ejercen funciones otorgadas, al margen del mandato recibido en función de los objetivos públicos. Empero, las consecuencias de la corrupción son múltiples. En esta consulta se ha insistido en no confundir las causas del fenómeno, con sus consecuencias ilegales.

En el entendido que la corrupción constituye un fenómeno cuyo punto de origen es la apropiación privada de la función y/o de las competencias otorgadas para obtener beneficios económicos o políticos, la discusión reciente en México ha hecho notar algunos problemas conceptuales que no deben ignorarse en el diseño de una estrategia nacional de combate a la corrupción.

En primer lugar, una conceptualización clara del problema de la corrupción permite identificar con nitidez las vertientes en las que se desdobra. Si se asimila que la corrupción se manifiesta en la acumulación de malas prácticas administrativas, la discrecionalidad aparece como la condición necesaria para que sucedan los hechos de corrupción. Sin embargo, el exceso de regulación en las tareas administrativas puede facilitar la interpretación facciosa de las atribuciones concedidas a las oficinas públicas.

En la discusión sobre arbitrariedad versus discrecionalidad, se ha señalado que esta última es necesaria para que la administración desempeñe de la forma más eficiente posible sus funciones, ante escenarios cambiantes o casos *sui generis*. Sin embargo, la discrecionalidad necesaria debe enmarcarse en un escenario en el cual existen mandatos y reglas de procedimiento claras, conocidas, explícitas y aplicables que establezcan el control difuso de la discrecionalidad administrativa y un marco de acción que otorgue certeza a la actuación de los funcionarios públicos. Este no es el caso de México.

La desnaturalización de la función pública explica por qué el fenómeno de la corrupción, antes que un problema de arbitrariedad —denotando este concepto como aquello contrario a las leyes— es un problema de discrecionalidad, debido que las consecuencias de los actos de corrupción rara vez son sancionadas, dado que los hechos deshonestos de apropiación de los espacios públicos no necesariamente transgreden las normas, sino que suceden dentro de sus márgenes y no es sino hasta que esa apropiación produce otras consecuencias, cuando es eventualmente detectado. El ejercicio discrecional de la función pública en México, entendido como la ausencia de mandatos claros, de procedimientos observables, de resultados verificables y de métodos precisos de rendición de cuentas, hace posible que la mayor parte de los hechos de corrupción permanezca sin sanción. De suerte que si existiera una escala de necesidad para atender las causas de la corrupción, la primera que debería atajarse sería la discrecionalidad ilimitada de la función pública. Los mecanismos para establecer límites en el marco del principio de legalidad atañen a la prevención de las malas prácticas administrativas y los actos deshonestos, mediante la inteligencia institucional, la transparencia y la rendición de cuentas.

La arbitrariedad, por su parte, está siempre asociada a una transgresión normativa y en este sentido es necesariamente posterior al acto. En este sentido, el ejercicio arbitrario de la función pública se traduce en faltas administrativas o penales, por deberse a conductas que contradicen o violan las normas. La arbitrariedad alude a una violación ya cometida y en consecuencia no sólo omite la posibilidad de que la apropiación del Estado para fines particulares suceda en los marcos de ley establecidos, sino que además remite inexorablemente a la visión exclusivamente punitiva del combate a ese fenómeno, dejando intactas sus causas principales.

De otra parte, consideramos que es un error técnico y conceptual confundir la corrupción con la impunidad. Esta última se materializa cuando existe una ausencia de castigo frente a actos contrarios a derecho. Sin duda, la falta de sanción de los hechos de corrupción es grave y debe corregirse. Pero la ausencia de sanciones o la imposición de castigos laxos a los actos deshonestos resultan de la discrecionalidad en el ejercicio de la función pública, lo que constituye un círculo vicioso sin salida. Desde ese mirador, para que haya corrupción debe existir inexorablemente una violación legal ya cometida que, además, debe probarse indubitadamente. Pero la discrecionalidad con la que pueden actuar los servidores públicos dotados de competencias legales que favorecen la apropiación privada de sus decisiones queda impune. De aquí que la insistencia en la visión exclusivamente punitiva del combate a la corrupción produzca, de suyo, una aporía. Sostenemos que para modificar ese fenómeno es indispensable ir a las causas y no sólo paliar las consecuencias.



V. HACIA UNA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

V.1. Premisas.

La captura de las instituciones públicas se verifica cuando un funcionario hace uso del poder otorgado para allegarse medios económicos o políticos que no corresponden con sus atribuciones. El abuso del poder se ancla en el ejercicio de éste mediante decisiones y acciones que responden a una discrecionalidad sin límites que ignora los mandatos y los procesos asociados a su cumplimiento. De aquí la necesidad de reconocer la ausencia de información pertinente para atacar la corrupción, en dos vertientes:

(1) Por una parte, la falta de información sobre los mandatos de las administraciones impide que existan controles o límites difusos de la discrecionalidad administrativa. En el mejor de los casos, estos se concentran en la verificación de procedimientos burocráticos, sin conexión de sentido con los resultados y los costos. La falta de precisión sobre el mandato otorgado a cada una de las oficinas públicas, permite que se generen condiciones en las cuales los funcionarios pueden abusar de su facultad de discrecionalidad.

(2) Por otro lado, la falta de información pública acerca de los propósitos, las atribuciones, las funciones y los procesos derivados del mandato otorgado, evita que los funcionarios públicos tengan vigilancia externa: control democrático de la autoridad. El vacío de información acerca de lo que deben hacer y cómo lo deben hacer genera incertidumbre y cancela la posibilidad de que los ciudadanos vigilen y exijan el cumplimiento de las obligaciones y las responsabilidades públicas. En ese mismo sentido, al prevalecer la ausencia de información sobre mandatos y procesos, se coloca a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad y desventaja al momento de las interacciones cotidianas con las administraciones y gobiernos.

Si el problema de la corrupción se manifiesta en la toma de decisiones discrecionales sin control que permite a los funcionarios capturar al Estado y usurpar sus fines, la información que se señala entraña una condición sin la cual no sería posible combatir ese fenómeno. Los instrumentos para el combate a la corrupción han de comenzar por la generación de herramientas que garanticen la sistematicidad de la información indispensable para verificar mandatos y procesos, dentro y fuera de las administraciones públicas. Esto implica la puesta en marcha de líneas de política que articulen el paradigma administrativo de la responsabilidad activa, dejando de lado la visión punitiva que define lo que no debe hacer un funcionario, para privilegiar la rendición de cuentas acerca de lo que sí debe hacer, conforme a los mandatos, las atribuciones y los recursos otorgados.

A partir de esto, la política nacional de combate a la corrupción debe:

1. Considerar a la rendición de cuentas como un eje principal, entendida como la explicación y la justificación de cada una de las decisiones y acciones del gobierno, que se entrelaza con la obligación de la máxima publicidad y disponibilidad de la información, no sólo para garantizar que existan los medios para que la ciudadanía vigile el ejercicio del gobierno, sino también para que los gobiernos expliquen cómo, por qué, para qué y con qué objetivos toman decisiones y ejercen los recursos públicos. Como elementos de base de la rendición de cuentas deben considerarse, al menos:

- La adecuada gestión de los archivos
- La gestión eficiente de la información pública y su publicación proactiva centrada en las necesidades de la gente
- La gestión correcta de la información contable y presupuestaria
- El monitoreo y la evaluación de los resultados esperados de las políticas públicas
- La fiscalización y la gestión transparente de las contrataciones y adquisiciones públicas. Estos eslabones articulan un conjunto de sistemas de gestión que establecen las condiciones mínimas para que los gobiernos rindan cuentas de todas y cada de sus acciones.

Un sistema de rendición de cuentas es la condición base para la puesta en marcha de una estrategia exitosa de combate a la corrupción.

2. Enfatizar la importancia de la inteligencia institucional. Es decir, poner atención en el desarrollo de mecanismos de acopio y análisis de información para la mejora de los procedimientos en las administraciones públicas, que permitan corregir los errores e introducir los cambios para mejorar la eficiencia del funcionamiento de los cuerpos administrativos, eviten espacios de discrecionalidad o coloquen límites claros a éstos, identifiquen áreas de riesgo y, en suma, aprovechen la información que se genera dentro y fuera de las administraciones para prevenir las malas prácticas administrativas y los hechos de corrupción. La inteligencia institucional reclama que las instituciones encargadas de la información pública, el control interno, la fiscalización y la sanción de faltas administrativas y delitos, compartan la información que poseen para detectar patrones sistemáticos de apropiación de los recursos y las decisiones públicas a fin de modificarlos desde su origen y no sólo sobre sus consecuencias.

3. Incorporar a las entidades federativas y los municipios. El diseño del Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas estatales e incluso, los casos de sistemas municipales, respondió a la necesidad de ejecutar de forma coordinada acciones de combate a la corrupción en los tres niveles de gobierno. La política nacional anticorrupción debe incorporar a los estados y los municipios, no sólo como ejecutores sino como actores corresponsables de la estrategia, ya que éstos también son espacios especialmente vulnerables a los hechos de corrupción, dado la captura política de la que son objeto. Asimismo, la estrategia de combate a la corrupción, anclada en la rendición de cuentas, debe permitir que todos los ciudadanos, en todos los órdenes de gobierno, tengan los medios suficientes para vigilar y exigir resultados de las acciones gubernamentales.

4. Evitar el abuso del discurso de legalidad. La equiparación del combate a la corrupción con la defensa de la legalidad deja fuera, como se ha dicho, a un cúmulo de conductas deshonestas que suceden dentro de los márgenes de las leyes y, por otro lado, cancela la posibilidad de la mejora permanente de las administraciones, la consolidación de cuerpos burocráticos profesionales y la prevención de las malas prácticas y los hechos de corrupción. Cuando el combate al problema de la corrupción se cifra sólo en la defensa de la legalidad se omiten las conductas de particulares y funcionarios que, siendo apropiaciones ilegítimas, no son ilegales. En este sentido, es imperativo conjurar la captura sistemática de los espacios públicos de toda índole, mediante el diseño y la implementación urgentes del servicio profesional de carrera en todo el Estado mexicano. Nadie debe estar por encima de la ley y nadie debe ocupar un puesto público sin haber acreditado las credenciales y los méritos indispensables para ejercerlo. Debe conjurarse el reparto de los puestos públicos como botín político de grupos, facciones o partidos.

5. Enfatizar la importancia del Sistema Nacional Anticorrupción y de los sistemas estatales como instancias de coordinación, vigilancia, monitoreo y control para la instrumentación de acciones de combate a la corrupción en los ámbitos más diversos, desde la prevención hasta la sanción, pasando por acciones específicas de fortalecimiento de los cuerpos administrativos, de generación de inteligencia institucional y de rendición de cuentas. La política nacional anticorrupción debe asignar responsabilidades específicas, en los términos de las leyes que diseñaron al Sistema Nacional, a cada una de las instituciones que forman parte de él.

V.2 Sobre el papel del Sistema Nacional Anticorrupción

Las instituciones que forman parte del SNA tienen atribuciones específicas, que sin embargo son complementarias y pretenden atajar la corrupción desde sus causas. El SNA se construyó a partir de una reforma constitucional y de varias leyes reglamentarias, algunas de las cuales fueron nuevas. Los cambios legales que dieron forma al esquema institucional de combate a la corrupción se publicaron como un paquete de siete leyes nuevas o modificadas, el 18 de julio de 2016. Esos siete instrumentos reglamentarios son:

- > Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- > Ley General de Responsabilidades Administrativas
- > Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- > Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (y modificaciones al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y al 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental)
- > Reformas y adiciones al Código Penal federal, en materia de combate a la corrupción
- > Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de control interno
- > Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

La importancia de estructurar la lógica del combate a la corrupción con la construcción institucional existente —el Sistema Nacional Anticorrupción— reside en la urgencia de establecer límites a la discrecionalidad de los funcionarios públicos y aclarar los mandatos. Para actuar de inmediato, sin apelar a nuevas reformas constitucionales o legales cuya construcción tomaría más tiempo, la política nacional anticorrupción debe fincarse en la instrumentación de acciones sustantivas que tengan anclaje en los mandatos otorgados a las instituciones que ya existen y que forman el Sistema Nacional Anticorrupción. Conviene enfatizar que el diseño del sistema nacional se hizo a partir de la experiencia previa y con el propósito de aprovecharla, anulando la fragmentación que ha caracterizado la operación de esas instituciones.

En este sentido, los puntos que se han señalado delimitan una política nacional anticorrupción cuyo objetivo es resolver el problema de la corrupción a partir de las estructuras institucionales diseñadas y teniendo en cuenta los tres niveles de gobierno en el país. Es nuestra opinión que deben articularse conforme a la estructura institucional que se ha diseñado para el Sistema Nacional Anticorrupción y deben tener en cuenta que cada una de las instituciones participantes en el sistema cuenta con atribuciones específicas, en un entramado complementario

El primero de los retos de la política nacional anticorrupción es dilucidar un esquema de trabajo en el que sea claro 'quién hace qué', es decir, que conforme a las atribuciones y funciones de cada institución integrante del sistema, se especifiquen tareas y responsabilidades consecuentes con su mandato. El segundo de los desafíos será que cada institución, en términos de sus propósitos, las instrumente correctamente a la par que el Comité de Participación Ciudadana se convierta, como es su atribución y su misión fundamental, en el vigilante de las acciones de las instituciones integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción y su vínculo con el resto de la sociedad. Este modelo es útil también para articular el esquema de implementación y monitoreo de las políticas anticorrupción en las entidades federativas.

V.3 Política Nacional Anticorrupción: acciones sustantivas

Las acciones sustantivas que se proponen son los instrumentos de la política nacional anticorrupción y se enfocan a: i) aclarar los mandatos y los procesos asociados a éstos, ii) limitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos, iii) anclar el modelo de combate a la corrupción en la rendición de cuentas y, iv) desarrollar herramientas que introduzcan el principio de la responsabilidad activa en el servicio público.

El modelo propuesto tiene un diseño adaptable para su instrumentación en los ámbitos estatales y, en su caso, municipales. Como se observa, cada una de las acciones sustantivas se desdobra en varias vertientes de acción que, a su vez, deberán articularse como políticas sectoriales, según la institución responsable y el ámbito de gobierno. Esto significa que la propuesta que se presenta aquí tiene aún capacidad de desarrollarse a un nivel siguiente, que es el del diseño de política para la implementación por cada institución. Sin embargo, el diseño macro que se presenta permite prefigurar los alcances de las políticas sectoriales que se deberán poner en marcha.

Una consideración adicional es que la propuesta resalta siete acciones sustantivas particulares, para el desarrollo de políticas específicas en las diferentes instituciones que integran el SNA. Estas acciones deberán entrelazarse, claramente, con las estrategias que cada institución ya lleva a cabo cotidianamente, en cumplimiento de sus atribuciones, funciones y obligaciones constitucionales y legales.

Diagrama 3. Acciones sustantivas e instancias del SNA involucradas de manera directa en cada una de las acciones

POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

ACCIONES SUSTANTIVAS



Libro blanco. Consulta de la Política Nacional Anticorrupción

Acción 1. Mandatos y procesos administrativos claros

Objetivo: Desarrollar acciones encaminadas a definir los mandatos y establecer los procesos administrativos que los traducen en decisiones públicas, con la finalidad de establecer límites claros a la discrecionalidad administrativa.

Vertientes por institución del SNA involucrada:

Secretaría de la Función Pública

- Definir atribuciones de la totalidad de la administración pública, en el nivel de gobierno que corresponde, por institución/dependencia y por puesto.
- Definir procesos administrativos de la totalidad de la administración pública, en el nivel de gobierno que corresponde, asociados a atribuciones por institución/dependencia y por puesto.
- Transparencia de atribuciones y procesos (interna y externa). Uso de tecnologías de la información para la difusión amplia de procesos administrativos.
- Generar máxima publicidad de guías de mandato, que incluyan las atribuciones y los procesos inherentes a cada institución/dependencia y puesto.
- Simplificar de procesos administrativos.
- Automatizar de procesos administrativos.

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

- Transparencia de atribuciones y procesos (interna y externa). Uso de tecnologías de la información para la difusión de procesos administrativos.

Acción 2. Inteligencia institucional y control interno (sistema de alertas)

Objetivo: Introducir un paradigma de inteligencia institucional que esté centrado en la generación y aprovechamiento de información, por medio de la vigilancia de procesos, identificación de áreas de riesgo, espacios de mejora de la gestión, identificación de patrones de comportamiento en los actos de corrupción y malas prácticas administrativas.

Vertientes por institución del SNA involucrada:

Secretaría de la Función Pública

- Monitorear procedimientos administrativos para mejorar la eficiencia, identificación y eliminación de espacios de intermediación y simplificación administrativa.
- Formación de capacidades en los órganos de control interno, para la generación de mapas de riesgo, detección de áreas de atención prioritaria, espacios de mejora de la gestión y herramientas de prevención y detección de redes de corrupción.
- Elaborar lineamientos básicos de buenas prácticas para la simplificación de procedimientos administrativos.
- Mapear riesgos de corrupción, zonas opacas de la administración, nodos de decisión.

- Precisión técnica de los órganos de control interno para evitar que sigan actuando en función de la persecución y se enfoquen hacia el control democrático de la autoridad.
- Profesionalizar el cuerpo de funcionarios públicos encargados del control interno, mediante un esquema de reclutamiento y selección técnicamente definido y transparente, formación de capacidades y estabilidad en el empleo.
- Evaluación del desempeño vinculada con atribuciones y procesos propios del mandato otorgado, planeación presupuestal y objetivos institucionales.
- Generar de lineamientos para la identificación y tratamiento de riesgos de corrupción.
- Instrumentar el marco de referencia de Control Interno, más allá del COSO.
- Generar procesos simplificados y transparentes para la denuncia en los órganos de control interno.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa

- Generar de inteligencia institucional mediante la sistematización y análisis de resoluciones administrativas que hayan causado estado. Transferencia de esta información a las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción, para su aprovechamiento en la prevención y detección de hechos de corrupción.

Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción

- Generar inteligencia institucional mediante la sistematización y análisis de expedientes penales que hayan generado sentencias en firme. Transferencia de esta información a las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción, para su aprovechamiento en la prevención y detección de hechos de corrupción.

-Auditoría Superior de la Federación

-Generar inteligencia institucional mediante la sistematización y análisis de expedientes de auditoría. Transferencia de esta información a las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción, para su aprovechamiento en la prevención y detección de hechos de corrupción.

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

-Contribuir a la generación de un modelo de interoperabilidad de datos para la inteligencia institucional, que permita a todas las instancias integrantes del SNA compartir y acceder a la información que generan sobre casos concretos de corrupción y malas prácticas administrativas.

Acción 3. Profesionalización de la administración pública

Objetivo: Introducir un modelo de reclutamiento, selección y permanencia en la administración pública que esté vinculado con criterios técnico-profesionales de mérito, capacidad, formación y desempeño.

Vertientes por institución del SNA involucrada:

Secretaría de la Función Pública

-Generar perfiles que definan técnicamente las calificaciones profesionales requeridas para todos los puestos de la administración pública, en el nivel de gobierno que corresponda.

-Formación de capacidades de los cuerpos administrativos, de acuerdo con planes de desarrollo y sectoriales, funciones, objetivos y estrategias de cada institución o dependencia, así como acorde con las atribuciones y procesos propios de cada puesto.

-Formación de capacidades de los cuerpos administrativos con base en los recursos internos de la administración. Es decir, acorde con un plan de transmisión de conocimiento entre funcionarios de la misma institución o dependencia.

-Establecer elementos mínimos de profesionalización de la función pública: reclutamiento conforme a mérito y capacidades, incentivos vinculados al desempeño y formación profesional, capacitación permanente, estabilidad y permanencia en el empleo, salarios justos.

-Reclutar y seleccionar funcionarios públicos mediante procesos transparentes, vinculados con criterios técnico-profesionales; evaluaciones de conocimientos, de acuerdo con los perfiles de puesto. Vincular con instituciones de educación superior y colegios profesionales para la definición de criterios profesionales de evaluación de competencias.

-Generar un plan de incorporación del personal sindicalizado al programa de capacitación y profesionalización de la administración pública.

-Fortalecimiento técnico de las áreas de recursos humanos y generación de lineamientos de contratación acordes con la estrategia de profesionalización, teniendo en cuenta: perfiles de puesto, mérito, capacidad profesional y riesgo moral.

Acción 4. Fortalecimiento de medios de denuncia, investigación y sanción

Objetivo: Fortalecer técnica y profesionalmente a las instituciones del SNA que están encargadas de la investigación y sanción de los hechos de corrupción y las malas prácticas administrativas, así como de los medios de denuncia ciudadana.

Vertientes por institución del SNA involucrada:

Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción

- Proteger a denunciantes de delitos relacionados con hechos de corrupción.
- Enfoque de derechos humanos como eje transversal del combate a la corrupción. Capacitación en la materia a funcionarios de administración y procuración de justicia encargados de combatir la corrupción.
- Reclutar y seleccionar funcionarios de acuerdo con criterios mínimos, técnicamente definidos, de profesionalización en materia de delitos de corrupción.
- Crear observatorios ciudadanos de las fiscalías anticorrupción para monitorear el trabajo de éstas.
- Capacitación de funcionarios para el combate a la corrupción.
- Generar manuales para la denuncia ciudadana de hechos de corrupción.
- Generar un modelo transparente de seguimiento a las denuncias de hechos de corrupción.
- Proponer reformar la legislación penal para reconocer el interés legítimo de cualquier persona para denunciar hechos de corrupción.
- Proponer un proceso de reparación integral del daño para las personas víctimas de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Secretaría de la Función Pública

- Diseñar un mecanismo interno de denuncia para la identificación de posibles casos de corrupción y malas prácticas administrativas.
- Generar un programa de protección a denunciantes internos (*whistleblowers*).
- Vinculación y coordinación con el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para la articulación y sustanciación de expedientes.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa

- Vinculación y coordinación con la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación para el fortalecimiento de capacidades de investigación de expedientes administrativos.
- Reclutar y seleccionar funcionarios de acuerdo con criterios mínimos, técnicamente definidos, de profesionalización en materia de hechos de corrupción y malas prácticas administrativas.
- Capacitación de funcionarios.

Auditoría Superior de la Federación

- Generar un manual para la denuncia ciudadana, en términos de sus atribuciones, con un mecanismo de seguimiento a dichas denuncias.

Acción 5. Vinculación interinstitucional para el combate a la corrupción

Objetivo: Establecer vínculos formales entre el SNA e instituciones afines, para el desarrollo de estrategias de combate a la corrupción.

Institución involucrada: El SNA en su conjunto.
Las vertientes se desglosan según las necesidades de implementación de cada institución.

- Establecer vínculos formales con universidades e instituciones de educación superior para promover y desarrollar investigaciones sobre corrupción y malas prácticas administrativas, desde el ámbito académico, así como para introducir complementos formativos sobre combate a la corrupción en programas universitarios de ciencias sociales y económico-administrativas, al menos.
- Establecer vínculos formales con universidades e instituciones de educación superior para el acompañamiento en los procesos de reclutamiento y selección de funcionarios públicos.
- Establecer vínculos formales con universidades e instituciones de educación superior para la generación de instrumentos de capacitación permanente para funcionarios públicos, al menos en ámbitos de la administración de alta especialidad técnica.
- Acompañamiento del Archivo General de la Nación para el diseño del modelo integral de gestión documental a aplicar en consonancia con la Ley General de Archivos.

Acción 6. Vigilancia ciudadana

Objetivo: Establecer mecanismos de vigilancia y exigencia ciudadanas, a la par del fortalecimiento de la vinculación del Comité de Participación Ciudadana con la sociedad, en general.

Institución involucrada: Comité de Participación Ciudadana a través de observatorios, organizaciones y grupos ciudadanos.

Vertientes de acción:

-Pedagogía pública. Vinculación permanente (por medios diversos) de los comités de participación ciudadana con los ciudadanos. Comunicación de los avances y problemas en el modelo de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción. Uso de herramientas de tecnología de la información para la difusión de las acciones del Comité de Participación Ciudadana y el Comité Coordinador, así como para la comunicación permanente con la ciudadanía. Evitar la burocratización de la participación ciudadana.

-Generación de indicadores de desempeño y resultados del SNA a través de la Secretaría Ejecutiva del sistema, con seguimiento permanente de las distintas organizaciones sociales y académicas que estén dispuestas a colaborar con las tareas de divulgación, evaluación y seguimiento del Comité de Participación Ciudadana.

Acción 7. Rendición de cuentas para el combate a la corrupción

Objetivo: Instrumentar un sistema integral que garantice, en diferentes vertientes, la sistematicidad de la rendición de cuentas sobre las decisiones públicas. Las vertientes de la rendición de cuentas son: gestión documental, transparencia y acceso a la información pública, contabilidad, mecanismos de asignación presupuestal, compras y obras públicas, monitoreo y evaluación y fiscalización.

Vertientes por institución del SNA involucrada:

Secretaría de la Función Pública

- Generar un modelo integral de gestión documental, con criterios técnicos para la gestión de los archivos gubernamentales y la garantía de éstos como base de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, aplicable a todas las instituciones y/o dependencias de su ámbito de competencia.
- Cumplimiento pleno de las obligaciones legales de transparencia.
- Generar una estrategia de transparencia proactiva que acerque a los ciudadanos la información pública adicional a la de las obligaciones de transparencia, a la par del diseño de herramientas de acceso sencillo, datos abiertos y transparencia focalizada (información relacionada con corrupción, con contrataciones y obras públicas, con resultados de evaluación de políticas públicas, entre otros temas de interés particular).
- Monitoreo y evaluación transparentes de políticas públicas, de acuerdo con criterios metodológicos claros y acordes con las mejores prácticas de evaluación de políticas.
- Cumplimiento pleno de las obligaciones legales de contabilidad gubernamental. Publicación en tiempo real de la información contable, en formatos que garanticen el acceso.
- Generar un modelo de transparencia absoluta y máxima accesibilidad, en tiempo real, de la información de contrataciones públicas de cualquier naturaleza.

Auditoría Superior de la Federación

- Transparencia focalizada de la información resultado de los informes de auditoría, en lenguaje ciudadano y acorde con criterios de accesibilidad y disponibilidad de información.
- Generar una estrategia de datos abiertos para la publicación de información resultado de informes de auditoría.
- Estrategia de vinculación ciudadana para la difusión de resultados de auditoría y la promoción de su utilidad para la investigación y el análisis político, periodístico y económico.
- Reclutar y seleccionar funcionarios de acuerdo con criterios mínimos, técnicamente definidos, de profesionalización en materia de fiscalización y combate a la corrupción.

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

- Vigilancia permanente del cumplimiento de obligaciones de transparencia y, en su caso, establecimiento de las sanciones correspondientes.
- Capacitar en materia de transparencia a los sujetos obligados.
- Generar una estrategia nacional de transparencia proactiva, que promueva la publicación de información adicional a la de las obligaciones de transparencia, en lenguaje ciudadano y datos abiertos.
- Promoción de la transparencia focalizada, al menos en aquellos sujetos obligados que producen información relacionada con corrupción, contrataciones y obras públicas, resultados de evaluaciones de políticas públicas.



VI. LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: ACCIONES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS

Las siete acciones sustantivas que se proponen como ejes esenciales de la política nacional anticorrupción, como se observa, están diseñadas para desdoblarse en acciones de política en los ámbitos estatal y municipal. Sin embargo, se considera que en esos niveles de gobierno se deben iniciar por el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas, con la finalidad de garantizar que existan las condiciones institucionales indispensables para la puesta en marcha de esas acciones sustantivas. Se recomienda, en entidades federativas y municipios, que la instrumentación de la política nacional anticorrupción inicie, como primera etapa, con la consolidación de las herramientas básicas de rendición de cuentas. Una vez articulado el modelo de rendición de cuentas en estados y municipios, existirán las condiciones de base para la instrumentación de las acciones derivadas de la política nacional.

Acción Inicial. Rendición de cuentas para el combate a la corrupción en estados y municipios

Objetivo: Instrumentar un sistema de rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales, que se articule como la condición base en la cual se cimentarán las acciones estatales —y municipales— derivadas de la política nacional anticorrupción.

Etapa 1. Transparencia legal como base mínima para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

En la idea de que el cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia es el escalón inicial para la construcción de un mecanismo exitoso de rendición de cuentas y combate a la corrupción, se propone instrumentar acciones para garantizar dicho cumplimiento, mediante herramientas electrónicas e impulsando la publicación de información en lenguaje ciudadano, formatos abiertos y con la máxima accesibilidad.

Etapa 2. Mejora de la gestión y buenas prácticas en todas las vertientes de la rendición de cuentas.

En esta etapa se propone instrumentar acciones para la mejora de la gestión en los ámbitos de la rendición de cuentas: gestión documental, transparencia y acceso a la información pública, contabilidad, mecanismos de asignación presupuestal, compras y obras públicas, monitoreo y evaluación y fiscalización.

Etapa 3. Política de transparencia proactiva.

El elemento central de esta etapa consiste en articular una política de cumplimiento permanente de obligaciones que vaya emparejada con acciones adicionales, es decir, de delimitación de necesidades de información. De forma proactiva, los gobiernos deben establecer herramientas de acceso y divulgación de la información de interés público que faciliten al máximo la vigilancia ciudadana.

Etapa 4. Procesos administrativos simplificados para la transparencia y la rendición de cuentas permanentes.

La intención del diseño de nuevos procesos administrativos simplificados es instrumentar nuevas rutinas que involucren un cambio de paradigma organizacional en las administraciones. La meta es garantizar el cumplimiento permanente de las obligaciones de transparencia, transparencia proactiva y rendición de cuentas. En el mismo sentido, el diseño de procesos administrativos simplificados se vincula con la necesidad de limitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos, definiendo con claridad los mandatos y los procesos, de modo que sea claro qué debe hacer cada funcionario como base para las acciones de profesionalización.

Como se expone, la acción inicial que se plantea para los estados y municipios implica un esfuerzo de gran calado para la generación de herramientas mínimas para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. El diseño de los sistemas estatales anticorrupción, una vez implementada la acción inicial propuesta, permitirá que se pongan en marcha las siete acciones sustantivas que podrían estructurar la política nacional anticorrupción y que, además, tendrían la finalidad de adaptarse a los espacios administrativos de los niveles estatal y municipal de gobierno.

La transversalidad de las siete acciones sustantivas establece un modelo homogéneo de utilidad para los tres órdenes de gobierno en el país, con los objetivos principales de limitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos, acabar con la captura de lo público e introducir un paradigma administrativo basado en la rendición de cuentas y en el principio de la responsabilidad activa.

Los elementos propuestos no sólo se enfocan en la eliminación de las causas de la corrupción, sino que también enfatizan que, cuando hayan sucedido, los hechos de corrupción y las malas prácticas administrativas sean sancionadas. La lógica de combate a la corrupción propuesta parte de una visión comprehensiva e implica que el problema debe atajarse, como se ha dicho repetidamente, desde su origen.

