



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

EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UN ANÁLISIS DEL
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

TESIS

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

PRESENTA:

JASON ALEXIS CAMACHO PÉREZ

TUTORA:

DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES-UNAM

CD.MX. A 26 de agosto de 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“El hombre no está destinado a ser una maquina. Lo curioso de todos esos sistemas utópicos de gobierno es que siempre están prometiendo liberar al hombre... pero primero lo hacen funcionar como un reloj con cuerda para ocho días. Piden al individuo que se convierta en un esclavo a fin de establecer la libertad para la humanidad. Es una lógica extraña. No digo que el sistema actual sea mejor. En realidad, sería difícil imaginar algo peor que lo que tenemos ahora, pero sé que no se va a mejorar abandonando los pocos derechos que ahora tenemos. No creo que necesitemos más derechos: necesitamos ideas más amplias.”

Henry Miller-Sexus

Agradecimientos

La conclusión del trabajo que he realizado para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos no sería posible sin el amor, apoyo y ejemplo de mi padre Rubén Camacho y de mi madre María Eugenia Pérez, gracias a ustedes soy el hombre que soy. Asimismo, sin la compañía, felicidad y ejemplo de constancia de mis hermanos Giordano y Pamela, de mi abuela Josefina y de mi cuñado Erick creo que nunca habría llegado hasta este punto. Es una enorme bendición ser el miembro más pequeño de una familia que ha luchado toda su vida para llegar lejos y ese es mi mayor orgullo.

A mi prometida y compañera de vida, Cintia, gracias por tantos años de apoyo y por animarte a emprender de manera paralela este enorme reto junto conmigo. Durante esta etapa de maestría fuiste mi principal motivación para nunca rendirme y dar lo mejor de mí. Eres la mayor bendición en mi vida. Te amo.

Quedo en enorme deuda con la Dra. Jacqueline Peschard Mariscal, porque no solo fue un honor que fungiera como mi tutora, sino porque pude aprender de quién fue la primera presidenta del Sistema Nacional Anticorrupción y de alguien que ha luchado por años para consolidar la democracia en este país desde la academia. Es un gran ejemplo a seguir. Asimismo, mi más sincero y afectuoso agradecimiento con el Dr. Maximiliano García, el Dr. Ricardo Uvalle, la Dra. María Marván y con el Dr. Alejandro Navarro, ya que aprendí mucho de ustedes en las aulas y sobre lo que implica la compleja labor de realizar investigación, sin duda son grandes y destacados académicos y gracias a personas como ustedes las instituciones de este país pueden funcionar.

Quisiera agradecer también la oportunidad que se me brindó para colaborar en el Proyecto de Investigación PAPIIT IN307919 “Tendencias actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México” financiado por nuestra Universidad, en el cual se me permitió compartir avances de esta investigación y recibir retroalimentación de destacados académicos y alumnos, espero que este trabajo pueda abonar a la discusión de los grandes problemas que aquejan a nuestro país.

Por último, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por convertirme en mi segunda casa y abrirme las puertas del conocimiento infinito, nunca podré pagar todo lo que me has dado y dedicaré el resto de mi vida a llevar tu nombre en alto y trataré de devolverte lo mucho que has hecho por mí.

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi sobrina Isabella Pérez, tal vez no signifique mucho, pero espero que este trabajo sea un ejemplo para ti, de que lograrás lo que te propongas y podrás llegar muy lejos.

Contenido

Introducción	6
<i>Estrategia teórico-metodológica</i>	10
Capítulo 1: Perspectivas teóricas del combate a la corrupción y la coordinación. Conceptos, herramientas institucionales y enfoques analíticos	14
1.1 El reto de definir la corrupción	14
1.1.1 Perspectivas teóricas para el estudio de la corrupción	17
1.1.1.1 Neoinstitucionalismo económico y teoría del principal-agente	17
1.1.1.2 Redes de corrupción.....	19
1.2 Principales enfoques y políticas para combatir la corrupción	20
1.2.1 <i>Fortalecimiento del Estado de Derecho</i>	20
1.2.2 <i>Transparencia y acceso a la información pública</i>	22
1.2.3 <i>Rendición de Cuentas</i>	24
1.3 El análisis de políticas públicas como enfoque teórico-analítico para el combate a la corrupción	25
1.3.1 <i>Problemas perversos y coordinación en el proceso de las políticas públicas</i>	28
1.4 Las relaciones intergubernamentales	30
1.5 ¿Qué es la coordinación?	34
1.5.1 <i>Subenfoque de coordinación organizacional</i>	37
1.5.2 <i>Subenfoque de coordinación de políticas públicas</i>	38
1.5.3 <i>Tipos, mecanismos y niveles de coordinación</i>	40
1.5.4 <i>Herramientas analíticas para el estudio de la coordinación</i>	44
1.6 Coordinación de políticas y combate a la corrupción	46
Capítulo 2. El Sistema Nacional Anticorrupción	49
2.1 Antecedentes de mecanismos de coordinación para el combate a la corrupción en México	49
2.2 Órganos y agencias anticorrupción en el mundo	52
2.3 Definición del problema	55
2.4 Inserción a la agenda de gobierno	58
2.5 Formulación	59
2.5.1 Comisión Nacional Anticorrupción	60
2.5.2 Sistema Nacional Anticorrupción	61
2.6 Diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción	65
2.6.1 <i>Comité Coordinador del SNA</i>	66
2.6.2 <i>Secretaría Ejecutiva</i>	68

2.6.3	<i>Comisión Ejecutiva</i>	68
2.6.4	<i>Comité de Participación Ciudadana</i>	69
2.6.5	<i>Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización</i>	69
2.6.6	<i>Sistemas Locales Anticorrupción</i>	70
2.7	Coordinación como eje transversal en el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción	73
Capítulo 3. La coordinación de políticas dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.		
		75
3.1	Metodología y operacionalización de variables	78
3.2	Coordinación normativa	79
3.3	Instrumentos y políticas acordadas	82
3.4	Coordinación operativa	85
3.5	Nivel de coordinación	89
3.6	Factores de éxito o fracaso en la coordinación del SNA	93
Epílogo. Política Nacional Anticorrupción ¿Hacia una verdadera coordinación de políticas públicas?		
		96
Conclusiones		
		105
Referencias		
		110
Anexos		
		119
Anexo 1. Perspectiva comparada de órganos anticorrupción nivel internacional .		
		119
Anexo 2. Iniciativa para crear la Comisión Nacional Anticorrupción		
		120
Anexo 3. Marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción		
		122
Anexo 4. Funciones de las instituciones que forman parte del Comité Coordinador del SNA		
		128
Anexo 5. Sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción		
		131
Anexo 6. Sesiones de la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción		
		160
Anexo 7. Ejes y prioridades de la Política Nacional Anticorrupción		
		174

Introducción

“Los casos de corrupción gozan de mejor prensa que las medidas que se adoptan para combatirlos”
Jesús Fuentetaja Pastor

La corrupción es un problema complejo y multicausal que se ha desarrollado en las instituciones de gobierno debido, entre diversos factores, a la falta de una definición clara de qué es la corrupción en el andamiaje legal (Casar 2016 y Seña 2014) y a la dificultad de coordinar actores e instituciones (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010) en el diseño de medidas e instrumentos institucionales acordes a la complejidad del problema.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en 2018 (Transparencia Internacional 2018), México en una escala de 0 a 100, donde 0 es “Altamente corrupto” y 100 es “Limpio de corrupción”, tiene la calificación de 28 y se ubica en la posición 138 de un rango de 183 en comparación con otros países, lo cual lo ubica como uno de los más corruptos del mundo. Por otra parte, organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad estiman que el 5% del Producto Interno Bruto (PIB) de México se pierde anualmente por corrupción; otros informes ubican las pérdidas en un 9% del PIB (OCDE 2017). Asimismo, se ha comprobado que la corrupción es el segundo problema nacional que preocupa a los mexicanos, solo rebasado por la inseguridad y el crimen (INEGI, 2015).

No todo se puede resumir en cifras y percepciones, ya que la corrupción es un detonante de diversos problemas, puesto que al ser un mecanismo que genera ventajas individuales sobre el bienestar colectivo, afecta el acceso a servicios públicos básicos como la salud o la educación y permite la participación de diversos actores en la agenda pública por sobre otros impactando en la toma de decisiones que tienen influencia en el bienestar general de la población.

Sus impactos han sido en muchos sentidos negativos para la población y las respuestas institucionales para atender el problema han sido varias, yendo desde la política de transparencia y acceso a la información, las acciones de rendición de cuentas, así como la posibilidad de evaluar políticas y acciones de gobierno, sin embargo, este tipo de medidas surgieron como efectos de la reducción del aparato estatal que fue impulsado por las reformas de nueva gestión pública. Estas se basaron en la segmentación de organizaciones gubernamentales debido a la necesidad de especializarlas y brindarles mayor

independencia y autonomía (Peters, 2015) en la prestación de bienes y servicios gubernamentales, sin embargo, eso dio como resultado mayor fragmentación organizacional y por tanto mayor complejidad para atender problemas estructurales de alto calado como es el caso de la corrupción.

El problema de la corrupción no es reciente y es un tema importante puesto que durante muchos años ha impactado de manera negativa en la economía y en el desarrollo social. Algunos de los estudios que se han hecho en torno a la corrupción en México, (Casar, 2016; Transparencia Internacional, 2018), arrojan una gran cantidad de evidencia cuantitativa y cualitativa de los efectos y razones por las que los servidores públicos eligen ser corruptos¹ y regir el marco de sus actividades bajo el principio de la discrecionalidad.

Ante la embestida de alto impacto de la corrupción en la sociedad mexicana, y a la marcada fragmentación de acciones por parte de diferentes instituciones gubernamentales para combatirla, el 27 de mayo de 2015, fue publicada la reforma constitucional para la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante SNA), el cual se fundamenta en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como en la expedición y reformas de leyes secundarias como respaldo a las actividades de este Sistema. Este Sistema tiene por objeto

“establecer principios, bases generales, políticas públicas y **procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno** en la **prevención, detección y sanción** de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia” (Cámara de Diputados, 2016: 3).

En este sentido, el SNA se puede entender bajo la configuración de una política pública “que tiene como razón sustantiva, desactivar las causas y efectos perniciosos de la corrupción”. (Uvalle, 2018: 11)

Su órgano rector es un Comité Coordinador que se compone por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, una Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo de la Judicatura Federal y un Comité de Participación Ciudadana, de este último

¹ El enfoque del neoinstitucionalismo económico ha arrojado un fuerte aparato teórico que permite entender las decisiones reflejadas en actos de corrupción, bajo las cuales la maximización de beneficios individuales es siempre mayor a las consecuencias o sanciones imputadas, por lo que el ejercicio estratégico de realizar actos de corrupción responde a que se ha hecho un cálculo de las ganancias y pérdidas que implican cometer estos actos.

se destaca a su presidente el cual funge también como presidente del Comité Coordinador del SNA.

Su cometido es una labor bastante compleja, puesto que un problema del combate a la corrupción en los diferentes poderes y órdenes de gobierno en México es, entre otras cosas, la falta acuerdos en torno a una definición clara de qué es la corrupción en el andamiaje legal² lo cual afecta en cómo puede ser percibida, monitoreada, investigada y sancionada a través de políticas públicas lo cual puede afectar el desarrollo del SNA.

A pesar del diseño novedoso del Comité Coordinador, éste comenzó a funcionar antes de que se establecieran todas las instituciones que lo componen, arrancando el 19 de julio de 2017, sin un fiscal anticorrupción, ni magistrados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin reglas claras de coordinación y con el desafío de consolidarlo en las 32 entidades federativas que componen el país. Esto no ha sido un reto menor, puesto que en términos de creación institucional “cuanto más radicales sean los procesos de cambio, y menos los márgenes de tiempo para su implementación, es más probable que fracasen” (Vergara, 2008: 5, citado en Peschard, 2017: 242).

En este sentido, entre los retos ya mencionados, considero que el problema principal al que se enfrenta el SNA, no es la falta de instituciones e instrumentos para combatir la corrupción. En términos más simples “el problema no es la falta de dientes, sino la ortodoncia, es decir, lo que hace falta es una alineación correcta de todas las piezas dedicadas a la vigilancia, la investigación y la sanción del desempeño gubernamental”. (Taylor & Buranelli, 2007: 59-87, citados en Peschard, 2017: 264).

Por lo que el gran problema al que se enfrenta el SNA, es la incapacidad para implementar políticas e instrumentos para combatir la corrupción de manera coordinada, debido a problemas de origen, ya que su objetivo se limita asegurar la coordinación para diseñar bases, principios y políticas cumpliendo con una base normativa mínima, pero sin garantizar que la implementación se estructure en procedimientos conjuntos, sino segmentados e individualizados, a causa de diversos factores como falta de reglas de

² Para una aproximación a los diferentes conceptos de la palabra corrupción véase Casar, 2016. Definir la corrupción es un gran reto ya que al ser un comportamiento individual y colectivo responde a diferentes estímulos del entorno económico, político y social, así como del entramado institucional por lo que es complejo tener una definición general del concepto. No obstante, para tener una idea clara de lo que se quiere seguir, retomó el concepto de corrupción planteado por Lepore y Aguilar (2012: 49-50) y Seña (2014: 171) quienes lo entienden “la violación de un deber posicional, el cual no se atañe exclusivamente al sector público, sino de todos aquellos que, aprovechándose de su posición en una relación, organización o institución, violan su deber para obtener beneficios ilegítimos (e ilegales agregaría yo)”.

coordinación, una estructura institucional incompleta y la nula capacidad para emitir recomendaciones vinculantes y sanciones a las instituciones que no se articulen en el combate a la corrupción.

Esto genera falta de operatividad en la toma de decisiones, mayor incertidumbre en el logro de los objetivos y más problemas en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos ocasionando brechas de implementación que son derivadas de las capacidades diferenciadas de cada institución, de sus facultades, así como de sus limitaciones legales y operativas, afectando el logro de acuerdos colectivos en la ejecución de políticas públicas y herramientas para combatir la corrupción.

La complejidad para diseñar e implementar instituciones y políticas coordinadas³ a través del SNA, es resultado de la interacción entre la estructura legal y el proceso político. Esta relación es importante, ya que una ley que ofrece pocas orientaciones institucionalizadas deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan al apoyo político a través del tiempo en los distintos contextos locales. Por el contrario, si está bien diseñada, ofrece a esos mismos funcionarios directrices políticas suficientemente claras y recursos legales para resistir a las presiones de corto plazo que se hagan presentes en la opinión pública; asimismo les proporciona una considerable capacidad para inducir los cambios conductuales deseados en jurisdicciones locales muy diferentes entre sí (Sabatier & Mazmanian, 1981:346).

La coordinación asegura la correcta implementación del SNA a través de acoplamientos interorganizacionales, mediante los cuales las actividades colectivas son ejecutadas de forma estructurada para alcanzar un objetivo en común, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles al reducir duplicidades y promover complementariedades dentro de y entre las políticas, la implementación o la gestión (Navarro, 2013: 48; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010)

La complejidad de la coordinación como herramienta institucional dentro del SNA radica en que está presente a lo largo de casi cualquier proceso de creación institucional, así como en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, por lo que su desarrollo implica la deliberación, conflictos, procedimientos y logro de acuerdos para la

³ Esto, quiere dar a entender que el SNA es una política que crea y recrea políticas públicas como un sistema de soluciones para tratar sistemas de problemas. De acuerdo con Ackoff (1974) un problema es parte de un sistema de problemas interrelacionados los cuales al ser tratados de forma separada parecen empeorar la situación del problema original.

operacionalización y desarrollo institucional del mismo en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes órdenes de gobierno.

Por lo tanto, el establecimiento de reglas de coordinación entre instituciones debe ser una prioridad para cumplir con las diferentes obligaciones del Sistema como la elaboración de políticas anticorrupción, la consolidación de Sistemas Locales Anticorrupción, el monitoreo, seguimiento, sanción, reparación y recuperación de activos, como consecuencia de los hechos de corrupción.

En este sentido, esta investigación tiene como objetivos 1) Explicar el concepto de coordinación para entender su función en la operación institucional del Sistema Nacional Anticorrupción; 2) Identificar mecanismos y niveles de coordinación entre las organizaciones que componen el Sistema Nacional Anticorrupción, para dar cuenta de cómo opera en las actividades del Sistema y 3) Analizar factores que obstaculizan o facilitan el desarrollo de la coordinación en el diseño e implementación de políticas públicas e instrumentos para combatir la corrupción, partiendo de las siguientes hipótesis:

1) El Sistema Nacional Anticorrupción registra limitaciones operativas en materia de coordinación para el combate a la corrupción, debido a la falta de bases para articular a las diferentes instancias que lo componen, lo que genera brechas de implementación en la creación y ejecución de instrumentos y políticas enfocadas a la investigación, prevención, detección y sanción de actos de corrupción, y

2) Debido a que el Sistema Nacional Anticorrupción no cuenta con reglas de coordinación claras para integrar diversas instituciones en el desarrollo de sus actividades, la coordinación, en términos operativos, puede convertirse en un problema perverso y no en una solución.

Para ello se plantean las siguientes preguntas de investigación: 1) ¿Por qué el diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción se estructura a través del concepto de coordinación?; 2) De existir mecanismos de coordinación ¿Cuáles esquemas han orientado la articulación entre las organizaciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción y cómo han incidido en la investigación, prevención, detección y sanción de casos de corrupción? y 3) ¿Qué factores impiden o facilitan que la coordinación se traduzca en instrumentos y políticas para combatir la corrupción?

Estrategia teórico-metodológica.

Esta investigación es de corte cualitativo y prioriza un enfoque descriptivo-inductivo, para dar cuenta de los procesos que dieron como resultado la creación del SNA, su diseño y

composición, lo cual se logró a través de la recolección de información a través del trabajo de gabinete y análisis documental, recopilación de material bibliográfico, publicaciones periódicas como revistas especializadas y medios periodísticos, fuentes normativas y repositorios institucionales.

Se hace uso del análisis de política pública como enfoque teórico-metodológico, debido a que las políticas públicas se definen como un

“conjunto de acciones estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas considerados de interés público; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales en unión con actores sociales y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.” (Aguilar, 2006: 15)

La naturaleza de este enfoque reside en su estudio y comprensión del denominado ciclo de políticas públicas⁴, el cual ayuda entender de manera ordenada como se desarrollan las respuestas y acciones de gobierno. La gran ventaja que ofrece este instrumento metodológico radica en su necesidad de contextualización, descripción del problema público y el caso a estudiar (Subirats,1992), lo cual brinda un mayor grado de objetividad durante la comprobación de los supuestos teóricos que plantean los tomadores de decisiones al ser aplicados a la realidad, a pesar de los valores, conocimientos, capacidades técnicas e intereses que pueda tener como analista de políticas públicas. Asimismo, el objetivo del análisis de políticas públicas es ayudar al decisor público a responder preguntas como: ¿Cómo se debe orientar la intervención gubernamental ante el problema público?; ¿Cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿Qué efectos se esperan de esta intervención?, etc. (Tamayo, 1997)

De esta forma, el análisis de política pública como herramienta metodológica permite analizar de manera secuencial y ordenada al Sistema Nacional Anticorrupción considerando como se insertó en la agenda de gobierno, su formulación y sus primeros pasos de implementación y el papel que tiene la coordinación como un elemento presente a lo largo de las etapas que han dado creación al SNA, por lo que, siguiendo esta lógica, este trabajo se estructura en tres capítulos y una conclusión.

En el primer capítulo se presenta un marco teórico-conceptual que trata de analizar el concepto de corrupción partiendo de sus impactos en la sociedad mexicana y

⁴ Tradicionalmente se compone por las etapas de definición del problema público, formación de la agenda pública, formulación o diseño, implementación y evaluación. Estas etapas son mejor apreciadas a través de programas gubernamentales, aplicación de leyes, prestación de servicios públicos, etc.

considerando enfoques teóricos como el neoinstitucionalismo económico y la elección pública (*public choice*) (Ayala, 1998), la relación principal-agente (Villoria & Izquierdo, 2018) y redes de corrupción (Gómez, 2018). Asimismo, se analizan diferentes enfoques teóricos que inciden en el combate a la corrupción como el fortalecimiento del Estado de Derecho, la Transparencia y la Rendición de cuentas. Como siguiente punto se contextualizará el enfoque de política pública para vincularlo con la teoría de las relaciones intergubernamentales y de coordinación (Wright, 1997; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010 y Navarro, 2013), distinguiendo los diferentes tipos de coordinación que existen, en que niveles operan y que instrumentos metodológicos se pueden usar para medir la coordinación, para entender cómo a través de esa herramienta se pueden conjugar diferentes instituciones. Por último, se trata establecer una relación entre coordinación de políticas y combate a la corrupción, a través de su manifestación como un problema sistémico.

En el segundo capítulo, al considerar que la corrupción es un problema sistémico, se hace una recapitulación de los esfuerzos institucionales previos para combatir la corrupción y se describen las experiencias internacionales en la materia con el fin de saber cómo esos precedentes moldearon la creación del SNA. Este apartado se estructura siguiendo la lógica del ciclo de políticas de manera que el SNA se analiza a través de las etapas de definición de problema, inserción a la agenda, diseño e implementación.

En el tercer capítulo, considerando la relación entre la estructura legal y el proceso político, se analiza cómo incide esta interacción en la coordinación dentro del SNA a partir de la operacionalización y análisis de cuatro variables: 1) Coordinación normativa; 2) Instrumentos y políticas acordadas; 3) Coordinación operativa; y 4) Nivel de coordinación. La finalidad de analizar dichos elementos radica en la importancia de comprender qué factores dificultan que la coordinación pase de los postulados normativos a la práctica. Para ello se hace uso de las actas, anexos y versiones estenográficas de las sesiones realizadas por el Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva del SNA desde su creación en julio de 2017, hasta la aprobación de la Política Nacional Anticorrupción en enero de 2020.

Posteriormente se realiza un epílogo en donde se reflexiona acerca de la importancia de la principal política generada por el SNA: la Política Nacional Anticorrupción. Se discute su diseño, sus objetivos y los retos de coordinación que enfrentará para su implementación.

Finalmente se presentan una serie de conclusiones que permitan reflexionar y contestar a la hipótesis planteada o incluso, proponer nuevos supuestos o posibles desarrollos teóricos para analizar más a fondo este problema.

Capítulo 1: Perspectivas teóricas del combate a la corrupción y la coordinación. Conceptos, herramientas institucionales y enfoques analíticos

La corrupción es una práctica cotidiana que está presente en las instituciones formales e informales de la vida pública en México. Muchas son las formas en las que se expresa, así como definiciones para entenderla, por lo que, sin un entendimiento claro del concepto, difícilmente se pueden crear políticas públicas e instituciones que la puedan combatir. En este sentido, este apartado tiene el objetivo de definir y describir cuales son los enfoques teórico-institucionales que estudian y combaten a la corrupción. Asimismo, se analiza el enfoque de coordinación como una herramienta institucional que coadyuva en la atención de problemas estructurales como la corrupción.

1.1 El reto de definir la corrupción

Hoy en día no es nada extraño escuchar la palabra corrupción como algo cotidiano y que forma parte de nuestras vidas. Entender el origen histórico de esta actividad y analizarla para combatirla es el nudo gordiano al que se enfrentan actualmente las instituciones del Estado, sin embargo, no es un secreto que la proliferación de la misma es multifacética y ha formado e impulsado el desarrollo informal de muchas de estas instituciones. Dicho de otra forma, la corrupción es un problema complejo y multicausal que, en el caso de México, se ha desarrollado en diferentes poderes y órdenes de gobierno debido, entre otras cosas, a la falta de una definición clara de qué es la corrupción en el andamiaje legal lo cual dificulta el diseño de medidas e instrumentos institucionales que puedan enfrentar esta actividad. En este sentido, para entender por qué hay vacíos legales para el combate a la corrupción y por qué parece ser una actividad justificada por más de un individuo, es importante comenzar por definirla y contextualizarla.

Explicar la corrupción es, quizá, la parte más compleja del entendimiento de este problema público debido a que no hay una sola forma ejercerla ya que se presenta en diferentes comportamientos de acuerdo con la moral establecida en una sociedad y al sistema normativo que existe para regular las interacciones de los individuos por lo que se podría decir que casi cualquier acto de corrupción tiene una relación simbiótica respecto a la construcción de instituciones formales e informales, puesto que éstas establecen los límites entre lo que es permitido y lo que no en las interacciones entre individuos y organizaciones.

Una primera aproximación al concepto parte de su significado etimológico, de acuerdo con Tanzi (2008) y Alonso (2011) corrupción se desprende de la palabra latina *rumpere* que significa quebrar, dando a entender que a través de la corrupción se rompe o vulnera un proceder -o un estado de cosas- que se considera correcto. De acuerdo con la Real Academia Española (2019), la corrupción se entiende como el “vicio o abuso introducido en las cosas no materiales” o como “practica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.” En términos más accesibles, la definición más difundida es la empleada por Transparencia Internacional quien la entiende como “el abuso del poder público para beneficio privado” (Transparency International, 2019).

Dentro de la infinidad de definiciones que puede haber del mismo concepto, hay al menos tres elementos en común que pueden ayudar a identificar la corrupción. En primer lugar, existe un cálculo de estrategias sobre las pérdidas y ganancias que se obtienen al cometer un acto de corrupción, esto significa que no es un acto aislado o espontaneo, sino planificado y sus beneficios no son meramente económicos, pueden ir desde el reconocimiento, adquirir más influencia, ejercicio del poder, etc. En segundo, cualquier acto de corrupción implica una relación entre un administrador y un administrado o, en otros términos, un vínculo entre poderes públicos y agentes privados y, tercero, esto implica que hay un corrupto y un corruptor.

Considerando estos elementos, una definición de corrupción que puede ser moldeable y adaptable es la propuesta por Lepore y Aguilar (2012: 49-50) y Malem (2014: 171) quienes la entienden como “la violación de un deber posicional, el cual no se atañe exclusivamente al sector público, sino de todos aquellos que, aprovechándose de su posición en una relación, organización o institución, violan su deber para obtener beneficios ilegítimos” (e ilegales agregaría yo). La ventaja de esta definición es que no encasilla a la corrupción como una actividad propia de las instituciones del gobierno, sino que también se puede desarrollar en cualquier relación humana y de organizaciones privadas o sociales, asimismo, la entiende como un beneficio que genera bienestar individual por sobre el bienestar colectivo.

Esta serie de definiciones pueden ser de gran ayuda ya que al menos en el caso de México, el derecho positivo no una definición legal de esta actividad, sino dos faltas: las responsabilidades administrativas las cuales se dividen en graves y no graves y las responsabilidades personales (Romero, 2017) por lo que, al no existir una precisión legal

clara de este acto, es muy difícil implementar mecanismos que hagan algo al respecto. Por otra parte, yendo más allá de las dificultades normativas y conceptuales, su entendimiento se puede reflejar a partir contextualizar a la corrupción y su impacto en México.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en 2019 (Transparencia Internacional, 2020), México en una escala de 0 a 100, donde 0 es “Altamente corrupto” y 100 es “Limpio de corrupción”, tiene la calificación de 29 y se ubica en la posición 130 de un rango de 180 en comparación con otros países, lo cual lo ubica como uno de los más corruptos del mundo. Por otra parte, organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad estiman que el 5% del Producto Interno Bruto (PIB) de México se pierde anualmente por corrupción; otros informes ubican las pérdidas en un 9% del PIB (OCDE, 2017).

Además, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020) arroja datos alarmantes del problema como que la tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 15732 en 2019; que en ese mismo año el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 12,769 millones de pesos, lo que equivale a 3,822 pesos promedio por persona afectada y que los tramites y servicios públicos donde más prevalencia hay de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública⁵, permisos relacionados con la propiedad y los trámites de educación pública.

La corrupción impacta en muchos espacios de la sociedad, la economía y el gobierno. Afecta la credibilidad y confianza que se tiene hacia las instituciones de gobierno destacando el caso del Gobierno Federal con 51.2% de confianza y las Cámaras de Diputados y Senadores con 30.2% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020); distorsiona el intercambio económico al privilegiar a unos agentes sobre otros y afecta el desarrollo de capital humano al hacer de lado la meritocracia y sobreponer la discrecionalidad y el nepotismo como criterios de desarrollo.

Si bien se han hecho estudios en torno a la corrupción en México (Casar, 2016), estos aún se encuentran en un nivel descriptivo del problema, por lo que hay que ver más allá de los resultados y entender las razones por las que los servidores públicos eligen ser corruptos y regir el marco de sus actividades bajo el principio de la discrecionalidad y que

⁵ Tema preocupante, puesto que la corrupción solo es rebasada como problema de interés público por la inseguridad y la delincuencia que se vive en el país.

tipo de respuestas institucionales se están creando para contrarrestar las actividades consideradas como corrupción.

En este sentido, el problema de la corrupción al tener diferentes puntos de vista para su atención y tratamiento, así como diversas consecuencias para la sociedad, depende no solo de resumir cifras y percepciones, sino de conocer y analizar cuáles son los enfoques y mecanismos institucionales que coadyuvan a su tratamiento, debido a que estos pueden ofrecer diferentes perspectivas del fenómeno desde los instrumentos que utilizan para combatir la corrupción.

1.1.1 Perspectivas teóricas para el estudio de la corrupción.

1.1.1.1 Neoinstitucionalismo económico y teoría del principal-agente

Por muy obvio que sea el término, el institucionalismo se centra en el estudio y análisis de las instituciones. Estas forman parte de nuestra vida diaria, dando sentido a nuestras actividades desde caminar por los lugares adecuados en la vía pública, moldeando la forma en la que nos comportamos con nuestros semejantes e incluso, en escenarios más complejos como las decisiones que toman los gobernantes. Debido a su injerencia en la vida pública, las encontramos expresadas de diversas formas, específicamente de manera formal e informal. Las primeras se refieren a las reglas expresas que regulan de manera explícita el comportamiento y relaciones de los individuos, mientras que las segundas, aluden a los valores y normas implícitas que facilitan la comunicación e intercambio entre las personas, de esta manera, en su configuración dual, las instituciones buscan 1) trascender a los individuos a través de un conjunto de interacciones pautadas, 2) mantenerse a través del tiempo, 3) afectar el comportamiento individual y 4) tener un sentido de valores compartidos (Peters 2003: 36-37).

La teoría institucional es un campo que ha sido analizado de manera destacada por los economistas, bajo el entendido de que las instituciones regulan el intercambio de bienes entre los individuos reduciendo la incertidumbre y los costos de transacción. De acuerdo con Ayala (1998:56) “las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales”. La importancia del componente económico se ha visto mejor reflejada desde el enfoque del neoinstitucionalismo económico, en el cual “el objetivo de los individuos, que actúan en

contextos institucionales, es “ganar el juego” maximizando sus beneficios individuales, pero también los beneficios colectivos” (Ayala, 1998: 57)

Adecuando la premisa planteada en el párrafo anterior y retomando la definición de Lepore (2012) y Malem (2014), en la cual la corrupción se entiende como la violación de un deber posicional dentro de una organización pública o privada, es claro que el neoinstitucionalismo económico permite analizar a la corrupción desde una perspectiva centrada en la relación principal-agente (Villoria & Izquierdo, 2018), bajo la cual el actor que desempeña el puesto (agente) actúa en beneficio de los usuarios, ciudadanos, accionistas, etc. (principal). Pero, visto desde una relación de corrupción, se convierte en un uso desmedido de la discrecionalidad para beneficio del agente haciendo que “las elecciones individuales, egoístas y las necesidades colectivas, entren en una trayectoria de conflicto y eventual colisión, porque no es fácil conciliar la distribución de costos y beneficios involucrados en el intercambio y en las acciones colectivas.” (Ayala, 1998: 61)

Esto tiene como consecuencia la proliferación de la desconfianza dentro de la sociedad, lo cual ocasiona que los individuos piensen de manera más egoísta atendiendo a sus propios intereses generando un efecto de bola de nieve en el que si los “arreglos institucionales no garantizan el sometimiento de todos los miembros del grupo a las mismas reglas, no se pueden controlar los comportamientos oportunistas, haciendo que la coordinación de los intereses individuales no sea posible y el grupo se exponga a un dilema de acción colectiva.” (Villoria & Izquierdo, 2018: 308)

Considerando que los arreglos institucionales no pueden controlar totalmente los comportamientos oportunistas, entonces “¿Qué conducta es congruente con un mundo de instituciones libres [...]” (North, 1993: 32) La respuesta a esta pregunta ha sido descifrada por la economía considerando un problema importante:

“La motivación de los actores es más compleja (y sus preferencias menos estables) que la de la teoría aceptada, que afirma polémicamente (y de un modo menos legible) que, entre los supuestos conductuales, en términos generales, está el supuesto implícito de que los actores poseen sistemas cognoscitivos que ofrecen modelos verdaderos de los mundos entre los cuales realizan sus elecciones.” (North, 1993: 31)

Este planteamiento retoma los postulados de la elección racional y el conductismo al considerar que las aspiraciones y motivos de los actores determinan el rumbo de sus decisiones y por tanto de las acciones, no obstante, pone en duda la capacidad de los sujetos para conocer el entorno que rige sus acciones. Visto desde el enfoque de la

economía neoclásica “al ser la escasez un fenómeno permanente, los individuos toman decisiones que reflejan una serie de deseos, gustos o preferencias. Estas decisiones se toman en contexto de otras oportunidades a las que se renuncia.” (North, 1995: 18)

En este entendido, es imprescindible considerar el medio en el cual se desenvuelven los individuos, ya que comprender el comportamiento individual no bastaría para moldear el mundo de oportunidades, puesto que no todas las decisiones son individuales sino colectivas y se consolidan a través de grupos e interacciones múltiples en diferentes campos sociales e institucionales, las cuales se expresan en forma de redes sociales.

1.1.1.2 Redes de corrupción

Este enfoque se desprende del campo del Análisis de Redes Sociales (ARS) que parte de analizar los vínculos entre individuos y sus asociaciones en diversas actividades como la generación de políticas públicas, acciones de gobierno o colaboración entre actores que atienden problemas sociales, no obstante, se le ha encontrado también utilidad en el estudio de la corrupción debido a que bajo esta perspectiva “el problema no pasa por una lógica individualista sino por una lógica sistémica” (Gómez, 2018). En este sentido, para Mitchell (1969) una red es un conjunto particular de interrelaciones entre un conjunto limitado de individuos, con la propiedad adicional de que las características de estas interrelaciones, consideradas como una totalidad, pueden ser utilizadas para interpretar el comportamiento social de las personas implicadas.

Esta propuesta, en mayor medida, puede rebasar la teoría del agente-principal, ya que, desde este campo de análisis, la corrupción no es un acto realizado por una relación más o menos estable entre dos individuos, sino entre un conjunto de individuos que de manera intra e interorganizacional componen una red, lo cual ayuda a explicar la complejidad de analizar casos de corrupción, puesto que no se encierran en un solo acto y vínculo, sino en una serie de actividades realizadas por individuos a través de vínculos horizontales y verticales para maximizar los beneficios de uno o diversos grupos.

Este enfoque, junto con el neoinstitucionalismo económico y la teoría del agente-principal, no solo brinda un lente para entender la corrupción, también para dimensionar su complejidad de su tratamiento. En la medida que diversas teorías explican los motivos de la corrupción, es importante analizar las estrategias y perspectivas institucionales que

buscan combatir y reducir el problema de la corrupción entre las que cabe destacar los análisis del Estado de derecho, la transparencia y la rendición de cuentas.

1.2 Principales enfoques y políticas para combatir la corrupción

Si bien a nivel mundial y en México se han implementado diferentes mecanismos para fomentar el combate a la corrupción, para fines de este trabajo el análisis se centrará en tres enfoques teóricos: Fortalecimiento del Estado de Derecho, Transparencia y acceso a la Información y la Rendición de Cuentas. Estos son referentes muestran que, por ejemplo, desde el Estado de Derecho, un agente desvía su conducta, cuando no actúa con apego a la ley y los ciudadanos no pueden usar los instrumentos jurídicos para anteponer sus derechos ante los abusos de las autoridades; para la transparencia la corrupción prolifera más en ambientes de opacidad y para la rendición de cuentas la corrupción se presenta porque no hay forma de exigir a los políticos y funcionarios que expliquen el porqué de sus decisiones y que no haya sanción hacia sus actos.

1.2.1 Fortalecimiento del Estado de Derecho

Existen dos tipos de instituciones: formales e informales. Las primeras se refieren a las reglas expresas que regulan de manera explícita el comportamiento y relaciones de los individuos, mientras que las segundas, aluden a los valores y normas implícitas que facilitan la comunicación e intercambio entre las personas. El Estado de Derecho⁶ se inscribe en el primer tipo para tener efecto en el segundo.

El sentido del Estado de Derecho se nutre de la creación de la democracia moderna de finales del siglo XVIII que buscaba la organización del Estado en poderes para generar pesos y contrapesos entre autoridades y que el poder no se concentrará en un solo individuo beneficiando al bienestar colectivo (García, 2017). Es bajo esta lógica que el Estado de Derecho surge como un instrumento que

“debe su fuerza, al conjunto de disposiciones jurídicas que lo obligan al estricto cumplimiento de sus responsabilidades plasmadas en la constitución y en la normatividad secundaria asegurando que [...] el poder se ejerce en esquemas

⁶ “El Estado de Derecho es, ante todo, una construcción lingüística de carácter social, mediante la cual se busca que los órganos estatales lleven a cabo determinadas actuaciones y omitan otras, en aras de preservar un cierto entendimiento del hombre y del papel que respecto del mismo debe cumplir el Estado [...] por lo que constituye más una idea rectora [...] en la que el Estado de Derecho no se define por la aceptación canónica de un modo concreto de institución, sino por la realización de una práctica institucional encaminada al logro de un fin general” (Cosío, 2008: 106-107)

de certidumbre motivado por la participación atendiendo a los contrapesos y orientado hacia los fines públicos en un esquema colaborativo.” (García, 2017: 342)

Si bien mucho se ha hablado de su importancia y del papel que debe desempeñar, en el sistema normativo mexicano no se tiene una definición clara de que se esperaba del Estado de Derecho, aunque en la práctica se asimilo al caso alemán del *Rechtsstaat* en el que el Estado de Derecho es una solución para el fortalecimiento del poder público, ello bajo el entendido de que solo a partir de ahí era posible llevar a cabo las acciones necesarias para lograr un cierto fin a través del fortalecimiento estatal. (Cosío, 2008)

Sin embargo, desde un punto de vista cercano al caso francés, a través del *État du Droit*, el Estado de Derecho se debe basar en limitar el ejercicio del poder público a efecto de salvaguardar la libertad del hombre, asegurando una posición determinada de los individuos frente al Estado en la protección de sus derechos fundamentales y el principio de división de poderes (Cosío, 2008).

Configurar el marco jurídico a través del fortalecimiento de la constitución, leyes y reglamentos, para robustecer el poder el Estado, se vincula con el combate a la corrupción debido a que busca que los servidores públicos rijan sus actividades con base en la norma y en el beneficio colectivo, por lo que el Estado de Derecho, al orientar sus fines al estricto apego a las leyes, puede ayudar a los ciudadanos a exigir a los funcionarios públicos el debido cumplimiento de su labor en casos de desviación de la conducta.

Asimismo, el cumplimiento cabal de las responsabilidades no solo se entiende como una medida coercitiva para las personas que desempeñan un puesto público, también “las disposiciones legales se acatan y se respetan por el valor social que se les asigna [...] porque se estima que son necesarias para la convivencia social, pacífica y productiva.” (García, 2017: 343)

La capacidad de participación y exigencia por parte de los ciudadanos depende de que el entramado legal y el trabajo que realizan los servidores públicos sea visible y accesible, lo cual implica que las personas puedan saber qué es lo que hacen las autoridades gubernamentales a través del acceso garantizado a la información y de una mayor transparencia de las autoridades para tener la capacidad exigir explicaciones cuando sus acciones parecen perjudicar más que beneficiar a la sociedad.

1.2.2 Transparencia y acceso a la información pública

Pensar en la transparencia como un elemento inherente al aparato gubernamental es, por mucho que se ha avanzado jurídicamente en la materia, una práctica inacabada, lo cual se debe, en parte, a que los ciudadanos no han terminado por entender qué es la transparencia, cómo se puede acceder a la información y cual su utilidad en un sistema democrático. Las personas claman por mayor transparencia, por conocer más acerca de las instituciones y que las autoridades sean responsables por sus actos, pero exigir cada una de estas actividades implica una respuesta diferente por parte de las autoridades.

En este sentido, de acuerdo con Guerrero (2008: 12), la transparencia “es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación [...] mientras que el acceso a la información es un instrumento de la transparencia.” Si este principio se aplica a entidades gubernamentales como ese “algo”, esto se materializa a partir del acceso público a datos o información, esto es, al considerar la existencia o no de información y de sistemas que la producen (Católico, Cano, & Camacho, 2018).

En una primera aproximación, el acceso a la información tiene una utilidad instrumental fungiendo como un mecanismo que permite solicitar al gobierno información pública para fines diversos, sin embargo, la transparencia ayuda a tener claridad sobre las normas, planes, procesos y acciones, asegurando que los funcionarios públicos actúan de forma visible y comprensible e informan sobre sus actividades, lo que implica que la sociedad pueda pedirles cuentas (Transparencia Internacional, 2018). Esto genera un ambiente de mayor acercamiento del gobierno hacia la sociedad, a través de la apertura voluntaria de datos e información haciendo que se cumpla con la premisa de que “un gobierno es transparente cuando ofrece, rinde y exhibe información sobre el funcionamiento de toda su estructura para que esta sea sujeta al análisis y escrutinio público.” (Guerrero, 2008: 12)

De manera práctica, la transparencia se refiere a información básica que por ley debe ser publicitada por parte del gobierno (como los Portales de Obligaciones de Transparencia), mientras que el acceso a la información hace énfasis en la información que tiene que ser requerida por medio de solicitudes a instancias gubernamentales, ésta es

mejor entendida a través de una ley de acceso a la información⁷ la cual, de acuerdo con Ackerman y Sandoval (2015: 17) “es una ley que otorga a los ciudadanos [...] el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Bajo una ley así, los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma ley especifique lo contrario...”

No obstante, la existencia de un marco jurídico que posibilita conocer más acerca del gobierno y sus actividades no es por sí mismo, una forma de acabar con la corrupción. Hacer uso de la transparencia y de mecanismos de acceso a la información ha implicado reducir espacios de discrecionalidad y visibilizar la secrecía y la opacidad [...] por lo que mas bien ha servido para hacer a la corrupción más visible y también más agravante e inaceptable (Peschard, 2017: 213).

Esta conotación negativa hacia los actos de corrupción, se convierte en un insumo de gran utilidad para los ciudadanos, ya que la evidencia generada permite vigilar de manera más constante a los servidores públicos, lo cual puede modificar su comportamiento, por lo que las medidas de transparencia y acceso a la información son una base mínima para que los ciudadanos puedan monitorear al gobierno y conocer más acerca de sus actividades.

En ese sentido, la transparencia también es un concepto relacional, ya que al ponerse en práctica, establece una interlocución entre quien emite o produce la información pública y los ciudadanos interesados, quienes la reciben, la utilizan y, eventualmente, la analizan y reutilizan para incidir en los asuntos públicos (Peschard, 2017). Asimismo, para que la información genere confianza para los ciudadanos, ésta debe tener las características de “ser verídica, sustantiva y útil; que los interesados logren identificar la información que requieren y que esta relación permita que las instituciones rindan cuentas sobre sus actividades”. (Florini, 2007: 5, citada por Peschard, 2017: 55).

⁷ Este tema fue particularmente un punto de amplia discusión en la creación de la ley de acceso a la información en México durante el año 2002. “El tema consistió en considerar que la ley estipulara el acceso a la información como un derecho natural o fundamental del ciudadano o, en contraste, como una obligación voluntariamente aceptada del Estado a abrir la información que el gobierno estime pertinente difundir. [...] Si en la ley se establecía al acceso a la información como un derecho natural, entonces su ámbito de aplicación sería aún mayor número de organismos del Estado, poniendo una responsabilidad dura sobre las autoridades de los poderes a los tres niveles de gobierno al garantizar el derecho a la información. Evidentemente, sin necesidad de hacer estudios detallados y cuantitativos al respecto, esto implicaría mayores costos de implementación y coordinación entre los órganos del Estado. Pero el equipo del Ejecutivo tenía claro que “la amplitud del espectro de aplicación provee mayor homogeneidad en la operación de los tres poderes de la Unión y de los gobiernos federal, estatal y municipales” (Luna, 2013: 121).

1.2.3 Rendición de Cuentas

La transparencia es un insumo de la rendición de cuentas, la cual se entiende como la posibilidad de exigir a los representantes populares o a funcionarios públicos explicaciones detalladas acerca de su forma de proceder y las decisiones que toman, por lo que la información dota a los ciudadanos de evidencia e insumos básicos para entablar procesos deliberativos mejor justificados en torno a la prestación de bienes y servicios públicos, el desempeño de las políticas públicas y las decisiones legislativas que repercuten en el bienestar colectivo. En otras palabras, “la rendición de cuentas es la senda que [...] posibilita que el poder sea objeto de controles para hacer posible que la democracia como forma de gobierno prospere con eficacia institucional” (Uvalle, 2017: 221)

De acuerdo con Schedler (2015), la democracia implica rendición de cuentas y ésta “incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a los políticos⁸ y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)” (Schedler, 2015: 11)

Su relación con el combate a la corrupción radica en que, en la medida en que los funcionarios informan y explican sus decisiones, se fragmentan prácticas de discrecionalidad y opacidad las cuales van en contra de lo que se espera de una democracia moderna. Por otra parte, la capacidad de sancionar a los responsables tiene un fin coercitivo que no solo significa impartir justicia por la desviación de la norma, también implica un mensaje claro de que la corrupción y cualquier acto egoísta alejado del interés público tiene un costo más alto que el beneficio obtenido, por lo que el principio de sanción incide directamente en la disminución de la impunidad y en su relación simbiótica con los actos de corrupción.

Las sanciones requieren no solo de un sistema efectivo de rendición de cuentas, sino de todo un entramado institucional y de un conjunto de políticas públicas que puedan coordinar a diferentes instituciones encargadas del combate de la corrupción de manera que acciones como prevenir los actos egoístas, el fortalecimiento al apego a las normas, la

⁸ La aplicación de contenidos normativos relacionados a las leyes de transparencia y de rendición de cuentas ha dejado mucho que desear en México, esto de acuerdo con Casar (2010: 350), “se debe en gran medida a la ausencia de sanciones específicas para que las cámaras del congreso, los legisladores y los funcionarios [...] pongan a disposición de la sociedad la información mínima dispuesta por ley, a la persistencia de un marco legal carente de mecanismos para la rendición de cuentas intraorgánica, tanto colectiva como individual y, a la resistencia de los líderes parlamentarios a ser sometidos a mecanismos institucionales que efectivamente los obliguen a dar cuenta del manejo de los recursos públicos y de las decisiones que cotidianamente toman.”

posibilidad de acceder a la información y la capacidad de exigir cuentas a los funcionarios, no sean actividades fragmentadas y aisladas entre sí, puesto que todas buscan desde diferentes ángulos disminuir el problema de la corrupción.

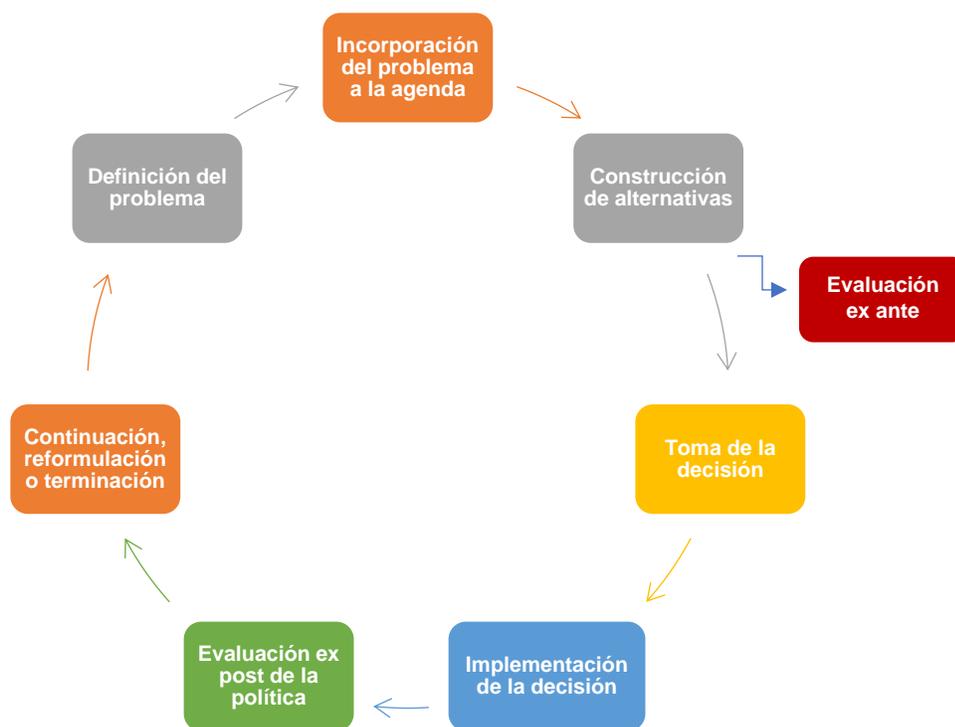
1.3 El análisis de políticas públicas como enfoque teórico-analítico para el combate a la corrupción.

El campo de las políticas públicas, como enfoque teórico y metodológico, se orienta a la atención y solución de problemas públicos, por lo que desde su concepción como un campo multidisciplinario (Lerner & Laswell, 1951), su fundamento se encuentra en la confluencia de conocimientos teóricos y aplicados de diversas áreas de estudio, ya que en la medida en que se cuente con más especialistas de diversos problemas, más nutridas serán las soluciones a los mismos. En este sentido, las políticas públicas se entienden como un

“conjunto de acciones estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas considerados de interés público; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales en unión con actores sociales y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.” (Aguilar, 2006: 15)

La naturaleza de este enfoque reside en su estudio y comprensión del denominado ciclo de políticas públicas, el cual ayuda entender de manera ordenada y casi secuencial como se desarrollan las respuestas y acciones de gobierno (Véase Figura 1), sin embargo, se debe prestar especial atención a que en este ciclo, las decisiones y acciones de gobierno son “procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables y en los que la agenda, el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas no constituyen etapas lineales o nítidas, sino funciones que frecuentemente se traslapan.” (Méndez, 2010: 14).

Figura 1. Ciclo de las políticas públicas.



Fuente: Jaime, F. M., Dufour, G. A., & Alessandro, M. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, p. 89.

El primer paso denominado “Definición del problema” no es otra cosa que el ejercicio teórico y práctico que los actores afectados por un problema o interesados en algún tema, realizan para entender cuáles son los hechos, causas y efectos de algún suceso. Bajo el enfoque de política pública, los problemas se entienden como “necesidades, valores u oportunidades de mejora no realizadas que pueden buscarse a través de la acción pública” (Dunn, 2004: 72)

La “incorporación del problema a la agenda” es el “proceso a través del cual problemas públicos y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno y la sociedad, como asuntos posibles de política pública” (Cobb, Ross y Ross, 1976:126). Esta etapa se centra en analizar cómo diversos grupos de interés colocan uno o varios problemas públicos en la agenda de gobierno y es cuando surge la pregunta de ¿Cuándo y por qué ciertos problemas merecen la atención del gobierno?;

La “construcción de alternativas” implica considerar las diferentes teorías causales del cambio para el tratamiento de un problema. Se refiere a las diferentes rutas de acción elaboradas por los tomadores de decisiones, las cuales tienen una naturaleza prospectiva

para analizar la viabilidad de las diferentes opciones planteando el cuestionamiento de ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos? Asimismo, de manera casi paralela, la evaluación ex ante implica evaluar y reconocer cuales son los impactos de implementar determinadas rutas de acción, por lo que su labor es brindar la mayor evidencia posible para generar una toma de decisiones lo más adecuada posible.

El paso de “Toma de decisiones”, de acuerdo con Jaime, Dufour, & Alessandro (2013) se caracteriza por un debate amplio entre el enfoque racionalista y el incrementalista. En el primero se considera que los tomadores de decisiones, por razones cognitivas y biológicas no pueden saber todo ni poseer toda la información disponible, por lo que la toma de decisiones siempre se realiza con márgenes de incertidumbre, mientras que en el incrementalismo, para evitar grandes riesgos, solo se adoptan políticas que alteran pequeños aspectos de alguna política anterior. Esto termina traduciendo en un diseño de política pública el cual es “el proceso de inventar, desarrollar y afinar una línea de acción [teniendo en mente] la solución de algún problema” (Dryzek, 1983).

La etapa de “Implementación” es en muchos sentidos la menos estudiada, ya que durante muchos años el campo de políticas públicas se enfocó a analizar los procesos decisionales dentro de las organizaciones. No obstante, en la actualidad los estudios de implementación (Rein & Rabinovitz, 2014; Sabatier, 1981; Lipsky, 1980; Pardo, Dussauge, & Cejudo, 2018; Wildavsky & Pressman, 1973) son de lo más nutrido y complejo ya que parten de la pregunta ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleve a cabo de acuerdo al plan previsto? Lo anterior no tiene una respuesta única, ya que el gran problema que enfrenta la implementación se centra en las dinámicas organizacionales, la suficiencia de recursos, las aptitudes y actitudes de la burocracia, así como la dificultad de coordinar y lograr la cooperación entre diferentes organizaciones para materializar las políticas.

La evaluación ex post se basa en estudiar y analizar si la política pública alcanzó sus metas y objetivos, con la finalidad de detectar problemas, corregir irregularidades y potenciar las capacidades de los responsables por medio del aprendizaje institucional, lo cual muchas veces implica continuar, reformular o terminar con la política pública como última etapa del ciclo. Esto es difícil de apreciar puesto que muchas políticas, al convertirse en instituciones consolidadas, logran cambios por la vía incremental más que por el

principio radical, por lo que existe una tendencia a adaptar las políticas para que estas continúen o se reformulen, pero difícilmente para que terminen.

La gran ventaja que ofrece este instrumento metodológico radica en la forma ordenada en la que se pueden analizar diferentes etapas de las decisiones y acciones de gobierno. Asimismo, el enfoque se destaca por su necesidad de contextualización, descripción del problema público y el caso a estudiar (Subirats, 1992), lo cual brinda un mayor grado de objetividad durante la comprobación de los supuestos teóricos que plantean los tomadores de decisiones al ser aplicados a la realidad, a pesar de los valores, conocimientos, capacidades técnicas e intereses que pueda tener como analista de políticas públicas. Asimismo, el objetivo del análisis de políticas públicas es ayudar al decisor público a responder preguntas como: ¿Cómo se debe orientar la intervención gubernamental ante el problema público?; ¿Cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿Qué efectos se esperan de esta intervención?, etc. (Tamayo, 1997)

La orientación que brinda el campo de políticas públicas, facilita la comprensión de realidades complejas, las cuales cuentan una diversidad de problemas, actores y soluciones. En este sentido, el papel de las políticas es generar marcos de actuación y reglas claras para coordinar actores con la finalidad de alcanzar objetivos colectivos. Por lo tanto, la coordinación tiene un papel especial en la atención de problemas, ya que genera los mecanismos por medio de los cuales se pueden atender problemas retorcidos como la corrupción, la desigualdad, daños al medio ambiente, etcétera, conjugando organizaciones, recursos, información, conocimientos y herramientas que pueden facilitar la atención de problemas de alto calado.

1.3.1 Problemas perversos y coordinación en el proceso de las políticas públicas.

Un problema tan complicado de atender como la corrupción es un ejemplo idóneo para entender lo complicado que suele ser definir problemas, ya que se expresa de forma multifacética, es polisémica y es multicausal, por lo que se le podría entender como un problema perverso o retorcido (*wicked problem*). Tomando diferentes puntos de vista (Head & Alford, 2015; Rittel & Webber, 2017) algunas características que se pueden enlistar para explicar de este tipo de problema son las siguientes:

- No existe una formulación y solución definitiva a este tipo de problemas. Los problemas públicos son subsistemas de alta complejidad y sus alcances se

engrandecen gracias al “efecto domino” que genera su esencia más allá de su causalidad (Mballa, 2017: 117), por lo que, debido a su nivel de complejidad, no hay soluciones “integrales” puesto que se rigen bajo cadenas causales lo cual implica que se diseñan un conjunto de soluciones proporcionales a los efectos de esas cadenas.

- Son esencialmente únicos. Problemas como la corrupción, los daños al medio ambiente, la desigualdad o la inseguridad, entre otros, si bien comparten elementos en común, tienen características, causas y efectos propios que no pueden ser entendidas sino bajo la focalización para su tratamiento.
- Tienden a ser síntoma de otro(s) problema(s). Siguiendo a Ackoff (1974) un problema es parte de un sistema de problemas interrelacionados (sistema de problemas) los cuales al ser tratados de forma separada parecen empeorar la situación del problema original.
- No tienen soluciones inmediatas. Debido a su elemento de multicausalidad e interrelación, las soluciones son de naturaleza incremental, corriendo el riesgo de que, al tratar una sola parte del problema, se pueden desencadenar más problemas, por lo que los cambios en situaciones no deseables se desarrollan en períodos - usualmente largos- de incertidumbre.
- Los problemas perversos están en casi todos los asuntos de políticas. La etapa de definición del problema no es el único punto en el que los formuladores se encuentran con este tipo de problemas, sino que acompañan a las diferentes etapas del ciclo de políticas.
- “¡La formulación de un problema retorcido es el problema! El proceso de formular el problema y de concebir la solución (o la re-solución) son idénticos, dado que toda especificación de un problema es una especificación del camino a seguir para tratarlo.” (Rittel & Webber, 2017: 173)
- Carecen de reglas que determinen su término. Debido a la complejidad de definir problemas nunca terminamos por entender sus causas y naturaleza, por lo tanto, tampoco entendemos plenamente su solución, debido a que las cadenas causales que unen a los sistemas de problemas no tienen un término.
- No existe una prueba última o inmediata para una solución a un problema retorcido. Al emprender la solución se generan reacciones en cadena que tienen efectos durante un largo período, por lo que toda solución a un problema perverso es una

operación de un solo golpe, ya que no hay oportunidades de aprender mediante ensayo y error sobre la marcha, cualquier intento es altamente significativo.

En este sentido, si se entiende a la corrupción bajo esa categoría de problema, no se puede concebir como un problema con una sola causa y solución, ya que que impacta en diferentes espacios de la vida pública.

Por su naturaleza, este tipo de problemas requieren esfuerzos de coordinación sustancialmente mayores que los asuntos relativamente domésticos que caen claramente en el dominio de una sola organización gubernamental (Peters, 2018) por lo tanto existe una clara relación entre problemas perversos y coordinación de políticas públicas, ya que el acoplamiento interorganizacional que permite conjuntar información, recursos y estrategias puede proporcionar soluciones equiparables a la magnitud de este tipo de problemas que no son dominio de agencias únicas. Por lo tanto, es importante comprender el origen y uso de la coordinación en los asuntos gubernamentales.

De acuerdo con Peters (2018) el uso de la coordinación puede ayudar a resolver problemas variados como 1) programas o estrategias duplicadas; 2) contradicciones: como en el caso de programas que buscan reducir la contaminación y que se enfrentan a políticas que privilegian el uso el automovil privado; 3) Desplazamiento: ocurre cuando una organización toma decisiones que crean problemas para otras organizaciones, sin consulta; 4) Demandas cambiantes: al haber diferentes grupos de interés con necesidades variadas como jovenes o adultos mayores, estos necesitan de una amplia variedad de servicios por lo los gobierno deben buscar de proveer servicios integrados; 5) Generar más confianza: los gobiernos pueden estar interesados en estar mejor coordinados simplemente para parecer más capaces y generar confianza entre el público. Dado que los niveles de confianza en el gobierno han disminuido, es importante hacer todo lo posible para mejorar la imagen del sector público y 6) Problemas transversales, ya que algunos de los problemas contemporaneos más importantes (corrupción, cambio climatico, desigualdad) traspasan las líneas habituales de responsabilidades departamentales por lo que generar marcos comunes de acción y mayores capacidades de coordinación se vuelve fundamental a nivel interinstitucional e intergubernamental.

1.4 Las relaciones intergubernamentales

El primer paso para entender el papel de la coordinación en las acciones de gobierno es entender y analizar su relación con el sistema federal de gobierno. Diversos estudios

(Watts, 1996; Elazar, 1987) han abordado de manera detallada la peculiaridad de este sistema de gobierno y sus categorías explicando que incluso modelos como las confederaciones, uniones, ligas y asociaciones de Estados representan en mayor o menor medida la esencia de un sistema federal.

Wheare (1956:11) define al principio federal como “el método de división de poderes en el que los gobiernos general y regional, dentro de su esfera respectiva, están coordinados y son independientes.” Algunas de sus características siguiendo a Watts (1996:7) son que no debe haber subordinación entre el gobierno federal y los estatales, que existen gobiernos soberanos elegidos por el pueblo para ejercer funciones administrativas y legislativas y que las autoridades elegidas son responsables jurisdiccionalmente hacia los ciudadanos que los eligen.

En el caso de México, la justificación del sistema federal se encuentra en los artículos 40, 41 y 124 de la Constitución Política en los cuales se expresa la voluntad de constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal; que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores y que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias (Cámara de Diputados, 2019).

La distribución de competencias es en donde se encuentra el elemento sustantivo de los sistemas federales. Siguiendo a Ugalde (2010) se pueden distinguir dos modelos de distribución: el americano de “competencias residuales” y el modelo delegativo propio de países como Canadá e India en el que las competencias de los estados son enumeradas, mientras que las restantes se asignan a la federación. El primero es el que se encuentra presente en el caso de México definido en el artículo 124. No obstante, Navarro (2013) amplía esta categoría ya que de acuerdo con él, en los sistemas federales existen tres tipos de funciones: 1) exclusivas, las cuales sólo son facultades de un orden de gobierno como el caso de la seguridad nacional a nivel federal; 2) Concurrentes, en las que dos órdenes o más tienen facultades en una misma materia lo cual se ilustra mejor con el caso de leyes generales⁹ y 3) residuales.

⁹ Durante el período presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018) México atravesó procesos de reformas estructurales significativas que implicaron en muchos casos la creación de leyes generales como la Ley General

Por lo tanto, la definición y distribución de competencias es en donde radica el auge de la aplicación de teorías y esquemas de relaciones intergubernamentales y coordinación como mecanismos que pueden ayudar a definir de manera diferenciada que corresponde a cada orden y poder de gobierno con respecto a problemas, bienes, servicios y políticas públicas exclusivas o compartidas.

Para entender a fondo la coordinación como herramienta institucional, durante casi todo el siglo XX los estudiosos de la administración pública se centraron en temas como la consolidación de los gobiernos, como superar los estragos de dos guerras mundiales, guerras civiles, estancamiento económico y falta de gobiernos plenamente establecidos para cumplir con la prestación de bienes y servicios sociales (al menos en el caso de México). Para enfrentar problemas de tan alta complejidad, en muchos países, sobre todo en Estados Unidos, se concibió la necesidad de contar con más apoyo de gobiernos subnacionales y de desarrollar capacidades locales para superar los estragos mencionados anteriormente, lo cual dio lugar al término relaciones intergubernamentales (RIG).

Este concepto es parte del bagaje conceptual de la administración pública desde la década de 1930 en los Estados Unidos con la llegada del New Deal¹⁰, el cual fue impulsado durante la administración del presidente Franklin D. Roosevelt. Bajo esta línea, el principal aporte conceptual se puede encontrar en Anderson (1960), Wright (1997) y en Méndez (1997), este último explica que las relaciones intergubernamentales (RIG) se desarrollan

“entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno, así como entre instituciones más o menos autónomas una de la otra, por lo que dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas. No solo se desarrollan entre distintos órdenes de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio).” (Méndez, 1997: 8-9)

Siguiendo esta línea es como se puede ubicar a las relaciones intergubernamentales la cuales “han sido motivadas por una gran preocupación en la prestación eficaz de los servicios públicos a sus clientes, ya sean grupos particulares de la sociedad o toda la

de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, etc. Las cuales más que basarse en un principio de coordinación de diferentes instancias sobre un mismo asunto, tendieron a jerarquizar y subordinar a las entidades federativas a los procesos administrativos diseñados desde el nivel federal, lo cual no solo transgrede el pacto federal, sino que no considera las capacidades institucionales (asimétricas) de los estados en la atención de asuntos comunes a todos los órdenes de gobierno.

¹⁰ El New Deal consistía en toda una propuesta de política económica para revertir los efectos de la Gran Depresión de 1929 en Estados Unidos. De acuerdo con Martínez (2010:2) fue en 1937 que Clyde Snider utilizó por primera vez el término con la finalidad de destacar el creciente papel que comenzaban a adquirir los estados y municipios

ciudadanía". (Wright, 1997: 69) Para ser más claros es necesario estudiar qué son las RIG y no simplemente sus motivaciones, para entender su significado es necesario recurrir a Anderson (1960: 3) quien las entiende "como un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal." Si bien Anderson centró su propuesta teórica en responder qué son las RIG, Wright va más allá y explica el concepto bajo las siguientes preguntas:

“¿Quién? (Las conforma) Las RIG incluyen a la vez a los ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos los tamaños, tipo y ubicaciones.

¿Dónde? (Se encuentran) Se encuentran por doquier en nuestro sistema político y administrativo, las RIG están presentes en todo el ámbito gubernamental.

¿Cuándo? (Se llevan a cabo) LAS RIG son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; pero las RIG también tienen hondas raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes sobre cómo nos enfrentamos en el futuro a problemas como la educación, el ambiente, la salud, el transporte y demás.” (Wright, 1997: 67)

Siguiendo esta lógica, las RIG no solo se refieren a cómo se desarrollan las interacciones entre los actores gubernamentales, sino que conciben el papel de los ciudadanos en términos de la cooperación, interacción y redes decisionales, ideas que se vinculan con el esquema de la gobernanza en las acciones de gobierno.

Desde otro punto de vista, el concepto tiene muchas más acepciones ya que puede abarcar desde una “dimensión escondida del gobierno, (McCulloch, 1965 en Martínez, 2010: 3) el “conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales (McCulloch, 1965 en Martínez, 2010: 3), hasta las relaciones interpersonales que existen entre funcionarios de gobierno preocupados por asuntos comunes.” (Graves, 1974 en Martínez, 2010: 3)

Otra utilidad del concepto es de naturaleza teórica y permite entender otras realidades como la comparación entre Estados Unidos y América Latina. Por ejemplo, en la primera se caracteriza su sistema jurídico en el cual hay una tendencia hacia el desarrollo de pocas y en general menos intrusivas leyes, que, sin embargo, se aplican de manera más rígida, en la segunda ha habido una tendencia hacia más leyes, que regulan más áreas y en forma más amplia y estricta, las cuales luego se aplican (necesariamente) de una manera más flexible. Asimismo, mientras que en Estados Unidos ha habido una fuerte

fragmentación formal¹¹ y -en primera instancia- política, pero una mayor “integración real”, en Latinoamérica ha tendido a haber una mayor integración en ciertas instancias o dimensiones político-formales pero una mayor fragmentación “real” (Méndez, 1997).

En este sentido, cuando se habla de RIG la esfera de análisis se enfoca en estudiar las funciones, interacciones, relaciones, acuerdos e intercambios que se dan entre actores gubernamentales, así como su establecimiento a través de esquemas de coordinación y comunicación con los que cuentan las instituciones, sin embargo, estas interacciones pueden ser formales e informales, lo cual siempre ha implicado un dilema para el estudio de las RIG ya que analizar las interacciones bajo esquemas informales dificulta el análisis de las instituciones y de las políticas públicas.

Un campo que ha brindado un panorama más amplio del papel informal de las RIG es el de las redes de política pública las cuales son

“un conjunto relativamente estable entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política [...] las redes son un sistema de coordinación social intermedio que evita los fallos del mercado, así como la falta de flexibilidad y la capacidad de adaptación de las burocracias a los cambios del entorno” (Chaqués, 2004: 36-38).

Si bien pueden explicar el papel de diversos actores en la definición de políticas públicas, las redes expresadas a través de esquemas de RIG, también corren el riesgo de convertirse en redes de corrupción, bajo las cuales el principio informal y discrecional las interacciones pueden tergiversar acuerdos políticos que generen beneficios ilegales e ilegítimos para ciertos actores por encima de otros.

Por otro lado, es bajo la lógica formal de las RIG que podemos ubicar a la coordinación como una forma más estructurada de alcanzar objetivos comunes, ya que no se centra en la interacción individual entre tomadores de decisiones, sino en el contexto y marco institucional bajo el cual diversas organizaciones deciden sumar esfuerzos para atender problemas estructurales y mejorarla prestación de bienes y servicios públicos.

1.5 ¿Qué es la coordinación?

Para entender qué es la coordinación, es preciso entender cuando surge, en términos teóricos e institucionales, ya que ambos encuentran su fundamento en las conocidas reformas estructurales de finales del siglo XX que fueron impulsadas sobre todo en países

¹¹ Ocurre sobre todo en la formulación de las políticas.

anglosajones, pero que no fueron exclusivas de éstos como en el caso de México. Estas reformas estructurales partían de la premisa de que las administraciones públicas se componían de organizaciones excesivamente burocráticas, que no permitían el desarrollo económico con la participación del sector privado, que sufrían de inercia institucional y que representaban un gasto abrumador reflejado en un déficit fiscal y aumento de la deuda.

Dichas reformas tenían por objetivo reestructurar y redimensionar al Estado. Reestructurar implica dar mayor coherencia y sentido a las actividades del gobierno las cuales suelen empalmarse o estar dispersas en varias organizaciones, mientras que redimensionar significa reducir su “excesivo” tamaño para dar entrada a un esquema de mayor horizontalidad con actores productivos del sector privado, lo cual da como resultado un Estado mínimo. Con la crisis del Estado Benefactor y con la entrada de medidas de mercado dentro del aparato gubernamental fue que se trató de adoptar en la teoría y en la práctica un nuevo enfoque para desarrollar a la administración pública y prácticamente casi cualquier servicio público: la gestión pública.

Comúnmente también denominada gerencia pública, la gestión se distingue como un mecanismo de acción que promueve la heurística (creatividad) en las actividades del gobierno. Mientras la gerencia pública se enfoca en retomar principios de la iniciativa privada e implantarlos en el sector gubernamental para superar los impactos de las crisis financieras y la discrecionalidad excesiva de las burocracias, la gestión pública se centra en la aplicación de instrumentos y políticas desde un punto de vista racional, pero considerando el contexto de aplicación de las actividades del Estado. Como herramienta del poder,

“la gestión pública es [...] el medio que permite dar vida a las políticas públicas con fines de operación, para conseguir que la sociedad tenga mejores resultados en el desempeño que se logra conseguir, sin omitir la lógica de los costos y beneficios que implican la producción de los bienes y servicios públicos. Por su naturaleza, se ubica en políticas de alto calado.” (Uvalle, 2013: 30-31)

Desde este enfoque, el uso del poder no se encierra en las oficinas de gobierno ni se basa en desarticular al poder del Estado, sino que implica un uso más creativo del mismo en un contexto de vicisitudes sociales y económicas que permitan generar un mejor equilibrio entre las demandas de la población y la capacidad técnica y deliberativa de las autoridades para dar solución a los problemas públicos, en otras palabras, en generar más gobernabilidad, la cual se entiende como un “estado de equilibrio dinámico entre el nivel de

las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz.” (Camou, 2000: 10)

Generar este equilibrio ha sido el gran reto de varios gobiernos después de la tendencia por impulsar reformas estructurales desde finales del siglo XX, las cuales argüían que la mejor forma de rescatar a los gobiernos de las crisis económicas y de su falta de capacidad para atender a la población, era reducirlo a tareas regulativas mínimas, las cuales se centrarían en generar las reglas del juego para permitir la entrada de actores privados a la prestación de servicios públicos. No obstante, sus resultados no han sido un equilibrio, en su lugar, “se ha creado un Estado mínimo, generando desacomodo en sus funciones, su fragmentación y falta de lógica en sus actividades, sin embargo, no con la lógica de la razón de Estado, sino desde el punto de vista del mercado, sin demostrar que eso sea lo mejor para el mismo.” (Uvalle, 2013: 39)

En el marco de esta serie de reformas que siguieron teniendo impacto hasta la entrada del siglo XXI, se comenzó a gestar la necesidad de crear más y mejor coordinación entre organizaciones gubernamentales. La fragmentación del Estado en organizaciones altamente especializadas supuso una mejor atención a los problemas, sin embargo, dejó de lado que, por la naturaleza del Estado como entidad reguladora de casi todos los aspectos de la vida pública, la atención a los problemas requiere de la suma de esfuerzos de diversas organizaciones.

Por lo tanto, gobernar, implica que el conjunto de órganos de gobierno necesita de reglas de juego claras, así como definir y trabajar constantemente en esquemas de coordinación interna y externa, bajo el entendido de que “en el gobierno, ninguna autoridad, agencia o departamento organizacional trabaja solo; ninguna actividad, servicio o programa es, por sí mismo, autosuficiente” (Bourgon, 2010). En el nuevo panorama económico en el que la reducción del aparato estatal es parte de la agenda, en el que los mercados reclaman más oportunidades de competencia y las personas más facilidades y capacidades de intervenir, el gobierno debe repensar su rol, puesto que ya no puede ser entendido bajo una sola acepción como autoridad, tiene que actuar como un socio, contribuyente, facilitador y un líder pensante y agente proactivo.

En este sentido, el problema de la especialización da lugar a la necesidad de coordinación la cual es un “acoplamiento interorganizacional mediante el cual las actividades de diferentes organizaciones son ejecutadas de forma estructurada para alcanzar un objetivo en común, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles

al reducir duplicidades y promover complementariedades” (Navarro, 2013: 48). Asimismo, la coordinación es un “proceso con instrumentos y mecanismos que tienen como objetivo mejorar la alineación voluntaria o forzada de tareas y esfuerzos de las organizaciones dentro del sector público. Estos mecanismos se utilizan para crear una mayor coherencia, para reducir la redundancia y las contradicciones dentro de y entre las políticas, la implementación o la gestión.” (Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010: 16) ¹²

La coordinación también se puede entender de acuerdo con su carácter interorganizacional o intraorganizacional. De acuerdo con Covarrubias, Espinosa y López (2011) en el primero se agrupan aquellos elementos que tienen que ver con las relaciones institucionales, sectoriales, intersectoriales, intergubernamentales y los diversos poderes públicos, mientras que el segundo, remite a aquellas relaciones que establece el administrador público con otros agentes al interior de la misma organización en consistencia con la jerarquía establecida en un organigrama.

1.5.1 Subenfoque de coordinación organizacional

Ante el panorama de inserción de esquemas de gestión pública en las organizaciones gubernamentales y mayor apertura para la participación de ciudadanos organizados, los sistemas democráticos no solo mejoraron sus esquemas de gobernanza, sino que también generaron más conflictos y fricciones debido a la curva de aprendizaje que implica participar en un Estado reducido en el que los esquemas de interacción son renovados constantemente.

Ante esa situación de conflicto y fricción es que los actores en el espacio público (incluido el Estado) comenzaron a fragmentar sus interacciones y a hacerse interdependientes lo cual genera incertidumbre. Por lo que una herramienta que ayuda a la labor de gobernar es la coordinación de actores gubernamentales, sociales y privados. El concepto de coordinación implica, que en un esquema en el que organizaciones e individuos tienen intereses particulares y grados de especialización específica en ciertos temas o situaciones sociales, muchas veces sus objetivos son similares y se pueden

¹² Es importante recalcar que, en muchas ocasiones, existen términos como cooperación o colaboración que aparentemente fungen como sinónimos, no obstante, en estos prevalece una posición de igualdad entre organizaciones o sujetos en el tratamiento de asuntos comunes, mientras que la coordinación se distingue por ser un plano en el que igualdad desaparece, originando una posición de superioridad —relativa— de la entidad coordinadora (superior) sobre la entidad o entidades coordinadas. Como claramente se deduce, en la coordinación ocupará un papel preponderante (supremacía) la entidad que tenga la capacidad de decidir (Véase Jiménez, 2016)

empalmar, por lo que coordinarlos implica compartir conocimientos, recursos y establecer actividades que generen acción colectiva, con la finalidad de evitar duplicidad y contradicción de actividades que pueden ser mejor condensadas en acciones específicas.

Bajo esquemas de mayor coordinación se requiere que el gobierno desarrolle capacidades nodales, que se entienden como la “capacidad gubernamental para asociar en torno a sí los actores participantes en un esquema de ajuste mutuo.” (Cabrero, 2005: 44) Para lograr este ajuste, se requiere de políticas públicas, por lo que ambos elementos, políticas y coordinación, generan una simbiosis indisociable, ya que la consolidación de coordinación permite la proliferación de mejores esquemas de relación y comunicación para coordinar actores, sin embargo, no es estable ya que

“El término coordinación, en su sentido técnico, se refiere a un juego en el cual existe más de un punto de equilibrio que puede beneficiar a los actores, si ellos encuentran el modo de coordinar las estrategias en un punto de convergencia. Coordinación también representa los esfuerzos deliberados de los actores para armonizar sus acciones en contextos en cuales coexisten los mecanismos del mercado y de la negociación política” (Ayala, 1998: 58)

En este sentido, la coordinación se entiende como una constante de equilibrios en los cuales, al igual que en la ingeniería, se requiere de cálculos constantes para decidir de qué forma las diferentes piezas de una maquina pueden ensamblarse y trabajar de manera continua, o en términos más cercanos, se necesita de una ingeniería institucional que dote de capacidades a las instituciones del Estado que permitan alcanzar los acuerdos más adecuados para los participantes activos del espacio público.

Por lo tanto, bajo el enfoque de coordinación organizacional, la generación de coordinación e interacciones dentro de las organizaciones significa “que una organización adquiere aptitudes de coordinación y crea rutinas que funcionan como consecuencia de la interacción repetida.” (North, 1993: 100) por lo que entre mas elementos comunicativos existan, las organizaciones pueden potenciar sus capacidades, fortalecer instituciones y resolver problemas públicos a través de políticas públicas en común.

1.5.2 Subenfoque de coordinación de políticas públicas

Como producto del paquete de reformas de gestión pública, se dio una nueva configuración organizacional no solo al interior de las instituciones, también en la forma en la que se diseñaban y generaban políticas, programas y servicios. Desde el subenfoque de coordinación de políticas públicas se parte de la premisa de que las tareas de coordinación son [frecuentemente] asumidas por agencias centrales del Poder Ejecutivo Federal, ya sea

directamente por la oficina del presidente o por alguna secretaría de Estado (Navarro, 2013).

Este subenfoque se centra en cualquier organización pública encargada de actividades adjetivas como la asignación y ejercicio del presupuesto, recursos humanos y diseño de políticas públicas que se vinculan directamente con el jefe del Poder Ejecutivo o que su principal actividad asignada es la coordinación de diversas políticas sectoriales (Campbell & Szablowski, 1979).

No obstante, esta visión del enfoque es limitada al presuponer que solo el Poder Ejecutivo diseña e implementa políticas públicas, cuando en realidad esferas como el Poder Legislativo y el Judicial definen, diseñan e implementan respuestas institucionales desde sus respectivos campos de acción, pero que incluso llegan a sobrepasar sus límites jurisdiccionales para coordinarse entre Poderes para atender problemas de alto calado.

En este sentido, la coordinación de políticas públicas implica una labor mucho más complicada que la relación de mando entre secretarías o ministerios, ya que desde este punto de vista, el Estado ya no es el centro y director total de las acciones de interés público y, por lo tanto, más y diversas organizaciones privadas y sociales pueden participar en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. De acuerdo con Aguilar (2010: 13):

“el gobernar jerárquico y unitario ha dejado de operar con eficacia, el gobernar interorganizacional, que es el modo como los gobiernos están dirigiendo y administrando, no logra aún definir y estabilizar su mecanismo de dirección que no puede ser más que el de la coordinación (en vez de subordinación) de las diferentes organizaciones públicas, privadas y sociales, participantes en el proceso de gobierno.”

Siguiendo esta idea, la coordinación de políticas públicas comprende la coordinación con actores dentro y fuera del gobierno para definir e implementar las políticas y al mismo tiempo busca generar mayor coherencia, comunicación e intercambios entre organizaciones encontradas en el tratamiento de problemas públicos a través de programas compartidos.

La coordinación de políticas públicas se aprecia sobre todo en la ya mencionada etapa de implementación de las políticas, en la cual se busca materializar la solución a través de bienes y servicios públicos. De acuerdo con Wildavsky & Pressman (1973) los problemas de implementación, en el fondo, son problemas de colaboración ya que al existir diversos actores, recursos, tiempos, reglas y procedimientos dentro y entre las organizaciones existen conflictos, fricciones, deliberaciones, puntos de acuerdo y

decisiones lo cual afecta el ensamblaje interorganizacional y la trayectoria de las políticas públicas. En este sentido, es importante comprender que existen diferentes tipos y mecanismos de coordinación los cuales buscan facilitar el ejercicio de acoplamiento entre organizaciones y políticas, a través de esquemas horizontales o verticales.

1.5.3 Tipos, mecanismos y niveles de coordinación

La coordinación se expresa a través de diferentes tipos, los dos más significativos es el intergubernamental y el interinstitucional. El primer tipo alude a lo expresado por las relaciones intergubernamentales en tanto implican relaciones entre distintas organizaciones o instancias en diferentes órdenes de gobierno (federal-estatal-municipal) o incluso entre ordenes similares (estado-estado). El gran dilema de este tipo de coordinación es que la relación establecida entre niveles de gobierno, en la prestación de bienes y servicios o generación de políticas públicas, se tiende a “transferir responsabilidades, pero no capacidades” (Méndez, 1997: 10). En muchas ocasiones los instrumentos y estrategias diseñados para la coordinación pueden definir de manera clara obligaciones y responsabilidades para homogenizar la atención del gobierno ante un problema común, pero no consideran las capacidades asimétricas y las aptitudes de las instituciones encargadas de implementar decisiones y legislaciones prescritas, teniendo como consecuencia la generación de mecanismos de adaptación o adopción, pero no de coordinación.

En el campo de las RIG, Wright (1997) planteó tres modelos para entender la coordinación:

- Modelo de autoridad inclusiva (Figura 2): este se basa en una jerarquía vertical que va desde el orden federal hasta el municipal lo que ocasiona que las entidades y municipios no cuenten con autonomía ni capacidades de gestión ante ciertos problemas;
- Modelo de autoridad coordinada (Figura 3): en el que los órdenes federal y estatal se encuentran al mismo nivel con funciones bien delimitadas y el orden municipal sujeto al estatal. En el caso de México, debido al federalismo residual que tenemos, se ha dado una configuración particular en la que los estados son el nivel de gobierno más desprotegido en términos de facultades y atribuciones, mientras que los municipios si cuentan a nivel constitucional con obligaciones bien delimitadas,

por lo que a pesar de que los estados se encuentren en un nivel superior quedan supeditados a las esferas de actuación de los otros dos ordenes.

- Modelo de autoridad traslapada (Figura 4) en el que no hay una distinción jerárquica entre los tres órdenes de gobierno que componen el sistema federal y existen negociaciones y acuerdos compartidos entre dichos órdenes, como puede ser el caso de políticas de seguridad pública en el que es una facultad de los tres ordenes de gobierno y la toma de decisiones puede ser conjunta.

Figura 2. Modelo de autoridad inclusiva



Fuente: Navarro, A. (2013). La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM

Figura 3. Modelo de autoridad coordinada



Fuente: Navarro, A. (2013). La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM.

Figura 4. Modelo de autoridad traslapada



Fuente: Navarro, A. (2013). La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM

Por otra parte, la coordinación interinstitucional alude a la colaboración establecida entre dependencias u organizaciones del mismo nivel en un poder u orden de gobierno, por ejemplo, la coordinación establecida entre secretarías de Estado para tratar problemas en común. En otra categoría se puede ubicar a la coordinación intersectorial, la cual de acuerdo con Covarrubias (2006) busca definir esferas de actuación entre múltiples organismos que a través de una administración por sectores se encuadran en un ámbito específico de la acción gubernamental. La sectorización surge como un mecanismo de coordinación enfocado atender las demandas de vinculación de estructuras ministeriales desagregadas y que actúan de manera más o menos autónoma. La coordinación en el escenario sectorial comprende la articulación entre las estrategias y políticas, tanto a nivel micro y macro como la correlación entre las políticas y estrategias de ambos niveles. Por tanto, aunque corresponda a cada ministerio formular la política del sector, la definición de metas y actividades debe hacerse reconociendo las intersecciones con otros ministerios.

Peters (2015) argumenta que, para lograr intersecciones entre organizaciones y actores, existen otras tres mecanismos de ejecutar la coordinación: la jerarquía, el mercado o las redes. El primero se basa en la teoría weberiana de la burocracia en la cual las decisiones se basan en el esquema *top-down* y la autoridad y el poder son las herramientas para asegurar la coordinación. El mercado se basa en el neoinstitucionalismo económico y se centra en la competencia entre organizaciones usando la información y el poder como recursos y por último, las redes parten de la teoría de redes sociales, bajo la cual hay

cooperación y solidaridad, valores compartidos, trabajo horizontal y cooptación mutua entre organizaciones para coordinarse.

Estos modelos de coordinación no se desarrollan de manera aislada y frecuentemente se traslapan durante el proceso de las políticas o en las actividades cotidianas de coordinación entre organizaciones, teniendo consecuencias diversas.

Por ejemplo, la jerarquía puede implicar una ruta clara y obligada a seguir, pero podría correr el riesgo de generar problemas de estrategias empalmadas, desplazamiento o no adecuarse a demandas cambiantes debido a la rigidez organizacional que implica. Por otra parte, el modelo de mercado si bien implicaría crear organizaciones más “competentes”, esto generaría políticas más fragmentadas y parciales, debido a la competencia y reserva de la información por parte de las agencias encargadas para generar soluciones más integrales. Por último, un mecanismo por redes si bien implica un trabajo más horizontal basado en la cooperación, este puede correr el riesgo de generar objetivos difusos y dificultad para cohesionar a una amplia gama de organizaciones gubernamentales y sociales, lo cual a la larga se traduciría en brechas de implementación o falta de respaldo a las metas que busca alcanzar alguna política.

Tabla 1. Categorías de coordinación

Tipos	Intergubernamental	Implican relaciones interpersonales entre distintas organizaciones, instancias o funcionarios en diferentes órdenes de gobierno (federal-estatal-municipal) o incluso entre ordenes similares (estado-estado).
	Interinstitucional	Colaboración establecida entre dependencias u organizaciones del mismo nivel en un poder u orden de gobierno, por ejemplo, Secretarías de Estado.
	Intersectorial	Busca definir esferas de actuación entre múltiples organismos por lo que la definición de metas y actividades debe hacerse reconociendo las intersecciones con otros ministerios.
	Vertical	Se presenta entre diferentes niveles de Gobierno.
	Horizontal	Se refiere a los planes, programas y dependencias de un mismo nivel de Gobierno.
Mecanismos	Jerarquía	Las decisiones se basan en el esquema <i>top-down</i> y la autoridad y el poder son las herramientas para asegurar la coordinación.

Niveles	Mercado	Se centra en la competencia entre organizaciones usando la información y el poder como recursos
	Redes	Parte de la teoría de redes sociales, bajo la cual hay cooperación y solidaridad, valores compartidos, trabajo horizontal y cooptación mutua entre organizaciones para coordinarse
	Interacción	Intercambio de información entre organizaciones, pero donde la ejecución de políticas es individual y sin que existan reglas formales.
	Cooperación	Dos o más organizaciones (o individuos) intercambian información y modifican sus actividades para obtener un beneficio mutuo o alcanzar un propósito común
	Colaboración	"Diferentes actores constituyen una estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución" (Gray, 1985: 5)
	Coordinación	Nivel máximo de consolidación en el que hay funcionarios de alto nivel, altos niveles de recursos y reglas estrictamente formales para el logro de metas comunes.

Fuente: elaboración propia con base en Covarrubias 2006; Gray 1985; Navarro, 2013; Peters, 2015 y Wright, 1997.

Estas categorías brindan una explicación a diferentes expresiones de la coordinación, sin embargo, es importante considerar que ésta también puede ser medida y analizada en términos de su nivel de desarrollo, del número de organizaciones involucradas, formalización, entre otras variables.

1.5.4 Herramientas analíticas para el estudio de la coordinación.

El estudio de la coordinación no solo implica conocerla en sentido prescriptivo o saber que bajo ciertas circunstancias implica que diversas organizaciones encaminaran sus recursos hacia el alcance de objetivos comunes. En este sentido, existen dos herramientas de corte cualitativo que permiten clasificar y medir el nivel de coordinación entre organizaciones y que pueden ser usadas en diferentes casos. La primera es una propuesta de Navarro (2013) en la cual ofrece una escala de coordinación que se puede apreciar en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Escala de coordinación (Tipos de coordinación)

Dimensión	Interacción	Cooperación	Colaboración	Coordinación
Actores	Operadores con bajo nivel jerárquico (subordinados)	Profesionales o miembros del staff técnico con nivel de supervisores	Supervisores o funcionarios ejecutivos	Funcionarios ejecutivos del más alto nivel
Formalización	Reglas no formales	Reglas formales, pero escasas	Reglas formales y negociadas	Alta formalidad, con reglas negociadas y bien definidas
Recursos	Se utilizan recursos propios y no se comparten	Recursos mínimos compartidos	Mediano nivel de recursos compartidos	Alto nivel de recursos compartidos
Mecanismo de organización/toma de decisiones	Puede o no recaer en una sola unidad administrativa	Descentralizado e independiente, pero con ciertas limitaciones a la autonomía	Descentralizado, independiente y con pocas amenazas a la autonomía	Toma de decisiones descentralizada, pero interdependiente, lo que representan amenazas a la autonomía.
Mecanismo de control	Reciprocidad, dada la ausencia de reglas formales	Apoyo en acuerdos y en beneficios mutuos	Existe un sistema de reglas formales de premios y castigos para asegurar la acción conjunta.	Regulaciones estrictas encaminadas a la consecución del interés colectivo
Metas	Difusas e individuales	Metas colectivas pero difusas	Metas colectivas y concretas	Fuerte énfasis en metas concretas y conjuntas

Fuente: Navarro, A. (2013). *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM.

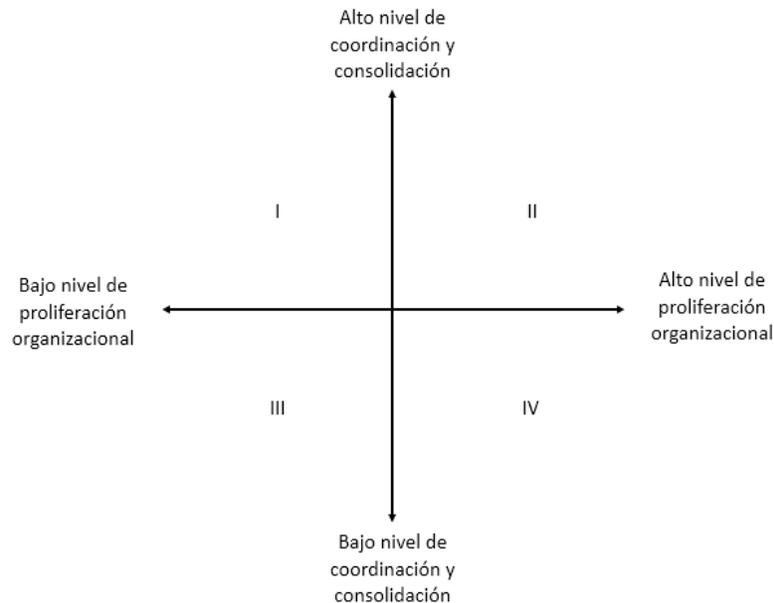
Esta escala sirve para analizar niveles menores (y más informales) de coordinación yendo desde 1) interacción la cual se refiere al proceso de dar y brindar información 2) cooperación que alude proceso por el cual dos o más organizaciones (o individuos) intercambian información y modifican sus actividades para obtener un beneficio mutuo o alcanzar un propósito común 3) colaboración como el “proceso a través del cual diferentes actores constituyen una estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución” (Gray, 1985: 5) y la coordinación como el nivel máximo de consolidación en el que hay funcionarios de alto nivel, altos niveles de recursos y reglas estrictamente formales¹³ para el logro de metas comunes.

Por otra parte, Bouckaert, Peters y Verhoest (2010) proponen otra herramienta para medir la coordinación (véase Gráfica 1) en función de la proliferación organizacional y la

¹³ Considero que el reto de las reglas estrictamente formales a nivel de coordinación recae en si estas brindan claridad de los procesos de implementación que acompañaran a una institución o política o si, a pesar de ser formales, son ambiguas lo cual se expresaría en un trabajo colegiado desarticulado o con muchas rutas de acción. El fin de contar con reglas exhasutivas y detalladas busca generar certidumbre acerca de los objetivos que se buscan alcanzar, sin embargo, corren el riesgo de desestimar la creatividad y la habilidad de las organizaciones para la toma de decisiones, entonces ¿Es un problema de normas y reglamentos o es un problema de actores estratégicos que acatan pero no cumplen las reglas?

desarrollan en un plano cartesiano, en el cual dependiendo del cuadrante puede haber más o menos niveles de coordinación con respecto a más o menos nivel de proliferación organizacional en una política pública o acción de gobierno.

Gráfica 1. Nivel de coordinación y de proliferación organizacional



Fuente: Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. London: Palgrave Macmillan.

Siguiendo a Méndez (2020), en el cuadrante I de esta gráfica existe una administración tradicional burocrática que está a cargo de una política institucionalizada; la coordinación se lleva a cabo mediante el uso de mecanismos de jerarquía (por ejemplo, el control directo de los ministerios). En el siguiente cuadrante (II) existe un alto nivel de coordinación no obstante la existencia de muchas organizaciones. Estos casos se pueden dar por ejemplo en ambientes de alto profesionalismo, comunicación fluida y alta confianza. En el cuadrante III existe un bajo nivel de coordinación, pero también pocas organizaciones, lo que involucra organizaciones usualmente confrontadas o competitivas. Finalmente, en el cuadrante IV existen muchas organizaciones y una baja coordinación entre ellas, lo cual genera una fuerte fragmentación e incoherencia.

1.6 Coordinación de políticas y combate a la corrupción

El análisis de un problema tan complejo como la corrupción ha implicado no solo diversos enfoques teóricos para comprender el problema, también el diseño y creación de políticas

e instituciones especializadas en combatir estos actos. Las estrategias mencionadas como el fortalecimiento del Estado de Derecho, la transparencia y la rendición de cuentas, son respuestas institucionales fruto de las reformas de gestión pública que buscaban modernizar y hacer más accesible al gobierno para los ciudadanos.

No obstante, al ser políticas aisladas difícilmente se han conectado para atacar un problema que en esencia parece ser discreto, pero que, al fundamentarse en cálculos estratégicos y en un amplio marco de reglas informales que se concatenan en interacciones múltiples, dan como resultado la acepción de la corrupción como un sistema, “en donde muchas personas y organizaciones participan siguiendo (paradójicamente) ciertas reglas y normas para poder participar en el sistema mismo” (Coronilla, 2018: 44).

Lo interesante de concebir a la corrupción como un sistema, radica en que, al estructurarse a través de normas informales, posiblemente éstas contengan filtros de acceso, por lo que no cualquier actor puede ser parte del sistema si no cumple con ciertos requisitos informales y, al tener mecanismos de filtro, viene acompañado de un conjunto de sanciones para aquellos que no se acoplen a las dinámicas del sistema lo cual no solo implica castigos, sino exclusión de la red de corrupción. Asimismo, al estar interconectada, entre un conjunto de actores e incluso instituciones, el sistema puede prevalecer en el tiempo, adecuándose a los marcos restrictivos que la sociedad o las leyes impongan para detenerlo lo cual explica porque “los instrumentos a disposición para atacar la corrupción estén tan limitados ante esta red de acuerdos y comportamientos” (Coronilla, 2018: 45).

En este sentido, es que la coordinación es una herramienta ideal para hacer frente a un problema sistémico considerando que no existe solución o agencia única que pueda controlar y disminuir efectivamente la proliferación de la corrupción. Por lo que el problema está en alcanzar niveles óptimos de coordinación las organizaciones gubernamentales las cuales se enfrentan a diversos obstáculos como leyes inadecuadas, voluntad política débil, falta de recursos, imputación de responsabilidades, pero no de capacidades para diferentes órdenes de gobierno, entre otras (véase Cárdenas 2010; Méndez 1997).

Ante estas problemáticas, es que nace la propuesta de un Sistema Nacional Anticorrupción, tema que será abordado en el próximo capítulo en el cual se analizarán los antecedentes y proceso de creación de este Sistema el cual busca solucionar la brecha entre prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción a través del establecimiento de principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la

coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en conjunto con la sociedad civil.

Capítulo 2. El Sistema Nacional Anticorrupción.

Partiendo de la premisa de que la proliferación de la corrupción como un problema perverso es más una regla que una excepción, no basta con estudiar y entender el funcionamiento de un problema “único” ni de las agencias gubernamentales “únicas”, sino como éstas están insertas en un contexto de relaciones múltiples con otros actores e instituciones para implementar y alcanzar múltiples objetivos de políticas con la finalidad de dar solución o al menos disminución a este tipo de problemas.

En este sentido, es importante analizar el proceso de creación y diseño del Sistema Nacional Anticorrupción para explicar por qué su estructura se guía por esquemas de coordinación que orientan sus actividades. Por lo tanto, para estudiar su funcionamiento es necesario conocer qué antecedentes de combate a la corrupción existen en México, saber si existen practicas similares a nivel mundial y qué acontecimientos definieron que la lucha contra la corrupción se desarrolle a través de un enfoque sistémico y de coordinación.

2.1 Antecedentes de mecanismos de coordinación para el combate a la corrupción en México

El SNA en sí mismo no representa una propuesta nueva, sino el resultado de una evolución de proyectos que se han desarrollado a lo largo de diferentes períodos de gobierno. El antecedente más significativo se dio a partir de la transición democrática bajo la cual terminaría el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el año 2000 tras el triunfo de Vicente Fox y bajo el cual México se preparaba no solo para un cambio de paradigma en la forma de gobernar, también lo hacía un cambio más sustancial en cuanto a las actividades de la administración pública, pues se buscaba continuar con esquemas de gestión pública que modernizaran a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Durante el gobierno de Vicente Fox se impulsaron diferentes medidas de modernización que buscaban combatir la corrupción, la opacidad, el sistema de botín y otros mecanismos consolidados durante el régimen priista. Una primer acción durante el año 2000 fue la conformación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, instancia del Ejecutivo Federal para coordinar los esfuerzos del combate a la corrupción y dar transparencia en la gestión gubernamental de la administración pública federal. Dicha Comisión se integraba de forma permanente por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el subsecretario de Atención

Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; el procurador general de la República; hasta cinco funcionarios titulares de las unidades adscritas a la Presidencia de la República y de manera ocasional a representantes de los sectores social y privado, autoridades de las entidades federativas y municipales y los titulares de las entidades paraestatales del gobierno federal (Luna, 2013). Sus funciones se concentraban sobre todo en la prevención de la corrupción, armonización y fortalecimiento de instrumentos jurídicos para efectuar sanciones, impulsar una cultura ética dentro del servicio público y ampliar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la administración pública federal.

No obstante, el acuerdo que dio vida a la Comisión fue cancelado, resultado de las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de la expedición y entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por lo que sus funciones pasaron al plano de la Secretaría de la Función Pública y al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos a partir de diciembre de 2011 y sus acciones se estructuraron a través del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción.

Dichas instituciones tuvieron su origen con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁴ (2002) y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003). La primera dio pie a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección junto con su reglamento emitido en 2003, reconociendo de manera abierta y explícita el derecho de la ciudadanía de solicitar la información que le interesa del quehacer gubernamental con el objetivo de combatir la opacidad en espacios de gobierno. El instituto tenía el régimen jurídico de un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo lo cual implicaba que las actividades del Órgano de Gobierno del IFAI eran reguladas por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Asimismo, bajo la lógica de dependencia hacia el Poder Ejecutivo, el Instituto difícilmente podía emitir recomendaciones vinculatorias o sancionar a sujetos

¹⁴ El tema del derecho a la información ha estado presente en México desde el 06 de diciembre de 1977, debido a la reforma al artículo 6º de la Constitución Política, en las que se adiciona el derecho a la información como garantía del Estado, sin embargo, este artículo nunca se reglamentó, lo que implicó que no se definieran los medios institucionales para cumplirlo, además de que dicha reforma se interpretó como una mecanismo que alteraba el vínculo entre el Estado y los medios de comunicación respecto al uso de la información, pero no la información generada dentro de instituciones gubernamentales para ser usada por el público. Fue hasta la reforma de 2002 con la que se creó el IFAI cuando se reglamenta este artículo y en 2007 se reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.

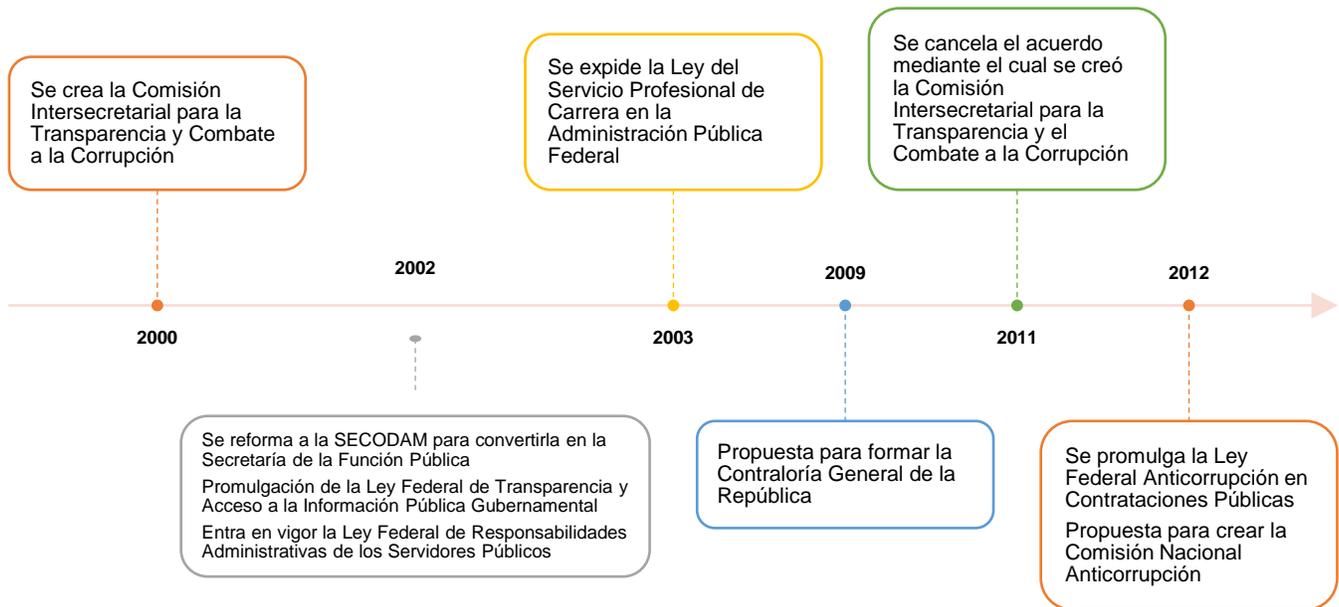
obligados ajenos de la administración pública, puesto que su diseño institucional implicaba restricciones que no tenían alcance en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial.

En ese mismo año, se expidió Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual buscaba definir a los sujetos de responsabilidades administrativas, determinar obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, autoridades y procedimientos para sancionar y el establecimiento del registro patrimonial de los servidores públicos federales. Su aporte consistió en sentar las bases por medio de las cuales el sistema de sanciones por conductas desviadas dentro de la esfera gubernamental no se limitaba a regular a la Administración Pública Federal, sino a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, tribunales agrarios, organismos constitucionales autónomos, entre otros.

Posteriormente, en 2003 la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal abrió las puertas para generar esquemas de servicio profesional en el ingreso laboral al sector público partiendo de principios como el mérito, igualdad de oportunidades para concursar y estabilidad en el puesto. Con esta ley se buscaba acabar con el sistema de botín (spoil system), el nepotismo y la discrecionalidad con la que se asignaban puestos de confianza en la administración pública federal. Esta ley implicó una reforma a la SECODAM para convertirla en la Secretaría de la Función Pública (SFP), la cual tiene entre sus atribuciones diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas en materia de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, administrar el funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, investigar conductas de servidores públicos que puedan incurrir en responsabilidades administrativas, entre otras.

Durante la gestión de Felipe Calderón (2006-2012) una de las últimas acciones emprendidas para el combate a la corrupción fue la creación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas la cual se publicó el 11 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación y que tenía por objeto establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales en el caso de cometer infracciones en contrataciones públicas y transacciones comerciales internacionales.

Figura 5. Antecedentes de coordinación para el combate a la corrupción en México



Fuente: elaboración propia.

El recorrido institucional para combatir (tanto directa como indirectamente) a la corrupción ha sido largo y las propuestas no han sido pocas (véase Figura 5), no obstante, durante los últimos años se buscó generar mecanismos e instituciones más articuladas en torno a la prevención y sanción de actos de corrupción. El caso más acabado en torno a este asunto se presentó a pocos meses de la salida de Felipe Calderón, cuando se gestó la propuesta de campaña de Enrique Peña Nieto para crear una Comisión Anticorrupción que reemplazará a la Secretaría de la Función Pública partiendo de la premisa de que las mejores prácticas internacionales en combate a la corrupción se estructuraban a través de comisiones u órganos colegiados encargados en la materia. (Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista, 2012.)

2.2 Órganos y agencias anticorrupción en el mundo

En el marco de la propuesta para crear una Comisión Anticorrupción a nivel federal en México, muchas fueron las discusiones y puntos de vista que pusieron en la mira la iniciativa. Entre estas es importante destacar la discusión sobre cómo funcionan otras agencias o comisiones de combate a la corrupción a nivel mundial. Si bien la corrupción parece ser una constante en cualquier país, en menor o mayor nivel, el contexto social y el

entorno organizacional donde se combate puede resultar ser la variable relativa del problema.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés) a nivel mundial se pueden ubicar tres tipos de modelos institucionales enfocados en combatir la corrupción. El primero es la agencia única (multipropósito), la cual se distingue por concentrar las diferentes tareas (educación, prevención, investigación, etc.) en materia de corrupción; el segundo son las fiscalías especializadas que concentran la autoridad para investigar, perseguir y sancionar las conductas tipificadas como corrupción y el tercero son los organismos múltiples los cuales cuentan con organizaciones desconcentradas y descentralizadas que se coordinan en la práctica y que asumen diversas funciones como investigación, evaluación, capacitación, diseño de códigos de ética o preparación de legislación. (Organization for Economic Co-operation and Development, 2008; Casar, 2016: 74)

Figura 6. Órganos anticorrupción en el mundo



Fuente: Casar, M. (2016). México: Anatomía de la corrupción. (Segunda ed.). Ciudad de México: CIDE-IMCO-Mexicanos contra la corrupción.

El caso mexicano es interesante, ya que el modelo del Sistema Nacional Anticorrupción busca resolver problemas de coordinación, por lo que no implicó la creación de alguna institución que se basará en la tipología de la OCDE, ya que con la cohesión de las organizaciones encargadas de combatir la corrupción busca fortalecer su comunicación, su autonomía y definir atribuciones y áreas de acción específicas para los diferentes ordenes y poderes de gobierno. Asimismo, cabe mencionar el éxito de los diferentes tipos de organos anticorrupción en el mundo ha dependido más del compromiso asumido y su

puesta en marcha que del diseño mismo (Organization for Economic Co-operation and Development, 2008).

Con base en esta evidencia y considerando los ejemplos internacionales, en el caso de México, en noviembre de 2012 (periodo de transición en el que Enrique Peña era presidente electo) el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista en el Senado, presentaron una iniciativa de proyecto para modificar los artículos 21, 73, 76, 105, 89, 105, 110, 111, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la finalidad de estructurar la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción. Del análisis presentado por estos grupos, los tipos de agencias e instituciones analizadas a nivel internacional que combaten la corrupción se estructuran en cuatro formas: Agencias Anticorrupción especializadas en la prevención, Agencias Anticorrupción especializadas en la aplicación de la ley, Agencias Anticorrupción con facultades preventivas y poder de aplicar la ley y Agencias Anticorrupción Híbridas.

Cuadro 2. Modelos internacionales de combate a la corrupción.

Tipo de agencia	Características	Países
Agencias Anticorrupción especializadas en la prevención	No cuentan con poder de investigación y autoridad procesal. Tienen como función sensibilizar, educar y aplicar las legislaciones y políticas administrativas	Armenia, Argelia, Azerbaiyán, Francia y Perú
Agencias Anticorrupción especializadas en la aplicación de la ley	Autoridad procesal, en ocasiones estructuras de investigación, y también pequeñas unidades de prevención	Sudáfrica, Bélgica, Croacia, España, Kenia, Noruega, Rumania, Vietnam y Chile
Agencias Anticorrupción con facultades preventivas y poder de aplicar la ley	Autoridad procesal, de investigación y de prevención mediante educación.	Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong, la Oficina contra la Corrupción en Singapur, Colombia, Argentina, Ecuador.
Agencias Anticorrupción Híbridas	Las tres funciones: prevención, educación y aplicación de la ley no recaen en una sola institución u orden de gobierno	Georgia Brasil Australia

Fuente: Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista, 2012.

En América Latina destaca el caso de Chile, en donde el organismo atiende la integración de investigaciones más que de acciones de prevención. Por su parte, en Brasil el combate a la corrupción recae principalmente en la *Controladoria-Geral da Uniao*, con funciones de supervisión/control y prevención (Véase Anexo 1).

Fuera de América Latina, el caso de Georgia es interesante ya que en este existe un Consejo de Coordinación de Políticas Anticorrupción y Oficina Anticorrupción el cual está integrado por el Presidente y once miembros, funcionarios públicos o representantes de la sociedad civil, asimismo se encuentra desagregado en oficinas especializadas en el ámbito de procuración de justicia, y no una sola entidad que concentre las tres funciones: prevención, educación y aplicación de la ley.

Analizar estos ejemplos no solo sirve para saber qué se ha hecho en otros países y que impactos ha tenido, sino entender la razón o problema principal bajo el cual se pensó que estos modelos podrían guiar el diseño y los objetivos de un órgano anticorrupción en México.

Por ejemplo analistas como Persson, Rothstein, & Teorell (2013) han planteado la hipótesis de que si bien las reformas anticorrupción contemporáneas a nivel mundial tienden a basarse en una conceptualización de la corrupción sistémica (así como no sistemática) como un problema de agente-principal, la corrupción sistémica, de hecho, se parece mucho más a un problema de acción colectiva, en el que hay complicaciones para la cooperación entre individuos e instituciones para plantear y ejecutar acciones compartidas que puedan beneficiar y corregir el comportamiento de corruptos y corruptores.

Por lo que la definición del problema es fundamental para los tomadores de decisión y los diseñadores de política pública puesto que indica la causa de las soluciones institucionales definidas, por lo que es importante comprender que tanto influenciaron los modelos existentes en el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción y cómo se entiende el problema público puesto que existe una relación indisociable entre problema y solución institucional al mismo.

2.3 Definición del problema

La definición del problema implica “describir el proceso mediante el cual el conjunto de condiciones inicialmente presentado se traduce en un conjunto de problemas, cuestiones y preguntas bien definidos para permitir una acción de investigación específica” (Woolley & Pidd, 1981: 197). En este sentido, una definición útil del problema es aquella que propone métodos o directrices para resolver el problema inicial que se busca atacar (Dery, 1984: 9). Asimismo, para que un problema adquiriera la categoría de público, se necesita el reconocimiento explícito del problema por parte de las autoridades gubernamentales, lo cual explicaría porque no cualquier malestar social o evento no deseado termina por ser incorporado en la agenda de gobierno.

La definición del problema público en el caso de la corrupción se puede entender en primer lugar, a partir de si ésta es una causa o un efecto. Reflexionar la corrupción como una causa implicaría que su impacto no se ubica en los actos de corrupción *per sé*, sino en diferentes problemas que afectan a la sociedad como la desigualdad, el nepotismo, los costos financieros y la falta de confianza en las instituciones. Por le contrario, si la corrupción es un efecto entonces ¿Cuáles son sus causas? ¿Un bajo desarrollo moral? ¿La desigualdad y falta de oportunidades? ¿Controles institucionales insuficientes?¹⁵ Por otra parte, analizar la corrupción puede entender a partir de la naturaleza del problema, en específico, si es un problema cultural o institucional.

Desde el punto de vista cultural, se trata un comportamiento individual, el cual se fundamenta en los valores que rigen el comportamiento de las personas. Su origen se explica en factores como la frágil educación cívica y el deseo ambicioso de los individuos por obtener ventajas y beneficios ilegales, por lo que “a pesar de que exista una ley natural que los hombres respetan, los intereses egoístas, en algunos casos, pueden prevalecer en la conducta humana y trastocar el estado de armonía y de cooperación” (Salcedo, 2012: 11-12).

Además, bajo este enfoque, la corrupción es un problema sustancialmente ético, puesto que un acto ético tiende a ser pensado como aquel que realiza el actor porque lo considera virtuoso, bueno o justo, sin importar el beneficio o el costo que el acto tenga que sacrificar o pagar. Por lo que los actos corruptos no dependerían totalmente del clásico análisis del calculo estrategico y el costo-beneficio, sino de la expresión de una construcción del mundo sobre la base de lo bueno y lo malo y del apego por parte de los individuos a determinados valores sociales u organizacionales (Coronilla 2018:42),

En consecuencia, la corrupción como un elemento cultural no es un mal, sino un estilo de vida en la sociedad, bajo la cosmovisión de que es necesaria, ya que es la mejor opción para mejorar la calidad de vida y la posición social de las personas, por lo que el individualismo y la complejidad para corregirla son los elementos que guían esta acepción.

No obstante, la corrupción no se ejecuta en el vacío, ni por un solo individuo, permea en difentes espacios y existe dentro de una red de interacciones sociales, por lo que no

¹⁵ El debate sobre si la corrupción es una causa o efecto es amplio y bastante interesante. Por ejemplo, Villoria e Izquierdo (2018: 270) reflexionan sobre la relación entre desigualdad y corrupción partiendo de la idea de que en las sociedades más desiguales el acceso al poder y a una buena calidad de vida requiere necesariamente de corrupción y en consecuencia, al cometer actos de corrupción se amplía la brecha de desigualdad y por lo tanto ambos problemas conviven de manera simbiótica retroalimentándose en un círculo vicioso.

está desconectada de los marcos normativos e instituciones que regulan la vida pública en sociedad.

Desde el enfoque institucional, existen marcos, arreglos, incentivos, ventanas de oportunidad y filtros o falta de estos para realizar los actos de corrupción. Su origen es múltiple y complejo, por lo que se expresa de manera sistémica, es decir, que existen múltiples nodos y espacios de interacción entre individuos que han definido reglas del juego para cometer actos de corrupción dentro de organizaciones públicas, por lo que la ilegalidad y la irregularidad se transforman en un mal necesario para obtener ventajas. Malem Seña, señala que esta perspectiva tiene las siguientes características:

“1) el acto de corrupción implica la violación de un deber posicional, quienes se corrompen transgreden, por activa o pasiva, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen; 2) para que exista la corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia (económico, político, jurídico, ético); 3) un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica, que el acto de corrupción sea legal o ilegal desde un punto de vista penal o administrativo, dependerá de cada sistema jurídico; 4) los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional; 5) los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción.”

Siguiendo esta idea, existe una relación estrecha entre sistema normativo y corrupción, de manera que los arreglos de corrupción existentes se estructuran a partir de diferentes sistemas de interacción por lo que su influencia no recae en una sola persona sino que depende de una red de corrupción que permita su funcionamiento, de manera que las políticas que se estructuran para combatir el problema deben tener amplio alcance jurisdiccional y consolidar la articulación de agencias de manera que incluso los pequeños espacios o nodos por los que prolifera la corrupción puedan ser tratados.

Ninguna de las dos acepciones debe considerarse como un supuesto o dogma en el combate a la corrupción, por lo que el reto recae en cómo acoplar variables de ambas perspectivas para atender el problema sin dejar de lado que las instituciones tomen en cuenta valores o personas y que la perspectiva cultural considere la articulación de organizaciones y al problema como una red de instituciones y personas.

Si bien considerar la complejidad de la corrupción bajo dos perspectivas facilita el abordaje del problema, en la realidad estos principios difícilmente podrían superar su naturaleza descriptiva para convertirse en variables explicativas en las que la diferencia entre problema institucional y cultural es difusa. Si bien lo cultural alude a valores, éstos son parte de las instituciones -formales e informales- en tanto modifican las interacciones entre múltiples individuos lo cual da pie a la creación de redes de corrupción y, en

consecuencia, el objetivo de desarticular redes desde una perspectiva institucional implica no solo la aplicación de sanciones por los actos de corrupción cometidos, también se necesita configurar los incentivos y filtros institucionales de manera que modifiquen los valores compartidos por los miembros de una red de corrupción, con el fin de debilitarla y desmantelarla.

En este sentido, el diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción se orienta hacia la definición del problema como institucional, por lo que la finalidad de crear una comisión o sistema responde a la multicausalidad del problema de la corrupción, así como a los múltiples espacios donde se desarrolla como una actividad en red.

En este sentido, es importante tener claridad sobre la definición del problema, ya que quien identifica primeramente un problema define los términos iniciales en los que será debatido e incorporado a la agenda pública y posteriormente a la agenda de gobierno, la cual se convierte en un espacio de conflicto, deliberación y aproximación a las alternativas de solución en torno a los problemas públicos.

2.4 Inserción a la agenda de gobierno

La forma en que se incorporó el combate a la corrupción en la agenda de gobierno se produjo el día 2 de diciembre de 2012, un día después a la toma de posesión del presidente entrante en ese momento, Enrique Peña Nieto, se presentó un documento denominado “El Pacto por México” el cual se estructuró a través de tres ejes: el fortalecimiento del Estado Mexicano; la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y evaluación de políticas públicas. Estos tres ejes se desplegaron a través de cinco acuerdos: 1. Sociedad de derechos y libertades; 2. Crecimiento económico, empleo y competitividad; 3. Seguridad y justicia; 4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción¹⁶; 5. Gobernabilidad democrática.

Desde luego, fue en el punto 4 donde se definieron las bases de lo que sería la reforma en materia de combate a la corrupción, la cual incluía la creación de un sistema

¹⁶ Particularmente se establecieron dos compromisos: “Compromiso 85: Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción” y “Compromiso 86: Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción.”

encabezado por la Comisión Nacional Anticorrupción como “un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos” (PND 2013) y su replicación en todas las entidades federativas.

En consecuencia, durante la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, se presentaron tres iniciativas de diferentes grupos parlamentarios y miembros de la sociedad civil, con la finalidad de contar con diferentes alternativas para la creación de una institución especializada en el combate a la corrupción.

2.5 Formulación

Las iniciativas de reforma presentadas para combatir la corrupción se presentaron en el Senado de la República por parte de tres grupos parlamentarios: Partido de la Revolución Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN). De acuerdo con Salazar (2017: 92-93):

- “La propuesta del PRI-PVEM, consistía en armonizar la legislación en materia responsabilidades de los servidores públicos, crear un órgano autónomo anticorrupción y un órgano colegiado de ética pública responsable de coordinar a las instancias encargadas de combatir la corrupción.
- La propuesta del PRD, se enfocó en la etapa de sanción de los actos de corrupción, ya que proponían una Agencia de Combate a la Corrupción que tendría atribuciones de investigación y acción penal. En materia de responsabilidades administrativas, se propuso crear un Tribunal para desarrollar el procedimiento administrativo sancionador y un Consejo Ciudadano para evaluar la actuación de la Agencia.
- El PAN por su parte, presentó una iniciativa centrada en la coordinación de distintos órganos de gobierno que diera pie a la creación de un Sistema Nacional de combate a la corrupción, así como a crear una Comisión Nacional de Combate a la Corrupción para fiscalizar los recursos públicos y a la conformación de una Fiscalía Especializada para investigar y perseguir delitos de corrupción, pero no fue clara su proposición en cuanto a responsabilidades administrativas de los servidores públicos.”

Cuadro 3. Iniciativas de los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores para reformar la Constitución en materia de combate a la corrupción

PRI 15 de noviembre de 2012	PRD 20 de noviembre de 2012	PAN 4 de abril de 2013
<ul style="list-style-type: none"> • Facultar al Congreso para expedir leyes en la materia. • Crear la Comisión Nacional Anticorrupción con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios • Crear el Consejo Nacional de Ética Pública • Los Estados deberán establecer sus propias comisiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción con autonomía constitucional. • Fortalecer al SNF y crear el Tribunal General de Responsabilidades Financieras • Crear un Consejo Consultivo Ciudadano como un órgano que revise la actuación de la Agencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción. • Expedir la Ley General de Combate a la Corrupción • Crear la Fiscalía General de Combate a la Corrupción • Crear la Comisión Nacional de Combate a la Corrupción • Preveé órganos autónomos espejo en las entidades federativas

Fuente: Salazar, J. (2017) *Hacia la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción*, Ciudad de México: UNAM, p. 93.

En general, las propuestas de los diferentes grupos parlamentarios se orientaban hacia la creación de agencias o comisiones únicas con autonomía constitucional centrados más en el proceso de investigación y sanción de responsabilidades penales y administrativas de actos de corrupción, pero no consideraban el fortalecimiento de mecanismos de prevención o detección, por lo que las propuestas aún eran muy débiles para la magnitud de un problema en el que se tenía que apostar a la articulación, fortalecimiento y robustecimiento de las instituciones encargadas de combatir la corrupción.

2.5.1 Comisión Nacional Anticorrupción

La alternativa de crear una Comisión Nacional Anticorrupción ubicaba el problema público en que la corrupción “es consecuencia de un sistema de controles ineficaces.” (Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista, 2012). La concepción que se tenía de la Comisión Nacional Anticorrupción es que ésta fuera un órgano de carácter estrictamente técnico y profesional, con autonomía constitucional y con

amplias capacidades de coordinación para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, no obstante, su diseño contaba con dos restricciones: la primera es que se limitaban las sanciones en responsabilidades de tipo administrativo, pero no penal, lo cual significaría que dispondría de recursos para su operación sin garantizar sanciones efectivas. Para superar esta limitante era necesario reformar la otrora Procuraduría General de la República para transferir facultades de investigación propias de ministerio público a la Comisión. La segunda, es que la figura ciudadana era reducida a un papel meramente consultivo, que dentro del Consejo Nacional por la Ética Pública era ampliamente rebasado por funcionarios gubernamentales, lo cual no aseguraba que su participación fuera vinculante y efectiva en el combate a la corrupción.

No obstante, durante el proceso de discusión se contó con la participación de varias organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacan Red por la Rendición de Cuentas, Transparencia Mexicana e Integralia Consultores, solo por mencionar algunas. La opinión de la mayoría de estas organizaciones se centro en la importancia de prevenir actos de corrupción, sin embargo, consideraron innecesario crear un órgano anticorrupción cuando ya existen instituciones que desempeñan estas funciones, pero de manera desarticulada.¹⁷

2.5.2 Sistema Nacional Anticorrupción

El 12 de diciembre de 2013, el Senado aprobó las reformas constitucionales que asegurarían que la Comisión Nacional Anticorrupción quedará avalada y lista para ser puesta en marcha.

En el paquete de reformas se definió que la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Combate a la Corrupción, aplicable a funcionarios de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), sería elaborada por la Cámara de Diputados. Asimismo, fue en esta instancia donde se definió que la Comisión debía de tener coordinación con las contralorías de las diferentes dependencias correspondientes, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). También, el Senado adicionó a este proyecto que cada entidad federativa debería de crear un órgano anticorrupción.

¹⁷ Las opiniones de los especialistas y actores involucrados están disponibles en el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción" (Senado de la República, 2013)

Sin embargo, en el marco de la publicación del Índice de Percepción de la Corrupción 2014 y después de la serie de escándalos periodísticos por la adquisición de bienes inmuebles -mejor conocido como el escándalo de la Casa Blanca- que implicaron conflicto de interés con Grupo Higa, por parte del presidente Peña y su esposa, así como del Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, las organizaciones de Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad anunciaron la puesta en marcha de las plataformas “Legislador transparente” y “Candidato transparente”, las cuales tenían como objetivo promover que todo representante popular y servidor público, así como los candidatos a cargos públicos del periodo electoral 2015 y 2016, hicieran públicas tres declaraciones: patrimonial, de intereses y fiscal.¹⁸

De esta forma, la participación ciudadana se convirtió en un componente obligado debido el ambiente de desconfianza por los sucesos de la Casa Blanca y con la creación de la Ley 3 de 3, organizaciones de la sociedad civil (como Red por la Rendición de Cuentas y Sociedad Civil Unida) académicos, aprovecharon la coyuntura para respaldar la iniciativa para crear un Sistema Nacional Anticorrupción en lugar de la Comisión Nacional.

En este sentido, la Cámara de Diputados daría entrada a la reforma constitucional el 4 de febrero del 2014, una vez que se reanudaron las sesiones ordinarias de dicha Legislatura. El 23 de febrero de 2015, fue turnado el proyecto de decreto en materia de combate a la corrupción a la Comisión de Puntos Constitucionales para aprobar el paquete de reformas, tomando en cuenta las iniciativas de los grupos parlamentarios del PAN, Partido del Trabajo (PT) y el PRD. Cabe destacar la propuesta del PAN en la que se alude a crear un mecanismo de rendición de cuentas horizontal, garantizar la división de poderes y la viligancia entre pares a través de un Sistema Nacional Anticorrupción.

Cuadro 4. Iniciativas de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados para reformar la Constitución en materia de combate a la corrupción

PT 19 de noviembre de 2014	PRD 25 de noviembre de 2014	PAN 4 de abril de 2013
<ul style="list-style-type: none"> • Crear un organismo autónomo de combate a la corrupción • Las instituciones de combate a la corrupción, fiscalización, control, transparencia y rendición de cuentas de los tres 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el desempeño de la ASF • Coordinar el SNA y el SNF • Fortalecer las facultades de los entes de fiscalización locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Propone crear el Sistema Nacional Anticorrupción. • Reproducción del sistema en la entidades federativas.

¹⁸ En octubre de 2015, tras la conclusión del periodo electoral y con el objetivo de facilitar la consulta de la información, Transparencia Mexicana y el IMCO integraron las dos plataformas existentes en una sola: www.3de3.mx. En el marco dichos acontecimientos, en febrero de 2016 organizaciones y académicos presentaron una propuesta para la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que contiene la iniciativa 3de3, junto con otras medidas.

<p>órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de combate a la corrupción y conformarán el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autonomía de los órganos internos de control 	<ul style="list-style-type: none"> • Facultar al Congreso para expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas. • Crear el Tribunal de Cuentas de la Federación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la SFP, ASF, FECC y el TFJA. • Facultar al Congreso para expedir la Ley General del SNA. • Instrumentar procedimiento de extinción de dominio
---	--	--

Fuente: Salazar, J. (2017) *Hacia la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción*, Ciudad de México: UNAM, p. 93.

El principal fundamento de crear un Sistema Nacional Anticorrupción era que el Sistema implicaría un conjunto de instituciones que con absoluta independencia se coordinarían entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, detección, control de la corrupción, promoción de la integridad y participación ciudadana de manera que

“es un sistema “horizontal”, en el cual el poder se dispersa, no existe un monopolio legal de ninguna institución y donde cada una de ellas es individualmente responsable. Es decir, un sistema de contrapesos diseñado para que todos los órganos de gobierno, en sus tres niveles, y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos [...] debido a que en México se ha realizado el ejercicio público a través de un sistema “vertical”, es decir, el ejercicio del poder y sus responsabilidades no se comparten de igual forma en todos los ámbitos de gobierno lo que ha resultado en un sistema ineficiente. Por lo tanto, el Sistema Nacional Anticorrupción pretende crear un esquema donde se impongan límites y se vigile a los servidores públicos y particulares, en su caso, estableciendo las bases necesarias para la exitosa coordinación de las instituciones responsables de la transparencia, fiscalización, rendición de cuentas, combate a la corrupción y a la ineficiencia administrativa.” (Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, 2015)

Posteriormente, el 3 de marzo de 2015, la Cámara de Senadores recibió la minuta con proyecto de decreto por parte de la Cámara de Diputados, turnandola a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, y de Estudios Legislativos para su análisis y dictamen, en el cual se argumentó que “no existe un ‘modelo institucional’ único ni predominante, puesto que éste obedece a la realidad de cada país, a las características del problema de la corrupción en el mismo y a su desarrollo institucional” (Senado de la República, 2015).

Cuadro 5. Similitudes y diferencias entre la Comisión Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional Anticorrupción.

	Comisión Nacional Anticorrupción	Sistema Nacional Anticorrupción
Variables constantes (Similitudes)	<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones y políticas de combate a la corrupción se acuerdan en un órgano colegiado • El combate a la corrupción no es campo de acción exclusivo del Poder Ejecutivo 	

Factores explicativos (Diferencias)	1. Tiene autonomía constitucional. 2. El problema de la corrupción se debe a controles ineficaces 3. Centraliza el combate a la corrupción en un esquema de comisión 4. El combate a la corrupción se enfoca en la sanción de actos de corrupción.	1. No tiene autonomía constitucional; parte del principio de interdependencia 2. El problema de la corrupción es sistémico y se debe a la proliferación de redes institucionales de corrupción 3. Descentraliza el combate a la corrupción a través de la coordinación entre instituciones 4. El combate a la corrupción se estructura a través de tres procesos: prevención, detección y sanción.
Fenómeno	No hay un componente ciudadano en el combate a la corrupción	Sí hay un componente ciudadano en el combate a la corrupción

Fuente: elaboración propia.

Esto dio como resultado que el 27 de mayo de 2015, se publicará en el Diario Oficial de la Federación el paquete de reformas, adiciones o derogaciones a 14 artículos Constitucionales que sentarían las bases para el combate a la corrupción.

Cuadro 6. Consideraciones generales derivadas de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción

Artículos modificados	Reforma
28, 41 y 74 fracción VII	Los titulares de los Órganos de Control Interno de los organismos constitucionalmente autónomos serán designados por la Cámara de Diputados.
73, fracciones XXIV y XXIX-H	El Congreso de la Unión expedirá las leyes que organicen y faculten a la Auditoría Superior de la Federación, el Sistema Nacional Anticorrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
76, fracción II	El Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal.
79	La Auditoría Superior de la Federación se reconoce como autoridad y se fortalecen sus atribuciones.
113	Se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, se establece su organización y principales atribuciones.
108-114	El Título IV constitucional cambia de nomenclatura a "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado".

Fuente: Salazar, J. (2017) *Hacia la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción*, Ciudad de México: UNAM, p. 99.

Estos cambios constitucionales dieron como resultado los siguientes puntos:

- Obligación de todos los servidores públicos de presentar la declaración patrimonial y de intereses.

- Los particulares que se involucren en actos de corrupción también serán acreedores a sanciones.
- Se definen tipos de sanciones administrativas de acuerdo con el daño o perjuicio realizado.
- Se estableció la diferencia entre faltas graves y faltas no graves.
- Se crea una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

De esta manera, el diseño institucional estructurado a partir de un sistema se orienta bajo la premisa de poder articular a las instituciones encargadas de combatir la corrupción con un amplio alcance y de manera homogénea a nivel nacional, no solo federal.

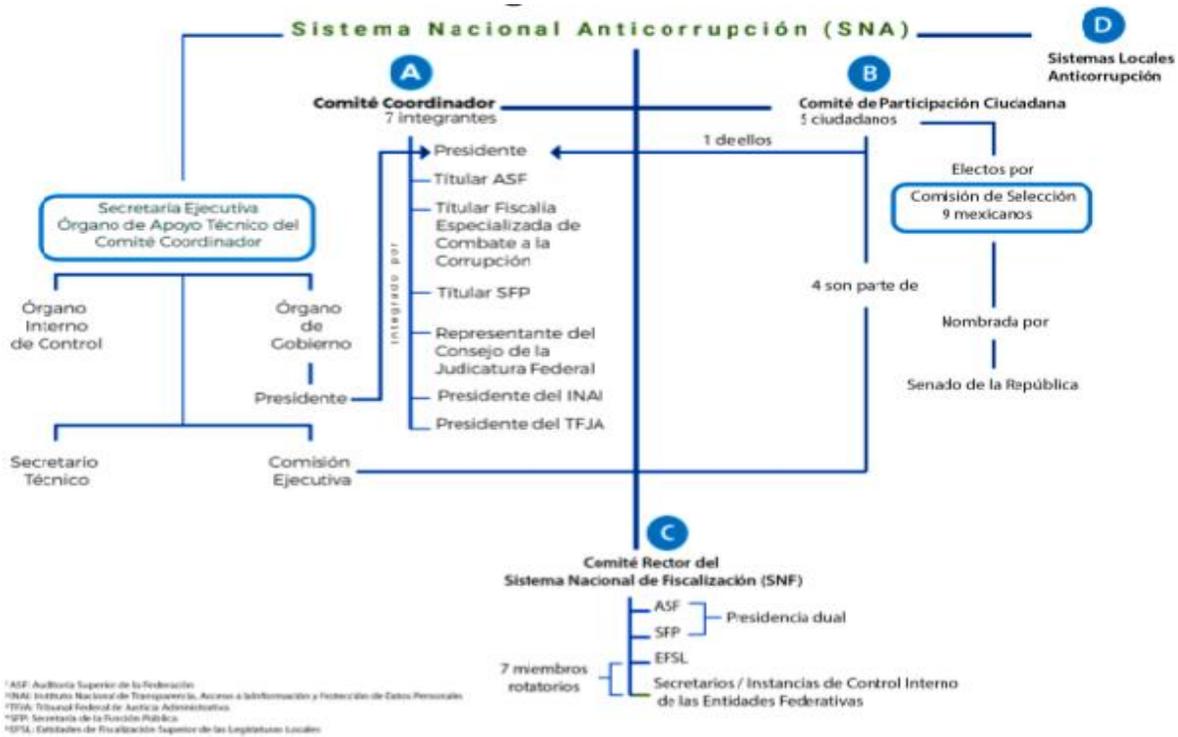
2.6 Diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción

El diseño del SNA funge como una medida prescriptiva que coordina la conducta de los sujetos obligados a cumplirlo y es resultado de un amplio proceso de reformas legales y creación de instituciones que debe ser analizado detenidamente, para entender su naturaleza y el papel de la idea de coordinación en la estructura y procesos del SNA.

Su concepción implicó un amplio proceso de reforma y creación de diversas leyes, siendo siete en total: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Nueva), Ley General de Responsabilidades Administrativas (Nueva), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Nueva), Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (Nueva), Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Reformada), Código Penal Federal (Reformado) y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Reformada) (Diario Oficial de la Federación, 2013) (Véase Anexo 2).

El marco legal mencionado en el párrafo anterior da forma a la composición del SNA, el cual se integra por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana (en adelante CPC), el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (en adelante CRSNF) y los Sistemas Locales Anticorrupción (en adelante SLA). Asimismo, cuenta con una Secretaría Ejecutiva (en adelante SESNA) y una Comisión Ejecutiva (en adelante CESNA).

Figura 7. Composición del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS), 2016.

2.6.1 Comité Coordinador del SNA.

Con base en el artículo 113, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), se establece la organización del Comité Coordinador, que tendrá como funciones el diseñar políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, así como la prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019). Se compone del Comité de Participación Ciudadana, el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y el Presidente del Tribunal Federal de

Justicia Administrativa (para conocer a detalle su participación dentro y fuera del Sistema véase el Anexo 4).

Cuadro 7. Características de las instituciones que forman parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Institución	Personalidad jurídica	Poder de gobierno al que pertenece	Fundamento legal
Comité de Participación Ciudadana	No aplica	No aplica	Capítulo III de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
Auditoría Superior de la Federación	Órgano técnico de fiscalización con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.	Poder Legislativo	Artículo 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
Secretaría de la Función Pública	Dependencia centralizada	Poder Ejecutivo	Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	Órgano de función fiscal	Dependiente de la Fiscalía General de la República que es un organismo constitucional autónomo	Artículos 11, 14, 29 y Vigésimo segundo transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República
Consejo de la Judicatura Federal	Órgano con autonomía técnica y de gestión.	Poder Judicial	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales	Organismo Constitucional Autónomo	Organismo Constitucional Autónomo	Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena	Poder Ejecutivo	Artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Fuente: elaboración propia.

Es importante precisar que no todas las dependencias públicas inmersas en la instancia son pertenecientes a un solo Poder de gobierno: la Auditoría Superior de la Federación cuenta con autonomía técnica y de gestión, sin embargo, la ASF se encuentra

subordinada a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. La Secretaría de la Función Pública depende del Poder Ejecutivo, al igual que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena). El Consejo de la Judicatura Federal depende del Poder Judicial, mientras que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el único órgano con autonomía plena, al igual que la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, la cual se encuentra subordinada a la Fiscalía General de la República, la cual tiene autonomía constitucional.

2.6.2 Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tiene su sede en la Ciudad de México. Cuenta con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines. Esta funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y es responsable de brindar los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones. (Sistema Nacional Anticorrupción, 2020)

Está encargada de materializar las funciones del Comité Coordinador. La SESNA gestiona la nueva Plataforma Digital Nacional, conformada por las declaraciones patrimonial y de intereses que incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional; designa al Secretario Técnico del Sistema a través de su órgano de gobierno; administra el Sistema de los Servidores Públicos que intervengan en Procedimientos de Contrataciones Públicas; el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados; el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción y el Sistema de Información y Comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.

2.6.3 Comisión Ejecutiva

Se compone del Secretario Técnico y los miembros del CPC, exceptuando al presidente del SNA. Entre sus labores tiene las de elaborar propuestas de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos; las bases y principios

para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; los mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales, entre otros. El papel de la Comisión Ejecutiva es propositivo, por lo que sus insumos se someten a la aprobación del Comité Coordinador del SNA.

2.6.4 Comité de Participación Ciudadana

El CPC se compone de 5 miembros y es una figura de aspecto novedoso dentro de la política de combate a la corrupción, donde la sociedad civil funge como participante directo en el SNA, esto como contrapeso, con el propósito de evitar el abuso del poder, supervisar la labor institucional del SNA y conectar a la ciudadanía en el proceso de elaboración de políticas y acciones para el combate a la corrupción. Se integra por ciudadanos que son elegidos en el Senado a partir de propuestas de universidades y de la sociedad civil.

Los trabajos del Comité de Participación Ciudadana no se presentan directamente al Comité Coordinador, sino a la Comisión Ejecutiva del Sistema, la cual se compone del Secretario Técnico y los miembros del CPC, exceptuando al miembro que funja como presidente del SNA. En este sentido, con base en el artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, destacan las siguientes atribuciones del CPC:

- Participar en la Comisión Ejecutiva
- Acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Nacional
- Elaborar, a través de la Comisión Ejecutiva proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;
- Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno

2.6.5 Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización

El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) se compone de 1) la Auditoría Superior de la Federación; 2) de la Secretaría de la Función Pública; 3) de las entidades de fiscalización superiores locales y 4) Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Es presidido de manera dual por el auditor Superior de la Federación y la persona titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para este cargo.

Es responsable de diseñar, aprobar y promocionar las políticas integrales en materia de fiscalización; instrumentar los mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema e; implementar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generan las instituciones competentes en la materia y la homologación de los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización entre las diversas entidades federativas (Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

2.6.6 Sistemas Locales Anticorrupción

El diseño y la idea de coordinación es replicado a nivel estatal en donde se “establecerán sistemas locales anticorrupción (SLA) con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción” (Cámara de Diputados, 2019: artículo 113).

Los SLA de los estados de la República, deberán tener una integración y atribuciones equivalentes a las del SNA. Además, es de suma importancia generar esquemas de acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones; emitir recomendaciones, políticas públicas e informes; contar con atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan. (Cámara de Diputados, 2016: artículo 36) Dichas bases deben encaminarse por la coordinación y la cooperación para fortalecer las atribuciones de los órganos colegiados que rigen a los SLA, propiciando canales adecuados de comunicación replicando adecuadamente en los estados el sistema nacional.

A partir de la reforma constitucional de mayo de 2015, cada uno de los 32 congresos locales del país tenía la obligación de realizar reformas constitucionales similares para crear los SLA. Al día de hoy ésta es la única modificación que ha sido realizada por las 32 entidades federativas con éxito.

Posteriormente, con la publicación de la Ley General del Sistema en julio de 2016, se sentaron las bases para el funcionamiento de los SLA. Durante 2017, 27 de las 32 entidades publicaron la ley de sus SLA. Sobresalen los casos de Nayarit, Puebla y Chiapas, que aprobaron sus leyes estatales en 2016. Tlaxcala fue la última entidad en publicar una

primera versión de la ley de su Sistema Estatal, en abril de 2018 (Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

Asimismo, todas las entidades han logrado armonizar sus legislaciones en materia de combate a la corrupción, salvo el caso de la Ciudad de México que no cuenta con una Ley Orgánica de la Fiscalía y Nuevo León que no ha aprobado una ley de fiscalización y rendición de cuentas.

En cuanto a la conformación de sus instancias encargadas de combatir la corrupción, han tenido asimetrías institucionales y temporales ya que la instalación de sus SLA no ha sido homogénea. Actualmente es preocupante el caso de la Ciudad de México ya que no cuenta con: Comisión de Selección, Comité de Participación Ciudadana, Fiscal especializado, Comité Coordinador, ni Secretaría Ejecutiva.

Tabla 2. Seguimiento de la conformación de instancias de los SLA

No.	Entidad	Comisión de Selección	Comité de Participación Ciudadana	Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción	Magistrados en responsabilidades administrativas	Comité Coordinador	Secretaría Ejecutiva	# Total de Intancias nombradas en los Estados
1	Aguascalientes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
2	Baja California	✓	✓	☒	✓	✓	✓	5
3	Baja California Sur	✓	✓	☒	✓	✓	✓	5
4	Campeche	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
5	Chiapas	✓	✓	✓	✓	☒	☒	4
6	Chihuahua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
7	Coahuila	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
8	Colima	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
9	Ciudad de México	☒	☒	☒	✓	☒	☒	1
10	Durango	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
11	Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
12	Guerrero	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
13	Hidalgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
14	Jalisco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
15	Estado de México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
16	Michoacán	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
17	Morelos	✓	✓	✓	✓	✓	☒	5
18	Nayarit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
19	Nuevo León	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
20	Oaxaca	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
21	Puebla	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
22	Querétaro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
23	Quintana Roo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
24	San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	✓	☒	5
25	Sinaloa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
26	Sonora	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
27	Tabasco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
28	Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
29	Tlaxcala	N/A	✓	✓	✓	✓	✓	6
30	Veracruz	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
31	Yucatán	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
32	Zacatecas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
Total de Edos. que tienen la instancia:		31	31	29	32	30	28	181

Nombrada
✓

No nombrada
☒

Fuente: Sistema Nacional Anticorrupción. (1 de Mayo de 2020). Seguimiento a Sistemas Locales Anticorrupción en las entidades federativas. Obtenido de Sistema Nacional Anticorrupción: <https://sna.org.mx/sistemaslocales/>

Es importante considerar que los SLA encargados de combatir la corrupción, se coordinan con el SNA siguiendo un modelo de autoridad coordinada (Wright, 1997), en el que los órdenes federal y estatal se encuentran al mismo nivel con funciones bien

delimitadas y el orden municipal subordinado al estatal, sin embargo, este modelo corre el riesgo de oscilar entre esquema débil de distribución de competencias y una centralización excesiva que no considera las asimetrías y capacidades institucionales de los estados para implementar procesos de prevención, detección y sanción de actos de corrupción, a pesar de generar un proceso de armonización entre leyes locales y la ley general.

El problema al que se enfrentan los SLA recae en un problema propio del diseño federal ya que cuando una instancia estatal se enfrenta simultáneamente a las directrices (a veces contradictorias) de una dependencia federal y de la legislatura estatal, se ve obligada, en razón de su supervivencia como institución, a ofrecer lealtad a la autoridad que mayor capacidad tiene de afectar sus intereses y que en casi todos los casos es la legislatura estatal (Sabatier & Mazmanian, 1981: 353), lo cual explica que el alcance general de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción encuentre obstáculos tan variados y complejos entre diferentes entidades federativas.

2.7 Coordinación como eje transversal en el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción

La estructura horizontal del SNA reconoce un grado de autonomía de las instituciones involucradas, pero que a la vez necesitan de una relación de interdependencia con la finalidad de asegurar un intercambio efectivo de recursos, conocimientos y evidencias para la prevención, detección y sanción de actos de corrupción. En este sentido,

“El Sistema Nacional Anticorrupción establece una estructura horizontal cuyas partes funcionan como contrapesos entre sí. Son órganos y mecanismos de coordinación que traerán como beneficio inmediato la instrumentación de políticas públicas y procedimientos para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, además de la fiscalización y control de los recursos públicos...” (Betanzos, 2017: 60)

El diseño institucional del SNA al basarse en una idea de horizontalidad requiere de bases y mecanismos de coordinación para su funcionamiento. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece en diversos artículos (Artículo 1; Artículo 2 fracción I, IV, V; Artículo 6; Artículo 9, fracciones II, VII, X, XIV; Artículo 21, fracción VII, inciso a; Artículo 31, fracciones V y VIII) que el Comité Coordinador tiene las facultades de establecer bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes; determinar e instrumentar los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; establecer mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales anticorrupción y El establecimiento de mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales anticorrupción.

Asimismo, el diseño institucional del SNA considera que la Comisión Ejecutiva podrá proponer al Comité Coordinador proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos y mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales.

En este sentido, lo verdaderamente complejo en torno a consolidar las bases de coordinación del SNA radica en ¿Cómo coordinar a diversos actores para diseñar políticas públicas de combate a la corrupción? y ¿Qué mecanismos e incentivos existen para diseñar, implementar y coordinar políticas e instrumentos para combatir la corrupción?

Por lo tanto, es importante estudiar estas dos instancias del SNA para analizar si realmente existen dichos mecanismos de coordinación y, de existir, qué tanto inciden en la implementación del Sistema y la creación de instrumentos de política pública para combatir la corrupción. Si bien el tener bases y mecanismos de coordinación no asegura en sí un buen funcionamiento, la realidad es que pueden brindar una ruta más clara para diseñar políticas, abordar casos de corrupción y garantizar un combate efectivo a este problema, lo cual será mejor abordado en el siguiente capítulo.

Capítulo 3. La coordinación de políticas dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.

El SNA funciona como una instancia guiada por el concepto de coordinación en diferentes niveles y escalas dentro de su estructura, pasando por una coordinación interinstitucional entre los miembros del Comité Coordinador, hasta un esquema de coordinación intergubernamental al tratarse de sus vínculos con las diferentes entidades federativas del país. Incluso, se puede hablar de una metacoordinación cuando se alude al papel del Sistema Nacional de Fiscalización dentro del SNA. Si bien en todos estos espacios se puede apreciar la labor de articular acciones y políticas en la materia de combate en la corrupción, es de especial atención el papel de dos instancias: El Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva del SNA.

El Comité Coordinador destaca por ser el órgano rector del SNA, ya que dentro de este se deciden las grandes acciones de política pública para combatir la corrupción y es el encargado de definir la coordinación del SNA en tres aspectos: la coordinación entre los miembros que lo componen, la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción y con los Sistemas Locales Anticorrupción. En este sentido, al ser el decisor de los mecanismos de articulación del sistema, su labor se impacta a lo largo de todas las estructuras y organizaciones a nivel nacional.

Por otra parte, la Comisión Ejecutiva del SNA, es el espacio en el que los miembros del Comité de Participación Ciudadana pueden desarrollar propuestas de política pública basadas en evidencia con el respaldo del Secretario Técnico del SNA, de manera que no solo se trata de un espacio de coproducción institucional, sino de una arena previa en la que los insumos y productos elaborados pasan a ser discutidos por el Comité Coordinador y, en su caso, aprobados, de manera que la Comisión Ejecutiva es una arena previa en la generación de mecanismos de coordinación e insumos para diseñar políticas anticorrupción.

Considerando las dos instancias mencionadas, el diseño institucional del SNA se basa en una idea de horizontalidad e institucionalización de la participación ciudadana para que incida a través de mecanismos deliberativos de participación. No obstante, un planteamiento importante es considerar si dicho diseño es adecuado para definir e implementar políticas y bases de coordinación. O, por otra parte, si las brechas de implementación se deben a la falta de voluntad y capacidades de los miembros que

componen la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador lo cual se refleja en un avance lento, generando un panorama con obstáculos en el que el diseño de políticas e instrumentos anticorrupción no es el esperado por parte de los ciudadanos.

En consecuencia, la falta de instrumentos o mecanismos para la coordinación implica problemas de articulación, que la rendición de cuentas hacia las instituciones del SNA sea confusa y que los objetivos a alcanzar no sean entendidos o compartidos por los actores que participan.

De acuerdo con Harguindeguy (2015) los instrumentos seleccionados o diseñados deben ser compatibles con el entorno institucional en el que se implementaran, considerando que elección suele ser realizada bajo presión debido a los grupos de interés insertos en el desarrollo de la institución y de las políticas. Por otra parte, Howlett (2005) argumenta que los instrumentos dependen del cambio que buscan realizar ya que hay herramientas sustantivas las cuales se diseñan para alterar la prestación de bienes y servicios brindados a la sociedad y, por otro lado, las herramientas procedimentales, las cuales se destinan a alterar el proceso de las políticas, más que su esencia.

Cuadro 8. Técnicas de cooperación y coordinación

Técnicas de cooperación	Técnicas de coordinación	
Instrumental	Normativas	Ejecutivas
Convenios de colaboración Planes y programas conjuntos Consultas Informes (no vinculantes)	Instrucciones Planes Fijación de normas básicas	Órganos de coordinación Procedimientos conjuntos Informes vinculantes Imposición de deberes y cargas Suspensión de actos Subrogación (especialmente en el ámbito municipal)

Fuente: Jiménez, M. (2016). *Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano*. En D. Cienfuegos, & M. López, "Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Tomo I Derecho administrativo" Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 169-171.

Particularmente para el caso de la coordinación, el Cuadro 8 enlista los instrumentos usados para generar esquemas de cooperación y coordinación considerando el sistema federal mexicano. Es interesante remarcar que la lógica de la cooperación implica un trato de igualdad entre organizaciones u órdenes de gobierno. Mientras que la coordinación requiere de un plano de desigualdad en el que las decisiones se puedan hacer cumplir en un sentido vertical, por lo que no es inesperado encontrar instrumentos normativos como instrucciones o fijación de normas las cuales prescriben un escenario bajo el cual los actores tendrán que acatar ciertas reglas, así como la imposición de deberes y cargas como

un instrumento ejecutivo, priorizando la obligatoriedad de los instrumentos de coordinación más que el consenso y la adecuación para las diferentes instancias que habrán de implementar diferentes lineamientos.

La naturaleza de la elección de instrumentos de coordinación incide de manera notable en el desarrollo de las actividades del Comité Coordinador y de la Comisión Ejecutiva, ya que, en un plano de lógica horizontal, la elección y aplicación adecuada de instrumentos podría generar una gobernanza institucional, bajo la cual existan recursos, disposición y voluntad de trabajar de manera deliberativa y coordinada.

Siguiendo a May (2018:153), “dado que muchas políticas públicas establecen una superposición de autoridades y responsabilidades de implementación, la gobernanza compartida es la norma más que la excepción”, por lo que la gobernanza aparece como un mecanismo que puede coadyuvar a la consolidación de esquemas de coordinación en los que la toma de decisiones horizontales implica un conocimiento y compromiso de parte de los actores involucrados en el sistema.

Esto da como consecuencia la creación de un modelo de “autoridad dispersa de colaboración” (May, 2018: 153) que implica la toma de decisiones y el poder de generar cambios en el combate a la corrupción sea una tarea ubicada en diferentes nodos o centros, sin embargo, “los conflictos de implementación pueden surgir a partir de la gobernanza compartida y la autoridad dispersa de colaboración, pero se pueden reducir mediante los diseños de políticas públicas a través de “modelos comunicativos” de la implementación.” (May, 2018: 153) Por lo que el principal reto o primer paso a considerar debe ser, la comunicación y la interacción entre organizaciones puesto que ese primer paso permitiría intercambiar experiencias, conocer deficiencias y construir mecanismos conjuntos de solución para reducir asimetrías y superar incapacidades dentro y entre las instituciones que conforman el SNA.

Por lo tanto, es necesario analizar el funcionamiento del Comité Coordinador y de la Comisión Ejecutiva para entender el papel de los instrumentos de coordinación que emplean y si estos se traducen en políticas coordinadas la cual se refleja en los instrumentos generados para combatir la corrupción.

3.1 Metodología y operacionalización de variables

Con la finalidad de comprobar la hipótesis planteada al inicio de esta investigación, se realizará un análisis de la coordinación dentro de la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador del SNA operacionalizando las siguientes variables: 1) Coordinación normativa, 2) Coordinación operativa, 3) Instrumentos y políticas acordadas y 4) nivel de coordinación.

Cuadro 9. Variables de estudio

Variable	Definición	Nivel de medición	Operacionalización
Coordinación normativa	Conjunto de reuniones, discusiones y acuerdos para diseñar políticas, bases y procedimientos en conjunto, entre los miembros del Comité Coordinador y de la Comisión Ejecutiva del SNA.	Cualitativa nominal	Reunión a) Reunión b) Reunión c)
Instrumentos y políticas acordadas	Conjunto de programas, lineamientos, herramientas, planes, acuerdos, etc. que surgen como resultado de las sesiones y labores de coordinación dentro del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva del SNA.	Cualitativa nominal	Instrumento a) Instrumento b) Instrumento c)
Coordinación operativa	Conjunto de casos, políticas, bases y procedimientos implementados bajo esquemas de coordinación para combatir la corrupción.	Cualitativa nominal	Caso 1 Caso 2 Caso 3
Nivel de coordinación	Escala que permite medir si hay presencia o no de ejercicios de coordinación en diferentes niveles (Interacción, Cooperación, Colaboración y Coordinación) y dimensiones dentro del Comité Coordinador y la Comisión Ejecutiva del SNA.	Cualitativa dicotómica Cualitativa ordinal	Existe – 1 No existe – 0 Interacción – 1 Cooperación – 2 Colaboración – 3 Coordinación – 4

Fuente: elaboración propia.

Como primer paso se busca analizar la variable coordinación normativa, ubicando los diferentes instrumentos y bases de coordinación que guían las funciones de ambas instancias. Posteriormente se analizarán las actas, versiones estenográficas e insumos generados de las sesiones del Comité Coordinador y de la Comisión Ejecutiva -las cuales suman un total de 26 reuniones- destacando los asuntos más polémicos que se abordaron en las sesiones de ambas instancias para comprender como se desarrolla la coordinación en términos operativos y si ésta se traduce en políticas e instrumentos coordinados para combatir la corrupción.

Para ello se definieron como objetos de análisis la siguiente información: 1) Número de sesión, 2) Fecha en la que se desarrolló, 3) Tipo de reunión, 4) Orden del día, 5) Asistentes, 6) Instrumentos de coordinación, 7) Acuerdos e 8) Políticas coordinadas acordadas (véase Anexo 6 y Anexo 7).

Posteriormente, para medir el nivel de coordinación, se considerará el desarrollo de las sesiones del Comité Coordinador y los instrumentos generados, de manera que, usando la escala de coordinación de Navarro (2013), se pueda ubicar si hubo presencia o no de alguna de las dimensiones de los diferentes niveles de coordinación con lo desarrollado por el Comité Coordinador.

3.2 Coordinación normativa

La coordinación normativa es el conjunto de reuniones, discusiones y acuerdos para diseñar políticas, bases y procedimientos en conjunto, entre los miembros del Comité Coordinador y de la Comisión Ejecutiva del SNA. Adecuando la clasificación de Jiménez (2016), se pueden ubicar tres mecanismos de coordinación: el Instrumental en la cual destacan los planes y programas de trabajo conjuntos como los Programas Anuales de Trabajo; el Normativo que se refiere a planes, instrucciones y normas básicas y el Ejecutivo, que alude a las cuestiones operativas como la instalación de instancias de coordinación y procedimientos conjuntos.

En términos normativos, la composición y funcionamiento de la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador se fundamenta en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción y, de manera particular, los “Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020) y los “Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

En el caso del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, en su artículo 29, fracciones I, II y VII se establece que la Dirección General de Vinculación Interinstitucional será la encargada de proponer e impulsar bases de coordinación y dar seguimiento a convenios, foros y actividades entre la SESNA y miembros del SNA, así como determinar e instrumentar bases de coordinación con las entidades de

fiscalización. Por otra parte, en su capítulo IV define la composición y atribuciones de la Comisión Ejecutiva en materia de definición de mecanismos de coordinación.

De manera más específica, los Lineamientos de la Comisión Ejecutiva, señalan que la Comisión tendrá reuniones ordinarias y extraordinarias las cuales se celebrarán cada martes de la segunda semana de los meses marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. Las sesiones extraordinarias se convocarán a petición del Secretario Técnico de la Comisión Ejecutiva o de al menos dos de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

Asimismo, se define que el Secretario Técnico de la SESNA funge como presidente de dicha Comisión y que éste tiene la facultad de nombrar a un Secretario de Actas el cual coadyuvará a regular las sesiones, emitir las convocatorias de estas y dar seguimiento y resguardo a los acuerdos y documentación generada por la Comisión Ejecutiva, los cuales servirán de insumo para los trabajos del Comité Coordinador.

En cuanto a la toma de decisiones, los lineamientos definen tres tipos de voto: concurrente, el cual es un posicionamiento verbal y por escrito que puede expresar un integrante de la Comisión Ejecutiva cuando comparta el sentido del acuerdo, decisión o resolución tomado por la mayoría de los integrantes de la citada Comisión, pero esté en desacuerdo con la parte argumentativa que motiva la determinación; disidente o particular en el cual se puede expresar de manera oral o escrita el posicionamiento de un integrante de la Comisión Ejecutiva cuando disienta con la totalidad del acuerdo, decisión o resolución adoptado por la mayoría de los integrantes de la enunciada Comisión y voto de calidad, el cual es un posicionamiento del Secretario Técnico para resolver, en caso de empate, una votación entre los integrantes de la Comisión Ejecutiva.

Respecto a los lineamientos para las sesiones del Comité Coordinador, en estos se establece que habrá reuniones ordinarias las cuales se celebraran cada tres meses y extraordinarias, las cuales se convocan a petición del Presidente del Comité Coordinador o de la mayoría de sus integrantes. Para su funcionamiento, el Secretario Técnico de la SESNA fungirá como secretario del Comité, colaborando en el desahogo de temas y resguardando y dando seguimiento a los acuerdos e instrumentos generados en las sesiones.

La manera de tomar decisiones funciona de la misma forma que en la Comisión Ejecutiva a través de la emisión de votos concurrentes, particulares o de calidad. Lo importante de estos lineamientos, es que establecen en su capítulo V que el Comité Coordinador podrá emitir recomendaciones públicas no vinculantes a las autoridades

respectivas con el fin de fortalecer la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno para mejorar los procesos, organización, normas, acciones u omisiones de los entes públicos.

Cuadro 10. Mecanismos de coordinación generados por la Comisión Ejecutiva

Comisión Ejecutiva de la SESNA		
Mecanismos de coordinación		
Instrumentales	Normativos	Ejecutivos
1. Programa Anual de Trabajo de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 2018 (en el que se establecen los primeros pasos para sentar la coordinación del SNA). Aprobado el 05/06/2018 2. Emisión de exhortos a las autoridades integrantes del Comité Coordinador	1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 2. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 3. Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	1. Instalación del Comité Ejecutivo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Fuente: elaboración propia con base en Jiménez, M. (2016). Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano. En D. Cienfuegos, & M. López, "Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Tomo I Derecho administrativo" Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 169-171.

Cuadro 11. Mecanismos de coordinación generados por el Comité Coordinador

Comité Coordinador del SNA		
Mecanismos de coordinación		
Instrumentales	Normativos	Ejecutivos
1. Calendarios de sesiones ordinarias 2. Programas Anuales de Trabajo 3. Informes no vinculantes	1. Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 3. Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. <i>Aprobados el 17/10/2017</i> 4. Reglas de coordinación entre los diversos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción. <i>En proceso de elaboración desde el 05/11/2019</i>	1. Instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2. Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos de atención prioritaria, a fin de coordinar a los entes públicos involucrados. <i>Aprobados el 13/09/2018</i> 3. Invitación al titular de la Unidad de Inteligencia Financiera para participar en las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, con voz, pero sin voto, cuando así lo determine en cada caso el mismo Comité. <i>Aprobado el 09/07/2019</i>

Fuente: elaboración propia con base en Jiménez, M. (2016). Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano. En D. Cienfuegos, & M. López, "Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Tomo I Derecho administrativo" Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 169-171.

La importancia de los instrumentos de coordinación dentro de ambos órganos colegiados es fundamental para su funcionamiento ya que guían y orientan la forma en la que se toman decisiones y establecen una rutina de actividades para evitar la fragmentación entre acciones institucionales y lograr su continuidad.

Particularmente, los instrumentos de coordinación del Comité Coordinador son más amplios y desarrollados, entre los cuales destacan los “Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos de atención prioritaria, a fin de coordinar a los entes públicos involucrados” y la elaboración de “Reglas de coordinación entre los diversos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción”.

Los Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos de atención prioritaria, a fin de coordinar a los entes públicos involucrados (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2019) son una herramienta novedosa ya que definen qué tipo de casos pueden ser atraídos para ser tratados por el Comité Coordinador, estableciendo que estos deben contar con alguno de los siguientes criterios: i) Tener impacto mediático; ii) Que impliquen una afectación económica y iii) Que tengan un impacto social. Asimismo, deberán ser presentados por algún miembro del Comité al menos diez días hábiles previos a la sesión ordinaria y se deberán entregar por conducto de la SESNA, la cual elaborará un dictamen para definir si cumple con los criterios de viabilidad y requisitos mínimos del caso como nombre, fecha y descripción de los hechos de corrupción.

3.3 Instrumentos y políticas acordadas

El problema con el combate a la corrupción en México es que previo a la creación del SNA los instrumentos generados no tenían como fin último combatir a la corrupción, tal es el caso de las auditorías, las cuales buscan monitorear y evaluar el desarrollo de procesos organizacionales, su economía y eficiencia en diversos áreas de trabajo, no obstante, lo que una auditoría puede obtener son indicios, señales, sucesos y aspirar a prevenir y detectar errores y actos ilegítimos que causen daño patrimonial (Coronilla, 2018), pero no tiene capacidades para la investigación y sanción de dichos actos. Otro ejemplo muy claro se encuentra en la política de transparencia y acceso a la información la cual busca reducir la opacidad visibilizando las actividades de gobierno, pero no tiene como fin último combatir y disminuir la corrupción.

En ese sentido, la idea de contar con órganos colegiados que concentren a las instancias gubernamentales encargadas de coadyuvar a través de políticas de rendición de cuentas, transparencia, fiscalización, control interno, investigación y sanción, es no solo

generar un espacio de comunicación e intercambio de experiencias, sino diseñar políticas e instrumentos conjuntos que puedan atacar a la corrupción desde diferentes frentes.

Por lo tanto, los instrumentos generados hasta ahora por la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador del SNA son herramientas novedosas en México, que aún tienen que superar los obstáculos de las brechas de implementación que puedan enfrentar.

Cuadro 12. Instrumentos de política generados en el SNA

Instrumentos de políticas propuestos por la Comisión Ejecutiva	Instrumentos de políticas desarrollados por el Comité Coordinador
<p>1. Anteproyecto del Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2017 sin observación alguna (<i>Aprobado el 05/12/2017</i>).</p> <p>2. Se aprueba que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción realice las gestiones necesarias, a fin de que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo elaboren el estudio sobre "Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas" (<i>Aprobado el 05/12/2017</i>).</p> <p>3. Propuesta para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción realice el seguimiento y elabore un reporte periódico sobre la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales. (<i>Aprobado el 05/12/2017</i>).</p> <p>4. Se aprueba que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción emita una opinión técnica respecto de los formatos de declaración patrimonial y de intereses elaborados por el Comité de Participación Ciudadana, previo a ser sometidos a consideración y en su caso, aprobación del Comité Coordinador (<i>Aprobado el 05/12/2017</i>).</p> <p>5. Remisión de una solicitud al Comité Coordinador para que se emita un Exhorto relacionado con los asuntos relativos a la empresa Odebrecht, a Empresas Fantasma, al Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y los supuestos desvíos de fondos públicos mediante diversas universidades públicas (<i>Aprobado el 05/12/2017</i>).</p> <p>6. Se aprueba la propuesta para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción realice las gestiones necesarias, a fin de que el Banco Interamericano de Desarrollo elabore un estudio sobre posibles sistemas y procesos de modernización aplicables a "Compranet" y "Declaranet". (<i>Aprobado el 06/03/2018</i>).</p> <p>7. Se aprueba el proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción. (<i>Aprobado el 27/08/2018</i>).</p> <p>8. Propuesta de Política Nacional Anticorrupción (<i>Si bien fue presentada antes al Comité Coordinador, éste</i></p>	<p>1. Política integral sobre perfiles y designación de contralores (Basada en el ciclo de políticas). <i>Propuesta aprobada el 03/07/2017</i></p> <p>2. Recomendación no vinculante: sobre la aplicabilidad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. <i>Propuesta aprobada el 03/07/2017</i></p> <p>3. Micrositio que concentra las solicitudes de información acerca del caso "Paso Express en Cuernavaca". <i>05/09/2017</i></p> <p>4. Auditorías a la Cuenta Pública de los años 2014 y 2015 (Paso Express en Cuernavaca). <i>05/09/2017</i></p> <p>5. Investigaciones para esclarecer presuntas responsabilidades y procedimientos administrativos disciplinarios contra tres servidores públicos. (Paso Express en Cuernavaca). <i>05/09/2017</i></p> <p>6. Metodología y creación de un sitio de internet público para que los ciudadanos puedan dar seguimiento al proceso de armonización legislativa y conformación de los Sistemas Locales Anticorrupción. <i>Aprobada el 17/10/2017</i></p> <p>7. Proyecto de Recomendación no vinculante: Propuesta de Política Pública relacionada con la selección de jueces y magistrados en las Entidades Federativas, en el ámbito del sistema nacional anticorrupción. <i>Propuesta aprobada el 15/01/2018</i></p> <p>8. Exhorto al encargado del Despacho de la Procuraduría General de la República para que informe al Comité Coordinador la situación del caso Odebrecht. <i>Aprobado el 15/01/2018</i></p> <p>9. Difusión del protocolo para prevenir, detectar, investigar, perseguir y sancionar el Cohecho Internacional en cualquiera de sus modalidades. <i>Aprobado el 13/09/2018</i></p> <p>10. Lineamientos para la emisión del Código de Ética. <i>Aprobados el 13/09/2018</i></p> <p>11. Análisis para la implementación y operación de la Plataforma Digital Nacional y las bases para el</p>

<p><i>determino que necesitaban la aprobación previa de la Comisión Ejecutiva. Aprobada el 14/05/2019).</i></p>	<p>funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional. <i>Aprobada el 13/09/2018</i></p> <p>12. Análisis para la identificación y transparencia del beneficiario final en México. <i>Aprobada el 13/09/2018</i></p> <p>13. Principios para la identificación y transparencia del beneficiario final para el combate a la corrupción en México. <i>Aprobada el 13/09/2018.</i></p> <p>14. Informes Anuales (2017, 2018, 2019).</p> <p>15. Propuesta de Política Nacional Anticorrupción (<i>Se dio por entregada 23/04/2019, aunque fue enviada desde diciembre de 2018).</i></p> <p>16. Formato de Declaraciones: De Situación Patrimonial y de Intereses y las Normas e Instructivo para su llenado y presentación (<i>Aprobado el 09/07/2019).</i></p> <p>17. Formato de Declaraciones: De Situación Patrimonial y de Intereses y su interoperabilidad con el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses de la Plataforma Digital Nacional (<i>Aprobado el 11/12/2019).</i></p> <p>18. Política Nacional Anticorrupción (<i>Aprobada el 29/01/2020).</i></p>
---	--

Fuente: elaboración propia.

Lo interesante de analizar dichos instrumentos, es el proceso de deliberación que se desarrolló para cada uno de ellos y si realmente siguen una lógica del enfoque de política pública de definir problemas, diseño, implementación, etc. Un ejemplo interesante es la Política integral sobre perfiles y designación de contralores, la cual fue propuesta por la entonces Secretaría de la Función Pública: Arely Gómez, quien explicó la importancia de desarrollar este instrumento siguiendo el ciclo de políticas a través de los pasos de diseño, implementación y evaluación.

Otro ejemplo de un instrumento con alcances muy limitados es el caso de las recomendaciones no vinculantes, de las cuales solo se ha emitido una dirigida a las entidades federativas para definir una propuesta de política pública relacionada con la selección de jueces y magistrados en las Entidades Federativas, en el ámbito del SNA. El detalle con dichas recomendaciones es que no tienen obligatoriedad y el hecho de no acatarlas no implica sanciones para las instancias de los gobiernos subnacionales, las cuales tenían avances muy asimétricos para la armonización de leyes y conformación de sus Sistemas Locales. (Sistema Nacional Anticorrupción, 2020)

Considerando este conjunto de instrumentos, es importante analizar si estos superan la brecha entre diseño e implementación, reflejándose en procedimientos operativos para atender el problema de la corrupción.

3.4 Coordinación operativa

Para analizar de manera clara este apartado la exposición se acomodará de forma que en un primer momento se hable las reuniones en las cuales se discutieron temas en torno a cómo coordinar las acciones del SNA y los acuerdos alcanzados y, en un segundo momento, se analizaran casos destacados en los que se definieron procedimientos conjuntos en la atención de casos de corrupción o determinación de instrumentos para combatirla.

Dicho lo anterior, la coordinación operativa comprende al conjunto de reuniones y acuerdos para implementar políticas, bases y procedimientos coordinados para combatir la corrupción dentro de la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador del SNA. Entre dichas reuniones cabe destacar dos de ellas en las que se discutieron los mecanismos y alcances que tiene la coordinación dentro del Sistema:

1. La primera discusión se dio en la primera sesión ordinaria de la Comisión Ejecutiva, durante la elaboración de su programa Anual de Trabajo 2018. Entre los temas abordados, destaca la implementación de un mecanismo de coordinación con los SLA a través de dos pasos: el primero sería elaborar reportes de seguimiento por parte de la SESNA en cuanto a los avances en la modificación de los marcos normativos estatales, así como en la integración de los órganos colegiados y la creación de los órganos de apoyo técnico de los comités coordinadores de los estados y, el segundo, consistiría en elaboración de un mecanismo de comunicación ágil entre los comités de participación ciudadana y todos los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción con los Sistemas Locales Anticorrupción.
2. La segunda, fue la 4ª sesión ordinaria de 2019 del Comité Coordinador, en donde se dio una discusión importante en torno a la necesidad de reflexionar sobre las fallas de origen del SNA y la necesidad de centrarse en tres desafíos: 1) el poder vinculatorio que tiene un problema de falla de origen en la ley que dio lugar al Sistema Nacional Anticorrupción; 2) la coordinación o democratización, y 3) la ciudadanización “verdadera” (comillas mías) de estos esquemas de coordinación.

El resultado de esta última reunión fue la aprobación para elaborar una propuesta de reglas de coordinación entre los integrantes del SNA. En ese tenor, la Dra. María de la Luz Miganjos Borja, titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, insistió en que lo que le hace falta al Comité Coordinador son mecanismos de coordinación y mecanismos institucionales, por lo que sugirió la elaboración de un instrumento normativo que permita la coordinación horizontal y vertical en todo el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se encuentra en desarrollo desde el 11 de mayo de 2019.

Si bien esto refleja un avance, cabe preguntarse ¿De qué manera se había coordinado el SNA sin reglas? De no haber reglas, no hay obligaciones y, por tanto, no hay sanciones para los actores institucionales que no se sumen de manera diligente a combatir la corrupción de manera coordinada. En este sentido, se debe cuestionar si las políticas generadas por el SNA contemplan una ruta de implementación o si se han convertido en grandes diseños que no han definido de qué manera las instituciones del SNA ejecutarán acciones para alcanzar sus objetivos.

Considero que una respuesta tentativa al cuestionamiento anterior se encuentra en los grandes casos de corrupción y en el diseño de instrumentos y políticas, ya que ahí se puede comprender la parte operativa del Sistema la cual no se reduce a lo definido por los marcos normativos. De manera específica, se pueden mencionar tres reuniones del Comité Coordinador en las que la coordinación, así como la capacidad y la voluntad para tomar acuerdos colegiados se puso a prueba: La emisión de dos exhortos, la investigación sobre el accidente del Paso Express en la carretera de Cuernavaca, y las diferentes reuniones para diseñar los formatos de declaraciones patrimoniales y de intereses.

Emisión de exhortos (03 de julio de 2017 y 15 de enero de 2018)

La primera discusión destacada en la que se puso a prueba la voluntad para coordinar a las diferentes autoridades del Comité Coordinador del SNA fue en la emisión de exhortos. El primer caso se desarrolló durante la segunda sesión ordinaria del Comité Coordinador con fecha 03 de julio de 2017, debido a una solicitud del Comité de Participación Ciudadana para emitir un exhorto por la denuncia de espionaje a periodistas, activistas y defensores de Derechos Humanos con base en el artículo 23 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dicho caso no fue aprobado, ya que de acuerdo con el Dr. Alfonso Pérez Daza, Consejero del Consejo de la Judicatura Federal, la intervención telefónica de privados no se podía considerar como un acto de corrupción, lo cual dejó entrever una debilidad del SNA ya que su función principal no es la operación práctica de los casos concretos de corrupción¹⁹, sino el diseño de políticas e instrumentos para atacar la corrupción.

De manera contraria, el 15 de enero de 2018 se logró la aprobación para emitir un exhorto dirigido a la Procuraduría General de la República (PGR) con la finalidad de que informará acerca de la investigación del caso Odebrecht en el cual se publicó que dicha constructora sobornó a varios gobernadores y al expresidente Enrique Peña para ganar contratos de obras públicas, sin embargo, la respuesta emitida por la PGR se limitó a señalar que no se podía brindar información ya que era de carácter reservado y que no había una fecha establecida para concluir con dicha investigación.

Investigación del Paso Express de Cuernavaca (05 de septiembre de 2017)

Durante la primera sesión extraordinaria del Comité Coordinador, se intentó demostrar las capacidades de coordinación de dicha instancia debido a la propuesta del CPC para abordar el caso de un accidente ocurrido en la carretera del Paso Express entre la Ciudad de México y Cuernavaca, el cual generó la muerte de dos personas. La razón para atender dicho caso se basaba en detectar si hubo negligencia y posibles actos de corrupción en la asignación de la obra lo cual dio como resultado una mala calidad en la infraestructura de la misma.

En el desarrollo de la deliberación la Dra. Jacqueline Peschard -quien fungía como Presidenta del Comité Coordinador- estableció la pauta sobre cómo tenía que fungir el presidente del Comité Coordinador al cuestionar a sus miembros de qué manera podía contribuir cada uno, hasta dónde llegaban sus capacidades jurisdiccionales y qué información podrían compartir y generar a través de la investigación de dicho caso²⁰, el

¹⁹ Afirmación poco fundamentada, ya que de acuerdo con lo expuesto por la Dra. Peschard, dichas intervenciones de espionaje implicarían un ejercicio ilícito del servicio público y peculado de acuerdo con los artículos 214 y 217 del Código Penal Federal. Asimismo, dicha afirmación se puede considerar desestimada con debido a la posterior aprobación de los Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos de atención prioritaria, a fin de coordinar a los entes públicos involucrados, con lo cual se brinda de herramientas al Comité Coordinador para poder trabajar de manera casuística.

²⁰ “[Secretaría de la Función Pública] ¿Qué te corresponde a ti? ¿Qué le corresponde a la Auditoría Superior de la Federación? ¿Qué le corresponde al INAI? ¿Qué le corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa?, y ¿Quién va a dar la cara para sacar a la luz pública este proceso? Mi intención era convocar

cual dio como resultado la creación de un micrositio de internet con información de interés por parte del INAI, una revisión a las cuentas públicas de 2014 y 2015 para analizar el proceso de licitación y la generación de tres carpetas de investigación en contra los presuntos responsables por parte de la SFP, sin embargo, dicho caso no implicó el uso de herramientas conjuntas, pero sí un primer ejemplo de comunicación y actividades compartidas para investigar y sancionar actos de corrupción.

Aprobación del Formato de Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses

Por último, cabe destacar el Formato de Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses, que es una herramienta preventiva que permite monitorear la situación y la evolución patrimonial de los servidores públicos a nivel federal y prevenir posibles conflictos de interés. Representa uno de los instrumentos más acabados dentro del SNA ya que la información generada por dicho formato pasará a formar parte de la Plataforma Digital Nacional (PDN) la cual está conceptualizada como una Plataforma de interoperabilidad, que integrará y conectará los diversos sistemas que posean datos e información (como las declaraciones y contrataciones públicas) para las autoridades encargadas de la lucha contra la corrupción.

Su aprobación fue particularmente compleja ya que el Dr. Francisco Javier Acuña Llama (Comisionado Presidente del INAI) argumentó lo complicado que sería la publicación de las variaciones anuales en los saldos de las cuentas y la publicidad de los datos de terceros (como hijos, cónyuge o familiares de los servidores públicos), por lo cual emitió votos concurrentes en torno al tema. Asimismo, su alcance es aplicable a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; a los tres Poderes de la Unión y a los organismos constitucionales autónomos.

Otro caso de la complejidad para coordinar a las diferentes instituciones para aprobar los Formatos de Declaración Patrimonial y de Intereses se desarrolló en la 3ª reunión ordinaria de 2019 del Comité Coordinador con fecha del 09 de Julio de 2019, en donde se discutió de manera ardua que el Formato no tiene amplio alcance para los servidores

a una sesión extraordinaria del Comité Coordinador para dar a conocer cómo se coordinaban las instituciones del SNA para atender la investigación, la determinación de responsabilidades y finalmente las sanciones sobre el caso. [...] Dije eso, consciente de que lo último que quieren los funcionarios públicos es que alguien invada sus funciones. Hay dificultades para la coordinación, porque cada entidad tiene sus propias facultades y obligaciones, y la coordinación implica un esfuerzo adicional de compartir información y resultados con los demás, y eso no es fácil, aunque está establecido en la Ley General del SNA" (Peschard, 2018)

públicos del Poder Judicial de la Federación que tienen actividades jurisdiccionales. Esto debido a que se encuentran en un régimen específico de impedimentos dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Amparo y Código Federal de Procedimientos Civiles en donde se incluyen un catálogo extenso de supuestos que describen los casos en los que se actualiza el conflicto de interés para los miembros del Poder Judicial de la Federación cuya finalidad es preservar su imparcialidad en la resolución de los asuntos de su conocimiento, por lo que hay apartados de dicho formato que no deben ser llenados por ellos generando un régimen de excepción.

Lo interesante de ambos casos es que, debido a lo delicada que es la información proporcionada en dichos formatos, la toma de decisiones termino recurriendo a la emisión de votos concurrente o incluso con votos en contra (véase las reuniones 11 y 12 del Anexo 6), lo cual muestra la complejidad para lograr acuerdos en las concepciones que se pueden tener en torno al alcance y obligatoriedad de la ley para prevenir actos de corrupción a través de este formato y en torno al diseño de instrumentos y políticas para combatir la corrupción.

En resumen, el diseño e implementación de los instrumentos de políticas públicas que se han generado dentro del SNA se entienden como resultado de procesos y mecanismos de coordinación entre los integrantes de la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador, los cuales son los órganos colegiados encargados de elaborar las diferentes herramientas para el combate a la corrupción, no obstante, no basta con saber que dichas instancias se han sentado y han discutido diferentes temas y soluciones ante un problema tan grande como la corrupción, puesto que el hecho de que existan las reuniones y acuerdos o disensos, en términos organizacionales y de desarrollo de políticas, no basta para comprender si realmente existen niveles óptimos de coordinación, por lo que es importante preguntarse ¿Qué tanta coordinación existe dentro del SNA?

3.5 Nivel de coordinación

Al final del capítulo 2, se argumentó que el SNA, en términos teóricos, se encuentra estructurado a través del mecanismo de coordinación por redes²¹, en un plano donde se parte relaciones horizontales y cooperación entre las organizaciones que forman parte de

²¹ Este representa un modelo no impositivo de coordinación en donde la jerarquía no determina la forma de proceder en políticas en conjunto, en el que se privilegian el logro de acuerdos y existe la capacidad para tomar decisiones colectivas para determinar la forma en la que se logran los acoplamientos organizacionales.

dichos mecanismos, sin embargo, el sentido y análisis de su diseño puede ser mejor entendido a través de la escala de coordinación propuesta por Navarro (2013). Dicho esquema parte del cruce de cuatro niveles ordenados de menor a mayor: interacción, cooperación, colaboración y coordinación, con respecto a siete dimensiones:

- Actores que participan
- Formalización de reglas
- Recursos con los que contribuyen
- Mecanismos de toma de decisión que existen,
- Mecanismos de control
- Implementación de políticas coordinadas (agregado por mí)
- Metas compartidas.

Para analizar dicha escala, se realizó una codificación a través de la asignación de valores como 0 y 1, en donde 0 significaría que el SNA no cuenta con determinada cualidad, mientras que 1 indicaría que sí, y al ubicar con que atributos cuenta, situar al SNA en alguno de los niveles de coordinación mencionado.

Cuadro 13. Escala de coordinación aplicada al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción

Dimensión	Interacción	Cooperación	Colaboración	Coordinación
Actores	Operadores con bajo nivel jerárquico (subordinados) (0)	Profesionales o miembros del staff técnico con nivel de supervisores (0)	Supervisores o funcionarios ejecutivos (0)	Funcionarios ejecutivos del más alto nivel (1)
Formalización	Reglas no formales (0)	Reglas formales, pero escasas (1)	Reglas formales y negociadas (0)	Alta formalidad, con reglas negociadas y bien definidas (0)
Recursos	Se utilizan recursos propios y no se comparten (0)	Recursos mínimos compartidos (1)	Mediano nivel de recursos compartidos (0)	Alto nivel de recursos compartidos (0)
Mecanismo de organización/toma de decisiones	Puede o no recaer en una sola unidad administrativa (0)	Descentralizado e independiente, pero con ciertas limitaciones a la autonomía (1)	Descentralizado, independiente y con pocas amenazas a la autonomía (0)	Toma de decisiones descentralizada, pero interdependiente, lo que representan amenazas a la autonomía. (0)
Implementación de políticas coordinadas	Ejecutadas individualmente por cada organización (0)	Disposición para proponer o asumir tareas de ejecución de manera individual y en conjunto (0)	Labores de ejecución negociadas y asignadas de manera individual y en conjunto (1)	Rutas de implementación traducidas en políticas en conjunto (0)
Mecanismo de control	Reciprocidad, dada la ausencia de reglas formales (0)	Apoyo en acuerdos y en beneficios mutuos (1)	Existe un sistema de reglas formales de premios y castigos para asegurar la acción conjunta. (0)	Regulaciones estrictas encaminadas a la consecución del interés colectivo (0)

Metas y objetivos	Difusos e individuales (0)	Metas y objetivos colectivos pero difusos (0)	Metas y objetivos colectivos y concretos (0)	Fuerte énfasis en metas y objetivos concretos y conjuntos (1)
TOTAL	0	4	1	2

Fuente: elaboración propia con base en Navarro, A. (2013). La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM, p. 26.

Con base en lo señalado por el cuadro 13, se puede apreciar que la coordinación dentro del SNA, al menos con lo postulado por la teoría, no se podría denominar como coordinación, salvo en dos aspectos: i) el Comité Coordinador del SNA es un espacio en el que confluyen funcionarios ejecutivos del más alto nivel y ii) Un fuerte énfasis en metas y objetivos concretos y conjuntos bien definidos en leyes sectoriales y, particularmente, en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Por lo que cabe preguntarse ¿a qué se debe que la mayor parte de los atributos analizados en la escala tiendan más a ubicar elementos de cooperación que de coordinación?

En primer lugar, es importante analizar la relación entre definición del problema público y solución, esto es, la forma en la que se definió el problema del combate a la corrupción en México y la política generada traducida en un SNA. Si bien las primeras justificaciones alrededor de la otrora Comisión Nacional Anticorrupción señalaban que la corrupción en México era un problema cultural y de falta de un sistema de controles ineficaces, la participación de los ciudadanos organizados en su creación, junto con grupos parlamentarios, definieron el problema como uno de falta de control institucional y de combate a la corrupción bajo esquemas verticales en los que el poder, las capacidades y las responsabilidades no son compartidas por todos los órdenes y poderes de gobierno, por lo que era necesario crear una instancia horizontal que funcionará como un sistema de contrapesos y en donde cada institución es individualmente responsable.

Esto no es un detalle menor, puesto que en un esquema horizontal y de contrapesos se considera que existen límites jurisdiccionales entre instituciones responsables del combate a la corrupción, así como el respeto a la autonomía y formas de tomar decisiones entre órdenes de gobierno. En términos de operativos, esto significa que los miembros del Comité Coordinador del SNA no se encuentran unos por encima de otros ni tienen facultades para obligar o sancionar a sus pares, por lo que sus procedimientos deben limitarse a esquemas de cooperación en los que las instituciones parten de una base de igualdad y de atribuciones legales bien definidas, las cuales limitan su contribución para no amedrentar la autonomía y determinación que tiene cada organización con respecto a sus propias agendas.

Otra posible respuesta alude a la complejidad procedimental para ejecutar políticas de prevención, detección, investigación y sanción. Si bien los instrumentos y políticas diseñados al interior del SNA son elaborados y aprobados en conjunto, la implementación de los mismos ha encontrado particularidades que limitan su aplicación.

Por lo que refiere al proceso de detección, parece haber visiones encontradas en cuanto a si la labor del SNA es atender casos de corrupción o diseñar las políticas e instrumentos para que cada institución responsable pueda implementarlos y combatir la corrupción considerando sus facultades y atribuciones. Al respecto, en los “Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos de atención prioritaria, a fin de coordinar a los entes públicos involucrados” se desarrollan de manera exhaustiva los pasos y criterios a seguir para que el Comité Coordinador del SNA pueda detectar casos de corrupción y darles seguimiento, pero sin fungir directamente como la instancia encargada de resolverlos, sino como un canal que permita incluir a los responsables institucionales de cada caso y dar seguimiento a los procesos que ejecutan para su solución.

En cuanto a procesos de investigación, estos han sido particularmente difíciles para el Comité Coordinador, puesto que la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, se integró con un retraso de dos años a las actividades del SNA, por lo que los procesos de investigación de esta etapa fueron parciales, lo cual se vio reflejado en el primer caso de corrupción abordado de manera íntegra por el Comité Coordinador: “El paso exprés de Cuernavaca. En este se demostró que los límites de la investigación, más allá de no contar con una Fiscalía, se ubicaban en la forma en la que se abordó el caso, dando como resultado investigaciones por separado de la SFP, la ASF y el INAI, los cuales hicieron llegar al Comité Coordinador la información recabada pero no integrada bajo un trabajo colegiado que pudiera ser turnado a la Fiscalía Especializada.

Esto se relaciona con la última etapa: la sanción. Debido a que la ley señala que los casos de corrupción se pueden considerar graves o no graves, esto incide directamente en las etapas de investigación y sanción, de manera que no en todos los casos llegan al Tribunal Federal de Justicia Administrativa²² como faltas graves, lo cual no quiere decir que

²² Un factor que explica la falta de conexión entre las etapas para combatir la corrupción durante el primer año del SNA fue el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción. En el cual contemplaba en sus artículos transitorios, que el decreto entraría en vigor a partir del nombramiento que el Senado de la República realizará del Titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, por lo que no se podían aplicar sanciones relacionadas a delitos por hechos de corrupción.

no sean sancionados, sino que se requiere de una participación activa de los miembros del Comité Coordinador para integrar investigaciones y expedientes que puedan justificar la intervención del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Considerando lo anterior, el punto en el que se encuentra actualmente la coordinación del SNA tiene dos respuestas tentativas: la primera es que existen problemas en el diseño de origen del SNA lo que dificulta alcanzar niveles óptimos de coordinación debido a que ésta implica generar esquemas de jerarquización, imposición deberes y cargas, responsabilidades vinculantes y procedimientos conjuntos, los cuales son contraproducentes con la esencia del SNA como una instancia horizontal que busca el ajuste organizacional mutuo e integrar de manera consensuada la visión de diferentes actores para el combate a la corrupción.

Y la segunda, es que debido al diseño horizontal del SNA, la implementación de las políticas e instrumentos generados para combatir a la corrupción, no cuentan con una ruta clara de ejecución de procedimientos conjuntos debido a que los riesgos de asignar labores compartidas implicarían, en muchos sentidos, invadir esferas jurisdiccionales y modificar agendas institucionales. Si esto no es bien definido en tareas específicas, implicaría violentar la autonomía de las instituciones que lo componen, por lo que se vuelve necesario contar con reglas más detalladas de coordinación horizontal y vertical entre los miembros de esta instancia para generar mayores probabilidades de éxito.

En este sentido, el análisis de su creación y diseño como política pública, ha comprobado que las reformas, la creación de leyes y conformación de instancias por sí mismas no aseguran una coordinación efectiva ya que la implementación del SNA se ha enfrentado a diferentes vicisitudes desde arrancar sin todos los miembros que componen el Comité Coordinador, así como sobrellevar un desarrollo asimétrico entre las diferentes entidades federativas. Por lo tanto, es importante considerar qué factores pueden asegurar el éxito o el fracaso de la coordinación en los procesos de ejecución del SNA.

3.6 Factores de éxito o fracaso en la coordinación del SNA

De acuerdo con Gray (1989) y Navarro (2013) hay tres factores que inciden en la consolidación de esquemas de coordinación: 1) factores de membresía, 2) factores de proceso y 3) factores externos. Los primeros se relacionan con los actores principales en la implementación de la política pública y tienen que ver con cuestiones como la participación

de todos ellos en la etapa de definición del problema y la formulación de alternativas de solución; con sus incentivos para participar; y con los estilos de liderazgo para guiar las acciones conjuntas. Los segundos son factores relacionados con la estructura de la toma de decisiones; la organización y centralización del proceso de coordinación; y las relaciones, formales e informales, entre los actores intergubernamentales. Por último se encuentra un tercer grupo de factores, que se relacionan con los incentivos financieros y el interés político (Gage & Mandell, 1990).

Cuadro 14. Factores de éxito en procesos de coordinación

Factores de membresía

- **Inclusión de todos los actores interesados**
- **Incentivos para la coordinación**
 - **Valores profesionales compartidos**
 - **Búsqueda de soluciones a problemas comunes**
 - **Reducción de incertidumbre**
 - **Mandato legal**
- **Liderazgo efectivo**

Factores de proceso

- **Estructura de toma de decisiones**
 - **Distribución equitativa de oportunidades**
 - **Marco regulador plausible**
- **Organización y centralización del proceso de coordinación**
 - **Grado de formalización del acoplamiento organizacional**
 - **Nivel de recursos comprometidos en los esfuerzos intergubernamentales**
 - **Mecanismo de control encaminado al cumplimiento de metas colectivas**
- **Relaciones, formales e informales, entre los actores intergubernamentales**
 - **Ideología compartida**
 - **Construcción de lazos de confianza**
 - **Establecimiento de líneas abiertas de comunicación**

Factores externos

- **Recursos financieros**
 - **Interés político**
-

Fuente: Navarro, A. (2013). La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM, p. 133.

Considerando el cumplimiento e incumplimiento de factores de membresía, factores de proceso y factores externos, estos pueden clarificar qué elementos inciden el incumplimiento de los objetivos del SNA como política pública. Esto no es un asunto menor ya que sus objetivos normativos se basan en una teoría causal bajo la cual ya hay esfuerzos e instrumentos para combatir la corrupción, pero desconectados uno del otro, por lo que es importante generar un diseño institucional que garantice que las medidas anticorrupción no

sean aisladas, sino que se trasladen en un conjunto de políticas coordinadas que atiendan a las causas y efectos de la corrupción en la vida pública del país.

No obstante, el trabajo colectivo del SNA no se ha traducido en muestras empíricas de coordinación, es decir, si bien el objetivo del SNA es establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, durante el período estudiado, el trabajo colegiado de la Comisión Ejecutiva, así como del Comité Coordinador se ha limitado a generar políticas, instrumentos y estrategias ambiciosas que no se consolidan en una implementación exitosa debido a la falta de rutas de coordinación dando como resultado obstáculos y limitaciones para combatir y reducir la corrupción en México.

En primer lugar, en cuanto a factores de membresía, elementos como el *mandato legal* o la *búsqueda de soluciones a problemas comunes* son los que han definido los estímulos para la coordinación del SNA. Esto dista de los *valores profesionales compartidos* los cuales tienen que ver con la cooperación voluntaria de los diferentes actores del Sistema. Asimismo, la falta de todos los actores interesados -obligados- en la instalación y puesta en marcha del Sistema da razones para entender la dificultad de realizar procesos de combate a la corrupción descoordinados.

Por otra parte, el liderazgo -el cual en este caso recae en un ciudadano a manera de presidente del SNA- puede ser el factor más importante bajo panoramas en los que hay una coordinación débil, falta de actores, asimetrías institucionales, escasez de recursos y poca voluntad para coordinarse, no obstante, esta figura de liderazgo es inconsistente ya que el diseño del SNA contempla que funja dentro de un período de un año, lo cual limita las capacidades para aglutinar instituciones bajo el liderazgo de un actor, así como el aprendizaje institucional que puede generar la experiencia.

En segundo lugar, los factores de proceso son una variable explicativa que puede dar mucho sentido al desarrollo de la coordinación en el SNA. El contar con una estructura de toma de decisiones respaldada en organizaciones administrativas como la SESNA ofrece ventajas para nutrir instrumentos y políticas con mayor evidencia lo cual reduce la incertidumbre. Asimismo, la distribución equitativa de oportunidades genera un grado de igualdad entre los actores involucrados en el Sistema. Sin embargo, esto da como consecuencia que el elemento de *organización y centralización del proceso de coordinación*, que se ve reflejado en la escala del Cuadro 14, apunte a que si bien existe cooperación, no hay una coordinación consolidada debido a la falta de bases mínimas de

coordinación, que no hay un alto nivel de recursos compartidos o reglas estrictas para el interés colectivo lo cual se refleja en la imposibilidad de generar instrumentos de coordinación como las recomendaciones vinculantes.

Finalmente, los factores externos como el financiamiento y el interés político pueden jugar en contra considerando que el problema de la corrupción no siempre se encuentre en el centro del debate en medios, por lo que el interés por difundir y estudiar más el problema de la corrupción debe ser impulsado continuamente por los diferentes miembros y estructuras del SNA los cuales se deben ser promotores de su propia labor en aras de articular el respaldo de la sociedad para consolidar la coordinación y el trabajo colegiado en la atención y construcción de bases, políticas e instrumentos para reducir la corrupción.

En conclusión, estos factores son los que han incidido en los avances e inercias del SNA, el cual cuenta con un diseño ambicioso e innovador debido a la capacidad que tiene para congrega a instituciones de diferentes poderes y niveles de gobierno, sin embargo, también dicho diseño parece limitar sus capacidades de actuación debido a que sus objetivos parecen limitarse al diseño de bases generales, políticas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, pero no a su implementación de manera coordinada, sino de manera segmentada e individualizada, debido a la falta de reglamentos específicos y bases mínimas de coordinación que establezcan responsabilidades y sanciones a los actores que no adopten y adecuen los fines del SNA a nivel nacional.

Esto no solo ha dado como resultado que la coordinación se limite a ser una herramienta normativa, también ha ampliado la brecha de implementación dificultando la practica de la coordinación en términos operativos debido a la falta de una política nacional anticorrupción que fungiera como una brújula institucional en la que se definiera el problema, objeto de estudio, responsables específicos y rutas de acción para combatir la corrupción.

Epílogo. Política Nacional Anticorrupción ¿Hacia una verdadera coordinación de políticas públicas?

Durante una sesión ordinaria del Comité Coordinador, mediante el Acuerdo ACTCC-SNA/03/07/2017.04, se acordó por unanimidad la elaboración de una propuesta de consulta pública nacional para la hechura de una Política Nacional Anticorrupción. Las primeras

reuniones para diseñar la política se realizaron en 2017 bajo la presidencia de la Dra. Jacqueline Peschard con el apoyo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Posteriormente, entre septiembre y noviembre del mismo año se desarrollaron más reuniones con la Red por la Rendición de Cuentas, con la finalidad de ampliar la comunicación con más actores de la sociedad civil, la academia y el sector privado, así como la organización mesas de trabajo denominadas “Diálogos para el diseño de la Política Nacional Anticorrupción”, durante el mes de diciembre (Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018).

Posteriormente el 18 de diciembre la SESNA y el CPC del SNA, presentaron el borrador de la PNA resultado de un proceso que inició el 31 de agosto de 2018. Para la integración de los diagnósticos se analizaron 194 estudios, investigaciones y documentos de interés; se creó un Consejo Consultivo que acompañó su elaboración; 19,416 participantes participaron en la consulta ciudadana para su elaboración y se realizaron 8 foros regionales en todo el país con la participación de funcionarios, académicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil.

El proceso de estudios y diagnósticos sobre la corrupción en México definió como objetivo principal de la PNA el **asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno** (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020: 13). Para lograrlo, el proceso de integración y desarrollo de la política arrojó datos muy interesantes, ya que siguiendo la lógica de la elaboración de un Árbol de Problemas, se trató de definir bajo un enfoque de política pública qué se entiende por corrupción, cuáles son sus causas y cuáles son sus efectos.

En este sentido, la PNA define dos características fundamentales del problema de la corrupción en México. La primera, asocia a la corrupción con la ilegalidad, sin importar si el hecho fue llevado a cabo por una autoridad, un servidor público, un empresario o un ciudadano y se debe a dos causas: i) prevalencia de altos niveles de impunidad en materia de faltas administrativas y delitos de corrupción, ii) persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad. La segunda característica, tiene que ver con la acepción de la corrupción como una norma social reconocida, aceptada y aplicada, aunque ello contravenga el marco legal existente y se

vincula con dos causas: iii) débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción y iv) la distorsión de los múltiples espacios de interacción (o puntos de contacto) entre gobierno y sociedad que provoca el uso regular de la corrupción como norma de relación (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

Bajo esta premisa, la PNA logra unir las dos diferentes concepciones que se tienen sobre el problema de combatir a la corrupción (Cuadro 3), a la cual entiende como un fenómeno sistémico que establece un orden social expresado en la ilegalidad y en la ejecución de normas sociales y definiendo que el principal problema a tratar es la **incapacidad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla eficazmente**. En consecuencia, los principales efectos de dicho problema son que i) Propicia formas de intercambio particulares, arbitrarias, excluyentes y de favoritismo; ii) Disminuye la confianza de la sociedad en las instituciones públicas; iii) Propicia un ejercicio ineficiente del gasto público; iv) Restringe el acceso a bienes y servicios públicos, en especial a la población en situación de vulnerabilidad; v) Vulnere el estado de derecho y vi) Restringe el ejercicio efectivo de los derechos de las personas.

Bajo ese entendido, es que la PNA destaca como el instrumento más complejo elaborado por el SNA para combatir la corrupción estructurándose en cuatro ejes: i) Combatir la corrupción y la impunidad; ii) Combatir la arbitrariedad y el abuso del poder; iii) Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad y iv) involucrar a la sociedad y el sector privado (véase Esquema 1). Lo interesante, en términos de la discusión en torno a la coordinación, es que el Eje 1 es resultado de ubicar que la corrupción y la impunidad se desarrollan debido a la “Ineficiente coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia con otros entes públicos encargados de detectar e investigar posibles actos de corrupción.” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020: 174)

Esquema 1. Ejes Estratégicos y Principios Transversales de la Política Nacional Anticorrupción



Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (29 de enero de 2020). Política Nacional Anticorrupción. Obtenido de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

Asimismo, dicha política considera el establecimiento de 40 prioridades alineadas a estos cuatro ejes y 10 objetivos específicos (Véase Anexo 8). Dichas prioridades no aluden a proyectos específicos, es decir, no se deben confundir con acciones programáticas o estrategias que contienen elementos concretos delimitados. La PNA establece rutas amplias para que, a través de un proceso de implementación progresivo liderado por los integrantes del Comité Coordinador, se aterricen acciones, proyectos, compromisos y metas específicas que atiendan la realidad nacional, federal, regional y local, por lo que la creación de instrumentos no busca ser una medida rígida, sino heurística y contextualizada.

En cada caso se proponen de manera enunciativa un conjunto de integrantes del Comité Coordinador como líderes de la implementación para cada prioridad (Véase Ilustración 1), así como una clasificación de plazos para su ejecución. Los plazos de potencial ejecución propuestos son: Corto plazo: hasta tres años, mediano plazo: hasta seis años y largo plazo: más de seis años.

Ilustración 1. Vínculos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SNA para la implementación de las prioridades de la Política Nacional Anticorrupción.

	SFP	TFJA	ASF	FECC	CJF	INAI	CPC	SESNA*
SFP		5	21	8	12	11	24	6
TFJA			4	4	4	3	4	1
ASF				5	12	9	12	3
FECC					5	3	5	2
CJF						5	6	2
INAI							11	1
CPC								4
SESNA								

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (31 de Marzo de 2020). Política Nacional Anticorrupción. Obtenido de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

Ahora, si bien se ha logrado crear una política de combate a la corrupción con un diseño ambicioso y con una ruta de implementación compleja pero con actores bien definidos, cabe preguntarse lo siguiente ¿La PNA podrá lograr la coordinación de políticas de combate a la corrupción? ¿Más allá de que su objetivo tácito sea generar la coordinación entre actores, las respuestas institucionales que desarrollen para combatir la corrupción lograrán la coordinación entre organizaciones de diferentes órdenes y poderes de gobierno?

Existen al menos dos limitantes para consolidar la coordinación de políticas a través de la PNA. La primera tiene que ver con su papel en un entramado aún más grande en el que no es la única política pública enfocada a combatir la corrupción a nivel nacional, por lo que debe armonizar sus contenidos o evitar traslapar estrategias y acciones. En específico se alude al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 que forma parte de las estrategias del actual presidente: Andrés Manuel López Obrador.

Considerando lo anterior, a PNA puede correr riesgos de ejecución, tomando en cuenta que fue gestada en un periodo de transición administrativa y en el que la incertidumbre sobre la forma en que se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-

2024 y la forma en que se va a implementar genera una ruta difusa para las estrategias de combate a la corrupción. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se alude al combate a la corrupción en el **Eje 1 de Política y Gobierno**, en el cual se hace una vinculación clara entre corrupción y neoliberalismo, argumentando que fue durante este periodo cuando se agudizó el problema de la corrupción. Entre las propuestas consideradas en el Plan, se encuentra crear la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés; centralizar las instancias de contraloría; reforzar mecanismos fiscalizadores como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF); reorientar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y crear una unidad policial especializada en lavado de dinero.

Esta serie de propuestas se relacionan con el enfoque bajo el cual se aborda el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. El argumento central de este programa es que la corrupción inhibe el bienestar de las personas y que si bien ha existido durante muchos años en México, fue durante el periodo de los años ochenta que la corrupción “irrumpió” (comillas mías) en la agenda nacional, ya que durante esa época el gobierno reformó el marco jurídico para establecer como principios del servicio público la legalidad, honradez, lealtad y eficacia.

A lo largo de dicho programa algo que no queda claro es una definición clara del problema de la corrupción en México, más allá de su conceptualización como “el abuso de cualquier posición de poder, público o privado, con el objetivo de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual” (Secretaría de la Función Pública & Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019). Asimismo, se menciona que existen ejemplos de corrupción incluyen conductas ilícitas y delincuenciales, otras prácticas asociadas pueden ser de perfecta legalidad, pero de cuestionable moralidad, por lo que la finalidad de esta conducta no siempre radica en obtener un beneficio pecuniario, sino también, y cada vez de forma más creciente, en acumular poder y privilegios de forma ilegítima.

De esta forma, establece que la corrupción es el principal problema del país y la impunidad su mayor motor, por lo que el programa plantea 5 objetivos prioritarios: 1.- Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción; 2.- Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal; 3.- Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública; 4.- Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos

humanos de la Administración Pública Federal; 5.- Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano.

Lo preocupante del Plan Nacional de Desarrollo y de este programa es que no mencionan o dan pistas de la forma en la que el Poder Ejecutivo podría colaborar en los ejes de la PNA, por lo que no reconoce a esta política como un esfuerzo institucional previo, incluso considerando que fue creada de manera colegiada en una instancia de coordinación entre instituciones gubernamentales y ciudadanos. No obstante, en aras de armonizar y coordinar esfuerzos, la PNA retomó (a manera de anexo) el catálogo general de estrategias y acciones de control de la corrupción mismas que pueden ser consideradas por los distintos entes públicos de los Poderes Ejecutivos del país como parte del desarrollo de los distintos programas de implementación que se deriven tanto de la Política Nacional Anticorrupción como de las Políticas Estatales Anticorrupción.

Este catálogo no es limitativo para el desarrollo de estrategias y acciones adicionales alineadas a las prioridades de las políticas anticorrupción y, más bien, establece una relación mínima de acciones que pueden ser desarrolladas de manera homóloga en todo el país. A fin de simplificar su alcance y margen de aplicación, las estrategias se clasifican por cada uno de los cuatro ejes establecidos en la Política Nacional Anticorrupción.

Si bien, con esto la PNA busca acercarse para evitar asimetrías, el segundo reto al que se enfrenta es al de su implementación. El primer obstáculo al que tienen que enfrentarse las instituciones que combaten la corrupción a nivel federal en México son las medidas de austeridad implementadas por el Ejecutivo Federal han disminuido recursos para el combate a la corrupción como en el caso de la SESNA, ya que en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 no se etiquetó o se asignó partida alguna para su funcionamiento, como sí fue el caso en 2018, sin embargo su presupuesto se redujo de 172 a 137 millones de pesos, una disminución de alrededor del 20%. Asimismo, otras instituciones vinculadas en el combate a la corrupción vieron reducido su presupuesto, como la Secretaría de la Función Pública (24%), el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) (18%), la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda (16.5%)²³. El caso excepcional es

²³ Cabe mencionar que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda no forma parte del SNA, sin embargo, mucha de la información que genera ofrece datos e inteligencia para impulsar medidas de combate a la corrupción. Esta razón explica por qué el Comité Coordinador ha considerado invitar a esta instancia cuando algún caso lo amerite.

la Auditoría Superior de la Federación quien ejercerá 3.3% más de presupuesto con respecto al 2018. (Para más información véase la Plataforma Nacional de Transparencia, 2019).

Si a esto se suma el estilo de definir políticas públicas de Andrés Manuel López Obrador, la interacción con la sociedad civil no parece ser una prioridad en su programa, limitando su incidencia a ser alertadores internos y externos de la corrupción, por lo que el campo del combate a la corrupción corre el riesgo de dejar de lado el componente ciudadano en la formulación, instrumentación e implementación de programas y servicios.

En por eso que la coordinación es uno de cuatro principios transversales al diseño de la PNA, junto con derechos humanos, apertura e inteligencia y tecnologías, ya que solo a través de la coordinación interinstitucional y con la sociedad civil organizada, académicos y empresarios se puede atacar la corrupción desde diferentes frentes. En ese sentido, lo que se tiene que considerar es “¿De qué manera la intención de una política pública afecta su implementación?” ya que si bien la PNA establece ejes y prioridades, en lugar de establecer instrucciones explícitas para las políticas públicas, eso puede convertirse en algo contraproducente ya que no fija límites en torno a las opciones de instrumentos de políticas y estructuras de implementación (May, 2018; Howlett, 2009) por lo que tampoco puede obligar y forzar a las Políticas Estatales Anticorrupción a definir rutas específicas, lo cual de no ser bien monitoreado implicaría asimetrías y brechas de implementación a nivel nacional.

En consecuencia, el diseño de la PNA puede correr el riesgo de generar brechas de implementación entre tomadores de decisión e implementadores. Retomando la premisa de las burocracias a nivel de calle de Michael Lipsky (1980), las intenciones y objetivos generales planteados en una política de escala nacional tienden a ser ambiguos, debido a que se busca generar el mayor consenso posible, no obstante, cuando se ejecuta la política los servidores públicos de calle (policías, funcionarios de ventanilla, médicos, etc.) al no formar parte del proceso decisorio desconocen o no comparten afinidad con los objetivos de la política y tienden a improvisar e incrementar sus niveles de discrecionalidad para cumplir con su trabajo debido a que las aspiraciones de la política no se adecuan a la realidad.

Ante un conjunto de escenarios que se rigen por la incertidumbre, Van Meter & Van Horn (1975: 445-488) y Harguindéguy (2015: 85) consideran que la implementación tendrá más probabilidades de éxito en la medida en que construya sistemas de implementación integrados, para lo cual requiere de dos condiciones: un alto nivel de consenso entre los

actores involucrados en torno al diseño e implementación de los objetivos de la política, y, por otra, pocos cambios que realizar de manera que puedan ser incrementales.

No obstante, la complejidad de un esquema incremental de implementación (el cual es el planteado en la PNA) corre el riesgo de asegurar un mejoramiento parcial, que no garantiza un mejoramiento global. En este sentido, la coordinación en sí misma parece convertirse en un problema en el que las instituciones, lejos de atacar o disminuir el problema original, pueden terminar canalizando sus esfuerzos en corregir y mejorar los procesos de implementación y por tanto, la coordinación se traduce en una solución perversa o retorcida en la que los objetivos planteados, los reglamentos, y lineamientos parecen obviar los entornos organizacionales en los que se ejecutaran los instrumentos de política para promover el cambio, por lo que la coordinación, al menos en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción ha sido un problema más que una solución.

Conclusiones

La coordinación de políticas públicas se orienta a la atención y solución de problemas perversos, sin embargo, por su naturaleza éstos generan soluciones perversas, debido a la relación simbiótica entre problema y solución. La corrupción, bajo el término de problema perverso tiene impactos públicos negativos gracias al beneficio particular privado y asegura su sobrevivencia gracias a esquemas de redes y complicidades múltiples que son difíciles de ubicar, por lo que a manera de estrategia se entiende como lógica la estructuración de un sistema basado en la coordinación de instituciones como un mecanismo viable en el combate a esta situación indeseable.

En atención a las preguntas de investigación planteadas, se llegó a diferentes respuestas en torno al papel de la coordinación dentro del SNA. Se pudo comprender que el diseño institucional del SNA se estructura a través de mecanismos de coordinación con la finalidad de no centralizar y concentrar el diseño de políticas e instrumentos en un solo actor: el Poder Ejecutivo. Asimismo, el uso de escalas de coordinación permitió ubicar y comprender que el modelo de coordinación del SNA se basa en esquemas de horizontalidad y cooperación, en los cuales existe disposición para trabajar, ajustes mutuos entre organizaciones y un nivel de igualdad significativo, pero no capacidades para hacer obligatorias sus decisiones y políticas o ubicar a una organización por encima de otras. Y por último, se ubicaron los factores que impiden o facilitan la coordinación, lo cual se explica a continuación.

La coordinación en sí misma representa un reto debido a que durante su ejecución puede contar con instituciones que desarrollan una sobre especialización en su campo de acción (Peters, 2015); imputación de responsabilidades pero no de capacidades en esquemas intergubernamentales (Méndez, 1997); falta de incentivos y sanciones para coordinarse (Navarro, 2013; May, 2018); escasas reglas formales de procedimiento y metas difusas (Navarro, 2013) falta de entendimiento o compatibilidad con los objetivos (Lipsky, 1980); miedo a compartir recursos, personal y conocimientos (Peters, 2018) lo cual podría traducirse en brechas de implementación del SNA y por tanto en el combate y disminución la corrupción.

La coordinación se ha establecido como el mecanismo para combatir a la corrupción, no obstante, este no es estático por lo que se ha adecuado a la participación de diferentes actores y contextos organizacionales y políticos. En este sentido, se pueden ubicar, en el período de estudio analizado, tres etapas diferentes sobre la forma en la que

se han coordinado las instituciones que lo componen. La primera que denominaré de instalación y prueba del SNA, la segunda que es una etapa de transición y la última, como un período de implementación.

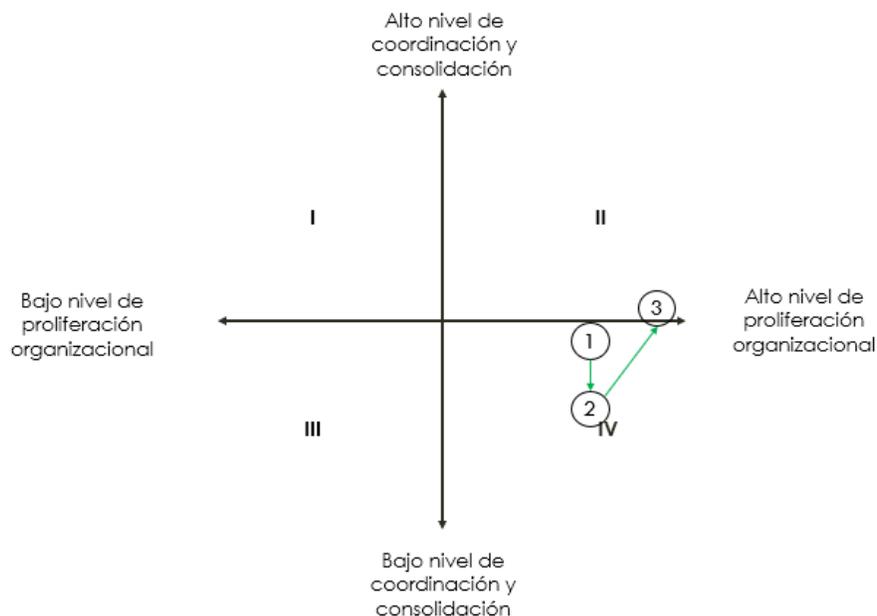
La primera comprende desde la instalación del Comité Coordinador 04 de abril de 2017 hasta el 18 de enero de 2018, período en el que fungió la Primer Presidenta del Sistema Nacional Anticorrupción, Jacqueline Peschard. En este inicio del Sistema Nacional Anticorrupción, ante un panorama poco optimista debido a no contar con un titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ni magistrados especializados en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y ante el reto de echar a andar este gran sistema, el liderazgo ciudadano fue lo que determinó en muchos sentidos la agenda y la coordinación del SNA. El ejemplo abordado del Socavón del Paso Express demostró que ante la falta de mecanismos de coordinación la figura ciudadana dentro del Comité Coordinador fue el nodo de configuró la forma de cómo abordar y estudiar un caso de corrupción.

La segunda etapa que va de enero de 2018 a febrero de 2019, se caracterizó por ser un período de trabajo en el que el principal instrumento generado como insumo de coordinación fueron los “Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos de atención prioritaria, a fin de coordinar con los entes públicos involucrados”, en el cual se establecían los criterios y pasos a seguir para que los miembros del Comité Coordinador propusieran el seguimiento de casos de corrupción. En términos de trabajo se distinguió por ser el año en el que se presentó la propuesta de Política Nacional Anticorrupción, sin embargo, también fue un periodo en el que la aprobación de muchos insumos dependía del panorama de transición debido al cambio de gobierno, por lo que muchos proyectos de combate a la corrupción no fueron aprobados, como los formatos de declaraciones patrimoniales y de intereses y la Política Nacional Anticorrupción.

Por último, de marzo de 2019 a enero de 2020 se logró la consolidación del Comité Coordinador del SNA al contar con todas sus piezas debido al nombramiento de la titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, con la llegada de una nueva Secretaria de la Función Pública y la elección de Rafael Anzures como nuevo presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Este período se distingue por la definición de diversos instrumentos como el Formato de Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses y su interoperabilidad con el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses de la Plataforma Digital Nacional, el acuerdo para que la Secretaría Ejecutiva del

Sistema Nacional Anticorrupción, desarrolle una propuesta de reglas de coordinación entre los diversos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción y por último la aprobación de la Política Nacional Anticorrupción, con una ruta implementación y coordinación de los miembros del SNA a través de 40 prioridades de política pública.

Gráfica 2. Relación entre proliferación organizacional y coordinación dentro del SNA.



Fuente: elaboración propia con base en Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Londres: Palgrave Macmillan.

Considerando esa trayectoria de coordinación se deduce que la coordinación del SNA se ha ubicado en el cuadrante IV, en donde existen muchas organizaciones y una baja coordinación entre ellas, lo cual genera una fuerte fragmentación e incoherencia, pero que actualmente, gracias a las rutas de implementación que ha definido la PNA la coordinación tendría la oportunidad de pasar al cuadrante (II) en donde existe un alto nivel de coordinación no obstante la existencia de muchas organizaciones en donde se desarrollan ambientes de alto profesionalismo, comunicación fluida y alta confianza.

En este sentido, la coordinación de políticas se entiende como un mecanismo dinámico que se adecua a diferentes contextos para que todas las organizaciones en diferentes órdenes y poderes de gobierno puedan trabajar de manera articulada y horizontal, generando respuestas institucionales basadas en el consenso lo cual las dota

de mayor respaldo, sin embargo, la relación entre coordinación de políticas y el problema que buscan atender es de suma importancia, un claro ejemplo es la Política Nacional Anticorrupción la cual define que el principal problema del combate a la corrupción es la incapacidad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla eficazmente.

Si se parte de la premisa de la incapacidad, se esperaría que la solución más óptima es brindar las capacidades a los servidores públicos para combatir la corrupción, no obstante, se corre el riesgo de presuponer que crear leyes, lineamientos y más diseños ambiciosos de políticas por sí mismo capacita, cuando solo están cumpliendo con un primer requisito: facultar y establecer atribuciones para combatir la corrupción, por lo que se debe tener mucho cuidado con los diseños normativos ya que “buenas leyes no significan mecánicamente buenas prácticas, de ahí que un primer reto sea cómo traducir dichos ordenamientos en políticas públicas...” (Peschard, 2017: 212).

Dichas observaciones validan las hipótesis de investigación planteadas al inicio de este trabajo:

- 1) El Sistema Nacional Anticorrupción registra limitaciones operativas en materia de coordinación para el combate a la corrupción, debido a la falta de bases para articular a las diferentes instancias que lo componen, lo que genera brechas de implementación en la creación y ejecución de instrumentos y políticas enfocadas en la investigación, prevención, detección y sanción de actos de corrupción, y
- 2) Debido a que el Sistema Nacional Anticorrupción no cuenta con reglas de coordinación claras para integrar diversas instituciones en el desarrollo de sus actividades, la coordinación, en términos operativos, puede convertirse en un problema perverso y no en una solución.

En este sentido, a manera de respuestas tentativas, esta investigación arrojó dos nuevas hipótesis acerca de la situación en la que se encuentra actualmente la coordinación del SNA. La primera, es que existen problemas en el diseño de origen del SNA lo que dificulta alcanzar niveles óptimos para combatir la corrupción a través de la coordinación institucional, debido a que ésta implica generar esquemas de jerarquización, imposición de deberes y cargas, responsabilidades vinculantes y procedimientos conjuntos, los cuales son contraproducentes con el diseño institucional del SNA como una instancia horizontal que busca integrar de manera consensuada la visión de diferentes actores para el combate a la corrupción.

Y la segunda, es que debido a la falta de reglas de coordinación entre los diversos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, la implementación de las políticas e

instrumentos generados para combatir a la corrupción no cuentan con bases específicas para la asignación de atribuciones y para la ejecución de procedimientos conjuntos, lo cual podría implicar que en la práctica la coordinación sea un requisito normativo, pero no operativo.

En este sentido, la relación entre coordinación normativa y coordinación operativa sería más fructífera si se replanteara el objetivo total del SNA, el cual limita sus fines al diseño de bases generales, principios, políticas y procedimientos para combatir la corrupción pero no a la implementación coordinada de dichos instrumentos, lo cual explica por qué a pesar de contar con políticas e instrumentos, no se tiene claridad de quién o quienes son los encargados de su ejecución generando una ejecución individualizada y fragmentada.

Entonces ¿es un problema de normas y reglamentos de coordinación o es un problema de actores estratégicos que acatan, pero no cumplen las reglas? Este dilema implica que aunque el SNA esté cumpliendo con los objetivos normativos planteados no opera de manera práctica para reducir la corrupción. Por lo que es necesario contar con bases más detalladas de coordinación horizontal y vertical entre las diferentes instancias del Sistema, para evitar que la forma en la que opera se convierta en un ejercicio difuso de interacciones periódicas que no se traducen necesariamente en políticas públicas.

Asimismo, se debe considerar el empoderamiento de la figura del Presidente del SNA ampliando el periodo que dura ese encargo, de manera que este puesto de liderazgo tenga presencia de manera más constante en el tiempo, lo cual ayudaría a consolidar, en términos operativos, la aplicación de reglas claras de coordinación entre los miembros del Sistema²⁴. Esto también podría detonar una participación ciudadana con más incidencia, en el diseño de instrumentos anticorrupción, así como en su implementación y evaluación bajo esquemas

No obstante, asegurar la implementación de políticas e instrumentos para combatir la corrupción desde el SNA, se vislumbra como un panorama de incertidumbre y complejidad, en el cual la PNA deben coexistir con medidas federales de amplio alcance como el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 impulsado por el actual presidente. Este programa no

²⁴ Considero que el papel de liderazgo del Presidente del SNA es un factor de membresía significativo, que puede asegurar la coordinación entre las organizaciones del Sistema, lo cual quedó ampliamente demostrado en las investigaciones del Paso Express de Cuernavaca. Véase Cuadro 14.

menciona o da pistas de la forma en la que el Poder Ejecutivo podría colaborar en los ejes de la PNA, por lo que no reconoce a esta política como un esfuerzo institucional previo, aun considerando que fue una labor institucional impulsada y liderada por el CPC y la SESNA, por lo que se corre el riesgo de regresar a un esquema de definición vertical de políticas para combatir la corrupción.

Tomando en cuenta este horizonte, una respuesta tentativa ante lo que depara el futuro desarrollo del SNA parece centrarse en una modificación de las reglas que fundamentan al SNA a través de una transformación de sistemas que “implica cambiar las responsabilidades de regulación o prestación de servicios lo cual brinda una oportunidad para establecer un conjunto nuevo de relaciones y, con suerte, que sea más constructivo” (May, 2018: 169).

Esto se podría lograr a través de la generación incentivos no normativos (los cuales tienden a imponer obligaciones) que reflejen las ventajas de coordinar instituciones como compartir información estratégica y atender problemas en común, promoviendo el intercambio de conocimientos y experiencias exitosas, generando claridad en los procesos de prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción lo cual podría resolver la incapacidad de las instituciones para combatir la corrupción en México.

Lo anterior, es una tarea pendiente que podría incidir en la consolidación de un régimen de políticas, que rebase cualquier orden o poder de gobierno y que este enfocado a combatir la corrupción bajo un propósito compartido y una lógica común para el diseño y la implementación de las políticas públicas que puedan adecuarse y conseguir cambios radicales en la disminución y proliferación de la corrupción en la vida diaria de las personas y las instituciones.

Referencias

1. Ackerman, J., & Sandoval, I. (2015). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México D.F.: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
2. Ackoff, R. (1974). *Redesigning the future*. New York: Wiley.
3. Aguilar, L. F. (2010). *El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

4. Alonso, J. A. (2011). La corrupción: definición y criterios de medición. En J. A.-G. (Dir.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica* (págs. 21-42). Madrid: Fondo de Cultura Económica.
5. Ayala, J. (1998). *Instituciones y economía*. Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.
6. Betanzos, E. (2017). *Reforma en materia de combate a la corrupción*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
7. Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Londres: Palgrave Macmillan.
8. Bourgon, J. (2010). Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo. *Reforma y Democracia*(46).
9. Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
10. Cámara de Diputados. (2016). *Diputados aprueban reformas al Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción*. Obtenido de Cámara de Diputados: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Junio/17/1688-Diputados-aprueban-reformas-al-Codigo-Penal-Federal-en-materia-de-combate-a-la-corrupcion>
11. Cámara de Diputados. (18 de Julio de 2016). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Obtenido de Leyes Federales de México: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
12. Cámara de Diputados. (18 de Julio de 2016). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Recuperado el 07 de Mayo de 2018, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
13. Cámara de Diputados. (18 de Julio de 2016). *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. Obtenido de Leyes Federales de México: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopgr_2009/LOPGR_abro.pdf
14. Cámara de Diputados. (18 de Julio de 2016). *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. Obtenido de Leyes Federales de México: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>
15. Cámara de Diputados. (15 de Mayo de 2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Leyes Federales de México: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150519.pdf
16. Cámara de Diputados. (12 de 04 de 2019). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Obtenido de Leyes Federales de México: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_120419.pdf
17. Cámara de Diputados. (9 de Agosto de 2019). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Obtenido de Leyes Federales de México: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_090819.pdf

18. Camou, A. (2000). Estudio introductorio. En A. Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad* (págs. 9-58). México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
19. Cárdenas, J. (2010). Herramientas para enfrentar la corrupción. En R. Méndez-Silva, *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más* (págs. 11-78). Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.
20. Casar, M. (2016). *México: Anatomía de la corrupción*. (Segunda ed.). Ciudad de México: CIDE-IMCO-Mexicanos contra la corrupción.
21. Casar, M. e. (2010). La rendición de cuentas y el Poder Legislativo. En M. M. al., *La estructura de la rendición de cuentas en México* (págs. 331-406). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
22. Católico, D., Cano, J., & Camacho, J. (2018). Transparencia activa y su relación con el ámbito de gobierno: el caso de las administraciones públicas territoriales en Colombia. *Revista Logos Ciencia y Tecnología*, 172-188.
23. Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo XXI.
24. Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. (2018). *Informe Anual 2017*. Ciudad de México. Obtenido de <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/FINAL-FINAL.pdf>
25. Coronilla, R. (2018). La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías. En D. Arellano, *¿Podemos reducir la corrupción en México?* (págs. 29-59). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
26. Cosío, J. R. (2008). Transparencia y Estado de Derecho. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México, Distrito Fderal: Siglo XXI.
27. Covarrubias, O. (2006). *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado federal coordinado*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
28. Covarrubias, O., Espinosa, R., & López, F. (2011). Los problemas emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales. *GIGAPP Estudios/Working papers*, 1-16.
29. Dery, D. (1984). *Problem Definition in Policy Analysis*. Lawrence: University Press of Kansas.
30. Dryzek, J. (1983). Don't toss coins in garbage cans: a prologue to policy design. *Journal of Public Policy*, 3(4), 345-368.
31. Dunn, W. (2004). *Public policy analysis: an introduction* (Tercera ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
32. Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

33. Gage, R., & Mandell, M. (1990). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. Nueva York: Praeger.
34. García, M. (2017). Democracia, Estado de Derecho y Rendición de cuentas. Reflexiones sobre el Sistema Nacional Anticorrupción en México. En R. Uvalle, & G. M. (comp.), *Sentido y Alcance de la Rendición de Cuentas* (págs. 337-370). Ciudad de México: UNAM-Tirant Lo Blanch.
35. Gómez, D. (2018). Redes de corrupción política: una revisión para el caso colombiano. *Análisis Político*, 180-201.
36. Gray, B. (1985). Conditions facilitating inter-organizational collaboration. *Human Relations*, 38(10), 911-936.
37. Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. (2015). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Obtenido de Cámara de Senadores: https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN_LGS_NA.pdf
38. Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista. (15 de Noviembre de 2012). *Iniciativa de ley para crear la Comisión Nacional Anticorrupción*. Recuperado el 16 de Septiembre de 2019, de Senado de la República: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf
39. Guerrero, E. (2008). *La transparencia*. México, D.F.: Nostra Ediciones.
40. Harguindéguy, J.-B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. Tecnos.
41. Head, B., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 711-739.
42. Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS). (2016). *La Auditoría Superior de la Federación y su función en el Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.
43. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*. Ciudad de México: INEGI. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf
44. Jaime, F. M., Dufour, G. A., & Alessandro, M. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
45. Jiménez, M. (2016). Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano. En D. Cienfuegos, & M. (. López, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Tomo I Derecho administrativo* (págs. 149-171). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

46. Lepore, W. & Aguilar, I. (2012). El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico. En D. Arellano (Ed.), *¿Podemos reducir la corrupción en México?* (págs. 49-74). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
47. Lerner, D., & Laswell, H. (1951). The Policy Orientation. *The Policy Sciences*, 3-15.
48. Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. Nueva York: Rusell Sage.
49. Luna Pla, I. (2013). Elaboración y pacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En I. Luna Pla, *Movimiento social del derecho de acceso a la información*. (págs. 107-149). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
50. Malem, J. (2014). La corrupción, algunas consideraciones conceptuales. *Illes Imperis*(16: Corrupción, codicia y bien público en el mundo hispánico.), 169-180.
51. Martínez, C. (2010). *Relaciones Intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
52. Méndez, J. L. (1997). Estudio introductorio. En D. S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
53. Méndez, J. L. (2020). *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
54. Mitchell, J. (1969). *Social Networks in Urban Situations: Analyses of Personal Relationships in Central African Towns*. Institute for Social Research, University of Zambia.
55. Moyado, S. (2013). *El nuevo institucionalismo de la Contraloría Social en las políticas de desarrollo municipal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
56. Navarro, A. (2013). *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Habitat*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM.
57. North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
58. North, D. (1995). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Editorial.
59. Oficina de la Presidencia de la República. (20 de Mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el 25 de Febrero de 2019, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
60. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017 – Aspectos Claves*. Recuperado el 05 de Mayo de 2018, de <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>

61. Organization for Economic Co-operation and Development. (2008). *Specialised Anti-Corruption Institutions*. París: OECD Publishing.
62. Pardo, M. d., Dussauge, M., & Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
63. Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail- Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, XXVI(3), 449-471.
64. Peschard, J. (2017). *Transparencia: Promesas y desafíos*. Ciudad de México: El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México.
65. Peschard, J. (16 de Marzo de 2018). Jacqueline Peschard. (Alejandra Lajous, Entrevistadora)
66. Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
67. Peters, B. G. (2015). *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. United States of America: University Press of Kansas.
68. Pettit, P. (2003). El diseño institucional y la elección racional. En R. E. Goodin, *Teoría del diseño institucional* (págs. 75-118). Barcelona: Gedisa.
69. Real Academia Española. (23 de Enero de 2019). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=B0dY4I3>
70. Rein, M., & Rabinovitz, F. F. (2014). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. F. Aguilar, *La implementación de las políticas* (págs. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa.
71. Rhodes, R. (1995). El institucionalismo. En M. David, & S. Gerry, *Teoría y métodos en la ciencia política* (págs. 53-67). Madrid: Alianza Editorial.
72. Romero, A. (2017). Siete factores de éxito para el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción. En R. Uvalle, G. Maximiliano, & R. y. Uvalle Berrones (Ed.), *Sentido y alcance de la rendición de cuentas* (págs. 179-2019). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.
73. Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1981). La implementación de las políticas públicas: un marco de análisis. En L. F. [2014] (Ed.), *La implementación de las Políticas* (Tercera ed., págs. 323-372). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
74. Salazar, J. (2017). *Hacia la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México: UNAM.
75. Salcedo, R. (2012). *Rendición de cuentas y responsabilidad del servidor público*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.
76. Schattschneider, E. E. (1961). *The semisovereign people: A realistic view of democracy in America*. Boston: Wadsworth Publishing Company.

77. Schedler, A. (2015). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México D.F.: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
78. Secretaría de la Función Pública & Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (30 de Agosto de 2019). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019&print=true
79. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (31 de Marzo de 2020). *Política Nacional Anticorrupción*. Obtenido de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>
80. Senado de la República. (13 de Diciembre de 2013). *Gaceta del Senado*. Obtenido de Senado de la República: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-131/assets/documentos/COMBATE_CORRUPCION.pdf
81. Senado de la República. (17 de Abril de 2015). *Gaceta del Senado*. Obtenido de Senado de la República: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Dic_Combate_a_la_Corrupcion.pdf
82. Senado de la República. (2015). *Opiniones recibidas*. Obtenido de Senado de la República: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/leyes_reglam_corrupcion.php
83. Sistema Nacional Anticorrupción. (12 de Febrero de 2020). *¿Cómo funciona?* Obtenido de Sistema Nacional Anticorrupción: <https://sna.org.mx/comofuncional/>
84. Sistema Nacional Anticorrupción. (1 de Mayo de 2020). *Seguimiento a Sistemas Locales Anticorrupción en las entidades federativas*. Obtenido de Sistema Nacional Anticorrupción: <https://sna.org.mx/sistemaslocales/>
85. Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En B. R., & E. Carrillo, *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
86. Tanzi, V. (2008). La corrupción y la actividad económica. En A. Solimano, & V. y. Tanzi, *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
87. Transparencia Internacional. (2018). *Índice de Percepción de la Corrupción 2018*. Recuperado el 25 de Febrero de 2019, de <https://www.transparency.org/cpi2018>
88. Transparencia Internacional. (12 de Noviembre de 2018). *International Transparency*. Obtenido de What is transparency?: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#what-is-transparency>
89. Transparency International. (23 de Enero de 2019). *Anti-Corruption Glossary*. Obtenido de Transparency International: <https://www.transparency.org/glossary>

90. Ugalde, V. (2010). Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano. En J. L. Méndez, *Políticas Públicas* (págs. 449-486). México Distrito Federal: El Colegio de México.
91. Uvalle, R. (2013). Horizontes contemporáneos de la gestión pública. En D. Arellano, & F. Patrón, *Gestión pública y buen gobierno en México. Diálogos preocupaciones y propuestas* (págs. 23-58). México: Universidad de Guanajuato.
92. Uvalle, R. (2017). Control del poder en México: una perspectiva desde la rendición de cuentas. En R. U. (Coords.), *Sentido y alcance de la rendición de cuentas* (págs. 221-253). Ciudad de México: UNAM-Tirant Lo Blanch.
93. Uvalle, R. (2018). *Restricciones del Sistema Nacional Anticorrupción. Análisis de su diseño institucional*. Ciudad de México: UNAM-La Biblioteca.
94. Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process. A conceptual framework. *Administration & Society*, VI(4), 445-488.
95. Villoria, M., & Izquierdo, A. (2018). La corrupción: conceptos, variables de análisis, efectos e instrumentos de lucha". En M. Villoria, & A. Izquierdo, *Ética pública y buen gobierno* (págs. 237-314). España: Tecnos.
96. Watts, R. (1996). *Comparing Federal Systems in the 1991's*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, University of Kingston.
97. Wheare, K. (1956). *Federal Government*. Londres: Oxford University Press.
98. Wildavsky, A., & Pressman, J. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
99. Woolley, R., & Pidd, M. (1981). Problem structuring. A literature review. *The Journal of the Operational Research Society*, 197-206.
100. Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

Anexos

Anexo 1. Perspectiva comparada de órganos anticorrupción nivel internacional

País	Facultades	Observaciones
Indonesia: La Comisión de Erradicación de la Corrupción (KPK).	Tiene funciones de prevención, educación, investigación y procesos judiciales en su mandato.	En sólo cinco años, logró una tasa de condenas de 100% en contra de funcionarios de alto nivel en todas las ramas del Gobierno de Indonesia.
Australia: La Comisión Independiente contra la Corrupción (NWS- ICAC).	Tiene facultades de investigación, prevención (mediante propuestas de política pública) y educación. Cuenta con independencia frente al gobierno, sus facultades de investigación incluyen cateos, intervenciones telefónicas, convocar audiencias públicas y privadas y requerir una declaración a cualquier persona y la obligación de todos los titulares de organismos públicos de denunciar actos de corrupción.	Existen varias agencias anticorrupción a nivel subnacional. A nivel nacional hay una Comisión para la Integridad en la Aplicación de la Ley (Law Enforcement), que investiga y previene asuntos de corrupción en las agencias de seguridad (ministerio de justicia, aduanas y policía). Ejercen su jurisdicción sobre funcionarios públicos y sobre particulares en su trato con organismos públicos.
Georgia: Consejo de Coordinación de Políticas Anti- corrupción y Oficina Anticorrupción.	El Consejo está integrado por el Presidente y once miembros, funcionarios públicos o representantes de la sociedad civil. Su función es monitorear el programa anticorrupción y generar recomendaciones. La Oficina Anticorrupción se encarga de implementar las recomendaciones y atender violaciones específicas a la Ley de Conflicto de Intereses y Corrupción en el Servicio Público. La entidad encargada de la persecución de delitos de corrupción es la División de Investigación de la Procuraduría, que tiene autonomía en su jurisdicción en la materia.	El éxito de Georgia en el combate a la corrupción se adjudica principalmente a un compromiso firme por parte de los líderes políticos y una serie de reformas económicas y administrativas implementadas a raíz de la "Revolución de las Rosas".
Hong Kong: La Comisión Independiente contra la Corrupción.	Establecida en 1974, tiene un mandato fuerte con tres pilares: severa aplicación de la ley, educación y prevención. Amplias facultades de investigación que incluyen medidas como la confiscación de propiedades y pasaportes.	Muy costoso y difícil de replicar puesto que responde a una convergencia poco usual de factores: un compromiso político muy alto, recursos suficientes, apoyo popular de entre 98 y 99%, buena organización y una estrategia coherente.

Fuente: Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista. (15 de Noviembre de 2012). Senado de la República. Recuperado el 16 de Septiembre de 2019, de http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf

Anexo 2. Iniciativa para crear la Comisión Nacional Anticorrupción

“[...]

2. Crear la Comisión Nacional Anticorrupción como la instancia encargada de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier particular, ya sea persona física o moral. Se le dotará en la Ley de la facultad de atracción para conocer casos de los Estados y Municipios.

3. Se establece que la Comisión Nacional sea autónoma y cuente con personalidad jurídica y patrimonio propios; con esta medida se busca que dicha instancia cuente con todos los elementos para garantizar su independencia, y que de esta manera realice su trabajo de forma profesional e imparcial;

[...]

5. Podrá formular recomendaciones —ya sean particulares o de carácter general— para la mejora de los procedimientos administrativos y prevenir prácticas de corrupción;

6. La Ley establecerá que la Comisión Nacional Anticorrupción podrá conocer casos de oficio, por notificación de otros órganos del estado mexicano, a través de demandas para asuntos de gran valor administrativo, y por Reportes Ciudadanos para casos donde los ciudadanos sean victimizados por actos de corrupción en trámites menores;

[...]

8. En la Ley se preverá que la Comisión Nacional Anticorrupción no estará impedida para hacer sus investigaciones por el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

9. La Comisión Nacional Anticorrupción se integrará por cinco comisionados los cuales durarán en su encargo siete años, improrrogables;

10. La Comisión contará con un comisionado Presidente, el cual desempeñará dicha función por un periodo de cuatro años, improrrogables

11. La renovación de los comisionados se realizará de forma escalonada; para asegurar la continuidad de los trabajos, así como la “memoria institucional” y garantizar su plena independencia de autoridad o partido político alguno; para tal efecto, el nombramiento de los primeros comisionados se realizará en periodos de tiempo diferentes, según se dispone en un artículo transitorio especialmente destinado a este fin;

12. En cuanto al sistema de designación de los comisionados, se propone que éstos sean nombrados por el Presidente de la República, pero el Senado —o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, cuando éste no se encuentre reunido— podrán objetar la designación por dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro de los primeros treinta días después de la fecha del nombramiento;

[...]

14. Las sanciones impuestas por la Comisión Nacional Anticorrupción podrán ser recurridas en amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito especializados que para este propósito establezca el Poder Judicial de la Federación.

[...]

16. Se faculta a la Comisión Nacional para que pueda interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en los términos establecidos en el artículo 105 de la Constitución Política.

17. En caso de que la Comisión encuentre actos presumiblemente constitutivos de delito deberá dar vista al Ministerio Público –ya sea federal o estatal—, y podrá actuar como una instancia coadyuvante. También se prevé que en los casos de corrupción las responsabilidades no prescribirán en un plazo inferior a cinco años;

19. Con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas, se establecen las bases para que la Comisión coordine sus acciones con la entidad superior de fiscalización establecida en el artículo 79 constitucional; con esta medida se busca corregir algunos efectos de la fragmentación del sistema de fiscalización y rendición de cuentas, y fortalecer todo el esquema de prevención y combate a la corrupción;

20-22. Se propone la creación del Consejo Nacional por la Ética Pública, como un órgano de carácter interinstitucional encargado de promover acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción en toda la República; Este Consejo será presidido por el Ejecutivo Federal e integrará a ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. La Ley determinará sus atribuciones, funcionamiento e integración; Se propone que dicho Consejo Nacional por la Ética Pública también esté integrado por el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción (Secretario Técnico), el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la República, el Secretario de Educación Pública, los 31 Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Auditor Superior de la Federación y el Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos;”

Fuente: Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista. (15 de Noviembre de 2012). Senado de la República. Recuperado el 16 de Septiembre de 2019, de

http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf

Anexo 3. Marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción

3.1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Esta ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Y sus objetivos particulares son:

- I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
- II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;
- IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;
- VI. Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;
- VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;
- VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;
- IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y
- X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.” (Cámara de Diputados, 2016)

Sus principales funciones se centran en el establecimiento de lineamientos y bases generales que promuevan la coordinación entre instituciones encargadas directa o indirectamente de combatir la corrupción, entre los diferentes poderes y órdenes de gobierno. Su papel radica en ser una guía de orientación que establece líneas de acción en torno a la prevención, detección, investigación y sanción de casos de corrupción a través de políticas públicas e instrumentos legales y medios electrónicos que permitan concentrar y sistematizar información que genere evidencia en la definición de proyectos y programas específicos de combate a la corrupción.

3.2. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016; Última reforma publicada DOF 12-04-2019.

De acuerdo con su artículo 1, “esta ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.” (Cámara de Diputados, 2019) Sus objetivos particulares son:

“I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;

II. Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto

III. Establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y

V. Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.” (Cámara de Diputados, 2019)

Esta ley considera como sujetos obligados a i) los servidores públicos; ii) aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente Ley y iii) los particulares vinculados con faltas administrativas graves. Asimismo, dentro de esta ley se establece que el proceso de sanción se compondrá de las siguientes etapas: i) oficio o denuncia; ii) investigación en la cual participan autoridades como la Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública y Órganos Internos de Control de los entes públicos, así como sus homólogos en las entidades federativas) a través de solicitudes de información y visitas de verificación; iii) generar expediente; iv) cerrar investigación o remitir a tribunales; v) audiencia, desahogo de pruebas, alegatos, y resolución.

3.3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Esta ley tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. De acuerdo con su artículo 3, entre algunas de sus funciones, el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

“[...]”

VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

[...]”

XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación...” (Cámara de Diputados, 2016)

Asimismo, en cuestión del combate a la corrupción el Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales. Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contrapone o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable. (Cámara de Diputados, 2016: Artículo 4º)

3.4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

De acuerdo con su artículo 1 esta ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de: I. La Cuenta Pública; II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión; III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación (Cámara de Diputados, 2016).

Para efectos de este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.

Asimismo, la fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado en su página de internet; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos internos de control.

3.5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Última reforma publicada DOF 18-07-2016; Ley Abrogada DOF 14-12-2018 y sustituida por la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2018.

Esta ley que ha pasado por diversos procesos de reforma tenía por objeto organizar la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables (Cámara de Diputados, 2016).

Su reforma se caracterizó por determinar las atribuciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, la cual cuenta con funciones como ejercer las atribuciones que la Constitución, las leyes, los Reglamentos y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación en lo relativo a los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción; participar como integrante del Comité Coordinador del SNA y diseñar e implementar estrategias y líneas de acción para combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción, así como instrumentar mecanismos de colaboración

con otras autoridades para la elaboración de estrategias y programas tendientes a combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción considera como delitos en materia de corrupción.

La reciente reforma que abrogó esta ley para dar paso a la creación de la Fiscalía General de la República se distingue porque reconoce a esta institución como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación.

3.6. Código Penal Federal. Última reforma publicada DOF 12-04-2019.

El Código Penal Federal fue objeto de reforma en combate a la corrupción puesto que este delito no estaba claramente tipificado, ya que el término se asociaba al delito de “corrupción de menores”, sin embargo, dentro del paquete de reformas en combate a la corrupción, se modificaron los artículos 201, 212, 213, 213 Bis, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225; se adicionan los artículos 212, 217 Bis, 221, 222, 224, y se deroga el cuarto párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción. De manera breve, se puede destacar que se fortalecen los siguientes puntos:

- “Las sanciones a servidores públicos que van desde la destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisiones públicas, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas por un plazo de uno a 20 años.
- Se sanciona a quien obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios. Establece los supuestos en los cuales se considera responsable al particular, cuando realice un delito de corrupción, mencionó el diputado Ibarra Hinojosa.
- La enmienda incluye como hipótesis del delito de abuso de autoridad, cuando se obtenga, exija o solicite sin derecho o causa legítima parte del sueldo de uno o más de sus subalternos, los denominados “moches” y los castigos van de tres meses a 14 años de prisión y de 30 a 150 días de multa.
- Se adiciona un tipo penal al uso ilícito de atribuciones y facultades para sancionar al particular que, en su carácter de contratista, permisionario o asignatario titular de una concesión de prestación de servicios públicos de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, lo haga con el fin de obtener un beneficio para sí o para un tercero.” (Cámara de Diputados, 2016)

3.7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma publicada DOF 09-08-2019.

El fin de esta ley es establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

En materia de combate a la corrupción se destaca la reforma aplicada en cuanto a las facultades de la Secretaría de la Función Pública a la cual se le encomienda el despacho de asuntos relacionados a la expedición de normas de control interno conforme a las bases emitidas por el Sistema Nacional Anticorrupción, establecer políticas y mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización y presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables (Cámara de Diputados, 2019).

En su conjunto, estas siete leyes fundamentan el quehacer del Sistema Nacional Anticorrupción, pero ahora es importante analizar la naturaleza de su composición y el papel de cada una de estas instituciones en la estructura orgánica del Sistema.

Fuente: Cámara de Diputados. (12 de Marzo de 2020). Cámara de Diputados. Obtenido de Leyes Federales de México:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Anexo 4. Funciones de las instituciones que forman parte del Comité Coordinador del SNA

Institución	Funciones propias	Funciones dentro del SNA
Comité de Participación Ciudadana	Coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.	<ul style="list-style-type: none"> ● Participar en el Sistema Nacional Anticorrupción, así como en su Comité Coordinador ● Proponer al Comité Coordinador los proyectos de bases de coordinación entre las instituciones de fiscalización de recursos públicos, los proyectos de mejora a los instrumentos de la Plataforma Digital Nacional, así como los mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de hechos de corrupción.
Auditoría Superior de la Federación	Fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los estados, municipios y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Es decir, tiene a su cargo el control externo.	<ul style="list-style-type: none"> ● Participar en el Sistema Nacional Anticorrupción, así como en su Comité Coordinador ● Remitir a través de la Cámara de Diputados copia del Informe General de la Cuenta Pública al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y al Comité de Participación Ciudadana, así como emitir recomendaciones integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción ● Incluir en la Plataforma Digital Nacional la información relativa a los servidores públicos y particulares sancionados por resolución definitiva firme, por la comisión de faltas administrativas graves

<p>Secretaría de la Función Pública</p>	<p>Vigilar los actos u omisiones de los servidores públicos federales, auditar el gasto de recursos federales y coordinar a los órganos internos de control de las dependencias federales; expide normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal; tiene la facultad de sancionar las faltas administrativas no graves; entre otras funciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Participar en el Sistema Nacional Anticorrupción, así como en su Comité Coordinador. ● Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización ● Colaborar en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios ● Implementar las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal; ● Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal
<p>Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción</p>	<p>Investigar y perseguir los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.</p> <p>Diseñar e implementar estrategias y líneas de acción para combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción, así como instrumentar mecanismos de colaboración con otras autoridades para la elaboración de estrategias y programas tendientes a combatir los hechos que la ley considera como delitos en materia de corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Participar en el Sistema Nacional Anticorrupción, así como en su Comité Coordinador ● El titular del Órgano Interno de Control deberá inscribir y mantener actualizada la información correspondiente del Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, de todos los servidores públicos de la Fiscalía General de la República, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Consejo de la Judicatura Federal	Garantiza la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, es decir, se encarga de vigilar y disciplinar a los magistrados y jueces del Poder Judicial, por lo que tiene la facultad de iniciarles procedimientos en su contra por algún acto u omisión que hayan cometido que tenga como resultado alguna falta administrativa.	<ul style="list-style-type: none"> ● Participar en el Sistema Nacional Anticorrupción, así como en su Comité Coordinador
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Garantizar el derecho de acceso a la Información Pública y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad	<ul style="list-style-type: none"> ● Participar en el Sistema Nacional Anticorrupción, así como en su Comité Coordinador
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> ● Participar en el Sistema Nacional Anticorrupción, así como en su Comité Coordinador ● Cada cinco años, presentar el diagnóstico cualitativo y cuantitativo sobre el trabajo de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, el cual deberá ser remitido para su consideración al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, a efecto de que el citado Comité, emita recomendaciones sobre la creación o supresión de Salas Especializadas en la materia ● Integrar y desarrollar los subsistemas de información estadística sobre el desempeño del Tribunal, de los plenos y de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales considerando los criterios y políticas que al efecto emita el Sistema Nacional Anticorrupción

Fuente: elaboración propia

Anexo 5. Sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción

Sesión	Fecha	Tipo	Temas tratados	Número de asistentes	Instrumento(s) de coordinación empleado(s)	Votación/acuerdos	Instrumentos de política pública empleados o desarrollados
1	04/04/2017	Sesión de instalación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Declaratoria de Instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2. Aprobación del calendario de sesiones del Comité Coordinador 	7	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 	Aprobación del calendario de sesiones del Comité Coordinador	Ninguno
2	03/07/2017	Ordinaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa Anual de trabajo 2. Lineamientos de operación del Comité Coordinador 3. Consulta pública para PNA 4. Aplicabilidad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas 5. Desarrollo de una política integral sobre perfiles y designación de contralores. 6. Mecanismos de seguimiento a la implementación de SLA 7. Propuesta de proceso de selección de jueces en el ámbito estatal 8. Elaboración de un procedimiento para atender los casos relevantes en 	6 Ausencia del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobación unánime del Programa Anual de Trabajo del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2. Aprobación unánime de la elaboración de los Lineamientos de Operación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 3. Aprobación unánime la elaboración de una propuesta de mecanismo de Consulta Pública Nacional para la elaboración de una Política Nacional Anticorrupción 4. Aprobación unánime del pronunciamiento no vinculante sobre la aplicabilidad de la Ley General de 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de una política integral sobre perfiles y designación de contralores, basada en el ciclo de políticas públicas, particularmente en las etapas de definición del problema y diseño. 2. Recomendación no vinculante: Propuesta de Política Pública relacionada con la selección de jueces y magistrados en las Entidades Federativas, en el ámbito del sistema nacional anticorrupción 3. Recomendación no vinculante: sobre la aplicabilidad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

			<p>materia de corrupción</p> <p>3. Exhorto por la denuncia de espionaje a periodistas, activistas y defensores de derechos humanos</p>			<p>Responsabilidades Administrativas</p> <p>5. Aprobación unánime del desarrollo de una política integral sobre perfiles y designación de contralores</p> <p>6. Aprobación unánime de la propuesta de diseñar y poner en funciones un mecanismo de seguimiento de los SLA</p> <p>7. Aprobación unánime de que se incorpore en el Informe Anual del Comité una recomendación no vinculante sobre el fortalecimiento de los procedimientos de designación de jueces en las entidades federativas</p> <p>8. Aprobación unánime de la elaboración de lineamientos para establecer un mecanismo para seleccionar los casos a los que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción otorgue atención prioritaria</p> <p>9. No aprobación por 5 votos la petición del Comité de Participación Ciudadana para emitir un exhorto por la denuncia de espionaje a periodistas, activistas y</p>	<p>4. Propuesta de lineamientos para establecer un mecanismo para seleccionar los casos a los que se dará atención de manera privilegiada basados en la matriz de casos de cohecho internacional de la OCDE.</p> <p>5. Pronunciamientos no vinculantes</p> <p>6. Propuesta para diseñar y poner en funciones un mecanismo de seguimiento a la implementación de los SLA</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

						<p>defensores de Derechos Humanos</p> <p>10. Aprobación unánime la emisión del "Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas"</p> <p>11. Aprobación unánime de la elaboración de una estrategia de comunicación social conjunta del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	
3	05/09/2017	Extraordinaria	Presentación sobre las actividades de coordinación de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	6 Ausencia del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.	<p>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p>	<p>1. Se aprueba por unanimidad el acuerdo mediante el cual se tiene por realizada la presentación sobre las actividades de coordinación de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en torno al caso del Socavón del Paso Exprés de Cuernavaca</p>	<p>1. Micrositio que concentra las solicitudes de información acerca del caso</p> <p>2. Auditorías a la Cuenta Pública de los años 2014 y 2015</p> <p>3. Investigaciones para esclarecer presuntas responsabilidades y procedimientos administrativos disciplinarios contra tres servidores públicos.</p>

4	17/10/2017	Ordinaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lectura y en su caso, aprobación y firma del Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Comité Coordinador 2. Lectura y en su caso, aprobación y firma del Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Comité Coordinador 3. Presentación y en su caso, aprobación del Programa de Trabajo Anual del Comité Coordinador 4. Presentación y en su caso, aprobación de los "Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador 5. Seguimiento a la conformación de los Sistemas Locales Anticorrupción 9. Propuesta de formación de un grupo de trabajo que analice integralmente la Ley General de Responsabilidades Administrativas 	<p style="text-align: center;">6</p> <p>Ausencia del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobación unánime del Programa de Trabajo Anual del Comité Coordinador estructurado en a) Construcción institucional; b) Desarrollo de procesos relevantes para el funcionamiento del Comité Coordinador; c) Actividades sustantivas del Comité Coordinador, y d) Informe anual. 2. Aprobación unánime de los Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. 3. Aprobación unánime del pronunciamiento por medio del cual se hace un atento llamado a las entidades federativas a continuar con los trabajos de armonización legislativa y la integración de los Sistemas Locales Anticorrupción 4. Aprobación unánime de un grupo de trabajo que analice íntegramente la Ley General de Responsabilidades 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. 2. Metodología y creación de un sitio de internet público para que los ciudadanos puedan dar seguimiento al proceso de armonización legislativa y conformación de los Sistemas Locales Anticorrupción
---	------------	-----------	--	---	--	--	---

						<p>Administrativas y demás leyes relacionadas con el Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>5. Aprobación unánime de la formación de un grupo de trabajo para que las instituciones en el ámbito de sus facultades y atribuciones articulen acciones concretas para la planeación, vigilancia y transparencia del proceso de reconstrucción ante los sucesos ocurridos en el mes de septiembre de este año (2017).</p>	
5	15/01/2018	Ordinaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentación y en su caso, aprobación y firma del Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador 2. Propuesta y, en su caso, aprobación del Calendario de Sesiones Ordinarias del Comité Coordinador para los años 2018 y 2019 3. Lectura y en su caso aprobación del Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 4. Entrega de insumos de la Secretaría de la 	<p style="text-align: center;">6</p> <p>Ausencia del titular de la Fiscaliza Especializada en Combate a la Corrupción.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 3. Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobación unánime del Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Coordinador 2. Aprobación unánime del Calendario de Sesiones Ordinarias del Comité Coordinador para los años 2018 e inicios del 2019 3. Aprobación unánime del Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2017, así como la adopción de la Recomendación no vinculante a los poderes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe Anual 2. Proyecto de Recomendación no vinculante a los poderes ejecutivo y legislativo de las entidades federativas relacionada con la selección de Jueces y Magistrados 3. Exhorto al encargado del Despacho de la Procuraduría General de la República para que informe al Comité Coordinador la situación del caso Odebrecht

			<p>Función Pública para la Política Nacional Anticorrupción</p> <p>5. Solicitud del Comité de Participación Ciudadana para que el Comité Coordinador emita un exhorto mediante el cual requiera a la PGR que informe sobre la atención al posible acto de corrupción relativo al caso "Odebrecht".</p>			<p>ejecutivo y legislativo de las entidades federativas relacionada con la selección de Jueces y Magistrados</p> <p>4. Aprobación unánime del acuerdo mediante el cual se tienen por presentados los insumos de la Secretaría de la Función Pública para la Política Nacional Anticorrupción</p> <p>5. Aprobación unánime, con los votos concurrentes de la titular de la SFP y el titular de la ASF, del exhorto al encargado del Despacho de la Procuraduría General de la República para que informe al Comité Coordinador la situación del caso Odebrecht</p>	
6	17/04/2018	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Primera Sesión Ordinaria de 2018</p> <p>2. Presentación del Informe de seguimiento a la Recomendación no vinculante dirigida a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las Entidades Federativas</p>	<p>6 Ausencia del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.</p>	<p>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>1. Aprobación unánime del Acta de la Primera Sesión Ordinaria 2018</p> <p>2. Se le solicita al Secretario Técnico que dé seguimiento a las acciones a que se comprometieron las autoridades que aceptaron la recomendación de manera total, o parcial. Asimismo, se le solicita que requiera nuevamente la respuesta fundada y</p>	Ninguno

			<p>relacionada con la selección de Jueces y Magistrados</p> <p>3. Presentación del Informe del Exhorto del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, relacionado con el caso "Odebrecht"</p> <p>4. Presentación del Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción</p>			<p>motivada por parte de las autoridades que no se han pronunciado respecto de la misma, con fundamento en el artículo 59 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>3. Se dio por presentado el Informe del Exhorto del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, relacionado con el caso "Odebrecht"</p> <p>4. Se dio por presentado el Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador</p>	
7	13/09/2018	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de 2018 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 17 de abril de 2018.</p> <p>2. Presentación y, en su caso, aprobación del Programa Anual de Trabajo del Comité Coordinador.</p> <p>3. Presentación del Segundo Informe de seguimiento a la</p>	6 Ausencia del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.	<p>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>1. Aprobación unánime del Acta de la Segunda Sesión Ordinaria 2018 del Comité Coordinador</p> <p>2. Aprobación unánime del Programa Anual de Trabajo del Comité Coordinador para el año 2018</p> <p>3. Se tiene por presentado el Segundo Informe de seguimiento a la Recomendación no vinculante dirigida a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las Entidades Federativas</p>	<p>1. Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos de atención prioritaria, a fin de coordinar con los entes públicos involucrados</p> <p>2. Difusión del protocolo para prevenir, detectar, investigar, perseguir y sancionar el Cohecho Internacional en cualquiera de sus modalidades</p> <p>3. Lineamientos para la emisión del Código de Ética</p>

		<p>Recomendación no vinculante dirigida a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las Entidades Federativas, relacionada con la selección de Jueces y Magistrados.</p> <p>4. Presentación y, en su caso, aprobación de los "Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos en los que se presume la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, a fin de coordinar a los entes públicos involucrados".</p> <p>5. Presentación sobre la reestructuración de la Auditoría Superior de la Federación.</p> <p>6. Protocolo para prevenir, detectar, investigar, perseguir y sancionar el Cohecho Internacional.</p> <p>7. Presentación y, en su caso, aprobación de las Bases para el Funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional.</p>		<p>relacionada con la selección de jueces y magistrados, y se requiere a la Secretaría Ejecutiva para que de nueva cuenta haga un requerimiento a las entidades que no hayan dado contestación a la recomendación no vinculante</p> <p>4. Aprobación unánime de los Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos de atención prioritaria, a fin de coordinar con los entes públicos involucrados</p> <p>5. Se tiene por realizada la presentación sobre la Reestructuración de la Auditoría Superior de la Federación</p> <p>6. Se aprueba por unanimidad el Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la difusión y da a conocer el protocolo para prevenir, detectar, investigar, perseguir y sancionar el Cohecho Internacional en cualquiera de sus modalidades</p>	<p>4. Formato de Declaraciones: De situación Patrimonial y de Intereses</p> <p>5. Análisis para la implementación y operación de la Plataforma Digital Nacional y las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional</p> <p>6. Análisis para la identificación y transparencia del beneficiario final en México</p> <p>7. Principios para la identificación y transparencia del beneficiario final para el combate a la corrupción en México</p>
--	--	---	--	--	--

			<p>8. Análisis y recomendaciones de Identificación y Transparencia del Beneficiario Final.</p> <p>9. Presentación y, en su caso, aprobación de los Lineamientos para la emisión de Códigos de Ética en el servicio público.</p> <p>10. Presentación de la Guía de Datos Abiertos contra la Corrupción.</p> <p>11. Presentación y, en su caso, aprobación del Acuerdo por el que se designa el día 9 de cada mes como el Día por la Integridad.</p> <p>12. Discusión, seguimiento y, en su caso, aprobación del Formato Nacional para la Declaración Patrimonial y de Intereses propuesto por el Comité de Participación Ciudadana.</p>			<p>7. Se aprueba por mayoría de votos; con el Voto disidente del Consejero del Consejo de la Judicatura Federal, Dr. Alfonso Pérez Daza, el Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la implementación y operación de la Plataforma Digital Nacional y las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional</p> <p>8. Se aprueba por unanimidad el Acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Análisis para la identificación y transparencia del beneficiario final en México y aprueba los Principios para la identificación y transparencia del beneficiario final para el combate a la corrupción en México</p> <p>10. Se aprueba por unanimidad el Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

					<p>refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas</p> <p>11. Se tiene por presentada la Guía de datos abiertos contra la corrupción</p> <p>12. Se aprueba por unanimidad el Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción designa los días 9 de cada mes como el Día por la Integridad.</p> <p>13. Se aprueba en lo general, por mayoría de votos, el Formato de Declaraciones: De situación Patrimonial y de Intereses, con el voto concurrente del Dr. Francisco Javier Acuña Llamas, Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y en lo particular, respecto de la publicación de las variaciones anuales en los saldos de las cuentas y la publicidad de los datos de terceros, se aprueba por mayoría de votos con el voto concurrente del</p>	
--	--	--	--	--	--	--

						Dr. Francisco Javier Acuña Llamas, Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y finalmente, por lo que respecta a la entrada en vigor, se aprueba por mayoría de votos con el voto concurrente de la Lic. Maricler Acosta Urquidi, Presidenta del Comité Coordinador y el voto disidente del Dr. Francisco Javier Acuña Llamas	
8	05/02/2019	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Tercera Sesión Ordinaria 2018 del Comité Coordinador</p> <p>2. Propuesta y, en su caso, aprobación del Calendario de Sesiones Ordinarias del Comité Coordinador para los años 2019 e inicios de 2020.</p> <p>3. Presentación del Tercer Informe de seguimiento a la Recomendación no vinculante dirigida a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las Entidades</p>	6 Ausencia del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.	<p>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>1. Se aprobó por unanimidad el Acta de la Tercera Sesión Ordinaria 2018 del Comité Coordinador</p> <p>2. Se aprobó por unanimidad el Calendario de Sesiones Ordinarias del Comité Coordinador para los años 2019 e inicios de 2020</p> <p>3. Se dio por presentado el Tercer informe de seguimiento a la Recomendación no vinculante dirigida a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las Entidades Federativas, relacionada con la selección de Jueces y Magistrados.</p>	1. Informe Anual

			<p>Federativas, relacionada con la selección de Jueces y Magistrados.</p> <p>4. Presentación y, en su caso, aprobación del Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2018.</p> <p>5. Asuntos Generales: a) Informe del estado que guardan los trabajos realizados para la elaboración de una propuesta de Política Nacional Anticorrupción</p>			<p>Asimismo, con fundamento en el artículo 59 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se instruye al Secretario Técnico requiera nuevamente la respuesta fundada y motivada de las autoridades que no se han pronunciado aceptando o rechazando la Recomendación</p> <p>4. Se aprobó por unanimidad el Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2018</p> <p>5. La Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Secretaria de la Función Pública, reiteró su disposición de revisar, criticar y retroalimentar el proyecto de Política Nacional Anticorrupción. Precisó, además, que espera empatar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo con la Política Nacional Anticorrupción</p>	
9	21/03/2019	Extraordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación del Acuerdo por el que se modifica el artículo Segundo Transitorio del "Acuerdo por el que el Comité Coordinador del</p>	7	<p>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p>	<p>Se aprueba por unanimidad el Acuerdo por el que se modifica el artículo Segundo Transitorio del "Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción</p>	1. Ninguno

			Sistema Nacional Anticorrupción emite el Formato de Declaraciones: De Situación Patrimonial y de Intereses; y expide las Normas e Instructivo para su llenado y presentación		3.Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.	emite el Formato de Declaraciones: De Situación Patrimonial y de Intereses; y expide las Normas e Instructivo para su llenado y presentación”,	
10	23/04/2019	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Primera Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 05 de febrero de 2019.</p> <p>2. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Primera Sesión Extraordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 21 de marzo de 2019.</p> <p>3. Presentación y, en su caso, aprobación del Programa de Trabajo Anual 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>4. Presentación de la nueva versión de la</p>	7	<p>1.Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>2.Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3.Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>1. Se aprobó por unanimidad el Acta de la Primera Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador</p> <p>2. Se aprobó por unanimidad el Acta de la Primera Sesión Extraordinaria 2019 del Comité Coordinador</p> <p>3. Se aprueba por unanimidad el Programa Anual de Trabajo 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, con los comentarios realizados por los integrantes</p> <p>4. Se dio por presentado el Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en cumplimiento con el artículo 38, fracción II, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p>	1. Propuesta de la Política Nacional Anticorrupción

		<p>Plataforma Nacional de Transparencia.</p> <p>5. Presentación del Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, por parte de la Presidencia Dual del Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización.</p> <p>6. Atención al escrito enviado por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, mediante el cual hace un llamado sobre la relevancia de contar a la brevedad con un canal único de denuncias de faltas administrativas y hechos de corrupción, en el que, además, se garantice la protección de los denunciantes.</p> <p>7. Presentación de la propuesta de la Política Nacional Anticorrupción.</p> <p>8. Presentación y, en su caso, aprobación del Reto para eliminar el uso del dinero</p>			<p>5. Aprobación unánime de un grupo de trabajo para el diseño del Sistema de Denuncias Públicas, de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción que se contempla en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>6. Se dio por entregada la propuesta de la Política Nacional Anticorrupción por parte del Comité de Participación Ciudadana</p> <p>7. Se aprobó por unanimidad la integración de un grupo de trabajo para analizar el tema de la eliminación del uso del dinero en efectivo en el gobierno federal como herramienta para el combate a la corrupción</p> <p>8. Se aprueba por unanimidad el compromiso de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción para reducir la utilización del papel y la invitación al resto de las instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción a sumarse a esta actividad.</p>	
--	--	--	--	--	---	--

			<p>en efectivo en el gobierno federal, e invitación a que se sumen el resto de los gobiernos estatales y municipales.</p> <p>9. Presentación y, en su caso, aprobación del Reto para eliminar el uso del papel en el Sistema Nacional Anticorrupción e invitación a los Sistemas Estatales Anticorrupción a que se sumen al reto</p>				
11	09/07/2019	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación de los siguientes instrumentos:</p> <p>a. Engrose del Acta de la Primera Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 05 de febrero de 2019; y del Acta de la Primera Sesión Extraordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 21 de marzo de 2019.</p> <p>b. Engrose del Programa de Trabajo Anual 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	7	<p>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>1. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Segunda Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 23 de abril de 2019, así como los engroses de las Actas de la Primera Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 05 de febrero de 2019, de la Primera Sesión Extraordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 21 de marzo de 2019 y del Programa de Trabajo Anual 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, mismos que fueron aprobados en</p>	<p>1. Formato de Declaraciones: De Situación Patrimonial y de Intereses y las Normas e Instructivo para su llenado y presentación</p>

		<p>c. Acta de la Segunda Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 09 de abril de 2019.</p> <p>2. Propuesta para extender una invitación al titular de la Unidad de Inteligencia Financiera para asistir como invitado a las sesiones del Comité Coordinador cuando así lo determine en cada caso el mismo Comité y no como invitado permanente.</p> <p>3. Presentación y, en su caso, aprobación del "Acuerdo por el que se modifican los Anexos Primero y Segundo del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las Normas e instructivo para su llenado y presentación".</p>		<p>la Segunda Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador, celebrada el 23 de abril de 2019.</p> <p>2. Se aprueba por unanimidad extender una invitación al titular de la Unidad de Inteligencia Financiera para participar en las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, con voz, pero sin voto, cuando así lo determine en cada caso el mismo Comité y sin menoscabo de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>3. Se aprueba, por mayoría de votos -con cuatro votos a favor, emitidos por el Magistrado. Carlos Chaurand Arzate, Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por el Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Auditor Superior de la Federación, por la Dra. María de la Luz Mijangos Borja, Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, por el Dr. Alfonso Pérez Daza, Consejero del Consejo de la Judicatura</p>	
--	--	--	--	---	--

			6. Clausura de la sesión.		<p>Federal, y con tres votos en contra, emitidos por el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Doctor Francisco Javier Acuña Llamas, por el Presidente del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, Maestro José Octavio López Presa, y por la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Secretaria de la Función Pública, quien además manifestó la formulación de un voto particular- la adición de un segundo párrafo a la regla Octava de las "Normas e instructivo para el llenado y presentación del formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses", propuesta por el Dr. Alfonso Pérez Daza, Consejero del Consejo de la Judicatura Federal.</p> <p>4. Se aprueba por unanimidad, en lo general, el Formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses, así como las Normas e instructivo para su llenado y presentación</p>	
--	--	--	---------------------------	--	--	--

						<p>5. Se aprueba por unanimidad que los seis puntos señalados por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, más el tema propuesto por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción se analicen en un grupo técnico de trabajo a fin de contar con elementos suficientes que permitan adoptar una decisión a los integrantes del Comité Coordinador en una sesión extraordinaria</p> <p>6. Se aprueba por unanimidad la redacción de la Norma Vigésimoprimera de las Normas e instructivo para el llenado y presentación del Formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses referente a la interpretación</p>	
12	07/08/2019	Extraordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación del "Acuerdo por el que se modifican los Anexos Primero y Segundo del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Formato de declaraciones: de</p>	7	<p>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del</p>	<p>1. No se aprueba, por mayoría de cuatro votos en contra y tres a favor, que en los formatos de declaraciones de situación patrimonial y de intereses, se dé a conocer la información de los saldos a través de la publicación de cifras concretas.</p>	1. Ninguna

			<p>situación patrimonial y de intereses; y expide las Normas e instructivo para su llenado y presentación”</p>		<p>Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>2. No se aprueba por mayoría de cinco votos en contra y dos a favor, incorporar el rubro de “sector o industria” las personas de quienes recibe ingresos el servidor público declarante, su pareja y dependientes económicos; de los vendedores o transmisores de bienes (inmuebles y muebles); de las personas que otorgan préstamos personales al servidor público declarante, su pareja y dependientes económicos; de la institución en la que el servidor público declarante, su pareja y dependientes económicos tienen participación y de la persona que otorga un beneficio privado al servidor público declarante, su pareja y dependientes económicos.</p> <p>3. Se aprueba por unanimidad incorporar, en las Normas e instructivo para el llenado y presentación de los formatos de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses, Norma Décima</p>	
--	--	--	--	--	---	--	--

					<p>Novena, número II. Declaración de Intereses, un párrafo en los términos siguientes: “En el caso de menores de edad se deberá privilegiar el interés superior de la niña, el niño y el adolescente, en términos de las disposiciones legales aplicables. Por tanto, todos sus datos personales no serán susceptibles de publicidad”.</p> <p>4. No se aprueba por mayoría de cuatro votos en contra y tres a favor, la no eliminación de ciertos datos que contenía el anterior formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses, publicado el Diario Oficial de la Federación el pasado 16 de noviembre de 2018.</p> <p>5. No se aprueba por mayoría de cinco votos en contra y dos a favor, que se hagan públicos los datos de terceros que se contienen en los formatos de declaraciones de situación patrimonial y de intereses.</p>	
--	--	--	--	--	--	--

					<p>6. Se aprueba por unanimidad que se incorpore en la Norma Décimo Novena de las normas e instructivo para el llenado y presentación de los formatos de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses, un párrafo que establezca: "Con la finalidad de que las personas servidoras públicas identifiquen los datos que no serán públicos en el sistema de declaración, éstos aparecerán resaltados"</p> <p>7. Se aprueba por unanimidad la modificación del punto 2, de la sección II, de los formatos de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses, denominado: "¿Participa en alguna de estas instituciones?", y su catálogo de opciones, en los siguientes términos: "¿Participa en la toma de decisiones de alguna de estas instituciones?", eliminando del catálogo de opciones: "ORGANIZACIONES RELIGIOSAS".</p> <p>8. Se aprueba por unanimidad el Acuerdo por el que se modifican</p>	
--	--	--	--	--	--	--

						los Anexos Primero y Segundo del "Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el Formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las Normas e instructivo para su llenado y presentación".	
13	05/11/2019	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Tercera Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 09 de julio de 2019.</p> <p>2. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 07 de agosto de 2019.</p> <p>3. Presentación del Cuarto Informe de seguimiento a la Recomendación No Vinculante dirigida a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las Entidades</p>	7	<p>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>1. Se aprueba por mayoría de votos el Orden del Día para la Cuarta Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador, con la incorporación del punto relativo a la solicitud al Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, para nombrar un representante del Consejo de la Judicatura Federal o, en su caso, hacer llegar por escrito los insumos necesarios para estar en posibilidad de aprobar la Política Nacional Anticorrupción, como Asuntos Generales</p> <p>2. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Tercera Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema</p>	Ninguna

		<p>Federativas, relacionada con la selección de Jueces y Magistrados.</p> <p>4. Presentación de la propuesta para fortalecer la autonomía e independencia de las fiscalías en combate a la corrupción.</p> <p>7. Asuntos Generales. 7.1. Sobre el lanzamiento "México Ético". 7.2. Solicitud al Secretario Técnico de la SESNA sobre el estatus que guarda la Plataforma Digital Nacional. 7.3. Solicitud al Secretario Técnico de la SESNA sobre los avances del reto "Sin papel" 7.4. Solicitud al Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, para nombrar un representante del Consejo de la Judicatura Federal o, en su caso, hacer llegar por escrito los</p>			<p>Nacional Anticorrupción, de fecha 09 de julio de 2019, con las incorporaciones de la Secretaría de la Función Pública</p> <p>3. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 07 de agosto de 2019, con las incorporaciones de la Secretaría de la Función Pública</p> <p>4. Se tiene por presentado el Cuarto Informe al seguimiento a la Recomendación no vinculante dirigida a los Poderes Ejecutivos y Legislativo de las Entidades Federativas, relacionada con la selección de Jueces y Magistrados</p> <p>5. Se aprueba por unanimidad la elaboración, por parte de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de una propuesta de reglas de coordinación entre los diversos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción</p>	
--	--	---	--	--	---	--

			<p>insumos necesarios para estar en posibilidad de aprobar la Política Nacional Anticorrupción.</p>			<p>6. Se aprueba por unanimidad la conformación de un grupo de trabajo para analizar la procedencia de crear comisiones encargadas de verificar los procesos de selección de los miembros que integran los Sistemas Locales Anticorrupción</p> <p>7. Se toma conocimiento del informe realizado por el Presidente del Comité Coordinador, relativo a la Plataforma "México Ético".</p> <p>8. Se toma conocimiento de las solicitudes al Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nación de Corrupción, para que rinda informes sobre el estatus que guarda la Plataforma Digital Nacional, al igual que de los avances y acciones realizadas por la Secretaría para el cumplimiento del acuerdo relativo al compromiso de los integrantes del Comité Coordinador y del Sistema Nacional Anticorrupción, para reducir la utilización de papel y la invitación al resto de las Instituciones</p>	
--	--	--	---	--	--	---	--

						<p>que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción a sumarse a esta actividad</p> <p>9. Se acuerda que el Presidente del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción envíe una atenta solicitud al Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, para que nombre un representante del Consejo de la Judicatura Federal o, en su caso, haga llegar los comentarios que estime pertinentes al proyecto de Política Nacional Anticorrupción, para estar en aptitud de aprobarla</p>	
14	11/12/2019	Extraordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación del "Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el sistema de evolución patrimonial y de</p>	<p>5 Ausencia del Titular del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Titular de la Auditoría Superior de la Federación, así como la suplencia de la titular de la Secretaría de la Función Pública por parte de Tania de la Paz Pérez Farca</p>	<p>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>1. Se aprueba por unanimidad el acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de</p>	<p>1. Formato de Declaraciones: De Situación Patrimonial y de Intereses y su interoperabilidad con el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses de la Plataforma Digital Nacional</p>

			<p>declaración de intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas</p>			<p>presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses, conforme a los artículos 32 y 33, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas</p>	
15	29/01/2020	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación del Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 5 de noviembre de 2019.</p> <p>2. Presentación y, en su caso, aprobación del Acta de la Tercera Sesión Extraordinaria 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 11 de diciembre de 2019.</p> <p>3. Propuesta y, en su caso, aprobación del Calendario de Sesiones Ordinarias del Comité Coordinador.</p>	7	<p>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p>	<p>1. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción de fecha 5 de noviembre, con la salvedad de los votos de la Consejera y del Magistrado Presidente.</p> <p>2. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del 2019 del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción de fecha 5 de noviembre, con la salvedad de los votos de la Consejera y del Magistrado Presidente, por lo dicho anteriormente</p> <p>3. Se aprueba por unanimidad el Calendario</p>	7. Política Nacional Anticorrupción

			<p>4. Presentación del Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>5. Presentación y, en su caso, aprobación de la Política Nacional Anticorrupción.</p> <p>6. Asuntos Generales: a) Informe al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción de los avances de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en el desarrollo de la Plataforma Digital Nacional. b) Informe al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción de las acciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en relación con el reto "Sin papel". c) Informe al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción sobre la denuncia enviada por el Observatorio de la Construcción de la</p>		<p>de Sesiones Ordinarias del Comité Coordinador.</p> <p>4. Se aprueba por unanimidad el informe anual del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>5. Se aprueba por unanimidad el acuerdo mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la política nacional Anticorrupción. a) Se solicita a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, la elaboración de un informe ejecutivo o relativo al avance en la elaboración y aprobación de las propuestas de políticas estatales anticorrupción b) Se requiere a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción la integración de un grupo técnico conformado por los enlaces de las instituciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción que durante el primer trimestre del 2020 establezca las pautas, guías, normativa y, en su caso, formatos para la</p>	
--	--	--	---	--	--	--

			<p>Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, dirigida al Mtro. José Octavio López Presa como Presidente del Comité Coordinador.</p>			<p>implementación de la política nacional anticorrupción, y que establezca como mínimo el número, alcance y plazos de elaboración de los programas que deriven como primer insumo</p> <p>c) Se requiere a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción la integración de un grupo técnico conformado por los enlaces de las instituciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción que durante el primer trimestre del 2020 establezca las pautas, guías, normativa y, en su caso, formatos para la implementación de la política nacional anticorrupción, y que establezca como mínimo el número, alcance y plazos de elaboración de los programas que deriven como primer insumo</p> <p>6. el Comité Coordinador toma conocimiento del informe al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción de los avances de la Secretaría Ejecutiva del</p>	
--	--	--	---	--	--	---	--

						<p>sistema en el desarrollo de la Plataforma Digital Nacional.</p> <p>7. El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción toma conocimiento de las acciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en el relación con el Reto Sin Papel</p> <p>8. Se toma conocimiento del informe del Comité Coordinador sobre la denunciada enviada por el Observatorio de la Construcción de la Cámara Mexicana, por el Presidente del Comité Coordinador, al igual que el mecanismo que se propuso aquí en el sentido de que sea el CPC el que reciba las denuncias que le lleguen de manera directa, se las turne a la SESNA.</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

Anexo 6. Sesiones de la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Sesión	Fecha	Tipo	Temas tratados	Número de Asistentes	Instrumento(s) de coordinación	Votación/acuerdos	Instrumentos de política pública propuestos
1	08/08/2017	Sesión de instalación	<p>1. Lectura y en su caso, aprobación del Orden del Día.</p> <p>2. Declaratoria de Instalación de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>3. Clausura de la sesión</p>	5	<p>1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>2. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</p>	Aprobación unánime de la declaratoria de instalación de la Comisión Ejecutiva	Ninguno
2	17/10/2017	Ordinaria	<p>1. Lectura y en su caso, aprobación del Orden del Día.</p> <p>2. Presentación y en su caso, aprobación y firma del Acta de Instalación de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción de fecha 08 de agosto de 2017.</p> <p>3. Presentación y en su caso, aprobación de los Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>4. Presentación y en su caso, aprobación del</p>	5	<p>1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>2. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</p>	<p>1. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Sesión de Instalación de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, celebrada el 08 de agosto de 2017.</p> <p>2. Se aprueban por unanimidad los Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Se aprueba por unanimidad el Calendario de las</p>	<p>1. Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</p>

			<p>Calendario de las sesiones ordinarias de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, para los años 2017 y 2018.</p> <p>6. Asuntos generales</p>			<p>sesiones ordinarias de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, para los años 2017 y 2018</p>	
3	05/12/2017	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 17 de octubre de 2017.</p> <p>2. Presentación del Anteproyecto del Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2017.</p> <p>3. Propuesta para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción realice las gestiones necesarias, a fin de que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo elaboren el estudio sobre "Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas".</p>	5	<p>1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>2. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva</p>	<p>1. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, celebrada el 17 de octubre de 2017.</p> <p>2. Se aprueba por unanimidad la presentación del Anteproyecto del Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción 2017 sin observación alguna</p> <p>3. Se aprueba por unanimidad que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción realice las gestiones necesarias, a fin de que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo elaboren el estudio sobre</p>	1. Ninguno

			<p>4. Propuesta para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción realice el seguimiento y elabore un reporte periódico sobre la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales.</p> <p>5. Discusión sobre una agenda de trabajo donde se incluya la propuesta preliminar de políticas, proyectos y/o insumos técnicos que deberán desarrollarse durante 2018, de conformidad con las funciones estipuladas en el artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>6. Asuntos generales: propuesta para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción emita una opinión técnica respecto de los formatos de declaración patrimonial y de intereses elaborados por el Comité de Participación Ciudadana</p>		<p>"Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas</p> <p>4. Se aprueba por unanimidad la propuesta para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción realice el seguimiento y elabore un reporte periódico sobre la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales.</p> <p>5. Se aprueba por unanimidad la elaboración del Programa de Trabajo Anual de la Comisión Ejecutiva, con los insumos que le provean los miembros de dicha Comisión al Secretario de Actas quien se encargará de su integración, mismo que será sometido a consideración de la Comisión Ejecutiva en la siguiente sesión ordinaria</p> <p>6. Se aprueba por unanimidad que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción emita una opinión técnica respecto de los</p>	
--	--	--	---	--	--	--

						<p>formatos de declaración patrimonial y de intereses elaborados por el Comité de Participación Ciudadana, previo a ser sometidos a consideración y en su caso, aprobación del Comité Coordinador</p> <p>7. Remisión de una solicitud al Comité Coordinador para que se emita un Exhorto relacionado con los asuntos relativos a la empresa Odebrecht, a Empresas Fantasma, al Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y los supuestos desvíos de fondos públicos mediante diversas universidades públicas</p>	
4	06/03/2018	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 5 de diciembre de 2017.</p> <p>2. Rubro general de CPC Nacional / CPC estatales: a. Plan de enlace, seguimiento e interacción con CPC de los estados.</p>	5	<p>1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>2. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva</p>	<p>1. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, celebrada el 5 de diciembre de 2017.</p> <p>2. Se aprueba por unanimidad la elaboración de una propuesta de mecanismo de coordinación con los</p>	1. Ninguno

			<p>b. Programa para la atención y desahogo de consultas formuladas por los CPC de los estados.</p> <p>c. Congreso nacional de CPC del país. Organizado por CPC Nacional.</p> <p>d. Foros regionales con los CPC (cuatrimestrales o semestrales). Organizados por CPC Nacional.</p> <p>3. Presentación y, en su caso, aprobación del Programa de Trabajo Anual de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 2018.</p> <p>4. Política integral de designaciones de titulares o integrantes de organismos autónomos y otros nombramientos.</p> <p>5. Política integral de evaluación de testigos sociales en procedimientos de licitación del sector público.</p> <p>6. Política integral de procesos de entrega recepción y rendición de cuentas al término de administraciones gubernamentales.</p>		<p>Sistemas Locales Anticorrupción de conformidad con el artículo 31, fracción VIII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como su integración al Programa de Trabajo Anual de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 2018.</p> <p>3. Se retira el proyecto de Programa de Trabajo anual de la Comisión Ejecutiva de la Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 2018, para que una vez que se adicione con los temas propuestos por el Doctor Luis Manuel Pérez de Acha y la Maestra Irene Levy Mustri, se discuta y, en su caso, se apruebe en la siguiente sesión ordinaria de la propia Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>4. Se acuerda por unanimidad la incorporación de los temas propuestos por la Maestra Irene Levy Mustri al Programa de Trabajo Anual de la</p>	
--	--	--	---	--	---	--

			<p>7. Política de accesibilidad a información pública en posesión de la administración pública federal (gob.mx).</p> <p>8. Propuesta para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción realice las gestiones necesarias, a fin de que el Banco Interamericano de Desarrollo elabore un estudio sobre posibles sistemas y procesos de modernización aplicables a "Compranet" y "Declaranet".</p> <p>9. Asuntos generales.</p>		<p>Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 2018 consistentes en: i) Política integral de designaciones de titulares o integrantes de organismos autónomos y otros nombramientos; ii) Política integral de evaluación de testigos sociales en procedimientos de licitación del sector público; iii) Política integral de procesos de entrega recepción y rendición de cuentas al término de administraciones gubernamentales; iv) Política de accesibilidad a información pública en posesión de la administración pública federal (gob.mx)</p> <p>5. Se aprueba por unanimidad la Propuesta para que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción realice las gestiones necesarias, a fin de que el Banco Interamericano de Desarrollo elabore un estudio sobre posibles sistemas y procesos</p>	
--	--	--	---	--	---	--

						de modernización aplicables a "Compranet" y "Declaranet".	
5	05/06/2018	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Primera Sesión Ordinaria 2018 de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha seis de marzo de dos mil dieciocho.</p> <p>2. Presentación y, en su caso, aprobación del Programa de Trabajo Anual de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 2018.</p> <p>3. Asuntos generales.</p>	5	<p>1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>2. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva</p>	<p>1. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Primera Sesión Ordinaria 2018 de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, celebrada el 6 de marzo de 2018.</p> <p>2. Se aprueba por unanimidad el Programa Anual de Trabajo de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 2018, con las modificaciones solicitadas por los integrantes de la Comisión Ejecutiva. (Mecanismos de coordinación)</p>	<p>1. Programa Anual de Trabajo de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción 2018</p>
6	27/08/2018	Extraordinaria	<p>1. Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción</p>	<p>4 Ausencia de un miembro del Comité de Participación Ciudadana</p>	<p>1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>2. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</p>	<p>1. Se aprueba por unanimidad el Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción, incluyendo el voto afirmativo de la Maestra Irene Levy Mustri pero con las</p>	<p>1. Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción</p>

					3. Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva	consideraciones emitidas durante la sesión.	
7	06/09/2018	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Segunda Sesión Ordinaria 2018 de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha cinco de junio de dos mil dieciocho.</p> <p>2. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Primera Sesión Extraordinaria 2018 de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha veintisiete de agosto de dos mil dieciocho.</p> <p>3. Informe de los avances en la implementación de la Evaluación del Sistema de Contrataciones Públicas de México bajo la metodología MAPS.</p> <p>4. Informe de los avances del Proceso de consulta, integración y presentación de la Política Nacional Anticorrupción.</p>	No está publicitada el acta de esta sesión			

			<p>5. Informe del seguimiento realizado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción sobre el estudio en materia de evaluación de testigos sociales.</p> <p>6. Presentación de la Estrategia para el desarrollo de la Plataforma Digital Nacional y los avances alcanzados a la fecha.</p> <p>9. Asuntos generales.</p>	
8	04/12/2018	Ordinaria	<p>1. Presentación del Anteproyecto de Informe Anual del Comité Coordinador 2018.</p> <p>2. Presentación y, en su caso, aprobación del calendario de sesiones ordinarias 2019.</p> <p>3. Informe de los avances en la implementación de la Evaluación del Sistema de Contrataciones Públicas de México bajo la metodología MAPS.</p> <p>4. Informe de los avances del proceso de consulta, integración y presentación en la implementación de la Política Nacional Anticorrupción.</p> <p>5. Asuntos generales</p>	No está publicitada el acta de esta sesión

9	14/05/2019	Extraordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación de la Política Nacional Anticorrupción</p>	<p>4 Ausencia de un miembro del Comité de Participación Ciudadana</p>	<p>1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>2. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva</p>	<p>Con fundamento en los artículos 21, fracción VI y 31, fracción I de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se aprueba por unanimidad la Propuesta de Política Nacional Anticorrupción presentada al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en la Segunda Sesión Ordinaria celebrada el 23 de abril de 2019.</p>	<p>1. Propuesta de Política Nacional Anticorrupción</p>
10	04/06/2019	Ordinaria	<p>1. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Tercera Sesión Ordinaria 2018 de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha seis de septiembre de dos mil dieciocho.</p> <p>2. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria 2018 de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.</p>	<p>4 Ausencia de un miembro del Comité de Participación Ciudadana</p>	<p>1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>2. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva</p>	<p>1. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha seis de septiembre de dos mil dieciocho.</p> <p>2. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria 2018 de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.</p>	<p>1. Ninguno</p>

			<p>3. Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Primera Sesión Extraordinaria 2019 de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha catorce de mayo de dos mil diecinueve.</p> <p>4. Presentación de los avances de la Plataforma Digital Nacional.</p> <p>5. Informe de los avances en la conformación de los Sistemas Estatales Anticorrupción.</p>			<p>3. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha catorce de mayo de dos mil diecinueve</p> <p>4. Se tienen por presentados los avances de la Plataforma Digital Nacional</p> <p>5. Se tiene por presentado el Informe de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, referente a los avances en la conformación de los Sistemas Estatales Anticorrupción</p> <p>6. Se aprueba por unanimidad la elaboración del proyecto de Programa de Trabajo Bienal de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, con los insumos que provean todos los miembros de dicha Comisión al Secretario de Actas, quien se encargará de su integración, para</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

						que sea sometido a consideración en la sesión que corresponda.	
11	10/09/2019	Ordinaria	<p>Presentación y, en su caso, aprobación y firma del Acta de la Primera Sesión Ordinaria 2019 de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha cuatro de junio de dos mil diecinueve.</p> <p>4. Presentación de los avances de la Plataforma Digital Nacional.</p> <p>5. Presentación del informe de los avances en la conformación de los Sistemas Locales Anticorrupción.</p> <p>6. Presentación y, en su caso, aprobación del proyecto de Programa de Trabajo Bienal de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.</p> <p>7. Informe de los avances de la "Prueba piloto para el levantamiento de un censo gubernamental del Sistema Nacional Anticorrupción".</p> <p>8. Asuntos generales</p>	5	<p>1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>2. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>3. Lineamientos que regulan las sesiones de la Comisión Ejecutiva</p>	<p>1. Se aprueba por unanimidad el Acta de la Primera Sesión Ordinaria 2019 de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha cuatro de junio de dos mil diecinueve</p> <p>2. Se tienen por presentados los avances de la Plataforma Digital Nacional</p> <p>3. Se acuerda por unanimidad celebrar una reunión entre la Secretaría Técnica por conducto de la Dirección General de Vinculación Interinstitucional y el Comité de Participación Ciudadana Nacional para establecer los mecanismos que, en su caso, procederían para la vinculación de las páginas del Comité de Participación Ciudadana y el Sistema Nacional Anticorrupción</p> <p>4. Se tiene por presentado el informe</p>	<p>1. Programa de Trabajo Bienal de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional</p>

						<p>de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción referente a los avances en la conformación de los Sistemas Locales Anticorrupción</p> <p>5. Se aprueba por unanimidad el Programa de Trabajo Bienal de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción,7 con la eliminación de los temas: i) Política integral de procesos de entrega-recepción y rendición de cuentas al término de administraciones gubernamentales; ii) Política de accesibilidad a la información pública en posesión de la administración pública federal, y iii) Plataforma de comunicación y coordinación de los Comités de Participación Ciudadana. Adicionalmente, se designa al Lic. Héctor Edmundo Valdés Moreno como enlace para el seguimiento del Programa de</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--

						<p>Trabajo Bienal, y se acuerda que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana realizarán la designación de su respectivo enlace.</p> <p>6. Se tiene por presentado el Informe de los avances de la "Prueba piloto para el levantamiento de un censo gubernamental del Sistema Nacional Anticorrupción</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

Anexo 7. Ejes y prioridades de la Política Nacional Anticorrupción

Eje 1. Combatir la corrupción y la Impunidad

Prioridad 1. - Líderes de implementación: SFP, TFJA y ASF

Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

Prioridad 2. - Líderes de implementación: SFP, FECC y ASF

Asegurar la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.

Prioridad 3. - Líderes de implementación: SFP y FECC (SESNA)

Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y sustanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación de la Plataforma Digital Nacional.

Prioridad 4. - Líderes de implementación: INAI, SFP, TFJA, FECC, ASF, CJF y CPC

Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción, en colaboración con el SNT.

Prioridad 5. - Líderes de implementación: SFP, FECC, CJF y ASF

Impulsar la mejora y homologación a escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes.

Prioridad 6. - Líderes de implementación: SFP y FECC

Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.

Prioridad 7. - Líderes de implementación: FECC y CJF

Establecer una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción.

Prioridad 8. - Líderes de implementación: SFP, TFJA, FECC, ASF, CJF y CPC (SESNA)

Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, sustanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Prioridad 9. - Líderes de implementación: FECC y CPC

Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía General de la República y de las Fiscalías de las entidades federativas en materia de delitos por hechos de corrupción.

Prioridad 10. - Líderes de implementación: INAI, SFP, TFJA, FECC, ASF, CJF y CPC

Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, sustanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

Prioridad 11. - Líderes de implementación: SFP, ASF y CJF

Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.

Prioridad 12. - Líderes de implementación: SFP, ASF y CJF

Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.

Prioridad 13. - Líderes de implementación: SFP, ASF y CJF

Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

Prioridad 14. - Líderes de implementación: SFP, ASF y CJF

Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o Comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

Prioridad 15. - Líderes de implementación: CPC y SESNA

Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Nacional Anticorrupción, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.

Prioridad 16. - Líderes de implementación: INAI, SFP, ASF y CPC

Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el SNT e instancias públicas nacionales e internacionales.

Prioridad 17. - Líderes de implementación: SFP y ASF

Impulsar la consolidación y evaluación a escala nacional de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.

Prioridad 18. - Líderes de implementación: INAI, SFP, ASF y CJF

Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Nacional de Archivos y el SNT, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.

Prioridad 19. - Líderes de implementación: SFP y ASF

Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Prioridad 20. - Líderes de implementación: SFP, ASF, CPC (SESNA)

Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

<p>Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad</p>	<p>Prioridad 21. - Líderes de implementación: SFP y CPC Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como tramites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.</p>
	<p>Prioridad 22. - Líderes de implementación: SFP y CPC (SESNA) Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.</p>
	<p>Prioridad 23. - Líderes de implementación: SFP y CPC Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en coordinación con el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria.</p>
	<p>Prioridad 24. - Líderes de implementación: SFP, INAI y CPC Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo nacional de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente</p>
	<p>Prioridad 25. - Líderes de implementación: SFP, ASF, CJF y CPC Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.</p>
	<p>Prioridad 26. - Líderes de implementación: SFP y CPC Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro del sector productivo.</p>
	<p>Prioridad 27. - Líderes de implementación: ASF, SFP y CPC Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.</p>
	<p>Prioridad 28. - Líderes de implementación: INAI, SFP, ASF y CPC Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas, en colaboración con el SNT.</p>
	<p>Prioridad 29. - Líderes de implementación: INAI, SFP, ASF, CJF y CPC (SESNA) Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón nacional de proveedores de gobierno y un sistema nacional homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional.</p>
	<p>Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado</p>
<p>Prioridad 31. - Líderes de implementación: SFP, INAI y CPC Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.</p>	
<p>Prioridad 32. - Líderes de implementación: SFP, INAI y CPC</p>	

Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el SNT.

Prioridad 33. - Líderes de implementación: SFP y CPC

Crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.

Prioridad 34. - Líderes de implementación: SFP y CPC (SESNA)

Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.

Prioridad 35. - Líderes de implementación: CPC y SFP

Fortalecer el papel de los comités de participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.

Prioridad 36. - Líderes de implementación: SFP y CPC

Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.

Prioridad 37.- Líderes de implementación: SFP y CPC

Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.

Prioridad 38. - Líderes de implementación: ASF, INAI y CPC

Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de estado abierto.

Prioridad 39. - Líderes de implementación: INAI, SFP, TFJA, FECC, ASF, CJF y CPC

Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Prioridad 40. - Líderes de implementación: SFP y CPC

Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.