PROYECTO

Documentación de **buenas prácticas** en las Secretarías Ejecutivas de los **Sistemas Estatales Anticorrupción**

Embajada Británica en México

SECRETARÍA EJECUTIVA SNA

México Evalúa

TRANSPARENCIA MEXICANA

Presentación

La reforma en materia de combate a la corrupción de 2015 y 2016 creó los sistemas anticorrupción, tanto nacional como estatales, y les dotó de un entramado institucional que descansa principalmente en tres figuras. La primera de ellas es un comité coordinador como última instancia de decisión de los mandatos de la reforma. La segunda es un comité de participación ciudadana (CPC) con el propósito de romper el monopolio que habían ejercido las instituciones públicas hasta ese momento en el combate a la corrupción. La tercera y última fue la figura de secretaría ejecutiva con funciones estrictamente técnicas, pero de suma relevancia para el funcionamiento regular de los sistemas y para el cumplimiento de mandatos específicos de la reforma.

En este diseño institucional sobresale por su transversalidad dentro de los sistemas anticorrupción las secretarías ejecutivas. De manera general puede esquematizarse su funcionamiento como la instancia que vincula formalmente al CPC con el Comité Coordinador, mediante la denominada comisión ejecutiva, pero también es la instancia de apoyo del comité coordinador, a través del denominado secretario técnico.

Las funciones de la secretaría ejecutiva y las del secretario técnico recaen en el mismo servidor que encabeza esta nueva institución llamada secretaría ejecutiva. Dado su carácter transversal puede afirmarse con cierto consenso que las secretarías ejecutivas son las bisagras de la reforma anticorrupción en lo que corresponde al SNA. Así, en la implementación de la reforma, esta nueva institución da cuenta de la viveza y salud de los sistemas anticorrupción.

Con base en estas premisas, el fortalecimiento de las secretarías ejecutivas debe ser considerado una prioridad pública. Es por ello que la Embajada Británica en México y la Secretaría Ejecutiva del SNA (SESNA) emitieron una convocatoria para ejecutar el proyecto "Documentación de buenas prácticas en las secretarías ejecutivas de los estados". Para su realización, México Evalúa y Transparencia Mexicana (ME/TM) en calidad de ejecutores del proyecto, se dieron a la tarea de realizar un ejercicio de documentación de buenas prácticas en las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción (SESEA).

El marco de la investigación fue proporcionado por la SESNA, a partir de un ejercicio en el que las propias SESEA propusieron buenas prácticas en el desarrollo de sus funciones. En total, se consideraron 41 prácticas, de las cuales, el equipo de investigación de ME/TM, de acuerdo a lo establecido en la convocatoria, seleccionó cinco de ellas que provenían de cuatro SESEA.

En la selección de prácticas, el equipo de ME/TM privilegió aquéllas que permitieran cubrir dos vertientes de la labor que realizan las SESEA. Un primer grupo de tres prácticas se aproxima a la implementación de la reforma anticorrupción en el cumplimiento de mandatos específicos, tales como la definición de una política anticorrupción, su implementación y aspectos cruciales como el presupuesto anticorrupción. Un segundo grupo de dos prácticas estudia y documenta las soluciones que se han dado a dos funciones continuas y muy importantes de las SESEA: las recomendaciones no vinculantes y el sistema de declaraciones patrimoniales.

Dentro del primer grupo, la primera práctica aborda la revisión de las metodologías para la elaboración de las políticas estatales anticorrupción (PEA). Con base en el estudio de caso del Estado de México se documenta cómo la SESEA desarrolló capacidades técnicas relevantes para elaborar un diagnóstico sobre el estado de la corrupción en la entidad. A través de "Foros Regionales" y "Grupos de Enfoque", la SESEA del Estado de México encontró contrastes entre regiones y entre grupos sociales sobre cómo perciben el fenómeno de la corrupción y las acciones que las autoridades están implementando para su control-combate. Estos contrastes realzan la importancia de proponer soluciones diferenciadas del fenómeno de la corrupción. La investigación destaca que las experiencias de corrupción más próximas a la población determinan la forma de cómo se aproximan a este problema. El pesimismo sobre cómo hacer frente a este problema es patente en prácticamente cualquier región y grupo social.

Una conclusión preliminar es que la población conoce de corrupción y de diferentes prácticas de ella. Sin embargo, cuando se explora entre los mismos grupos su conocimiento sobre los esfuerzos para el control de la corrupción, las respuestas denotan un desconocimiento profundo sobre éstas. Ante el reto del seguimiento y evaluación de las políticas públicas anticorrupción, el estudio del caso recomienda que las SESEA no pierdan sus capacidades de laboratorios anticorrupción para mantener el pulso a este fenómeno de opinión pública y conocer a fondo el proceso sobre cómo se forman entre los ciudadanos las percepciones de corrupción. También recomienda una difusión amplia de las políticas anticorrupción porque ante el pesimismo creciente que se observa en la ciudadanía, las salidas personalistas permean más que las soluciones que se impulsan desde los sistemas anticorrupción. De ahí la importancia de dar a conocer a la sociedad los esfuerzos de control de la corrupción que se implementan desde las distintas instituciones, junto con el reconocimiento del largo camino que se debe aún recorrer para atajar con mayor éxito la impunidad que acompaña al fenómeno de la corrupción en nuestro país.

El segundo caso abordado en la primera práctica corresponde al estado de Chihuahua. Específicamente se documentó la metodología de "democracia deliberativa" y grupos de acompañamiento (expertos, servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil) para la construcción de la PEA. El estudio reconoce a la propuesta de PEA de Chihuahua como un producto sólido y robusto con un claro enfoque a los problemas de la entidad. Se reconocen las dificultades presupuestales y sanitarias que se tuvieron que sortear para llevar a buen puerto este proceso. Sin embargo, persiste la pregunta de por qué ante un buen resultado como lo es la propuesta de PEA, el Comité Coordinado del estado no la ha aprobado. Destaca que algunos integrantes del Comité Coordinador desde la aprobación de la metodología para la construcción de la PEA manifestaron sus reservas al ejercicio ciudadano. Este contraste entre las voces recogidas desde la ciudadanía y lo que sostienen algunos titulares de las instituciones integradas al Comité Coordinador está documentado en actas públicas. El caso ejemplifica cómo un buen resultado (una PEA sólida) que surge de una buena práctica (un proceso ciudadano) no ha sido acompañado del liderazgo necesario, tanto del lado ciudadano como institucional, para alcanzar el doble consenso necesario para su aprobación. Este impasse no es exclusivo de Chihuahua ya que aún 12 estados no han aprobado o publicado su PEA, por lo que es momento de reconocer e impulsar acuerdos para conciliar posiciones y acelerar la definición de las políticas anticorrupción.

Respecto de la segunda práctica del primer grupo se investigó la implementación de las políticas estatales anticorrupción mediante los casos de Jalisco y Aguascalientes. En Jalisco se documentan rutas alternas a la ejecución de la PEA en tanto aún no se aprueba un programa de implementación. Partiendo de reconocer que el mandato de establecer políticas anticorrupción se ha separado en tres momentos: a) definición de prioridades (PEA), b) definición de acciones concretas y mecanismos de coordinación (programa de implementación de la PEA) y, c) diseño de un mecanismo de información que dé cuenta de los avances de la PEA (seguimiento y evaluación), la SESEA de Jalisco impulsó el Programa Anual de Trabajo del Comité (PAT-CC) Coordinador. Este ha sido un instrumento, coyuntural, acotado y de corto plazo, para acordar y dar seguimiento a ciertas prioridades de la PEA. El PAT-CC actúa entre la PEA y el programa de implementación, por lo que se le reconoce como buena práctica para ejecutar prioridades de la PEA sin que tenga que esperarse hasta la aprobación de un programa de implementación.

El segundo caso analizado para la documentación de esta práctica fue el de la SESEA de Aguascalientes. Para esta entidad se documentó cómo se da seguimiento a la implementación de la PEA en la entidad. Partiendo del hecho que en el tercer momento, es decir, el seguimiento y evaluación, del modelo de implementación de los mandatos específicos de la reforma anticorrupción, las entidades federativas han adoptado el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI) desarrollado por la SESNA, llamó la atención al equipo de investigación lo realizado por la SESEA de Aguascalientes. Por un lado, cómo se advirtió en el caso del Estado de México respecto de los mecanismos cualitativos para la integración de la PEA, Aguascalientes destaca en los instrumentos de seguimiento de la PEA en instrumentos cuantitativos, a través de encuestas de percepción de la corrupción que se realizan sistemáticamente de manera anual y mediante muestras aleatorias que garantizan la representatividad de sus resultados para la entidad y el municipio capital. Por otro lado, se documentó cómo la entidad levanta de manera anual un Censo de Gobierno con enfoque a información anticorrupción desagregada, específica, contextualizada y oportuna. Este Censo se ha perfeccionado desde su primer levantamiento, tanto en la información que requiere a las entidades públicas, debido a que el volumen de datos y la base de informantes se ha ampliado, así como a las mejoras en su proceso de gestión a través de la sistematización del proceso. De esta forma, lo que se documentó en Aguascalientes es la operación de una herramienta que genera inteligencia anticorrupción.

En cuanto a la tercera práctica se analizó el caso del Anexo Transversal Anticorrupción (ATA). La documentación se realizó con la experiencia de la SESEA de Jalisco. El ATA es un instrumento para alinear las prioridades de la política pública anticorrupción con los recursos asignados a instituciones que se crearon directamente para el control de la corrupción o que realizan funciones anticorrupción. Por tanto, es indispensable contar una PEA aprobada y publicada para integrar un ATA. Adicionalmente, se identificó que previo al ejercicio técnico de alinear prioridades y recursos, mismo que requiere de una extensa capacitación a las dependencias, es fundamental el papel detonante que tienen las dependencias responsables del proceso presupuestario. Sin un compromiso de éstas, las SESEA enfrentarán un escenario complejo para detonar el proceso para articular un ATA. Por eso, destaca el hallazgo que 10 de las 20 entidades con PEA no incluyeron la prioridad de desarrollar una metodología para identificar el presupuesto anticorrupción. La falta de este fundamento programático complejizará las gestiones para desarrollar un ATA, por eso se llama

a que las entidades sin PEA aprobada incorporen la metodología entre sus prioridades. Se encontró que Jalisco es uno de los tres estados en el país con un ATA y que destaca entre las otras porque la ha sostenido durante tres ejercicios presupuestales consecutivos. Aunque perfectible en ampliar la base de ejecutores que reportan presupuesto anticorrupción y alinear también el objeto del gasto, se recomienda que todas las instituciones representadas en el Comité Coordinador reporten sus presupuestos anticorrupción al ATA y que se consideren los recursos humanos suficientes para su difusión.

Por otro lado, en el segundo grupo de políticas analizadas dentro de las funciones de las SESEA, se documentó una cuarta práctica correspondiente a las recomendaciones públicas no vinculantes. Se analizó la experiencia de la SESEA de Aguascalientes, destacando que la buena práctica se sustenta en su carácter sistémico y sistemático. Sistémico porque aunque las recomendaciones se dirigen a las instituciones, en Aguascalientes suelen dirigirse al conjunto de instituciones que presentan la misma materia de la recomendación. De esta forma, por ejemplo, no sólo se recomienda a un municipio a implementar un cambio, sino a todos los municipios de la entidad. Este mecanismo tiene la ventaja de aumentar el costo de no cumplir la recomendación debido a que la publicidad en el estado de cumplimiento de una recomendación exhibe a los entes públicos que no la han acatado. Respecto del carácter sistemático en la gestión de las recomendaciones destaca el sistema de monitoreo y semaforización empleado por la SESEA de Aguascalientes en el que se da cuenta del estado de atención, el tiempo de atención y aún más importante sí la entidad pública realmente dio cumplimiento a la recomendación. En resumen, el sello sistémico y sistemático brindan efectividad y eficacia al modelo de gestión implementado en Aguascalientes y es la respuesta adecuada a la crítica que ha recibido la figura de la recomendación por la supuesta debilidad de no ser vinculante.

La última práctica corresponde al desarrollo del sistema de declaraciones de situación patrimonial y de no conflicto de intereses. Al ser uno de los factores emblemáticos que abrieron la puerta a la reforma anticorrupción y por tanto uno de los principales logros alcanzados, ha recibido especial atención su instrumentación. La investigación detalla los múltiples retos que las SESEA de Aguascalientes, del Estado de México y de Jalisco enfrentaron y las soluciones que cada una implementó. Desafíos impuestos externamente como la definición del estándar de datos y la requerida interoperabilidad llevó a que el problema se planteara en primer lugar desde el punto de vista de desarrollo tecnológico. Por un lado, fue necesario el diseño de sistemas para la captura de información (patrimonial y de intereses) y, por otro, el desarrollo de interfaces informáticas (API) para la interoperabilidad, en su caso, con la plataforma estatal o directamente con la Plataforma Digital Nacional. Los tres casos analizados desarrollaron soluciones distintas, destacando los casos de Aguascalientes por facilitar el licenciamiento de su plataforma y Jalisco por poner a disposición su sistema en código abierto. Ambas soluciones con más ventajas que desventajas están incidiendo a nivel local (estatal, municipal e incluso institucional) a ampliar la adopción de sistemas de declaraciones patrimoniales y de no conflicto de intereses.

El resultado de la investigación y documentación de las cinco prácticas en las SESEA, agrupadas en las dos vertientes (mandatos específicos y funciones continuas), se ponen a disposición de los interesados con el propósito de abrir un espacio de discusión y análisis sobre el progreso de los sistemas anticorrupción, de sus desafíos y particularidades, y más relevante aún, para identificar políticas para fortalecer a las secretarías ejecutivas desde el frente técnico recibiendo mayor asistencia y cooperación, desde el frente presupuestal -que aún en el caso de las buenas prácticas no es tan agudo como en otras entidades- para impulsar que los congresos de los estados las consideren áreas prioritarias, y finalmente desde el frente político para que internamente los comités coordinadores impulsen soluciones y acuerdos de manera más expedita, y que externamente para detonar el carácter transversal de la lucha anticorrupción. En momentos en el que en el país ha ido creciendo el escepticismo sobre los resultados de los esfuerzos en la agenda anticorrupción, documentar y analizar las prácticas referidas debe servir como recordatorio de cómo en distintos lugares del país se han multiplicado las voluntades y las acciones para avanzar políticas para el control de la corrupción, fenómeno que por largo tiempo ha erosionado la salud de las instituciones y la sociedad mexicanas.

Por último, el equipo de investigación de México Evalúa y Transparencia Mexicana reconocen la labor del personal de las secretarías ejecutivas de Aguascalientes, Chihuahua, Estado de México y Jalisco por la atención prestada los requerimientos de información y su colaboración en el desarrollo del proyecto. Es en este grupo de servidores públicos en el que se identifica un cambio profundo y de gran calado. Hoy en día, la reforma ha generado que en las entidades federativas se gestaran múltiples grupos de servidores públicos dedicados a la materia y altamente especializados. Antes de la reforma anticorrupción no era posible identificar este factor subyacente de estructuras profesionales que desde el espacio público ponen en prácticas distintas soluciones al combate de la corrupción y la impunidad.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DE:

México Evalúa y Transparencia Mexicana

Embajada Británica en México
SECRETARÍA EJECUTIVA SNA
México Evalúa
TRANSPARENCIA MEXICANA