

Propuesta de Programa de Trabajo para la Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco.

Por: Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

Este documento presenta una propuesta de Programa de trabajo para la Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco. Este Programa presenta una serie planteamientos analíticos, así como diversas acciones orientadas en fortalecer el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y está diseñado para nutrirse de otras perspectivas y desarrollarse desde la Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva, todo ello conforme al artículo 25 del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco, que señala las atribuciones de dicha Dirección.

La presente propuesta, tiene base, principalmente, en dos recientes publicaciones: “*La propuesta de Política Nacional Anticorrupción*” (2018) y “*Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción*” (2019), ambos documentos plantean información de total relevancia para el desarrollo de políticas públicas anticorrupción a nivel Estatal. Aunque también, se consultó diversa literatura del tema, entre los autores principales se encuentran Rose-Ackerman y Palifka (2016), Della Porta (2017), Olvera y Galindo (2019), y Arellano-Gault (2018). Vale la pena destacar que la Política Nacional Anticorrupción (PNA) ofrece un paraguas conceptual y metodológico para la acción de combate a la corrupción, mismo que puede ser adoptado en la construcción de las Políticas Estatales Anticorrupción (PEA).

Es labor elemental del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJ), definir, establecer, articular y evaluar las políticas públicas orientadas a la prevención y detección de hechos de corrupción, así como a la fiscalización y control de los recursos públicos. En este sentido, el SEAJ cuenta con una Secretaría Ejecutiva (SE) que funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Estatal, y que esta, a su vez, cuenta con una Dirección de Políticas Públicas, que apoyará en la elaboración de estudios, metodologías, indicadores y políticas integrales, así como en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Para el buen desarrollo de la política anticorrupción a nivel estatal (Jalisco), es pertinente tener una armonía con la política nacional, ya que al conformarse el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y desdoblarse este modelo a las entidades federativas (con base en el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016), da lugar a un gran sistema que funciona con base a la coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno. Esto nos habla de la gran relevancia de conocer el funcionamiento del SNA y de la PNA. En este sentido, no se busca replicar las políticas nacionales a una esfera estatal, sino valorar y adaptar las políticas nacionales a un contexto y una realidad local en Jalisco.

Desde la PNA se han definido dos enfoques que parecen caracterizar la corrupción en México. Por un lado, la “corrupción como ilegalidad” y por otro la “corrupción como orden social”. Ambos son alarmantes y se requieren analizar desde enfoques como problemas de política pública distintos, ya que los primeros constituyen aquellos actos cometidos por servidores públicos, autoridades, empresarios o ciudadanos, que se reconocen fuera de la ley, mientras que el

segundo enfoque es una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal.

Como se aprecia, la corrupción es uno de los grandes problemas públicos que se define como un orden social que basa sus formas de intercambio en relaciones particulares y de favoritismo. Según la propuesta de la PNA, se identifican cuatro causas de la persistencia del problema público: 1) Altos niveles de impunidad, 2) Persistencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad, 3) Débil involucramiento social en el control de la corrupción y, 4) Distorsión de las interacciones entre gobierno y sociedad. En este sentido, la manera en que se pueden prevenir, inhibir y sancionar estas causas es mediante el diseño e implementación de políticas públicas

Las políticas públicas configuran un elemento práctico fundamental para el combate a la corrupción y por ello pueden comprenderse como “un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar-Villanueva, 2012). En este sentido, se busca que desde la *Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva* se aporte los recursos intelectuales, técnicos y metodológicos para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas anticorrupción en Jalisco.

Los trabajos de la *Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva* del SEAJ deben tomar como ideas fundamentales las sesenta prioridades de política pública que establece la propuesta de Política Nacional Anticorrupción. Estas prioridades se agrupan por cada uno de los cuatro ejes estratégicos. Cada prioridad cuenta con elementos para identificar características que pueden ser considerados por algunos entes públicos y sus homólogos en las entidades federativas. Sin duda, las prioridades configuran un cúmulo de alternativas que deben ser analizadas y adaptadas al contexto local, así como diseñadas, implementadas y evaluadas desde la Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del SEAJ.

La política anticorrupción para el Estado de Jalisco deberá tomar, inicialmente, los cuatro ejes estratégicos que se proponen en la PNA, para analizarlos y adaptarlos al contexto estatal. A su vez, al contar con un diagnóstico de la problemática en Jalisco, se desarrollará, al menos, un programa de implementación para cada uno de los ejes estratégicos que corresponden a:

- I. *Combate a la impunidad.*
- II. *Control de la arbitrariedad.*
- III. *Involucramiento de la sociedad.*
- IV. *Fortalecimiento de puntos de contacto entre gobierno y sociedad.*

Así mismo, para la articulación eficaz de cada uno de los ejes estratégicos de esta propuesta de política se tomarán en consideración cuatro principios transversales, que son:

- a) *Coordinación de las instituciones públicas.*
- b) *Derechos humanos.*
- c) *Gobierno abierto.*
- d) *Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.*

Aunque todos los principios juegan un rol relevante para la articulación de políticas públicas exitosas en materia anticorrupción, desde la Dirección de Políticas Públicas, se asumirán los pilares del gobierno abierto (transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, datos

abiertos, colaboración, y uso intensivo de nuevas tecnologías) como temáticas prioritarias para el desarrollo de propuestas de políticas públicas orientadas a erradicar la corrupción en Jalisco.

Entre los ejes y los principios mencionados, se configura de un primer marco analítico de política pública en materia anticorrupción aplicable en Jalisco (ver anexo 1). La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco (y por consiguiente la Dirección de Políticas Públicas), deberá considerar para el desarrollo de las PEA, las recomendaciones que hace la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) en sentido de armonizar las políticas nacionales con las estatales. En este sentido destacan cinco recomendaciones:

1. Procurar que las PEA establezcan una visión estratégica de largo plazo, bajo una estructura similar a la de la propuesta de PNA.
2. Como parte del desarrollo de los diagnósticos de las PEA, se sugiere aprovechar los datos y la evidencia presentada en la propuesta de PNA, así como los insumos adicionales de información generados por la SESNA durante el proceso de integración de dicho documento.
3. Mantener, como parte de las PEA, los 4 ejes estratégicos de la propuesta de PNA (impunidad, arbitrariedad, involucramiento e interacciones).
4. Se recomienda incorporar en las PEA, previo análisis detallado, las prioridades de política que actualmente y previa aprobación del Comité Coordinador son consideradas en la propuesta de la PNA.
5. Como parte de las PEA, se sugiere incorporar secciones en las que definan premisas básicas sobre la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, que permitan guiar procesos futuros de planeación.

Con base en las recomendaciones mencionadas, se buscaría que la Política Anticorrupción en Jalisco refleje su contexto particular y pertinencia, en aras de resolver diversos problemas públicos. Esto se debe realizar con estudios específicos para identificar las áreas de oportunidad para la implementación de las políticas, de esta forma se obtendrá evidencia empírica y datos medibles para detectar los espacios vulnerables para la corrupción. Vale la pena mencionar que la *“Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción”* considera una herramienta para que las políticas estatales tengan una armonía con los ejes y prioridades de la propuesta de PNA (ver anexo 2), y con ello tener objetivos compartidos para el control de la corrupción, estableciendo procesos y herramientas de monitoreo, así como utilizar el modelo de evaluación y seguimiento de la corrupción que se propone dentro de la PNA (ver anexo 3).

También es importante contar con una política de integración de los planes y programas que surjan de las diferentes áreas de SEAJ (ver anexo 4). Esto tiene que ver con consolidar una estrategia que permita coordinar los acuerdos de los órganos colegiados del SEAJ (Comité Coordinador, Órgano de Gobierno y Comisión Ejecutiva), así como del Comité de Participación Social y el Sistema Estatal de Fiscalización. Esto deberá articular un proceso eficiente para el desarrollo de los trabajos del SEAJ y el seguimiento de los acuerdos, recomendaciones y resultados.

La Dirección de Políticas Públicas de la SE del SEAJ, será la principal área que proporcionará insumos analíticos, técnicos e intelectuales para la construcción de la política anticorrupción del Estado. Y también se convertirá en la principal área que generará estudios y datos que permitan conocer la realidad del impacto del problema de la corrupción en Jalisco. En este sentido, se asumirán las recomendaciones de la política nacional para los Estados, que nos habla sobre fortalecer los SEA promoviendo la colaboración entre las Secretarías Ejecutivas y los Comités de Participación Ciudadana, y de diseñar procesos de diálogo entre instituciones que forman los Comités Coordinadores y con organizaciones locales para la recopilación, procesamiento e

integración de datos y evidencia. Así mismo, la Dirección de Políticas Públicas, tendrá la labor de analizar la información se surge de procesos de consulta que servirá de insumo para el diseño de políticas anticorrupción particulares para Jalisco.

Con el fin de construir un programa de trabajo desde la Dirección de Políticas Públicas de la SE del SEAJ, es importante establecer etapas organizativas que permitan la generación de insumos estratégicos a manera de políticas públicas anticorrupción en Jalisco. Para comenzar los trabajos de la Dirección de Políticas Públicas, se proponen las siguientes cuatro etapas:

1. Diagnóstico del problema de corrupción en Jalisco.
 - Estudios de percepción sobre el fenómeno de la corrupción en instituciones públicas: encuesta (múltiples sectores) y entrevistas en profundidad.
 - Desarrollar “estudios de caso” en instituciones específicas.
 - Hacer “grupos focales” de expertos.
 - Analizar datos estadísticos relacionados con corrupción.
2. Diseño y formulación de estrategias de política pública anticorrupción en Jalisco.
 - Alineación de la Política Nacional Anticorrupción y Política Estatal Anticorrupción en Jalisco.
 - Alineación de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco y las Políticas Municipales Anticorrupción.
 - Estudios de viabilidad y factibilidad.
3. Definición de políticas públicas anticorrupción para su implementación.
 - Plan de acción de política pública anticorrupción Jalisco.
 - Generación de un abanico de políticas públicas.
 - Manuales anticorrupción (genéricos y particulares).
 - Plataforma digital de monitoreo de políticas e inteligencia anticorrupción.
4. Evaluación de las políticas públicas anticorrupción Jalisco.
 - Evaluación de impacto.
 - Evidencias con indicadores.
 - Informes de los resultados.
 - Foros de discusión de los avances del SEAJ.

Es importante que la Dirección de Políticas Públicas cuente con un listado de ideas para su posible desarrollo como políticas públicas anticorrupción en Jalisco. En este sentido, es importante considerar algunas de las prioridades de política pública contenidas en la propuesta de PNA, más algunas ideas con base a experiencias y tendencias internacionales en materia de combate a la corrupción. A continuación, se establecen algunas ideas generales de políticas públicas que podrían desarrollarse desde la Dirección de Políticas Públicas de la SE del SEAJ:

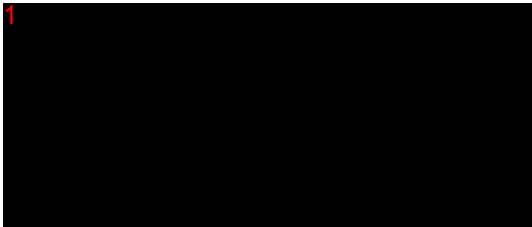
- Crear un plan estratégico de persecución de faltas administrativas y delitos asociados a la corrupción.
- Definición del proceso de coordinación interinstitucional para la prevención, identificación e investigación de delitos de corrupción.
- Establecer procedimientos y criterios para la identificación y el intercambio de información.
- Generar procesos de protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.
- Desarrollar sistemas de inteligencia (estandarizados e interoperables) orientados a la prevención, la detección y la investigación de faltas administrativas y delitos de corrupción.

- Plataforma digital para la sistematización de información, monitoreo y evaluación continua para las políticas anticorrupción (inteligencia anticorrupción).
- Establecer modelo de Gobierno Abierto para el SEAJ con diversos mecanismos de transparencia y participación ciudadana.
- Generar instrumentos orientados al servicio profesional carrera en todos los ámbitos y poderes de gobierno basados en el mérito, y habilidades de acuerdo con el perfil del puesto.
- Impulsar la adopción de políticas de integridad en los entes públicos.
- Definir un programa de certificación de servidores públicos en dependencias o unidades administrativas estratégicas para el control de la corrupción para Órganos Internos de Control y similares.
- Generar protocolos anticorrupción de actuación homogéneos en colaboración con organismos de transparencia, fiscalización, contralorías, etc.
- Impulsar el desarrollo, adopción y utilización de herramientas tecnológicas relacionadas con inteligencia artificial para el control de la corrupción en procesos institucionales.
- Promover esquemas de co-creación (participación y colaboración) con la sociedad civil (organizaciones, académicos, empresarios, etc).
- Impulsar la creación de Observatorios y Laboratorios de Innovación Social para el control de riesgos de corrupción.
- Regulación de los Lobbies y cabildeo de grupos de intereses.
- Establecer una política de transparencia dirigida a las formaciones políticas.
- Desarrollar una política estatal de datos abiertos (Ejemplo: *Follow the Money*, contrataciones abiertas, catálogo de programas sociales, etc).

La propuesta general de programa de trabajo para la Dirección de Políticas Públicas presentada, representa un documento de trabajo inicial, que busca establecer una estrategia y compromisos de política pública claros para el Estado de Jalisco. Así mismo, tiene el objetivo de guiar los esfuerzos de una política pública anticorrupción que permita controlar el fenómeno de la corrupción considerando las condiciones del contexto Jalisciense, pero asegurando una visión coordinada en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

Quedo a su total disposición para resolver preguntas y/o discutir sobre cualquier argumento de esta propuesta de proyecto para la Dirección de Políticas Públicas de la SE del SEAJ.

Atentamente:



Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

Aspirante al cargo de Director de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco.

Se eliminan los datos 1 (la firma). Por ser considerados un dato personal identificable.

Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.

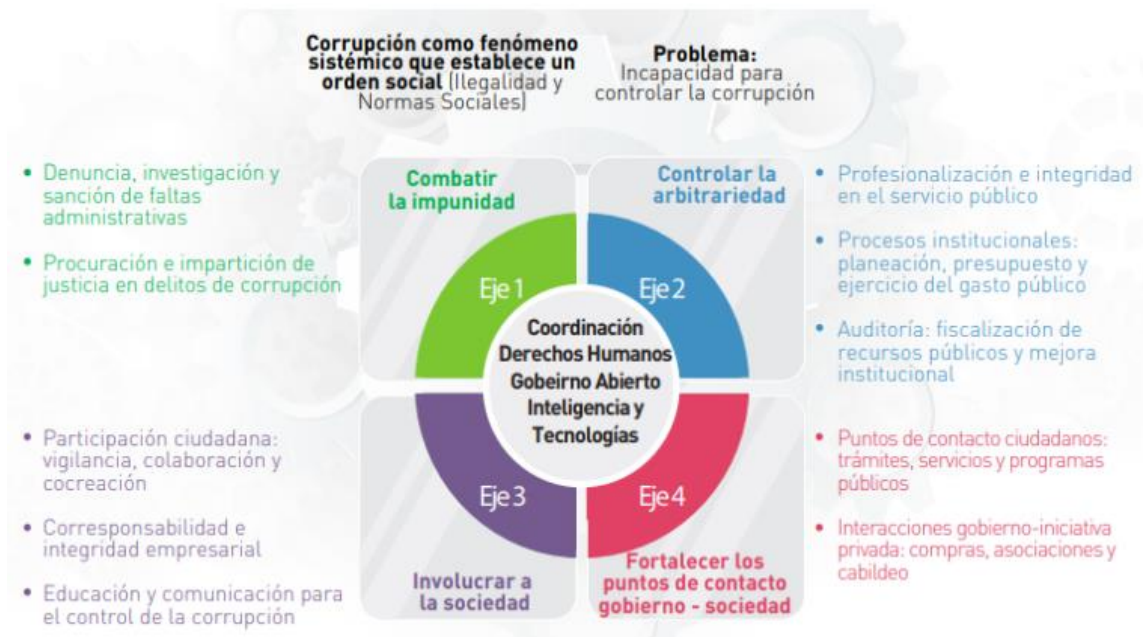
Referencias:

- Aguilar-Villanueva, L. (2012). *Política Pública*, México, EAPDF - Siglo XXI editores.
- Arellano-Gault, D. (2018). Corrupción ¿calle de una sola vía? La internalización del soborno en empresas en México. Iztapalapa. *Revista de ciencias sociales y humanidades*, 39(84), 163-190.
- Della Porta, D. (2017). *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption*. Routledge.
- Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco. (2018). Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 38, Sección III, Jalisco, México, 17 de mayo de 2018.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, el 18 de julio de 2016.
- Olvera-Rivera, A., & Galindo-Rodríguez, J. (Coordinadores). (2019). *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local*. Serie de la Comunidad PIRC. Universidad Veracruzana-CIDE-PIRC. Colección Biblioteca, México.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2018). Política Nacional Anticorrupción (Propuesta).
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2019). Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción.

Anexos:

Anexo 1.

Ejes Estratégicos y Principios Transversales de la Política Nacional Anticorrupción



Fuente: Propuesta de Política Nacional Anticorrupción

Ejes y principios transversales de la propuesta de PNA



Fuente: Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción

Anexo 2.

Esquema de alineación: propuesta de PNA, PEA y Programas de Implementación



Fuente: Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción

Anexo 3.

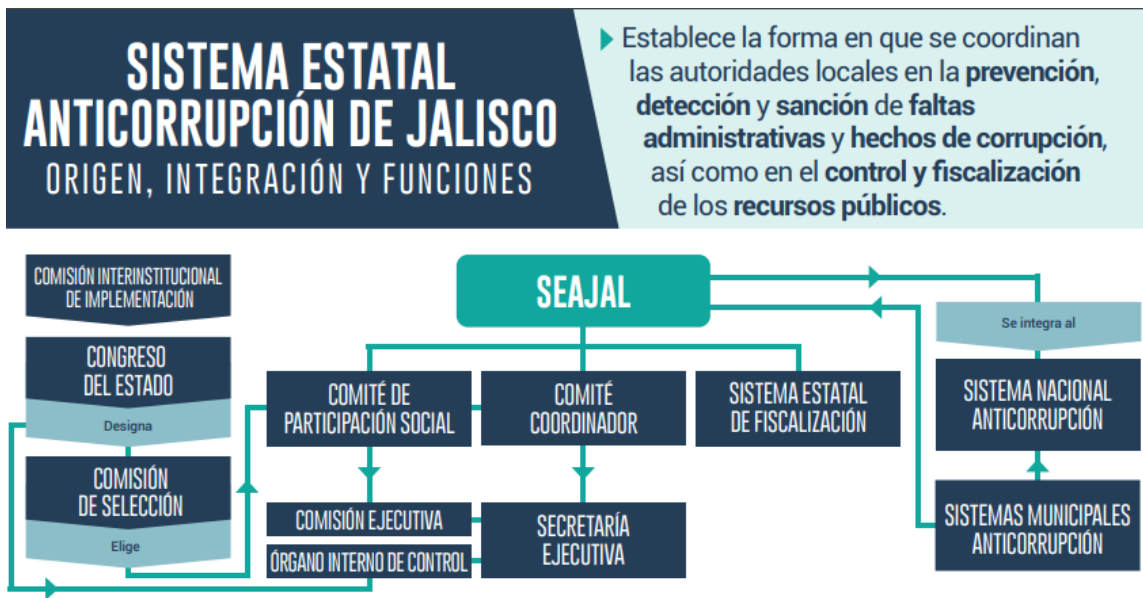
Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción



Fuente: Propuesta de Política Nacional Anticorrupción

Anexo 4.

Organigrama de SEAJAL



Fuente: Infografía SEAJal. Recuperado de <http://seajal.org/>