

Curso

Introducción al Sistema Nacional Anticorrupción

Módulo 3

Política Nacional Anticorrupción

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Equipo de trabajo

Mtra. Catalina Reyes Sánchez
Coordinación General del Módulo

Dra. Alicia Hernández Alfaro
Dra. Laura Casillas Valdivia
Diseño instruccional

otromexico, sc
Lic. Israel Cruz Juárez
Diseño gráfico y web

Jimena Ramos
Corrección de estilo

Módulo 3. Política Nacional Anticorrupción

Objetivo

Conocer el proceso de formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la Política Nacional Anticorrupción (PNA), así como su relevancia como instrumento estratégico del Estado mexicano para el combate a la corrupción.

Introducción

En este módulo se revisará el **proceso de integración de la Política Nacional Anticorrupción** aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción el 29 de enero de 2020, así como su estructura y propósito. Ésta es la **política en la materia más importante que se ha emprendido en México**; con su aprobación, las definiciones de política pública al respecto y sus prioridades quedaron establecidas en un documento rector para todo el país.

La PNA surge de un proceso de identificación de la corrupción como problema público y por tanto, de una definición particular de la misma. También, se revisarán los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de la PNA.

Tema 1. Procesos de integración de la Política Nacional Anticorrupción

Diseñar e implementar políticas anticorrupción depende de muchos factores, por ello, las relaciones entre actores, la coyuntura y la experiencia previa son especialmente relevantes en el proceso. En el caso particular del combate a la corrupción, es fundamental la creación de instituciones y el diseño de marcos normativos fuertes aplicables a la política pública.

Pero ¿qué es una **política pública**? Las políticas son públicas al responder a distintas dimensiones de lo público. Se refieren a la forma en que se definen y construyen los problemas, y la forma en la que llegan a la agenda política (Parsons, 2007).

En ese sentido, es importante precisar las diferencias entre:

- a) **Política pública.** Implica una identificación amplia del problema público de interés, las prioridades e impactos de diversa índole.

b) **Programa público.** Los esfuerzos se encaminan al desarrollo de acciones concretas, vinculados a las políticas públicas, y el énfasis se encuentra en la definición de responsables, actividades y productos.

La Política Nacional Anticorrupción (PNA) define el rumbo estratégico para combatir el problema de la corrupción en México. Su objetivo principal es lograr la coordinación entre las instituciones públicas con atribuciones específicas en la materia, otros entes públicos, así como el involucramiento de distintos sectores de la sociedad. Para estos fines, y como primer paso hacia la consolidación de la política, **el Comité Coordinador del SNA (CC-SNA)** resolvió por unanimidad –junio de 2017– la elaboración de una propuesta de consulta pública nacional para el desarrollo de una PNA que promoviera la interlocución del Comité Coordinador con la ciudadanía, el empresariado, la academia, los organismos internacionales, las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

Con el fin de realizar un documento base de política pública, el proceso de consulta, integración y presentación de la PNA se dividió en dos fases:

- **Fase 1.** Instalación del Consejo Consultivo; consulta ciudadana; integración y análisis de insumos; presentación de hallazgos y avances; e integración de borrador de la PNA.
- **Fase 2.** Realización de foros regionales con la participación del Consejo Consultivo del SNA; integración de la versión definitiva; y entrega de la propuesta de PNA a la Comisión Ejecutiva (CE) de la SESNA.

Y consta de tres pilares:

1. **Un consejo consultivo (instalado el 31 de agosto de 2018).** Concebido como un espacio de diálogo de alto nivel en el que participaron representantes de los distintos sectores de la sociedad.
2. **Una consulta ciudadana en línea y un análisis de subjetividades a través de 64 entrevistas a profundidad realizadas a diferentes actores.** Se preguntó a la ciudadanía y a las personas especialistas acerca de sus percepciones sobre las causas, efectos y posibles vías de solución al problema de la corrupción.
3. **Ocho foros regionales.** Buscaron recabar opiniones y propuestas de académicos, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos de las entidades federativas del país.

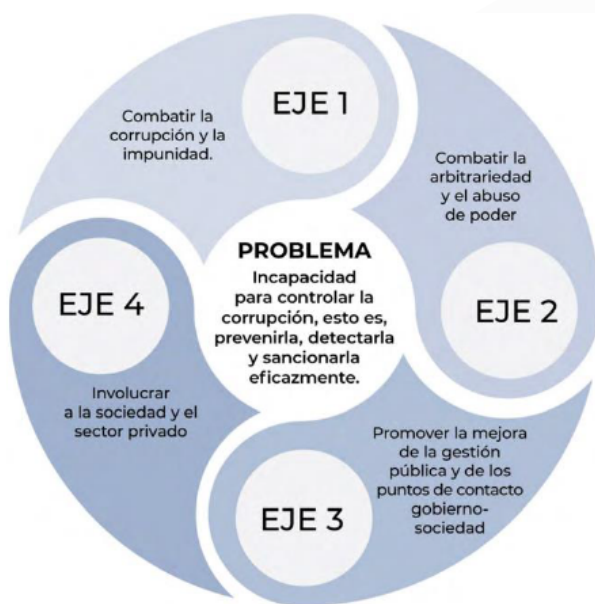
En paralelo, la SESNA realizó un proceso de análisis de estudios e investigaciones, sistematización, procesamiento y utilización de evidencia. Esto permitió recopilar evidencia, argumentos y recomendaciones que enriquecieron la definición del problema, la elaboración de diagnósticos y la construcción de prioridades de política pública (Política Nacional Anticorrupción, 2020).

Tema 2. Estructura y elementos esenciales

Después de meses de ejercicios de retroalimentación y espacios de diálogo con distintos actores, el 29 de enero de 2020, la PNA fue aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Los procesos de coordinación e involucramiento en la creación de la PNA se articulan en torno a cuatro ejes estratégicos, cuyo establecimiento responde a los hallazgos encontrados a partir del análisis y sistematización de la evidencia, información y datos disponibles.

Figura 1. Ejes estratégicos de la PNA



Fuente: Adaptado de Resumen Ejecutivo PNA, Política Nacional Anticorrupción (2020).

Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad

Incluye los temas de prevención, detección, denuncia, substanciación, investigación y sanción de faltas administrativas, así como la procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

Incluye los temas de profesionalización e integridad en el servicio público, procesos institucionales, auditoría y fiscalización.

Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad

Incluye los temas de mejora de la gestión pública, trámites, servicios, programas públicos y puntos de contacto gobierno – sociedad.

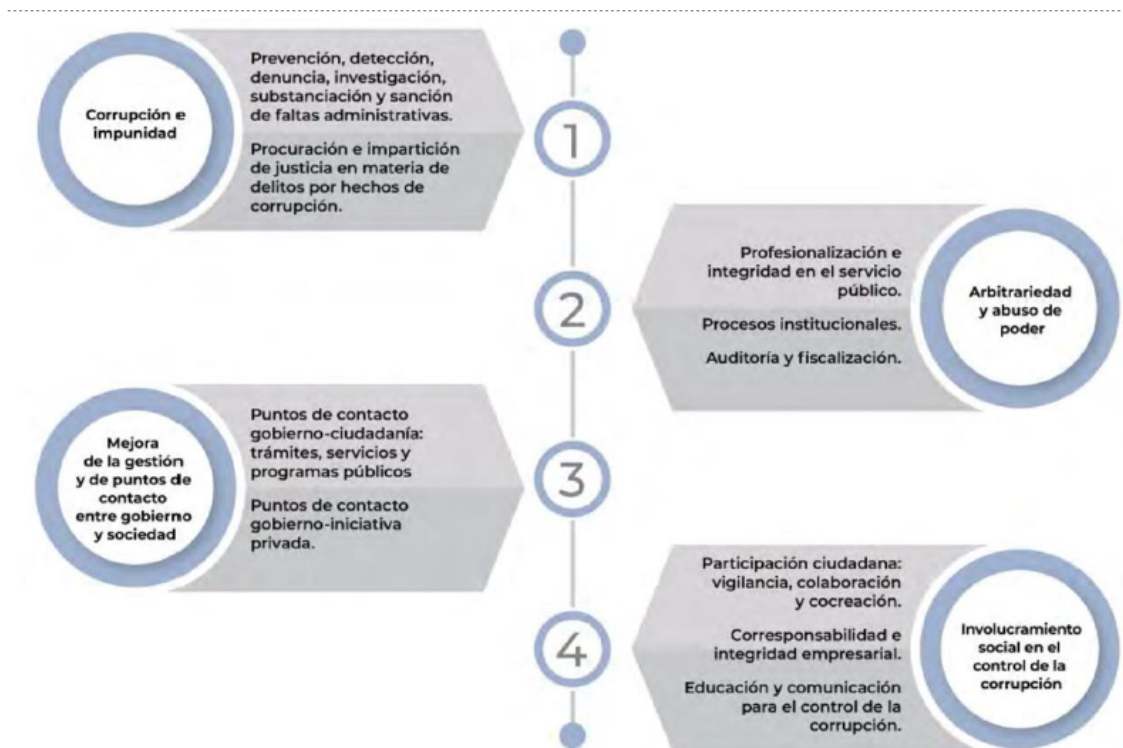
Eje 4. Involucrar a la sociedad y al sector privado

Incluye los temas de participación ciudadana, integridad y corresponsabilidad empresarial, así como la educación y comunicación para el control de la corrupción.

Cada uno de los ejes corresponde a una causa para la prevalencia de condiciones que perpetúan la incapacidad para asegurar un control efectivo de la corrupción. El establecimiento de prioridades derivadas de dichos ejes estratégicos tiene por objeto incidir en dichas condiciones con la finalidad de incrementar la posibilidad de controlar el fenómeno de la corrupción con un enfoque sistémico, a partir de la coordinación y colaboración de todos los entes públicos del Estado mexicano. (Política Nacional Anticorrupción, p. 15, 2020).

Además, la **PNA** cuenta con **un diagnóstico general dividido en diez temáticas**, las cuales se **articularon** en torno a los **cuatro ejes estratégicos**.

Figura 2. Temáticas de la PNA



Fuente: Adaptado de Resumen Ejecutivo PNA, Política Nacional Anticorrupción (2020).

A partir de los ejes estratégicos y las temáticas señaladas, se establecieron **40 prioridades con el objeto de incidir en las condiciones previamente mencionadas para incrementar la posibilidad de controlar el fenómeno de la corrupción**. Lo anterior se realiza con un **enfoque sistémico**, con la coordinación y colaboración de todos los entes públicos del Estado mexicano, bajo el liderazgo de las instituciones del CC-SNA.

Las **prioridades se clasifican en plazos potenciales para su ejecución** (en corto, mediano y largo plazo) y se encuadran en diez objetivos específicos, los cuales buscan la solución de las temáticas que integran cada uno de los cuatro ejes estratégicos.

Con la aprobación de la PNA, se inicia una fase clave que implicará **traducir las 40 prioridades en acciones concretas y factibles** para que sean implementadas y evaluadas por los entes públicos del país.

Tema 3. Políticas Estatales Anticorrupción

El correcto funcionamiento del SNA solo es posible si existe coordinación entre los 32 Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) y el ámbito nacional, por ello, no solo es necesario integrar de forma completa cada uno de los sistemas locales, también se requiere que cada entidad federativa desarrolle su propia Política Estatal Anticorrupción (PEA). Estos instrumentos, al igual que la PNA, deben ser la hoja de ruta estratégica que los tres poderes y niveles de gobierno estatales habrán de seguir para controlar el problema público de corrupción.

Esta coordinación al interior del SNA requiere de una concepción y paradigma compartidos del fenómeno de la corrupción. En este sentido, las PEA habrán de alinearse a las directrices de la PNA, pero desde un enfoque contextualizado a nivel local, que dé respuesta a las particularidades de la corrupción en cada entidad federativa.

La SESNA ofrece acompañamiento sistemático a los Sistemas Estatales Anticorrupción a fin de que cada entidad federativa cuente con su respectiva PEA.

Al respecto, 30 estados cuentan con Política Estatal Anticorrupción aprobada, de los cuales 17 también tienen Programa de Implementación.

Figura 3. Políticas Estatales Anticorrupción



Fuente: Políticas Estatales Anticorrupción, SNA
Datos al 12 de junio de 2024:
<https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>

Tema 4. Proceso de implementación de la PNA

La **SESNA**, en conjunto con las instituciones que conforman el **CC-SNA**, colaboraron estrechamente en la integración del **Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción (PI-PNA)**, atendiendo de esta forma a lo instituido en el artículo tercero transitorio del Acuerdo por el cual se aprobó la PNA, que mandata el establecimiento por parte del **Grupo Técnico del CC-SNA** de las “**pautas, guías, normativa y, en su caso, formatos para la implementación de la [PNA]**”; que establezcan como mínimo, el número, alcance y plazos de elaboración de los programas que deriven” (Diario Oficial de la Federación, 25 de febrero de 2020).

Esta nueva etapa de la PNA está sustentada por cuatro procesos principales:

1. Proceso para conformar **el Programa de Implementación**
2. Responsabilidades en la **formulación del Programa de Implementación** de la PNA
3. **Estrategias y Líneas de Acción** del Programa de Implementación, y su relación con otros instrumentos anticorrupción
4. **Planeación** de procesos subsecuentes

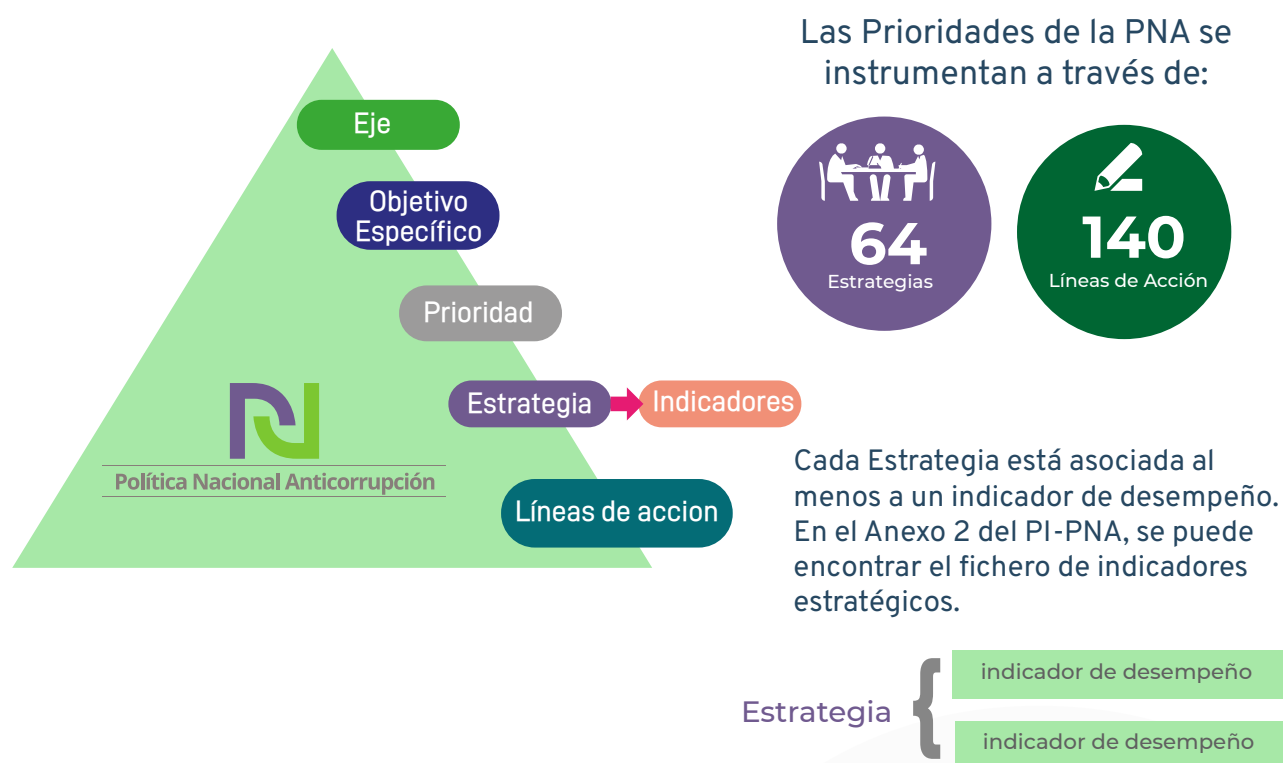
Los plazos para desarrollar las prioridades consideran tres momentos: las de corto (tres años o menor), las de mediano (entre tres y seis años) y las de largo plazo (seis años y más).

Posterior al amplio proceso de integración y desarrollo del PI-PNA, el 21 de noviembre de 2021, la Comisión Ejecutiva del SNA aprobó el proyecto de PI-PNA.

El Programa de Implementación de la PNA fue aprobado por el Comité Coordinador del SNA el 27 de enero de 2022 (Diario Oficial de la Federación, 08 de marzo de 2022).

El documento contiene la siguiente estructura lógica para dar cumplimiento a los Objetivos Específicos y a las Prioridades de la PNA.

Figura 4. Programa de Implementación de la PNA.



Fuente: Programa de implementación, Política Nacional Anticorrupción (2022).

Cada uno de los componentes fueron elaborados en conjunto con la academia, OSC, empresariado e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, bajo el liderazgo del CC-SNA y el acompañamiento de la SESNA.

Tema 5. Proceso de evaluación y seguimiento

Con la aprobación de la PNA se abrió la puerta para desarrollar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de la acción estatal orientada a combatir y controlar este flagelo. Asimismo, de conformidad con el artículo cuarto transitorio del Acuerdo mediante el cual el CC del SNA aprueba la PNA, se solicitó a la SESNA la elaboración del anteproyecto de metodología de seguimiento y evaluación de la PNA.

En ese sentido, la SESNA desarrolló diferentes instrumentos de medición, tales como el “Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC)” y, posteriormente el “Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad (MESAI)”.

Como toda institución que evoluciona, los requerimientos de evaluación cambian y para poder cumplir con los objetivos de evaluación, se elaboró un nuevo instrumento llamado:

Sistema de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional Anticorrupción (SiSE), aprobado el 12 de enero de 2024 por el Comité Coordinador (CC), y publicado en el DOF el 4 de marzo de 2024, con base en el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), que indica que el SNA es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en materia de combate a la corrupción.

El **SiSE** del **SNA** es un conjunto de herramientas metodológicas e informáticas que brindarán un panorama amplio tanto de los avances en la implementación de la PNA, a través de los PI-PNA y PI-PEA, como de los efectos positivos que el SNA está generando. Estas herramientas facilitarán la obtención de evidencia, para analizar los resultados de la política pública anticorrupción y fortalecer la toma de decisiones en la materia. Asimismo, promoverá la rendición de cuentas a la ciudadanía respecto al desempeño institucional para la atención del problema público de la corrupción.

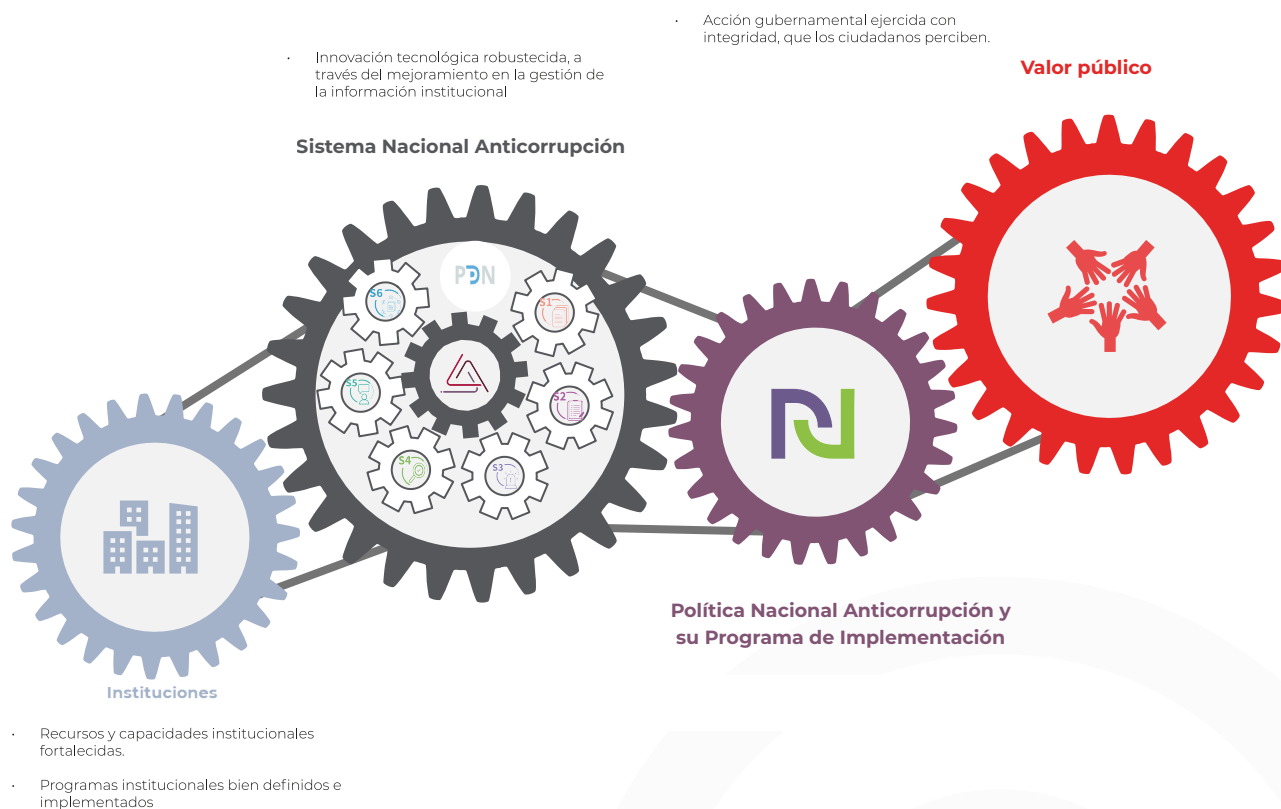
Los criterios que regirán el funcionamiento del SiSE son: Nacional, Independiente, Escalable, Transversal, Inclusivo y Alineado con Teoría de Cambio.

Figura 5. Criterios que regirán el funcionamiento del SiSE



La teoría de cambio define los objetivos a alcanzar para ejercer la acción pública con integridad y apego a la legalidad. Debe entenderse como una herramienta de planeación, que traza una línea causal y argumentativa, que dicta que el cumplimiento de determinado objetivo brindará las condiciones necesarias para poder alcanzar los objetivos del nivel inmediato superior. La teoría de cambio del SiSE cuenta con cuatro grupos de objetivos, cada uno de los cuales se enmarca en un ámbito de competencia distinto: Institucional, Sistémico (SNA), de Política Pública y Valor Público.

Figura 6. Teoría de Cambio



Una de las herramientas fundamentales del SiSE serán los **10 indicadores nacionales**, que se asociaron a cada uno de los Objetivos Específicos de la PNA. Además de constituirse como aliados para el seguimiento, estos ofrecerán elementos de cara a las posteriores evaluaciones que se habrán de llevar a cabo.

Además de los indicadores nacionales, se utilizarán diversos instrumentos para el seguimiento y evaluación, tales como: Catálogo de Información sobre la Corrupción en México (CICM), seguimiento a los SEA, algoritmos para la detección de riesgos de corrupción y evaluación de la PNA.

Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación del SNA (2024).

Listado de referencias

Elder, C., y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. Problemas públicos y agenda de gobierno, 3, pp. 77-104.

Jones, C. (1970). Introduction to the study of public policy.

Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. Cuadernos de administración, 20(33), pp. 323-335.

Parsons, W. (2007). Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO.

SEGOB. (25 febrero de 2020). ACUERDO mediante el cual el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción aprueba la Política Nacional Anticorrupción.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587360&fecha=25/02/2020

SESNA. (2021). Catálogo de Información sobre la Corrupción en México.

<https://cicm.sesna.gob.mx>

SESNA. (2021). Documento conceptual (Borrador) Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Anticorrupción y la Integridad.

<https://www.sesna.gob.mx/2021/12/01/proyecto-de-programa-de-implementacion-de-la-pna/>

SESNA. (2020). Política Nacional Anticorrupción.

<https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupt%C3%B3n.pdf>

SESNA. (2020). Proceso de integración del modelo de seguimiento y evaluación de la corrupción. Propuesta. Secretaría Ejecutiva SNA.

SESNA. (2024). Sistema de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional Anticorrupción

www.sesna.gob.mx/seguimiento-evaluacion/