



ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN

¿Qué pasó con el combate a la corrupción?

Al revisar las políticas anticorrupción de AMLO, identificamos graves deficiencias y faltantes, han incumplido en 78% de las acciones necesarias para combatir la corrupción y existen al menos 14 leyes que debieron haber sido modificadas, pero hoy siguen intactas. En este reporte presentamos una evaluación a profundidad de estos pendientes.

Por: **Instituto de Formación de Justicia y Derechos Humanos y Unidad de Investigación Aplicada**

28 noviembre, 2023

La corrupción en México es uno de los principales males que afectan el tejido social y obstaculizan el crecimiento económico del país. Es un problema público que permea en prácticamente todos los ámbitos, tanto de lo público como de lo privado. De ahí que este fenómeno se sitúe en la lista de principales problemas para los ciudadanos, así como de múltiples mensajes electorales y gubernamentales. Sin embargo, el discurso anticorrupción nunca había tenido tal protagonismo como el que le ha dado el presidente López Obrador.

La corrupción no tiene una sola cara ni puede enfrentarse solo con discursos. El abuso de poder y la corrupción no ocurren de manera aislada ni responden a un único factor. Se trata de un proceso complejo de retroalimentación mutua que vulnera el Estado de derecho. La corrupción provoca otros problemas sociales como inseguridad, desigualdad e impunidad, los cuales a su vez facilitan que sucedan más actos de corrupción.

En este sentido, cuando hablamos de combatir la corrupción nos referimos a buscar soluciones asertivas a un fenómeno complejo ya que, así como sus causas son multifactoriales, su atención requiere acciones coordinadas y sistemáticas. Hasta la fecha, las medidas implementadas a nivel nacional para combatir la corrupción no han dado los resultados esperados por la ciudadanía y, pese a un mayor escrutinio público, la corrupción no ha cedido terreno y la impunidad no ha disminuido de manera significativa.

Si bien este problema no ha desaparecido, durante las últimas décadas ciertas instituciones del Estado mexicano han dado pasos para avanzar en esta lucha. Un ejemplo de esto es el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que nació en 2016 gracias al empuje de organizaciones de la sociedad civil y de la academia, haciendo eco de una exigencia generalizada en la sociedad mexicana.

La apuesta del Sistema era construir una mejor coordinación entre instancias de gobierno que ya existían, en lugar de crear un nuevo aparato burocrático. De esta manera, el Sistema se conformó por la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (que representan al gobierno federal), la Auditoría Superior de la Federación (del Poder Legislativo), una representación del Consejo de la Judicatura Federal (del Poder Judicial), el INAI y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Finalmente, fue incorporada una representación ciudadana, que preside el comité coordinador del sistema.

La misión del Sistema fue ofrecer alternativas y soluciones ante el malestar generalizado provocado por la corrupción, sentando en la misma mesa y coordinando a todos los actores relacionados con la prevención, investigación y sanción de la corrupción, bajo un esquema de gobernanza para crear políticas efectivas para enfrentarla. Es importante enfatizar que el Sistema representa a instituciones de todo el Estado mexicano y no solo a una parte.

Evaluación de los programas anticorrupción del gobierno

Desde su creación, al SNA se le dotó de facultades para coordinar los esfuerzos de las autoridades de todos los órdenes de gobierno responsables en la lucha anticorrupción para cumplir con los objetivos de prevenir, fiscalizar, detectar y sancionar los hechos de corrupción en el país. Uno de los esfuerzos más relevantes de este sistema fue aprobar en 2020 la Política Nacional Anticorrupción, en la que se definieron los pasos necesarios para combatir el problema de la corrupción en México desde una perspectiva institucional.

La política, junto con su Programa de Implementación (PI-PNA), reúnen las líneas de acción señaladas por los propios integrantes del Estado mexicano, así como por la ciudadanía, para combatir la corrupción. Igualmente, define un plan estratégico que delimita claramente responsabilidades de cada uno de los actores de gobierno involucrados.

Si bien esta debería ser la base para establecer las prioridades u ordenar las acciones del gobierno en el combate a la corrupción, las decisiones tomadas por el gobierno actual son en su mayoría independientes a estos instrumentos y se limitan a reordenar la operación interna de la administración pública sin un verdadero enfoque anticorrupción. Además, los resultados parecen ser muy pocos, en tanto que los casos de corrupción y conflicto de intereses desde las más altas esferas de la política continúan presentándose de manera rutinaria sin generar consecuencias para quienes las cometen.

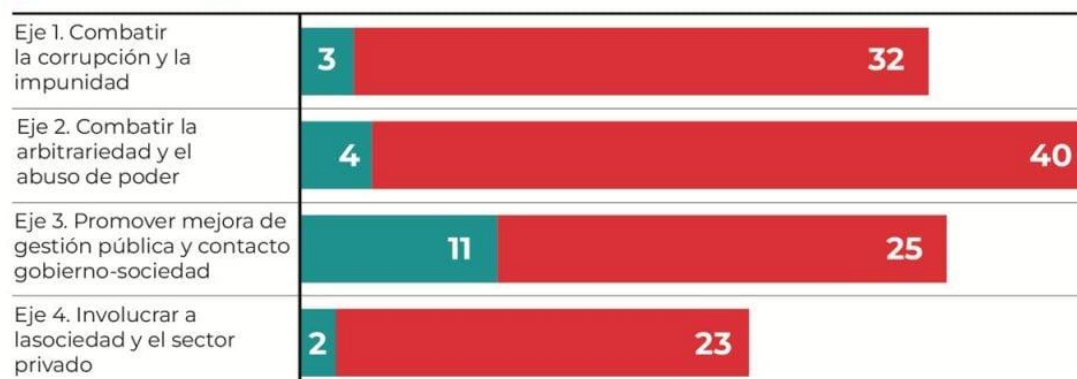
Desde los postulados de “erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad” y la “implementación de un nuevo sistema de contrataciones públicas”, el gobierno federal ha emprendido acciones aisladas sin tomar en cuenta al SNA y a su Secretaría Ejecutiva, que es el órgano técnico encargado de evaluar la eficacia de las estrategias anticorrupción y de realizar investigaciones académicas. La apuesta original del Sistema era la generación de insumos para que las autoridades gubernamentales pudieran tomar mejores decisiones en el combate a la corrupción.

Con el objetivo de identificar posibles coincidencias y diferencias entre las líneas de acción del PI-PNA y las acciones emprendidas por la administración actual, realizamos un análisis comparativo pormenorizado entre las acciones y cambios en el gobierno federal contrastados con las líneas de acción propuestas por la Secretaría Ejecutiva del SNA. Esta revisión encontró que no existe una relación entre la estructura de la Política Nacional Anticorrupción y su Programa de Implementación con las acciones efectivamente realizadas por el gobierno, de las cuales se da cuenta de manera pormenorizada en los informes de gobierno cuando se detallan los cambios y resultados del combate a la corrupción.

De las 140 líneas de acción que considera el programa de implementación, en 92 el gobierno federal es la autoridad señalada como la responsable de la implementación. De estas 92, la evaluación pormenorizada muestra que únicamente 20 han sido tomadas en cuenta de alguna forma por el gobierno federal, por lo que 78% siguen pendientes de ser incluidas en las acciones de la autoridad.

Acciones del PI-SNA atendidas por el gobierno federal

■ Pendientes ■ Atendidas



Fuente: PI-SNA: Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción, aprobada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Política Nacional Anticorrupción está ordenada en cuatro ejes que cubren los aspectos más relevantes de la actuación pública. Sobre el eje 1. *Combatir la corrupción y la impunidad*, han sido atendidas 3 de las 35 líneas de acción del PI-PNA. Sobre el eje 2. *Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder*, han sido atendidas 4 de las 44 líneas de acción del PI-PNA. Sobre el eje 3. *Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad*, han sido atendidas 11 de las 36 líneas de acción del PI-PNA. Finalmente, sobre el eje 4. *Involucrar a la sociedad y el sector privado*, han sido atendidas 2 de las 25 líneas de acción del PI-PNA.

El eje que más líneas de acción atendidas reporta, el de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad puede explicarse por la generación de acciones para facilitar trámites de la ciudadanía, ajustes en los procesos de contrataciones públicas que permiten transparentar más información y canales de comunicación con el sector privado. Tal vez, la medida más trascendente en este eje impulsada por el gobierno es la creación de un padrón único de beneficiarios de programas de bienestar.

En contraste, el eje con menor avance reportado es el primero. En este, las líneas de acción están concentradas en la creación de canales de coordinación entre las instancias del SNA para generar bases de datos, evaluaciones, indicadores y normas homologadas, que permitan construir inteligencia anticorrupción. De este objetivo, las líneas alcanzadas por el gobierno solo corresponden a programas de difusión para servidores públicos, aunque con severas deficiencias de transparencia.

La realidad demuestra que el PI-PNA no ha sido incorporado realmente en la agenda del gobierno federal. Como se observa, las líneas de acción atendidas han sido mínimas y difícilmente producto de una directriz para tenerla en consideración. En lugar de cambios sistémicos e institucionales, pareciera que el Ejecutivo ha tomado decisiones aisladas en algunos temas relacionados con corrupción en lugar de la puesta en práctica de una política

pública integral que, como la PI-PNA, debiera ser la brújula para la erradicación coordinada de la corrupción.

Las acciones del gobierno federal no han sido las únicas que han quedado desarticuladas de la PNA. Incluso los programas sectoriales del gobierno, que son el conjunto de objetivos, prioridades y políticas definidos en un nivel más específico, han sido omisos en atender las prioridades del SNA. Las referencias a la política anticorrupción en estos programas han sido mínimas o nulas.

El Programa Sectorial de la Función Pública 2020-2024 y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 hacen contadas menciones o generan mecanismos de colaboración con el SNA. El programa de combate a la corrupción únicamente dedica una acción puntual, como una de sus estrategias prioritarias, para “impulsar sinergias en el seno del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización”.

Las menciones en otros programas sectoriales, como el de Gobernación, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Economía y de la Defensa Nacional mencionan el combate a la corrupción entre sus objetivos y estrategias prioritarias. Sin embargo, no hacen referencia alguna al SNA ni a su Ley General, por lo que dejan fuera los mecanismos de colaboración entre las 7 instituciones que la integran.

Pendientes legislativos

La armonización normativa que requería el SNA para cubrir todas aquellas materias esenciales para su óptimo funcionamiento quedaron fuera del primer paquete de reformas, impulsado en 2017. Con ello, quedó inconcluso el sistema. Lejos de apostar por un segundo paquete de reformas, el Congreso de la Unión optó por impulsar otros cambios y normas completamente fuera de la lógica del sistema anticorrupción. Esto ha generado acciones y espacios aislados que pretenden dar soluciones desarticuladas a un problema altamente complejo.

Este segundo paquete de reformas requería concentrarse en cuestiones cruciales para el combate a la corrupción en temas para los que sabemos que se requieren cambios profundos y de larga duración, como los sistemas de adquisiciones y contrataciones públicas, así como en la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos. Sin embargo, el SNA se quedó sin posibilidades reales de profundizar en las acciones para prevenir la malversación de fondos y ensanchó la brecha entre las acciones implementadas desde el sistema y su capacidad real de incidir en el actuar público.

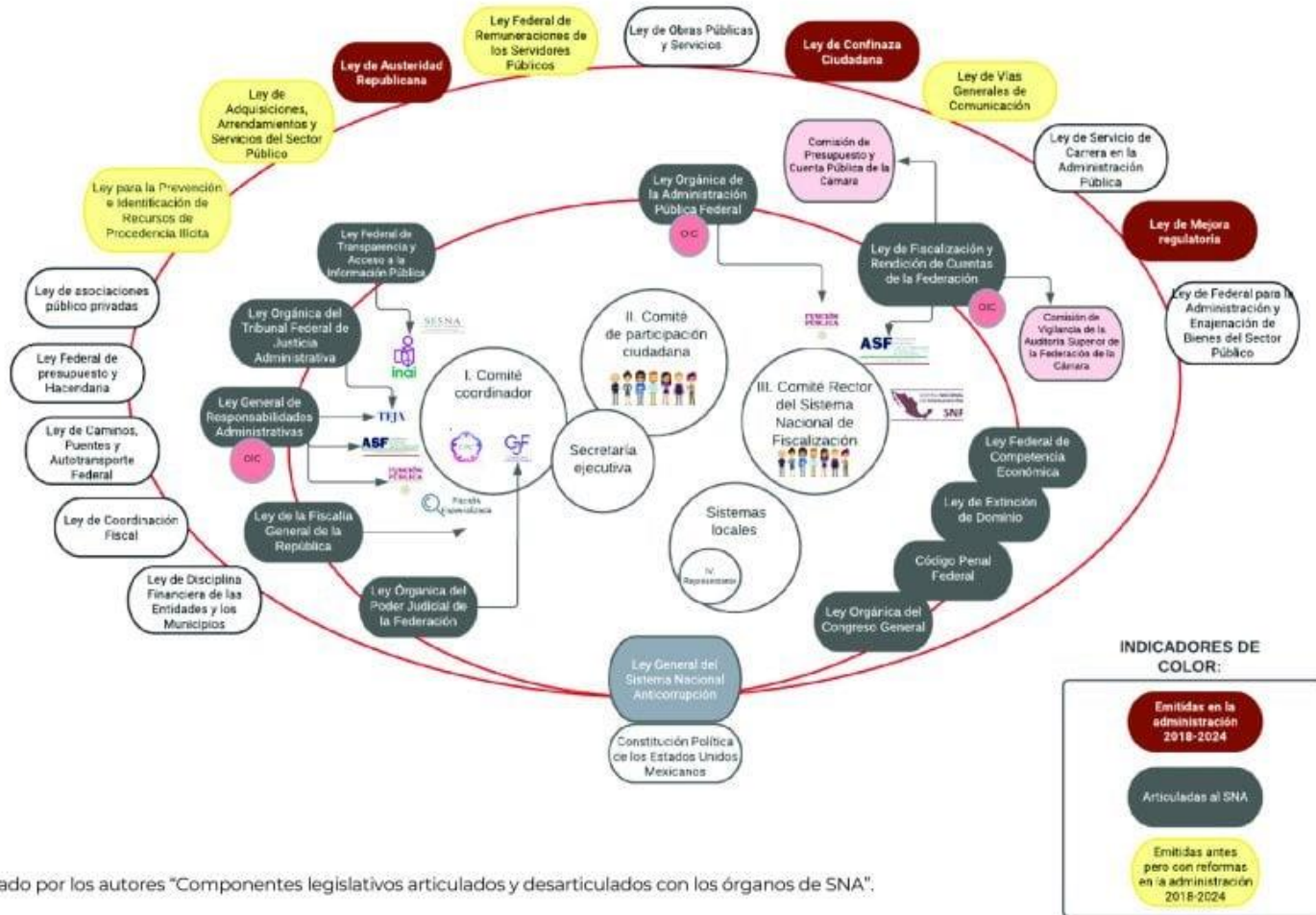
De optar por consolidar el sistema, sería necesario que este segundo paquete de reformas se enfoque en el fortalecimiento de los mecanismos de investigación y construcción de políticas públicas, tales como el manejo de los recursos públicos y los procesos de contratación pública. Además es necesario resolver asuntos problemáticos y ambiguos en nuestra

legislación como el conflicto de intereses, el nepotismo, así como otras actividades sensibles del quehacer público.

En la siguiente gráfica se muestran todas las leyes que deberían formar parte de una política integral anticorrupción ordenadas en dos categorías. Por un lado, en el círculo interior se encuentran aquellas leyes que están armonizadas con los mecanismos y líneas del Sistema Nacional Anticorrupción. Por el otro, en el círculo exterior se presentan las leyes que deberían haberse modificado para incluir cambios acordes con el SNA, pero que se mantienen inalteradas, como la Ley de Obras Públicas o la Ley de Servicio de Carrera, así como las que han sido reformadas o publicadas durante esta administración, pero no contienen ningún elemento anticorrupción acorde con el Sistema, como la Ley de Austeridad Republicana o la Ley Federal de Remuneraciones. Esto da muestra de una política anticorrupción sin coordinación ni coherencia, que limita gravemente la efectividad en el mediano y largo plazo.

Leyes relacionadas con el combate a la corrupción y su integración con el Sistema Nacional Anticorrupción

Gráfica 4
Dispersión de la legislación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaborado por los autores "Componentes legislativos articulados y desarticulados con los órganos de SNA".

Conclusiones

En conclusión, el discurso oficial de combate a la corrupción por parte de la administración pública federal, construido a partir de los programas sectoriales y de las acciones del gobierno del presidente López Obrador, ignora la ruta de actuación trazada por las estrategias y líneas de acción establecidas por el PI-PNA. La realidad es que el gobierno ha demostrado de manera clara que la PNA no está siendo tomada en cuenta como la guía para combatir el problema que fue central en el discurso de López Obrador rumbo a las elecciones de 2018 y que en gran parte le permitió llegar a la presidencia de la república.

La falta de atención a la Política Nacional Anticorrupción no es solamente una omisión a lo dictado por el Sistema Anticorrupción, sino que da la espalda a los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector empresarial, integrantes de la academia y al reclamo ciudadano que surgió de la indignación ante la corrupción del sistema político mexicano durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. A lo largo de los años, estos esfuerzos se sumaron para tratar de construir un mecanismo coordinado, efectivo y legítimo para hacer frente a un problema central para la sociedad mexicana, mismo que fue ignorado por la actual administración tan pronto llegó al gobierno y nos ha dado tan malos resultados.

El detalle pormenorizado de las líneas de acción, leyes analizadas y la evaluación de la política anticorrupción del gobierno puede consultarse en el reporte completo que puede descargarse a continuación.

Instituto de Formación de Justicia y Derechos Humanos y Unidad de Investigación Aplicada

28 noviembre, 2023