

LA COCREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

MARÍA AZUCENA SALCIDO LEDEZMA



LA COCREACIÓN DEL
SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN
EN MÉXICO

Asociados Numerarios de El Colegio de Jalisco

Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan
El Colegio de México, A.C.
El Colegio Mexiquense, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Subsecretaría de Educación Superior-SEP
Universidad de Guadalajara

Roberto Arias de la Mora
Presidente

Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano
Secretario General

LA COCREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO



MARÍA AZUCENA SALCIDO LEDEZMA

Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el 30 de noviembre del 2022 y aceptada para su publicación el 1 de septiembre de 2023.

364.1323 S161c

Salcido Ledezma, María Azucena

La cocreación del Sistema Nacional Anticorrupción en México / María Azucena Salcido Ledezma ; Rigoberto Soria Romo, prólogo -- 1ª ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco, 2023.

[160] páginas : figuras, gráficas (blanco y negro), tablas, cuadros ; 23 cm

Incluye bibliografía: páginas [129-138]

Incluye anexos, índices, glosario de acrónimos y siglas: páginas [139-164]

ISBN: 978-607-8831-46-3

1. Corrupción política - México - Prevención - Siglo XXI. 2. Administración pública - México - Siglo XXI. 3. Participación política - México - Siglo XXI. 4. Finanzas públicas - México - Siglo XXI. 5. Auditoría - México - Siglo XXI. 6. Delitos de los funcionarios - México - Siglo XXI. 7. México - Política y gobierno.

I. Soria Romo, Rigoberto, prólogo

Clasificación THEMA: JPP

Se agradece al COECYTJAL el patrocinio otorgado a la edición de este libro.



Innovación, Ciencia
y Tecnología



COECYTJAL
Consejo Estatal de Ciencia
y Tecnología de Jalisco



Jalisco
GOBIERNO DEL ESTADO

© D.R. 2023, El Colegio de Jalisco, A.C.

5 de Mayo 321

45100, Zapopan, Jalisco

Primera edición, 2023

ISBN: 978-607-8831-46-3

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| Prólogo | 9 |
| Introducción | 15 |
| Capítulo 1. De la administración pública clásica a la gobernanza y la cocreación: una revisión teórico-conceptual | 21 |
| <i>Modelos de administración y gestión pública en la historia reciente</i> | <i>23</i> |
| <i>Nueva Gestión Pública</i> | <i>26</i> |
| <i>Gobernanza</i> | <i>27</i> |
| <i>Nuevo Servicio Público</i> | <i>28</i> |
| <i>Gobierno Abierto</i> | <i>29</i> |
| <i>Cocreación</i> | <i>31</i> |
| <i>Análisis de los modelos de administración y gestión pública</i> | <i>35</i> |
| Capítulo 2. La cocreación como modelo: definición, tipos, resultados, requisitos y operacionalización | 41 |
| <i>Orígenes de la cocreación</i> | <i>41</i> |
| <i>Definiciones de cocreación</i> | <i>42</i> |
| <i>Cocreación: tipos y sus resultados</i> | <i>44</i> |
| <i>Requisitos de la cocreación</i> | <i>45</i> |
| Capítulo 3. La corrupción en el contexto actual: conceptos y mediciones | 53 |
| <i>Conceptualizaciones sobre la corrupción</i> | <i>53</i> |
| <i>Contexto actual de la corrupción</i> | <i>58</i> |
| <i>La medición de la corrupción</i> | <i>60</i> |
| <i>La corrupción en México</i> | <i>62</i> |

| | |
|---|------------|
| Capítulo 4. El Sistema Nacional Anticorrupción | 73 |
| <i>El camino del combate a la corrupción en los seis sexenios previos</i> | |
| <i>a la creación del SNA</i> | <i>73</i> |
| <i>Transformaciones en materia legislativa</i> | <i>80</i> |
| <i>Antecedentes de la creación del SNA</i> | <i>82</i> |
| <i>Actores involucrados en la creación del SNA</i> | <i>89</i> |
| <i>El resultado: el SNA.....</i> | <i>92</i> |
| | |
| Capítulo 5. Análisis del proceso de creación del SNA | |
| como cocreación | 95 |
| <i>La cocreación como modelo de gestión a prueba</i> | <i>95</i> |
| <i>Principales hallazgos</i> | <i>107</i> |
| <i>Agenda pública y agenda gubernamental.....</i> | <i>111</i> |
| <i>Las variables de la cocreación</i> | <i>112</i> |
| | |
| Conclusiones | 123 |
| | |
| Bibliografía..... | 129 |
| | |
| Anexos | 139 |
| | |
| Glosario de acrónimos y siglas | 157 |



Prólogo

Recibo con gusto el privilegio de prologar la obra *La cocreación del Sistema Nacional Anticorrupción en México* de la autoría de la Dra. María Azucena Salcido Ledezma porque considero que se trata de un trabajo original e importante surgido de la pluma de una prometedora académica y servidora pública.

El tema del trabajo surge de un curso sobre “Modelos de Gestión Pública” impartido por un servidor en el Doctorado en Política Pública y Desarrollo en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, del que la autora formó parte.

Si los lectores potenciales de esta obra me preguntaran las razones por las cuales deberían leerla, les daría varias respuestas, a las que estoy cierto el lector agregará algunas más.

En primer lugar, nos encontramos ante un trabajo pionero en el análisis de modelos de gestión pública, específicamente en el estudio de la aplicación de la cocreación, un modelo de gestión pública de muy reciente aparición, ejemplificado con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México.

La afirmación anterior da la pauta para señalar que no es un trabajo sobre corrupción, aunque ésta se define de manera consistente y se habla sobre la corrupción en México en forma sólida y amplia. Tampoco es un trabajo sobre el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) aunque el tema se trata a profundidad con el fin de que sirva para ejemplificar la aplicación práctica de la cocreación.

El punto de partida de la autora es la observación de que los gobiernos democráticos enfrentan de distintas formas el reto del involucramiento real de actores sociales y ciudadanos en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas. El estudio de este proceso obligó a dejar atrás los postulados de la administración pública tradicional, iniciada en la obra pionera El estudio de la Administración de Woodrow Wilson, publicada originalmente en 1887, así como los planteamientos weberianos expuestos en Economía

y Sociedad, publicada en 1922, al desarrollar el tipo ideal racional legal o lo que se conoce popularmente como modelo burocrático.

Sin embargo, desde la década de los sesentas del siglo xx, el mundo vivió fenómenos que transformaron radicalmente el escenario de la administración pública: los movimientos estudiantiles (Francia, Estados Unidos y México, entre otros países), el abandono del patrón oro por parte de Estados Unidos y el desorden monetario y financiero mundial, la caída del muro de Berlín, el avance de la ola conservadora en el mundo occidental que llevó al poder a Margaret Thatcher en Inglaterra y a Ronald Reagan en los Estados Unidos, la sustitución del fordismo como método de producción dominante; y la globalización en las esferas política, económica, financiera y, más recientemente, la descentralización y el resurgimiento y posterior abandono de lo local como problema prioritario. Desde el punto de vista social se da el surgimiento de movimientos inéditos como el feminista, el ambientalista y la proliferación de organizaciones sociales.

Estos cambios en el mundo de “lo real” impactaron de manera definitiva los diversos campos del conocimiento. La disciplina de la administración pública fue declarada en “crisis” a principios de la década de 1970 (Ostrom, 1974) por lo que se inició la búsqueda de nuevos paradigmas, surgiendo la llamada nueva gestión pública, expresión administrativista de los modelos neoliberales aplicados en nuestras economías.

La crisis de la nueva gestión pública y su intento de superación dieron paso a la proliferación de propuestas que tienen como eje común el incorporar la participación de la ciudadanía en forma transversal en todas las fases del proceso de políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación, pasando por la implementación y el seguimiento. De esta manera, surgen propuestas como la gobernanza, la gobernanza colaborativa, el nuevo servicio público, el gobierno abierto y la cocreación, modelos que coexisten con los remanentes de la administración pública tradicional y la weberiana, y la nueva gestión pública. Estos modelos se mezclan e interactúan en la práctica, en un amplio y variado mosaico en el diseño, aplicación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Aquí radica la primera aportación del trabajo, pues es difícil encontrar en la literatura una revisión de los principales modelos de gestión pública. La síntesis de estos modelos y su evolución conforman la revisión teórico-conceptual que se integra en el capítulo 1 del trabajo. En este apartado, la autora revisa a profundidad los anclajes teóricos, los fundamentos epistemológicos, la racionalidad, la concepción del interés público, así como las visiones particulares del rol de los ciudadanos y del gobierno, la estructura y las relaciones organizacionales, así como los mecanismos de política pública, entre otros

importantes asuntos. La anterior revisión teórica sirve a la autora para decantarse por la cocreación como la herramienta conceptual para analizar el caso de la implantación del Sistema Nacional Anticorrupción en México.

En este punto conviene resaltar las razones que hicieron a la autora seleccionar este modelo. Sin duda alguna la naturaleza del problema a estudiar fue un factor relevante, como también lo fueron la novedad del enfoque, pues la cocreación en palabras de la autora

[...] es la respuesta más reciente a una insuficiencia de los gobiernos para entregar servicios públicos eficaces, eficientes y de calidad, así como resolver distintos problemas públicos que comparten las sociedades modernas [...] Se considera como un nuevo paradigma de administración pública. Además, está fuertemente vinculado con los valores y principios democráticos al asociar una serie de requisitos de la democracia, tanto por el lado del gobierno como de los ciudadanos. (p. 22)

Además, la aplicación de este modelo pone en el centro de los procesos al ciudadano, fomenta su participación, impulsa la innovación social y la creación de valor público.

Esta es una segunda aportación de la autora, pues a partir de una rigurosa revisión de la teoría disponible, selecciona un modelo aplicable al caso de estudio seleccionado, que resulta reciente, novedoso e inédito, hasta donde es del conocimiento de este autor. A partir de esta ardua investigación la autora propone como definición de la cocreación como “un proceso en el que los ciudadanos individuales o agremiados y el gobierno (políticos y burócratas) colaboran y comparten conocimiento en condiciones equitativas, que da como resultado el diseño de una solución que signifique innovación y valor público”.

Dado que la cocreación como teoría y como práctica es un desarrollo relativamente reciente, pues se origina en las décadas de 1980 y 1990, es comprensible que esté poco difundida en el contexto mexicano, por lo que aún no se consolida como modelo de gestión en el ámbito de lo público. Sin embargo, se considera como una tercera aportación la profundidad con que la autora se sumerge en el trazo de las raíces teóricas, históricas y disciplinares de la cocreación desde los autores originarios del concepto, la tipología sobre las definiciones del mismo, los requisitos y correquisitos para su aplicación y los resultados alcanzados en el ámbito público y gubernamental.

Una cuarta aportación de la autora es el despeje que hace la autora al diferenciar claramente la cocreación de gobierno abierto como modelos de gestión pública distintos y claramente diferenciados que algunos autores confunden. Para hacer estos despejes utiliza un mecanismo intelectual

novedoso como es el mentefacto, mediante el cual se propone “ilustrar las concordancias y discrepancias de las discusiones teóricas y conceptuales que giran alrededor de esta (la cocreación)” (p. 42). De acuerdo con la autora el mentefacto conceptual cumple “dos funciones vitales: organizar las proposiciones y preservar los conocimientos así almacenados. Condensan una cantidad enorme de información, para lo que recurren a simples diagramas o moldes visuales (p. 42).

Se había señalado que este trabajo no es sobre la corrupción ni sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, sino sobre la cocreación como modelo de gestión pública. Este organismo se toma como objeto de estudio. Por lo anterior y por la necesidad de contextualizar el fenómeno en estudio, en esta obra se define la corrupción y las formas de medir este fenómeno. A este tema se le dedica un capítulo entero.

Por la misma necesidad de contextualizar el trabajo y dado que el objeto de estudio para el estudio de la cocreación es el Sistema Nacional Anticorrupción, también se le dedica un capítulo entero, para lo cual se rastrean históricamente las políticas y los instrumentos utilizados para tratar de combatir la corrupción en las últimas 4 décadas, desde 1983. Dichos programas van desde los intentos de descentralización administrativa, simplificación, innovación, calidad, transparencia y combate a la corrupción, entre otros importantes asuntos.

Se llega finalmente al capítulo 5, que es el principal del trabajo, donde se aplica el modelo de la cocreación al surgimiento y evolución del Sistema Nacional Anticorrupción. En este capítulo se demuestra que esta institución fue creada “en un proceso distinto a los tradicionales, como posible solución a un problema público añejo en el contexto mexicano, que cuenta con los elementos de la cocreación como modelo para gestionar lo público” (p. 91). Para lo anterior, utiliza como variables analíticas a los actores de la sociedad civil, los actores gubernamentales, la colaboración, el conocimiento, el diseño, la innovación pública y el valor público (p. 91). Estas variables tienen a su vez un conjunto de subvariables.

La información se obtuvo en base a 10 entrevistas semiestructuradas a profundidad, aplicadas a actores (académicos, sociales y públicos) que jugaron un rol fundamental en la creación del sistema. Cabe señalar que este esfuerzo metodológico se realizó en plena pandemia por la Covid-19, lo que hace más meritorio este esfuerzo.

El principal hallazgo de la investigación es que el Sistema Nacional Anticorrupción es producto de la aplicación del modelo de gestión pública denominado cocreación por diversas razones. En primer lugar, es fruto de la participación de actores de la sociedad civil (academia y organizaciones de

la sociedad civil) en interacción con actores gubernamentales (oficina de la presidencia, diputados, senadores). Este grupo era diverso en lo disciplinar, profesional, experiencia y antecedentes.

Estos autores colaboraron entre sí en mesas de trabajo, foros y ejercicios de parlamento abierto en la construcción de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción con sus implicaciones de escuchar e incorporar aportaciones y observaciones de todos los actores.

Por otra parte, hubo conocimiento generado e incorporado, además de transferido entre los diversos actores sociales y públicos en el diseño (comenzando con la ley del sistema) hasta la instrumentación del mismo.

Un resultado de lo más relevante es la innovación pública, pues la creación del Sistema Nacional Anticorrupción es una respuesta nueva a un problema de larga data. Con este sistema se logra un espacio ciudadano institucionalizado en un organismo gubernamental, con un presidente ciudadano.

Sin embargo, también existe una nota desalentadora en relación con el valor público, pues la autora observa que, a cinco años de su creación, el Sistema Nacional Anticorrupción no ha tenido el impacto deseado y no existe certeza de que lo tendrá.

Finalmente es conveniente destacar que el presente es un trabajo original, pues la cocreación es un modelo de gestión de origen reciente, aunque recientemente ha sido difundido por instituciones como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Europea, el Open Government Partnership y la Alianza para el Gobierno Abierto para desarrollar los diferentes planes de acción aplicados en México. También hay desarrollos de cocreación en el sector privado.

También es destacable que se trata de un trabajo actual, novedoso pues las aplicaciones del modelo de cocreación que se presentan en la literatura se refieren en su mayoría a fenómenos concretos, ubicados en espacios geográficos localizados y enfocados a problemas específicos. Sin embargo, la autora analiza un problema y asunto de gestión pública a nivel nacional donde intervienen una multitud de instituciones, organizaciones y actores tanto gubernamentales como sociales de todas las regiones y espacios de la nación.

Cabe señalar que, en el ámbito de la administración pública mexicana, en los tres órdenes de gobierno, no se identifican prácticas o estrategias generalizadas que se hayan planeado y ejecutado bajo la concepción de cocreación el contexto mexicano, por lo que aún no se consolida como modelo para la gestión en el ámbito de lo público.

También queda claro que, ante los retos y problemas públicos, cada vez más complejos, en sociedades cada vez más heterogéneas, la respuesta de po-

líticas públicas y la acción del gobierno no pueden ser solo gubernamentales, sino que deben involucrar la participación de diferentes actores y sectores de la sociedad, por lo que el modelo de la cocreación es una posible respuesta a un gran número de problemas públicos.

Con esta obra, la Dra. Salcido nos muestra el camino a seguir en una posible solución a diversos problemas públicos que reúnen las características para ser resueltos mediante la cocreación y la posibilidad de ampliar el arsenal de la gestión pública con la aplicación de este modelo.

Con estas palabras, reiteramos nuestra invitación a leer a detalle la presente obra, ya que es necesaria para entender la dinámica de la política y la gestión pública en los tres órdenes de gobierno en la realidad actual en nuestro país.

Estamos ciertos de que encontrarán un gran número de razones adicionales, para incorporarlo a su biblioteca personal y hacer de él una fuente de consulta obligatoria.

Rigoberto Soria Romo
Departamento de Políticas Públicas
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Universidad de Guadalajara