



Buen Gobierno
ISSN: 1874-4271
ISSN: 2683-1643
director@revistabuengobierno.org
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y
Administrativos A.C.
México

Participación ciudadana para el combate a la corrupción. Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción

Camacho Pérez, Jason Alexis

Participación ciudadana para el combate a la corrupción. Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción

Buen Gobierno, núm. 28, 2020

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569662688006>

DOI: https://doi.org/10.35247/buengob_28_06



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

Participación ciudadana para el combate a la corrupción. Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción

Citizenship participation to combat corruption. An Analysis of the Citizenship Participation Committee of the National Anticorruption System For citizen participation in the fight against corruption

Jason Alexis Camacho Pérez *
UNAM, México
jacamacho@politicas.unam.mx

DOI: https://doi.org/10.35247/buengob_28_06
Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569662688006>

Recepción: 22/09/19
Aprobación: 15/11/19

RESUMEN:

La participación ciudadana es un componente vital para el funcionamiento de la democracia ya que funge como un mecanismo que vincula a los individuos con el rumbo y desarrollo de la sociedad y el gobierno. En el caso del combate a la corrupción en México, se ha convertido en un componente fundamental de la Política Nacional Anticorrupción, ya que no solo brinda la oportunidad de incluir el punto de vista de la ciudadanía en un entramado complejo de coordinación como es el caso del Sistema Nacional Anticorrupción, también representa una oportunidad para incorporar a los ciudadanos en un esquema deliberativo que pueda reformar a las instituciones de gobierno en incidir en la modificación de actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos.

PALABRAS CLAVE: Participación Ciudadana, Corrupción, Coordinación, Políticas Públicas, Deliberación.

ABSTRACT:

Citizen participation is a vital component for the functioning of democracy since it serves as a mechanism that links individuals with the direction and development of society and government. In the case of the fight against corruption in Mexico, it has become a fundamental component of the National Anticorruption Policy, since it not only provides the opportunity to include the point of view of the citizenry in a complex coordination framework, as is the case of the National Anticorruption System, also represents an opportunity to incorporate citizens into a deliberative scheme that can reform government institutions to influence the modification of acts of corruption by public officials.

KEYWORDS: Citizen Participation, Corruption, Coordination, Public Policies, Deliberation.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es un componente vital para el funcionamiento de la democracia ya que funge como un mecanismo que vincula a los ciudadanos organizados con el rumbo y desarrollo de la sociedad y el gobierno. Su incidencia en los asuntos públicos y su capacidad para la transformación del quehacer gubernamental se enmarca en un contexto en el que los ciudadanos son un referente para ubicar en donde existen errores de gestión y qué áreas de mejora se pueden explotar para el funcionamiento pleno del Estado.

En este mismo orden de ideas, la participación ciudadana está situada en el desenvolvimiento de la gobernanza, la cual genera un entorno de viabilidad para el involucramiento de distintos actores en la solución de problemas públicos y en la toma de decisiones que tienen repercusión en las instituciones y sus políticas públicas. Tal es el caso de la corrupción, la cual actualmente es un foco de atención para los distintos poderes y órdenes de gobierno en México ya que se ha convertido en uno de los problemas públicos más difíciles de

NOTAS DE AUTOR

- * Es estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y Profesor de Asignatura adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la UNAM, en donde también colabora en el proyecto PAPIIT IN307919: "Tendencias actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México". Sus líneas de investigación se centran en el análisis de políticas públicas, coordinación y relaciones intergubernamentales, participación ciudadana y combate a la corrupción. correo jacamacho@politicas.unam.mx

explicar y de atender debido al nivel de complejidad que implica este comportamiento a lo largo de la sociedad y de las estructuras gubernamentales.

Siguiendo esta línea, este texto tiene el objetivo de analizar el papel de la participación ciudadana como un insumo para el combate a la corrupción, en específico a través de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante SNA) el cual se gestó el 27 de mayo de 2015 en el marco de la reforma constitucional al artículo 113 que dio paso a la construcción de este Sistema como un mecanismo de coordinación que se encargará de definir políticas de combate a la corrupción. De esta instancia, cabe destacar la integración de un Comité de Participación Ciudadana (en adelante CPC) que prioriza el papel de los ciudadanos como actores externos al gobierno que pueden incidir en la puesta en marcha de la política nacional anticorrupción. Para hacerlo, se plantean las siguientes preguntas: ¿Cuál es el tipo de participación ciudadana que ejerce el CPC dentro del SNA? ¿Cuál es el alcance de la participación ciudadana dentro del SNA considerando las facultades que tiene el CPC? ¿El hecho de que exista un componente ciudadano en el SNA puede ayudar a disminuir la corrupción?

Para responder a estas preguntas este texto se compone de cuatro apartados. En el primero se describirá el problema de la corrupción en México y sus impactos en aspectos sociales y económicos. En el segundo, se analizará el concepto de participación ciudadana y algunos de los mecanismos institucionales existentes que reconocen el papel de la participación ciudadana en las actividades del gobierno. El tercero, analizará la creación y el papel del CPC del SNA como un caso que vincula la incidencia de la participación en el combate a la corrupción y por último se hará una reflexión a manera de conclusión del tema estudiado.

1. EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Hoy en día no es nada extraño escuchar la palabra corrupción como algo cotidiano y que forma parte de nuestras vidas. Entender el origen histórico de esta actividad y analizarla para combatirla es el nudo gordiano al que se enfrentan actualmente las instituciones del Estado, sin embargo, no es un secreto que la proliferación de la misma es multifacética y ha formado e impulsado el desarrollo informal de muchas de estas instituciones, lo cual ha ocasionado que la corrupción se convierta en un problema complejo y multicausal ¹ que se ha desarrollado en los diferentes poderes y órdenes de gobierno debido, entre otras cosas, a la falta de una definición clara de qué es la corrupción en el andamiaje legal lo cual dificulta el diseño de medidas e instrumentos institucionales que puedan enfrentar esta actividad. En este sentido, para entender por qué hay vacíos legales para el combate a la corrupción y por qué parece ser una actividad justificada por más de un individuo, es importante comenzar por definirla y contextualizarla.

Explicar la corrupción es, quizá, la parte más compleja del entendimiento de este problema público debido a que no hay una sola forma ejercerla ya que se presenta en diferentes comportamientos de acuerdo con la moral establecida en una sociedad y debido al complejo entramado legal que existe para regular las interacciones de los individuos por lo que se podría decir que casi cualquier acto de corrupción tiene una relación simbiótica respecto a la construcción de instituciones formales e informales, puesto que éstas establecen los límites entre lo que es permitido y lo que no a lo largo de las interacciones entre individuos y organizaciones. Ante este obstáculo una definición de corrupción que puede ser moldeable y adaptable es la propuesta por Lepore y Aguilar (2012: 49-50) y Malem (2014: 171) quienes la entienden como “la violación de un deber posicional, el cual no se atañe exclusivamente al sector público, sino de todos aquellos que, aprovechándose de su posición en una relación, organización o institución, violan su deber para obtener beneficios ilegítimos (e ilegales agregaría yo)”. La ventaja de esta definición es que no encasilla a la corrupción como una actividad propia de las instituciones del gobierno, sino de prácticamente cualquier relación humana y de organizaciones privadas o sociales, asimismo, la entiende como un beneficio que genera bienestar individual por sobre el bienestar colectivo.

Esta explicación puede ser de gran ayuda ya que al menos en el caso de México, el derecho positivo no tiene tipificada esta actividad, sino dos faltas: las responsabilidades administrativas las cuales se dividen en graves y no graves² y las responsabilidades personales (Romero, 2017) por lo que, al no existir una precisión legal clara de este acto, es muy difícil implementar mecanismos que hagan algo al respecto. Por otra parte, yendo más allá de las dificultades normativas y conceptuales, es importante contextualizar a la corrupción y su impacto en México.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en 2018 (Transparencia Internacional 2018), México en una escala de 0 a 100, donde 0 es “Altamente corrupto” y 100 es “Limpio de corrupción”, tiene la calificación de 28 y se ubica en la posición 138 de un rango de 180 en comparación con otros países, lo cual lo ubica como uno de los más corruptos del mundo. Por otra parte, organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad estiman que el 5% del Producto Interno Bruto (PIB) de México se pierde anualmente por corrupción; otros informes ubican las pérdidas en un 9% del PIB (OCDE 2017).

Además, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018) arroja datos alarmantes del problema como que la tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 14,635 en 2017; que en ese mismo año el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 7, 218 millones de pesos, lo que equivale a 2 273 pesos promedio por persona afectada y que los trámites y servicios públicos donde más prevalencia hay de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública, permisos relacionados con la propiedad y los trámites ante ministerios públicos.

La corrupción impacta en muchos espacios de la sociedad, la economía y el gobierno. Afecta la credibilidad y confianza que se tiene hacia las instituciones de gobierno destacando el caso del Gobierno Federal con 25% de confianza y las Cámaras de Diputados y Senadores con 20% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018); distorsiona el intercambio económico al privilegiar a unos agentes sobre otros y afecta el desarrollo de capital humano al hacer de lado la meritocracia y sobreponer la discrecionalidad y el nepotismo como criterios de desarrollo laboral.

En este sentido, el problema de la corrupción al tener diferentes puntos de vista para su atención y tratamiento, así como diversas consecuencias para la sociedad, depende no solo de resumir cifras y percepciones, sino de acuerdos entre distintos poderes y órdenes de gobierno en torno a la forma en que se debe construir y cómo los objetivos y motivaciones para combatir la corrupción son aceptados y puestos en práctica por los servidores públicos que tratan con este problema día a día, así como por los ciudadanos los cuales son los principales afectados por esta práctica ilegal.

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS MECANISMOS INSTITUCIONALES

La participación ciudadana es una actividad que se expresa de diferentes formas en la vida democrática, tal vez el ejemplo más claro es el ejercicio del sufragio como mecanismo para definir representantes, sin embargo, no es el único instrumento de intervención en los asuntos públicos, por lo que la participación no se reduce solo a la emisión de un voto. Entre los mecanismos de democracia directa se pueden mencionar algunos como las iniciativas de ley, referéndum, plebiscito³, consultas ciudadanas y la revocación de mandato.

Dentro de esos mecanismos de participación, es importante entender el papel de la ciudadanía como actor clave para “que surja una participación ciudadana activa, a la cual no se le debe confundir con la democracia participativa ni con figuras como el referéndum, el plebiscito y la consulta ciudadana. La participación ciudadana debe ser un ejercicio cotidiano que permita una interconexión entre sociedad y gobierno.” (Meixueiro, 2007: 12) Por lo tanto, si la participación ciudadana no es simplemente el sufragio, las consultas y referéndums, entonces su definición debe ser más precisa. De acuerdo con Velásquez (2004: 2):

“se entiende como el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político.”

La participación ciudadana se distingue por su nivel de involucramiento de los ciudadanos en los asuntos del Estado, particularmente, en la administración pública, lo cual también la distingue de la participación social que se visualiza en organizaciones que defienden intereses particulares o la participación política que se distingue por considerar el papel de los ciudadanos dentro del sistema político, particularmente en los partidos políticos.

En este mismo orden de ideas, para que la participación ciudadana tenga un mayor impacto ésta debe analizarse dentro de un régimen específico, en este caso, el democrático en el cual han surgido conceptos como sociedad civil, empowerment o empoderamiento, tercer sector, calidad de la democracia, etc. y adquiere un protagonismo absoluto de la mano de la idea de capital social, ya que la participación no es un discurso cargado de retórica, sino ante todo la mejor garantía para hacer funcionar la democracia (Font, 2001: 14). Asimismo, debe considerarse para el caso de México, el papel de la gobernanza como un campo propio de la democracia que se basa en la coordinación de actores gubernamentales, privados y sociales que toman decisiones de manera colectiva, de manera que el papel directivo del Estado pasa a ser el de un generador de sinergia con el fin de impulsar la participación de diferentes sectores, disminuir costos de transacción y generar mayor legitimidad en la definición y diseño de objetivos de política pública.

Por lo tanto la gobernanza y la participación ciudadana son dos esquemas que hoy en día son parte del desarrollo de cualquier sociedad que se diga democrática y si bien ambas propuestas en el deber ser parecen vislumbrar una mayor injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, también es cierto que invitan a distintos sectores como el privado, el académico y el social a formar parte de un modelo que propone una mayor horizontalidad en la toma de decisiones públicas, sin embargo, en la práctica esto no siempre es así debido a límites cuantitativos (recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros) y cualitativos (el “timing” en el que los proyectos y propuestas son puestas a discusión de distintos poderes y sectores, así como lo previsto en los marcos legales existentes) con los que cuenta el gobierno, así como la falta de acuerdos, de coordinación y relaciones entre diferentes órdenes y poderes de gobierno en la atención de servicios públicos.

A pesar de los obstáculos mencionados en el párrafo anterior, éstos no son razón para dejar de impulsar la participación ciudadana ya que no solo se trata de generar mayor consenso y legitimidad en la toma de decisiones, también implica mejorar la eficiencia del sector gubernamental. De acuerdo con (Peters, 2011: 6):

“el énfasis en gran parte de la literatura de gobernanza ha estado en mejorar la participación democrática en la toma de decisiones y en su implementación en lugar de mejorar la eficiencia de la administración de programas dado que los actores sociales proporcionan no solo legitimidad democrática sino también información valiosa sobre las poblaciones objetivo de los programas y pueden involucrarse en el proceso de entrega de servicios.”

De tal forma que la participación ciudadana tiene dos fines: mejorar el ejercicio democrático incentivando a los ciudadanos para moldear los mecanismos de prestación de bienes y servicios públicos de acuerdo a sus inquietudes y necesidades, y, por otra parte, reformar el aparato gubernamental no solo con la modificación de leyes, sino con la transformación de los procesos y actitudes de los servidores públicos con respecto a los ciudadanos, lo cual refleja una mayor apertura al cambio para consolidar verdaderas instituciones democráticas.

Para alcanzar estos dos fines, es necesario categorizar no solo por sus mecanismos de democracia directa, sino a través de una tipología de participación, ya que, dependiendo de la institución, problema y tema de interés, las capacidades de intervención ciudadana tendrían que ser diferentes. Por ejemplo, no es lo mismo involucrarse en la definición del presupuesto local en obra pública de una comunidad a querer incidir en la política de seguridad nacional, ya que esta última maneja información y situaciones más delicadas y riesgosas para el bienestar colectivo. En este sentido el Cuadro 1, ofrece un listado de niveles de participación ciudadana yendo de niveles pasivos a activos.

CUADRO 1

Niveles de participación ciudadana	
Comunicación	Fase de participación relativamente pasiva por parte de la ciudadanía en la que el gobierno genera condiciones para que las personas se informen y evalúen (a través de una gran variedad de medios) las políticas y programas implementados, así como los bienes y servicios entregados.
Consulta	Esta constituye la primera fase de interrelación real entre gobierno, ciudadanía o actores privados. Consiste en un diálogo entre los diferentes actores para aprobar y legitimar objetivos o instrumentos previamente diseñados por el gobierno o, en su defecto, para realizar pequeños ajustes en su diseño y previsiones. Se trata de procesos que no son vinculantes; es decir, dejan al gobierno en turno la atribución de hasta dónde tomar en cuenta las opiniones de la ciudadanía. El plebiscito y el referéndum son las formas más conocidas, aunque existen otras más novedosas, como el presupuesto participativo.
Coproducción	Esquema de participación en el que se favorecen dinámicas de colaboración público-privadas-sociales para la gestión de programas y servicios [...]. En este caso, se establece un compromiso entre los actores e instancias involucradas para llevar a cabo tareas dentro de la hechura de la política pública en cuestión, por lo que se da una cierta estabilidad y se clarifican los alcances de la participación.
Deliberación	Fase más profunda de la acción participativa en la que, a partir de procesos de diálogo repetidos, se generan dinámicas de definición de objetivos y principios de política pública, a partir de los cuales se diseñan los instrumentos de la acción pública local. Cuando la participación se incorpora bajo un esquema de deliberación, se diferencia de las anteriores modalidades porque no hay una definición ex ante de objetivos y políticas, sino que se construyen como parte del proceso mismo de deliberación
Delegación	La delegación se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos, en los últimos años se han venido acumulando experiencias en el campo de la salud preventiva, la educación, las iniciativas productivas, entre muchos otros.

Elaboración propia con base en Cabrero, 2012: 98 y Canto, 2005: 7.

Por otra parte, los mecanismos mencionados no operan en el vacío ya que, en el caso mexicano, la participación necesita ser contextualizada y justificada de acuerdo con el marco jurídico existente para garantizar la legalidad de la intervención ciudadana, no solo como un derecho, sino como una obligación institucional para garantizar una verdadera democracia.

2.1 MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los principios legales sustentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son la primera guía con la que se cuenta para poder ubicar las diferentes prerrogativas con las que cuentan los

ciudadanos en materia de participación. De acuerdo con García (2017: 8), “hay preceptos constitucionales que han abonado al fomento del involucramiento ciudadano en las acciones de gobierno: el sexto, referente a la transparencia, el octavo, que menciona el derecho de petición, y el noveno, que consagra el derecho de asociación.” Y es en este tipo de derechos que se puede apreciar de manera más ilustrativa cómo pueden participar los ciudadanos, siendo desde el simple hecho de realizar solicitudes de acceso a la información hasta la asociación de individuos para tratar asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad.

Cabe mencionar para fines de este apartado, que, si bien existen mecanismos de participación como los contemplados en el artículo 35, como el derecho a voto en elecciones populares, así como consultas populares, estos no son un gran punto de análisis puesto que se centran en una participación acotada vinculada a la capacidad de emitir un voto sobre determinada situación, lo cual refleja una opinión parcial de la ciudadanía y no favorece la interacción, el conflicto, la deliberación e intercambio de ideas que son clave de un sistema democrático.

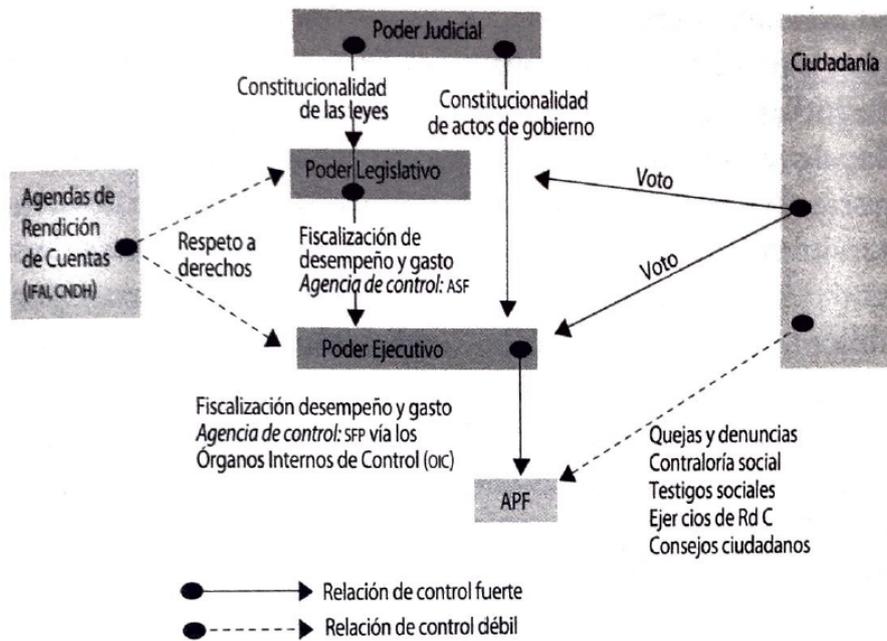
De tal forma que se pueden ubicar otros artículos como son el 25 y 26 constitucional, en los que además de remarcar que el gobierno cuenta con la rectoría económica de la nación y que su papel fundamental es lograr el desarrollo del país a través de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, concibe que el desarrollo del país es una tarea compartida entre el sector público, privado y social, e incluso señala explícitamente que el Estado puede “participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo” (García, 2017: 8).

Uno de los casos más recientes que incorpora una visión de participación ciudadana en la definición de políticas públicas, es el del CPC del SNA ya que concibe a los ciudadanos como miembros activos en la toma de decisiones públicas, pero no en un sentido consultivo, sino institucional, formando parte de un entramado organizacional que tiene incidencia directa sobre el diseño y las decisiones del SNA en la generación de instrumentos para combatir la corrupción.

3. EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

En el marco de la proliferación de la corrupción como un síntoma institucional y social que ha despertado gran interés para los ciudadanos, es importante analizar que esquemas se han contemplado para la participación ciudadana en el control del ejercicio del gobierno para asegurar un ejercicio adecuado de las instituciones de gobierno. La participación ciudadana en México se había desarrollado de una manera en exceso procedimental (véase Esquema I), en la cual los ciudadanos estaban acotados a la emisión de un voto por lo que el principio de representatividad y equilibrio de poderes era la forma de asegurar una rendición de cuentas, pero con una visión jerarquizada que no incluía los verdaderos intereses de los ciudadanos.

Ante esta situación de falta de injerencia ciudadana, en la que “cada mecanismo opera en un microcosmos institucional sin contemplar los puentes que permitan una vinculación entre actores, instituciones, dispositivos y ámbitos de gobierno” (Ocejo & Isunza, 2014: 107) más los escándalos creados en torno a la complicidad en conflictos de interés y hechos de corrupción por parte de altos funcionarios gubernamentales, es que se plantea la necesidad de contar con un sistema articulado que integre a diferentes sectores de la sociedad para combatir el problema de la corrupción en diferentes niveles.



ESQUEMA 1
 Participación ciudadana en México desde un esquema de control formal.
 Ocejo, 2014: 109.

Ante la preocupación por los crecientes actos demostrados de corrupción es que el 27 de mayo de 2015 fue publicada la reforma constitucional para la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción que se ve reflejado y sustentado en la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2019) por medio de la cual se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, (Cámara de Diputados, 2016), así como un paquete de reformas a leyes secundarias como respaldo a las acciones que este Sistema el cual tiene por objeto:

“establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.” (Cámara de Diputados, 2016: 3).

Esta ley se puede considerar como un referente de la incidencia ciudadana puesto que este Sistema tiene el objetivo de establecer mecanismos de coordinación entre diferentes instituciones y órdenes de gobierno. Lo innovador de dicha ley se centra en que propone dos figuras: un Comité de Participación Ciudadana y un Comité Coordinador. El primero se encuentra compuesto de cinco ciudadanos destacados de la sociedad civil organizada o del ámbito académico. El segundo se compone de los titulares del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, una Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo de la Judicatura Federal y el Comité de Participación Ciudadana⁴. Lo importante de estos comités radica en que el presidente del Comité Coordinador emana del Comité de Participación Ciudadana y que, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, éste tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- I. Presidir las sesiones del Sistema Nacional y del Comité Coordinador correspondientes;
- II. Representar al Comité Coordinador;
- III. Convocar por medio del Secretario Técnico a sesiones;

- IV. Dar seguimiento a los acuerdos del Comité Coordinador, a través de la Secretaría Ejecutiva;
- V. Presidir el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva;
- VI. Proponer al órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, el nombramiento del Secretario Técnico;
- VII. Informar a los integrantes del Comité Coordinador sobre el seguimiento de los acuerdos y recomendaciones adoptados en las sesiones;
- VIII. Presentar para su aprobación y publicar, el informe anual de resultados del Comité Coordinador;
- IX. Presentar para su aprobación las recomendaciones en materia de combate a la corrupción, y
- X. Aquellas que prevean las reglas de funcionamiento y organización interna del Comité Coordinador.” (Cámara de Diputados, 2016: 6)

Asimismo, en el artículo 21 de la misma ley, se contempla que el CPC tiene entre algunas de sus atribuciones las siguientes:

- I. Aprobar sus normas de carácter interno
- II. Elaborar su programa de trabajo anual
- III. Aprobar el informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa anual de trabajo, mismo que deberá ser público
- IV. Participar en la Comisión Ejecutiva en términos de esta Ley
- V. Acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Nacional.
- VI. Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales
- VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;
 - a) Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
 - b) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la Plataforma Digital Nacional
 - c) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en las materias reguladas por esta Ley;
 - d) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.
- VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;
- IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno;
- X. Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional;
- XI. Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;

XII. Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales;

XIII. Opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador;

XIV. Realizar observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador;

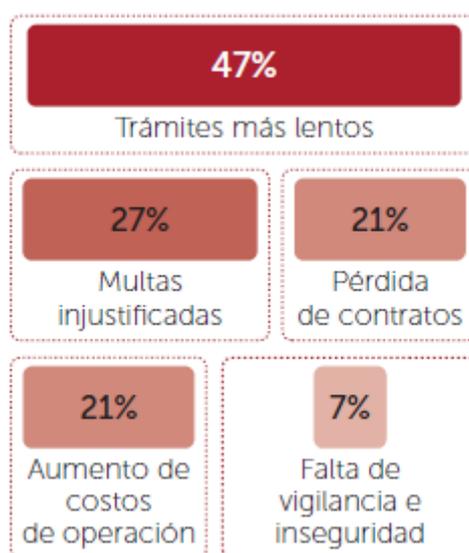
XV. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes;

XVI. Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas;

XVII. Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional

XVIII. Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.” (Cámara de Diputados, 2016:9)

El hecho de que sea un ciudadano el que presida el SNA se debe, entre otras causas, a que los ciudadanos y muchos actores del sector privado son los principales afectados por la corrupción ya que se ven orillados a recurrir a ella para acceder a la prestación de bienes y servicios y evitar consecuencias como lo muestra el cuadro 2.



CUADRO 2
Consecuencias de no acceder a la corrupción.
Casar (2016: 41).

Nota: Los porcentajes no suman 100%, pues los encuestados podían elegir más de una opción.

En este Sistema se puede ubicar un plano macro de cómo debería concebirse la participación y qué tipo de actores deben estar involucrados para el desarrollo en cualquier área de importancia para la sociedad. Es un ejemplo tangible e institucional de la posibilidad que tienen los ciudadanos para construir y proponer instrumentos y mecanismos de investigación, prevención, detección y sanción para moldear el rumbo que deben tomar las políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal a través de un sistema de coordinación nacional, en el que los ciudadanos tienen un peso significativo en la definición de la agenda de trabajo y la capacidad de colaborar con las instituciones y servidores públicos involucrados a través de una relación

más cercana para alcanzar una coordinación e integración que incida en una implementación lo más exitosa posible.

No obstante, si se relacionan las facultades del CPC con la tipología de participación ciudadana explicada en el Cuadro 1, las actividades del CPC se podrían clasificar de la siguiente forma:

CUADRO 3
Relación entre facultades del CPC y tipos de participación ciudadana

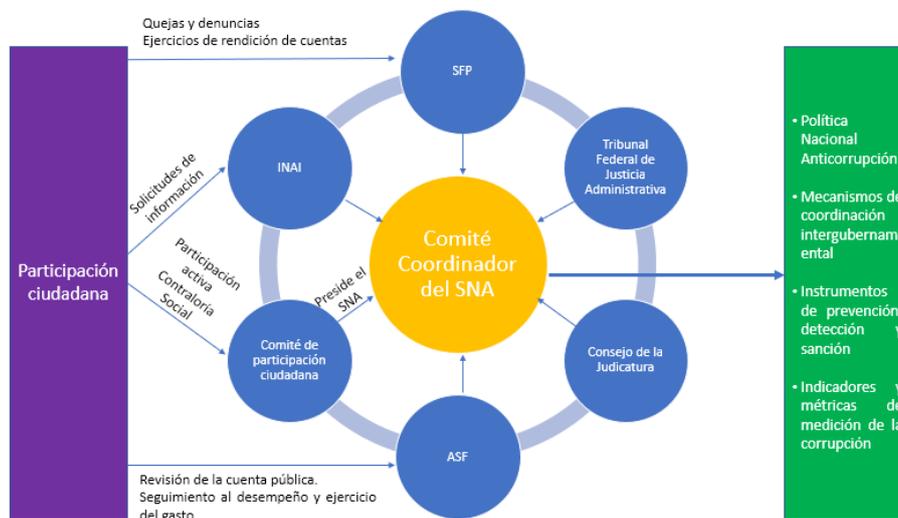
Facultades del CPC	Tipo de participación ciudadana
I. Aprobar sus normas de carácter interno	No aplica
II. Elaborar su programa de trabajo anual	No aplica
III. Aprobar el informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa anual de trabajo, mismo que deberá ser público	No aplica
IV. Participar en la Comisión Ejecutiva en términos de esta Ley	Deliberación
V. Acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Nacional.	Comunicación
VI. Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales	Consulta
VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;	Consulta
a) Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.	
b) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para la operación de la Plataforma Digital Nacional	
c) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los diversos órdenes de gobierno en las materias reguladas por esta Ley;	
d) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.	Consulta
VIII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción;	Consulta
IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno;	Comunicación
X. Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional;	Consulta
XI. Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos;	Consulta
XII. Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las entidades de fiscalización superiores locales;	Consulta
XIII. Opinar sobre el programa anual de trabajo del Comité Coordinador;	Consulta
XIV. Realizar observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, a los proyectos de informe anual del Comité Coordinador;	Deliberativo
XV. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes;	Consulta
XVI. Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas;	Coproducción
XVII. Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional	Comunicación
XVIII. Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes, así como para recibir directamente información generada por esas instancias y formas de participación ciudadana.	Consulta

elaboración propia.

Considerando esta clasificación, la participación ciudadana es activa y propositiva, sin embargo, no se refleja directamente en las sesiones del Comité Coordinador, puesto que las propuestas de política pública y demás instrumentos e insumos generados por los ciudadanos pasan de manera previa por la Comisión Ejecutiva del SNA, el cual de acuerdo con los artículos 30,31 y 32 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es un órgano auxiliar técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva del Sistema y se compone del Secretario Técnico del Sistema y del Comité de Participación Ciudadana, con excepción del miembro que funja en ese momento como Presidente del mismo. Si bien en la composición de dicha Comisión destaca mayoritariamente la figura ciudadana, el reto recae en su relación con el Secretario Técnico, el cual tiene la facultad de convocar a sesiones; emitir los exhortos que considere necesarios a las autoridades integrantes del Comité Coordinador; elaborar anteproyectos y metodologías, evaluaciones y demás insumos

que serán discutidos dentro la Comisión. Por lo tanto, si bien no se reduce la participación a un nivel consultivo, ésta puede correr el riesgo de diluirse y perder fuerza a lo largo del proceso de deliberación dentro de la Comisión, por lo que se necesita de gran habilidad de parte de los miembros del CPC y de su presidente para mantener una coordinación y comunicación exhaustiva con la Comisión y explotar de manera deliberativa su papel de presidente del Comité Coordinador del SNA, articulando las propuestas y discusiones presentadas entre las diversas instancias del Sistema.

En este sentido, algo significativo del diseño de la participación ciudadana en este sistema es que no se basa simplemente regular el problema de la corrupción y en generar programas, instrumentos y mecanismos de control gubernamental, sino que también complementa una visión de gobernanza en la definición de la política nacional anticorrupción (Camacho, 2018), por lo que el combate a la corrupción no se limita a una cuestión meramente instrumental, sino también deliberativa y constructiva, lo cual hace que la participación ciudadana no se limite a una cuestión de injerencia de manera externa, sino también interna como lo muestra el Esquema 2.



ESQUEMA 2
Mecanismos de participación ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción.
elaboración propia.

Como se puede apreciar, la participación ciudadana sobrepasa el campo jerárquico y extremadamente formal para pasar a un esquema de participación que parte desde la comunicación, pasa por la coproducción y deliberación en el proceso de formulación de las acciones de combate a la corrupción. Por lo tanto, la participación se convierte en este Sistema en un insumo de gran relevancia para la definición de una política nacional anticorrupción que equilibra legitimidad y eficiencia en el combate del problema público de la corrupción, con miras a reducir sus impactos hacia el sector social.

CONCLUSIONES

A lo largo de este texto se pudo analizar y describir el problema de la corrupción como un mal que no solo afecta a las actividades diarias de las instituciones gubernamentales, sino a los principales beneficiarios de éstas: los ciudadanos. En este sentido, es importante responder a las preguntas planteadas en este texto: ¿Cuál es el tipo de participación ciudadana que ejerce el CPC dentro del SNA? ¿Cuál es el alcance de la participación ciudadana dentro del SNA considerando las facultades que tiene el CPC? ¿El hecho de que exista un componente ciudadano en el SNA puede ayudar a disminuir la corrupción?

Lo que el análisis demostró es que la ciudadanía a través de la participación activa es un referente importante que brinda “inteligencia social” acerca del problema y que no solo cuenta con mecanismos formales para atender el problema de la corrupción como las solicitudes de información, la exigencia de derechos, las quejas y denuncias y seguimiento del gasto y desempeño del gobierno, también cuenta con capacidades argumentativas y deliberativas para construir junto con el gobierno y los privados soluciones de amplio alcance que se basen en evidencias, testimonios y experiencias de los usuarios de bienes y servicios públicos.

Por otra parte, se puede responder de manera tentativa que la participación ciudadana, se convierte en un referente obligado para la reforma de las instituciones, así como para modificar desviaciones del comportamiento en los servidores públicos, ya que al formar parte de la definición de las políticas y al ser un mecanismo de presión interna, se puede convertir en un incentivo de presión positiva que pueda ayudar a combatir y disminuir los actos de corrupción, lo cual generaría un esquema de metagobernanza (Peters, 2011) en el cual los ciudadanos no solo participan desde afuera, sino que se consolidan institucionalmente e inciden en el rumbo de las agendas institucionales.

Desafortunadamente la situación de estancamiento del SNA aún no ha permitido corroborar esta hipótesis de manera empírica, aunque, sin detrimento de lo planteado es un hecho que el SNA es el mecanismo más integral que existe para impulsar la participación ciudadana en la definición de una Política Nacional Anticorrupción, sin embargo, los diferentes actores e instituciones que conforman el Sistema no han terminado por definir y establecer de qué manera se van a coordinar tantas instituciones y actores y que tanta capacidad tendrán para integrarse en la solución de un problema tan diverso y que se expresa de diferentes formas ante determinados contextos y situaciones.

Si bien parece ser la respuesta totalizadora al problema de la corrupción, en la realidad no es el único, ya que la apertura de canales de comunicación y deliberación aún sigue siendo una tarea pendiente que no debe limitarse a las siete instancias que componen el SNA, lo cual también implica hacer cotidiana la apertura gubernamental en los distintos órdenes y poderes de gobierno, ya que cada institución y demarcación territorial del país vive la corrupción de diferentes formas ya que es multifacética.

En este sentido, el SNA debe detallar ampliamente los términos de la participación ciudadana no solo en el diseño de políticas públicas de prevención, detección y sanción, también tiene que hacerlo para las etapas de implementación, evaluación y reformulación, para evitar que la participación se convierta en una simulación que sirva como un trámite que legitime los resultados de las Política Nacional Anticorrupción, pero no como su elemento sustancial. Además, debe poner atención en la ralentización de la acción gubernamental, escasez de recursos para gestionar la participación, cooptación por grupos por parte del mismo aparato gubernamental, etc. (Ocejo & Isunza, 2014)

En conclusión las atribuciones del CPC son diversas y se enriquecen por su vínculo con las organizaciones de la sociedad civil y la academia las cuales han sido los principales diseñadores de la Política Nacional Anticorrupción, sin embargo, las atribuciones del CPC corren el riesgo de quedarse en un nivel propositivo que está a disposición de las instituciones gubernamentales, por lo que, si se desea implementar una transformación radical en torno al combate de este malestar social, es imperativo que los ciudadanos tengan mayores facultades y capacidades para exigir al gobierno una mayor integración con los diferentes actores y sectores involucrados en la reducción de la corrupción, que no se limite hermetizar sus propuestas en opiniones no vinculantes, sino que se conviertan en un catalizador que dote de liderazgo a los ciudadanos para ejercer mayor autoridad dentro de las decisiones del Comité Coordinador del SNA.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga, E. (2017) Derecho constitucional. Parte general: teoría y política, Oxford University Press, México.
 Berlin, F. (1997) Diccionario universal de términos parlamentarios. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F.

- Cabrero, E. y. A. D. (2012) “La acción local en periferias urbanas en México ¿Nuevas o viejas institucionalidades?”. *Revista Gestión y Política Pública*, No. 21 (Número especial), México.
- Camacho, Jason (2018) La importancia de la participación ciudadana en las relaciones intergubernamentales: un análisis desde el enfoque de la gobernanza, *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*, No. 29, México.
- Cámara de Diputados (2019) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150519.pdf [Último acceso: 20 de junio de 2019].
- Cámara de Diputados (2016) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. [En línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf> [Último acceso: 20 de junio de 2019].
- Canto, M. (2005) “Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local”. En D. M. G. y. R. V. (Coord.), *Las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local*, Interamerican Foundation, México.
- Casar, M. A. (2016) México: Anatomía de la corrupción, 2ª ed., CIDE-IMCO-Mexicanos contra la corrupción, Ciudad de México.
- Font, J. (2007) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, España.
- García, M. (2017) Fundamentos institucionales del componente ciudadano en la política social en México. En prensa, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018) Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, INEGI, México.
- Lepore, W. e. I. Aguilar., (2012) “El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico”. En David Arellano (ed.) *¿Podemos reducir la corrupción en México?* Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Malem, J., (2014) “La corrupción, algunas consideraciones conceptuales”. En *Illes Imperis*, Número 16 Corrupción, codicia y bien público en el mundo hispánico, pp. 169-180. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/IllesImperis/article/viewFile/284890/381859> [Último acceso: 20 de junio de 2019].
- Meixueiro, G. y. L. C. (2007) *Gobernabilidad y Sociedad Civil*. Ciudad de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados/LX Legislatura, México.
- Ocejo, A. & Isunza, E. y. J. E. (2014) “Participación ciudadana, control democrático y rendición de cuentas”. En L. Morales (ed.), *Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017) Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017 – Aspectos Claves. [En línea] Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf> [Último acceso: 20 de junio de 2019].
- Peters, B. G. (2011) *Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance*, Urban Research & Practice, Volume 4, Issue 1, USA.
- Romero, A. (2017) Siete factores de éxito para el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, en: Ricardo Uvalle y Maximiliano García (eds.), “Sentido y alcance de la rendición de cuentas”. Ed. Tirant Lo Blanch, Ciudad de México.
- Transparencia Internacional (2018) Índice de Percepción de la Corrupción 2018 [En línea] Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018> [Último acceso: 20 de junio de 2019].
- Velásquez, F. y. E. G. (2004) *La Planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas*. Ed. Fundación corona, Foro Nacional Pro Colombia, Colombia.

NOTAS

- 1 Bajo esta categoría la corrupción se podría entender como un problema perverso (wicked problem). De acuerdo con Head & Alford (2015) algunas características de este tipo de problema son que no existe una formulación y solución

definitiva a este tipo de problemas, son esencialmente únicos, tienden a ser síntoma de otro(s) problemas y no tienen soluciones inmediatas, entre otras. Asimismo, Head y Alford explican que hay una primera fase de los estudios sobre wicked problems que viene de la teoría de los sistemas en la que los problemas no pueden ser entendidos de forma aislada, de acuerdo con Ackoff (1974) un problema es parte de un sistema de problemas interrelacionados (sistema de problemas) los cuales al ser tratados de forma separada parecen empeorar la situación del problema original.

- 2 De acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las faltas administrativas no graves son sancionadas por las dependencias y los órganos internos de control, mientras que las faltas administrativas graves son sancionadas por Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas.
- 3 El plebiscito se refiere a una “consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica” (Arteaga, 2017: 90) mientras que el referéndum alude a un “procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo. Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país, es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa.” (Berlin, 1997: 819)
- 4 La Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción fue la última en incorporarse al Comité Coordinador, ya que el proceso para designar a su titular se retrasó por casi dos años, asimismo, no se han designado a los ministros de la tercera sección especializada en anticorrupción en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como cinco salas regionales anticorrupción. Estas salas anticorrupción estarán encargadas de substanciar procedimientos sancionatorios por responsabilidades administrativas graves (es decir, por hechos o actos de corrupción) e imponer sanciones

INFORMACIÓN ADICIONAL

Cómo citar: Camacho Pérez, Jason Alexis “Participación ciudadana para el combate a la corrupción. Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción” e-ISSN:2683-1643 Revista Buen Gobierno 28. Enero –Junio 2020 Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México