



# La gobernanza en la creación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco

**Gilberto Tinajero Díaz**

*Coordinador de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales de la Universidad de Guadalajara*

**Francisco Javier Lozano Martínez**

*Académico de la Universidad de Guadalajara e ITESO*

## Resumen

El presente artículo tiene como propósito reflexionar sobre los principios teóricos de la gobernanza, la ética y el nuevo institucionalismo observados en la conformación y operación de la Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, creada a partir del acuerdo del Poder Ejecutivo del Estado en octubre del 2016, cuyo trabajo puede observarse como un precedente de la gobernanza local y en los esfuerzos ciudadanos para el combate a la corrupción.

## PALABRAS CLAVES:

Gobernanza,  
Anticorrupción,  
Institucionalismo,  
Participación Ciudadana,  
Democracia

## Introducción

En la medida en que la sociedad avanza en su propia reconfiguración constante, encuentra formas más complejas de organizarse social, política y económicamente. En este sentido, la sociedad democrática moderna presupone la idea de la libertad creativa, tanto de pensamiento como de acción, y en ello encuentra la posibilidad de reconstituir los elementos que permiten su cohesión en el entramado de relaciones sociales y políticas, las cuales demandan un mejor andamiaje institucional y a la vez, un mayor nivel de competencias éticas en el sector público.

Dichas competencias éticas, que tienen su fundamento en una serie de valores que caracterizan a la sociedad democrática (apertura, honestidad, servicio, profesionalismo, transparencia y rendición de cuentas, por mencionar algunas) exigen un alto nivel de creación institucional que permite un diálogo franco entre los miembros de una sociedad y, que sienta las bases para que el cumplimiento de las funciones públicas sean efectivas y legítimas.

Meine y Dunn definieron esto como “la búsqueda de las competencias éticas en el sector público”. Es decir, como parte de una voluntad política, los actores del sector público deben constituirse en los principales promotores de la ética institucional, en la medida en que crean o transforman las estructuras que tienen como propósito el servicio público. Puntualmente, Meine y Dunn señalan que:

*Las competencias éticas son una cuestión de gran importancia en el sector público. La búsqueda y promoción de las competencias éticas se han centrado recientemente en las organizaciones profesionales y sus grupos de interés. Los esfuerzos para determinar las técnicas para construir y mantener las competencias éticas son de particular interés. No es de sorprenderse que los códigos de ética formales se han convertido en la pieza central de la discusión, pero aún no hay consenso en cuanto a su efectividad. Los códigos que incluyen metas aspiracionales y directrices*

*operacionales parecen apoyar mejor la búsqueda de dichas competencias éticas, especialmente cuando proporcionan mecanismos de aplicación” (Meine & Dunn, 2014, p. 149).*

En la actualidad, las cualidades de la ética, la integridad y la probidad son exigencias para quienes se desempeñan en la función pública. Se aspira a que estos principios se materialicen en esfuerzos concretos que den lugar a la creación de políticas, programas y acciones concretas en el ejercicio de gobierno con un alto responsabilidad pública el cual deriva en una acción pública eficiente y democrática (Menzel, 2004). En este sentido la gobernanza, la nueva gestión pública, la ética gubernamental, la transparencia y el combate a la corrupción son elementos fundamentales de una sociedad auténticamente democrática, los cuales deben ser pensados constantemente bajo un ejercicio reflexivo, creativo e innovador dando lugar a la construcción de nuevos paradigmas y práctica en la acción de gobernar.

## La Gobernanza y sus principios, un imperativo para la edificación del Sistema Local Anticorrupción.

La gobernanza es un concepto normativo y un modelo de gestión política de la denominada “nueva gestión pública”. Según García Sánchez esta “nueva gestión pública” persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana” (García, 2007, p. 37).

Los supuestos sobre los que se sostiene la gobernanza permiten incorporar a la idea de la sociedad democrática una terminología normativa “más inclusiva” y “más efectiva” que se deriva del concepto mismo. Sobre esto,

señala Alberto Pacheco que "... la gobernanza ha trascendido su naturaleza académico-analítica para cobrar fuerza como categoría normativa que pretende indicar la calidad de un sistema democrático de organización sociopolítica actual" (Pacheco, 2013, p. 197).

Luis F. Aguilar destaca que "el interés por el concepto de gobernanza surge porque el gobernar del gobierno, en su sentido de dirección de la sociedad, ha dejado de ser un proceso indiscutido tanto en su validez política como en su eficacia social, por lo que gobernanza cobra sentido cognoscitivo a partir de la problematización del 'gobernar'." (Aguilar citado en Pacheco, 2013, p. 197). La traducción práctica del concepto y la posibilidad de construir a partir de allí una sociedad con aspiraciones a una mejor gobernanza, tiene su desafío en el cómo, quiénes y en dónde se busca hacer normativas las prácticas políticas más democráticas que suponen lograrán una mayor calidad democrática del gobierno, la sociedad civil y las empresas que regulan los mercados (Biondo, 2012). A partir de esto, es necesario identificar y observar también a la gobernanza como una traducción directa hacia un modelo de gestión pública y política. Gobernanza es una idea democrática, pero también un recurso heurístico para la acción de gobernar (Olivo, Alaníz y Reyes, 2011, p. 787).

La gobernanza expresa concretamente la idea de que el ejercicio del poder público puede ser compartido en un mismo nivel por los diversos actores que conforman la sociedad. Plantea a su vez que existen (y pueden existir) mejores prácticas de los gobiernos para generar condiciones favorables con el fin de tomar decisiones públicas, solucionar problemas de distintos niveles de complejidad e incorporar más agentes de la sociedad para colaborar en la discusión y solución de dichos problemas.

En este orden de ideas Aguilar resalta algunas preguntas que llevan el hilo conductor del análisis de la gobernanza en el contexto mexicano y latinoamericano: "*¿Gobiernan los gobiernos? ¿Poseen los gobiernos la capacidad de conducir a sus países o comunidades hacia algún futuro de seguridad, equidad y prosperidad en vez de navegar a la deriva o de naufragar? ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible que los gobiernos posean la capacidad de gobernar a sus sociedades?*" (Aguilar,

2010, pág. 6). Realiza su análisis a partir de la observación de la crisis en la capacidad directiva de los gobiernos, las cuales han sido "*provocadas en el pasado por situaciones de desgobierno y crisis y, recientemente, por situaciones de descontento y hasta desilusión respecto del desempeño del gobierno democrático, del que se esperaba superior capacidad de solución de problemas y de creación de oportunidades*" (Aguilar, 2010, p. 6).

Si esta crisis tienen como unidad central la "corrupción", no solo la legitimidad del Estado se afecta sistemáticamente, sino la estabilidad del régimen mismo. Se ven vulnerados los principios democráticos con los cuales deben sustentarse las instituciones públicas. Se genera desconfianza en la sociedad y en los procesos electorales. Se provoca un alto grado de incertidumbre en los sectores de inversión económica para el desarrollo. Dependiendo de los grados y niveles de la corrupción, se genera un estado de violencia. Si la corrupción está arraigada a las instituciones públicas, la posibilidad de arribar a la ingobernabilidad es más plausible, y por lo tanto, el orden democrático podría fallar.

Para Aguilar, la respuesta a esta crisis es precisamente potenciar la gobernabilidad y gobernanza, a través de la institucionalización de sus principios: así, la gobernanza es un enfoque que genera estructuras en el desarrollo de una mejor democracia. Es decir, los principios de la gobernanza que atienden al buen gobierno, el diálogo abierto, la rendición de cuentas, la legitimidad de las acciones de gobierno, la transparencia, la ética gubernamental, deben ser principios que se normalicen a través de una nueva institucionalidad que encarnen los valores de la democracia. En este proceso la inclusión del sector social es indispensable. Pero, ¿se pueden incluir los principios de la gobernanza en el combate a la corrupción? De ser así ¿el caso de Jalisco puede ser evaluado como un proceso de gobernanza en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción?

## **La Comisión Interinstitucional del Sistema Estatal Anticorrupción desde la perspectiva del nuevo institucionalismo: de la teoría a la acción.**

La idea del diseño institucional se plantea como una perspectiva teórica que potencializa la capacidad de comprender y rediseñar, bajo estos nuevos desafíos de la democracia, instituciones públicas apegadas al cumplimiento y la virtud cívica (Tena, 2009). La producción teórica de Robert E. Goodin, Phillip Pettit y otros, permite extender el horizonte del nuevo institucionalismo bajo paradigmas constructivos más complejos. Por un lado, bajo la premisa de que las instituciones dependen de las capacidades de individuos, grupos u organizaciones diversas, de generar arreglos normativo que arrojen resultados de conducta y desempeño institucional deseados, pero que a su vez son flexibles a los propios acontecimientos de la historia política del momento. Añaden a la reflexión el tema de la moralidad institucional, la cual sostiene que para evaluar como moral una institución esta debe ser diseñada en congruencia con los objetivos que pretende alcanzar. (Goodin, et. al., 2003). En este caso, un Sistema Local Anticorrupción debe incluir una carga ética a la altura de las nuevas exigencias democráticas de la sociedad, y por ende, la participación activa de la sociedad en su creación.

Este cambio en el paradigma de la creación institucional, permite que las formas de gobernar y ser gobernados requieran una reingeniería institucional, y a su vez, revalorar las formas en que la ciudadanía y su gobierno se interrelacionan para resolver los problemas públicos.

En la actualidad el debate de la construcción de una sociedad democrática se inclina por esquemas más horizontales, de diálogo y concertación. Esto conlleva un gran mérito, sobre todo si el estado y la sociedad concurren a la resolución de los temas neurálgicos de la agenda pública; en el cual destaca el combate a la corrupción. Para ello, es necesario contemplar nuevas formas de gobernar que posibiliten cerrar la brecha entre gobierno y ciudadanía.

Bajo estos precedentes se analiza la creación y funcionamiento de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (CIISEAC), han dejado un precedente en la manera en que se piensa y se participa en las nuevas instituciones públicas del Estado. Esto ha sido un referente histórico en sí mismo.

El Acuerdo del Gobernador del Estado de Jalisco mediante el cual se creó CIISEA fue publicado el 15 de octubre del año 2016 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco. En las consideraciones iniciales del documento, se hizo énfasis en la necesidad de generar una estrategia gubernamental que permitiera la coordinación de políticas públicas y acciones para la implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Para ello, el ejecutivo estatal resaltó la importancia de generar un diagnóstico de la situación de las políticas públicas en vigencia, en torno a la prevención y los procedimientos sancionatorios de los servidores públicos contra actos de corrupción. Para tal efecto, se realizó una convocatoria a los sectores público, privado y social de Jalisco.

El cuarto punto, fracc.VI del Acuerdo, contempló la posibilidad de colaborar con más instituciones y organismos de la misma naturaleza. El propósito fue recabar propuestas externas para incorporarlas a los trabajos de la CIISEA. En el quinto punto, fracción IX, ya en el rubro sobre las sesiones de la Comisión, se especificó la posibilidad de incluir en las sesiones a invitados especiales aprobados por la mayoría de los integrantes de la mesa. En el punto sexto, se abrió la posibilidad de incorporar a dichos invitados especiales a las mesas de trabajo, siempre con la posibilidad de incorporar a los diálogos de la Comisión propuestas específicas y elaboradas, para que fuesen incluidas en las mesas de trabajo.

En estos mismos términos, la apertura que contempló el Acuerdo desde el inicio, permitió la incorporación de más organizaciones, más allá de las designadas nominalmente. En la sesión ordinaria del 25 de enero del 2017, los organismos de la Sociedad Civil Organizada fueron electos en un acto democrático por los integrantes designados por el Acuerdo, los cuales fueron: COPAR-MEX, CESJAL, Universidad de Guadalajara, el colectivo ¡Tómala! y la Universidad Autónoma de Guadalajara. No

obstante, en una práctica de gobierno la Comisión nominal instalada determinó en una mesa ampliada enriqueciendo aún más el propósito originario de la Comisión, y extendiendo a más miembros de la sociedad la posibilidad de aportar a los trabajos de la CIISEA. Sometido a consideración del pleno, se votó a favor de incluir e invitar a aquellos organismos de la sociedad civil organizada y del sector empresarial que habían sido propuestos para la votación, pero que no habían sido favorecidos por la mayoría.

Si bien el decreto sólo establecía cinco espacios para estos sectores con derecho a voz y voto, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, en voz de la Contraloría del Estado, con el aval del ITEI, invitó al pleno a hacer una mesa ampliada única. Apelando al espíritu democrático y a la apertura expresada al seno de la Comisión. En total, el número de integrantes quedó oficialmente en 39 entre la representatividad de los tres poderes del Estado, organismos empresariales, instituciones académicas y la sociedad civil organizada. En este sentido, se identificó un hallazgo institucional en pro de la apertura democrática metanormativa y metateórica. Si bien existen esquemas normativos que deben cumplirse rigurosamente, el ejercicio deliberativo permitió dar lugar a la creatividad sin necesariamente violar la ley o el acuerdo. De alguna manera, si existe un expreso interés y voluntad democrática en una mesa de gobernanza y ésta no altera el orden, se fortalece en la pluralidad, extendiendo la contribución deliberativa y no disminuyéndola.

Esta condición de pluralidad favoreció un intenso nivel deliberativo y se constató que en un ejercicio de gobernanza, ni el conflicto ni la diferencia de opinión son obstáculos cuando el nivel de cultura democrática es alto. Si bien existe la diferencia de opinión y expectativas en la medida en que hay demandas societales complejas, la mediación se convierte en un factor esencial para que el resultado tenga equilibrio de las demandas, entre lo que se desea y lo que se puede lograr, en la medida en que Estado y sociedad pueden construir un consenso favorable.

El tema de la corrupción por parte de servidores públicos y los particulares que participan en ella, pone en perspectiva que la temática puede ser ríspida y compleja, que de alguna manera quienes participan en el diálogo desde otro sector que no es el gubernamental, y aún los mismos servidores públicos, pueden arribar con juicios preestablecidos y predispuestos a una diferencia de opinión e interés que poco puede ser resuelta. No obstante, en el ejercicio deliberativo para debatir las propuestas de leyes en la materia anticorrupción predominó el diálogo respetuoso, el aprendizaje mutuo, la profundización en los temas jurídicos, el descubrimiento técnico y el desafío político que implica conseguir que las demandas de la sociedad fueran resueltas en la creación de leyes, que dieran vida a al Sistema Local Anticorrupción.

Esta puesta en común, logró que el nivel deliberativo y el trabajo constante lograra, a través de una mediación equilibrada, que al final del trabajo conjunto predominara un grado considerable de que “todas las voces” fueron incluidas, y que los esfuerzos por elaborar una propuesta sólida que sería derivada al Poder Ejecutivo (y a su vez al Legislativo), tuviera el reconocimiento de que había sido claramente producto de un esfuerzo colectivo.

La lección final que nos deja el diseño y funcionamiento de la CIISEA es que cuando la voluntad política y la participación ciudadana concurren en un tema de alto interés para el Estado, como lo es el combate a la corrupción, la práctica y vigencia de los principios de la gobernanza en la tarea del “rediseño institucional” para el fortalecimiento de las competencias éticas de la función pública, se convierten en un catalizador que da sustento y forma concreta a la co-creación de la nueva institucionalidad anticorrupción y por tanto al fortalecimiento de la democracia en Jalisco.

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México, México: Fundación Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.
- Biondo, Francesco. (2012). El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza. *Persona y Derecho*. Vol. 16. Universidad de Palermo.
- García S., Isabel (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público: 47/2007. Universidad de Salamanca, España.
- Goodin, Robert (et. al.) (2003). *Teoría del Diseño Institucional*. Gedisa. España.
- Meine, M., Dunn, T. (2013). The Search for Ethical Competency. Do Ethics Codes Matter? *Public Integrity*. Volume 15, 2013. 149-166.
- Menzel, Donald C., Carson, Kathleen J. (1999). A Review and Assessment of Empirical Research on Public Administration Ethics: Implications for Scholars and Managers. *Public Integrity* 1, no. 3:239–264. USA.
- Olivo, M., Alaníz, C., & García, L. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16. México.
- Pacheco, Alberto. (2013). Reseña bibliográfica de Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas de Mario Bassols y Cristóbal Mendoza. *Frontera Norte*. Vol. 25, Núm. 49. México.
- Tena, Jordi. (2009). Estrategias de diseño institucional, cumplimiento y virtud cívica. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(1), 85-110. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000100004>

### **Gilberto**

#### **Tinajero Díaz**

Maestro en Gestión Pública con orientación en transparencia y rendición de cuentas, Coordinador de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales de la Universidad de Guadalajara.

### **Francisco Javier**

#### **Lozano Martínez**

Académico de la Universidad de Guadalajara e ITESO; Consultor e investigador social para el desarrollo de Políticas Públicas; Doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara.