

Analysis of the implementation of the municipal anti-corruption system

Petronilo Ortega, María Luisa

María Luisa Petronilo Ortega
mpetronilo@cmq.edu.mx
El Colegio Mexiquense, A.C., México

Analéctica
Arkho Ediciones, Argentina
ISSN-e: 2591-5894
Periodicidad: Bimestral
vol. 8, núm. 53, 2022
revista@analectica.org

Recepción: 18 Enero 2022
Aprobación: 09 Mayo 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2514736003/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10408260>

Resumen: Conceptualizar la corrupción es complicado, pues son acciones que están en la clandestinidad y, por tanto, no es fácil identificarla. Para muchos, la corrupción va más allá de tratar de encasillarla en una definición, ya que para Arellano y Hernández (2016) la corrupción más que un concepto es un fenómeno, ya que tienen diferentes manifestaciones y por tanto es complicado encasillarla en una definición. Aunque esto no siempre fue así, por mucho tiempo la corrupción fue un tema tabú por diferentes países y organismos internacionales, pues se le daba el término de "Factor C" (Reyes, 2003), por no querer tratarla directamente por cuestiones políticas, económicas, organizacionales, culturales y sociales.

Palabras clave: corrupción, municipios, Sistema Municipal Anticorrupción.

Abstract: Conceptualizing corruption is complicated, since they are actions that are clandestine and, therefore, it is not easy to identify them. For many, corruption goes beyond trying to pigeonhole it in a definition, since for Arellano and Hernández (2016) corruption is more than a concept, it is a phenomenon, since it has different manifestations and therefore it is difficult to pigeonhole it in a definition. Although this was not always the case, for a long time corruption was a taboo topic by different countries and international organizations, since it was called "Factor C" (Reyes, 2003), because they did not want to deal with it directly for political and economic reasons. , organizational, cultural and social.

Keywords: corruption, municipalities, Municipal Anti-Corruption System.

Corrupción

Conceptualizar la corrupción es complicado, pues son acciones que están en la clandestinidad y, por tanto, no es fácil identificarla. Para muchos, la corrupción va más allá de tratar de encasillarla en una definición, ya que para Arellano y Hernández (2016) la corrupción más que un concepto es un fenómeno, ya que tienen diferentes manifestaciones y por tanto es complicado encasillarla en una definición. Aunque esto no siempre fue así, por mucho tiempo la corrupción fue un tema tabú por diferentes países y organismos internacionales, pues se le

daba el término de “Factor C” (Reyes, 2003), por no querer tratarla directamente por cuestiones políticas, económicas, organizacionales, culturales y sociales. En un inicio, la corrupción fue ligada al desarrollo “los países más desarrollados son a la par los menos corruptos o los países más corruptos son los menos desarrollados” (Reyes, 2003:11), pues entre más desarrollado fuera un país menos corrupto sería, por lo que la respuesta a la corrupción era la búsqueda del desarrollo, lo que con el paso del tiempo se demostró que no era así, sino que la corrupción es un tema complejo. Continuando, Noriega (2019: 203) expone tres rasgos principales para calificar un acto como corrupto, la primera como una infracción al marco jurídico e inclusive a las costumbres; el intercambio de bienes y servicios de manera clandestina; y la obtención de beneficios propios o para un tercero. Retomando a Arellano (2016) la corrupción más que un concepto es un fenómeno alrededor del cual se ha construido un discurso, desde diferentes perspectivas políticas e ideológicas que intentan determinar comportamientos adecuados alrededor del deber ser con referencia a un problema que tiene efectos globales (2016: 30). Por ello, por el dinamismo de la corrupción es difícil confrontarla, ya que permanece no descifrada y en algún sentido no nombrada, se caracteriza por ser un fenómeno que está en la clandestinidad, pues son arreglos que están bajo la mesa, en la clandestinidad, en la oscuridad y son negociaciones ilícitas (Arellano, 2016; Jiménez, 2019: 208; Reyes Heróles, 2003:12).

Orígenes de la Política Pública

Los estudios de las políticas públicas tienen su origen a principios de la década de 1950 en los Estados Unidos y comenzó a desarrollarse con Harold Lasswell, a partir de la publicación de su investigación “la orientación hacia las políticas” en 1951 y después en 1971, “la concepción emergente de las ciencias políticas”. La primera pertenece a la propuesta de policy sciences (ciencias de la política) que se explica a través de una orientación de doble dimensión denominada “el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política”. Donde el científico social tiene el propósito de unir sistemáticamente la ciencia en una forma interdisciplinaria y las decisiones a través de la democracia. (Aguilar, 2017a:39-46). En la segunda obra el autor retoma y refuerza el objeto de su trabajo anterior, “el conocimiento del y en el proceso de la política”, donde su propósito es corregir y mejorar las decisiones públicas dentro y fuera de ella. El conocimiento del proceso de la política, knowledge of, se refiere a la “tarea de conocer el proceso de las decisiones políticas tal como están hechas” y el conocimiento en el proceso político, knowledge in, se refiere a la “tarea de incorporar los datos y los teoremas de las decisiones de la política, con el propósito de corregir y mejorar las decisiones públicas” (Aguilar, 2017a: 51-52). Con esta nueva mirada al estudio de las ciencias de las políticas comienzan a surgir los estudios a la nueva disciplina de políticas públicas (policy). Entre los principales estudiosos de las políticas públicas y su ciclo de análisis se encuentran: Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998), Eugene Bardach (2008), Meny y Thoenig (1986), Roger W. Cobb, André Noël Roth (2014), entre muchos otros estudiosos de las políticas públicas.

La concepción de las políticas públicas

De acuerdo a Roth (2014) el estudio de las políticas públicas se ha enfrentado a la búsqueda de la concepción y a la dificultad semántica que trae consigo adaptar términos de origen inglés a la lengua española, pues dentro de término política está viene cobijada de tres concepciones que el idioma inglés si distingue. La primera concepción, polity, se refiere al ámbito de gobierno de las sociedades humanas; la segunda, politics se refiere a la actividad de organización y a la lucha por el control del poder; y finalmente la última, policy se refiere a la designación de los propósitos y programas que determinan las autoridades públicas (2014: 35). Cabe destacar, que es ésta última, la policy, a la que se refiere y engloba el estudio de las políticas públicas. De igual manera, las políticas públicas hacen referencia a lo que Dewey (1927) expresó como “lo público y sus problemas” (citado en Parsons, 2007: 35). Justo en el entendimiento de lo público se construye el análisis de las políticas públicas. De acuerdo a Parsons, que retoma el legado de la Antigua Roma (res publica y la res priva) y el análisis que realiza Hannah Arendt sobre la dicotomía entre lo público y privado, resume que lo público se refiere a la polis, la libertad, el espacio masculino, la igualdad, etc., y lo privado a la unidad doméstica, la necesidad, el espacio privado, la desigualdad, etc. En este sentido de la apreciación de lo público y lo privado, se retoma a Lahera (2004: 16) que entiende a las políticas como cursos de acción y flujos de información, que están en relación a un objetivo específico (público) establecido de manera democrática, los cuales son desarrolladas por el sector público y el sector privado, donde algunas veces la sociedad participa a través de instrumentos o mecanismos de participación. Con la búsqueda por definir las políticas públicas, muchos estudiosos se han aventurado a definir las, unos partiendo de lo más general y otros siendo más específicos. De manera general los autores Hecló y Wildavsky (1974) definen a las políticas públicas como “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de sí misma” (citado en Roth, 2014: 36). Los autores Meny y Thoenig definen a la política pública “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (1986:8). Para Aguilar (2017b) éstas son “las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia”. Y de manera más específica, Merino las define como “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (Merino, 2014: 17). Y para Aguilar éstas son “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (2017a: 36); las decisiones implican un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas, a partir de los medios disponibles para darles posibles soluciones. (Aguilar, 2000a: 36). Y finalmente para Roth las políticas públicas son “un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (2014: 38). A partir de estas definiciones, generales y específicas, se puede destacar dos elementos esenciales: el primero, no toda intervención o acción pública es una

política pública, pues para que adquiriera esta dominación debe ser una decisión tomada por los órganos representativos del Estado (Merino, 2014), siendo este el primer elemento en el que coinciden los autores antes mencionados. El segundo elemento, es la identificación de una situación insatisfactoria, pues la acción de gobierno está enfocada en dar una posible solución y/o modificar un problema.

El ciclo de las políticas públicas

Para el análisis de políticas públicas, el ciclo por fases o etapas es el que más predomina en su análisis. De acuerdo a Aguilar (2017), este es un proceso por etapas, el cual indica componentes lógicamente necesarios, pues cada uno posee actores, restricciones y resultados propios. Para Roth (2014) el ciclo de las políticas públicas son el marco secuencial clásico y el más popular en el proceso de análisis de la política pública. Si bien existe varias etapas en la vida de una política pública, los autores han coincidido que existen por lo menos cuatro fases que son indispensables y que retoman la mayor parte de la vida y el proceso de las políticas públicas, las cuales son: la gestación del problema público, la formulación, la implementación y la evaluación. La primera fase es la gestación del problema público, donde se hace el diagnóstico de un problema que aqueja a un sector de la población. En esta fase se identifica el problema, éste puede ser identificado o definido por actores gubernamentales, políticos o sociales. Para poder definir un problema como público, Weber y Rittel (1973) establecen que éste debe ser un malestar o una incertidumbre que padece la sociedad o una comunidad determinada (citado por Aguilar, 2017a: 55). Sin embargo, no siempre la gestación de un problema público es dada en un marco formal, sino que esta puede ser dada por características no institucionales: negociaciones bajo la mesa e intereses privados. Además, para que un problema pueda ser atendido, éste debe entrar a la agenda gubernamental. La segunda fase, la formulación o el diseño de la política, esta se da una vez que se reconoce la existencia de un problema que debe ser resuelto. De acuerdo a Bardach (2008: 31) para el diseño de una política pública, es muy importante la definición del problema, pues se debe identificar cuál es el problema social que se desea solucionar, cuáles son los objetivos que se persiguen, establecer sus causas, así como las acciones y alternativas que se desarrollaran. La tercera fase, la implementación es la puesta en marcha de la política pública. Es en esta fase donde se manifiesta el éxito de la política, ya que puede existir un buen diseño, pero si no se implementa bien el programa (la acción que se decidió establecer) los resultados no serán los esperados y la política pública no resolverá el objetivo por la cual fue creada. Para Bardach (2008: 15) la implementación es un proceso de interacción estratégica que se da entre numerosos intereses espaciales, donde cada uno persigue sus propios objetivos, que podrían ser o no compatibles con los objetivos de la política. Y para Aguilar (2017b: 10) la implementación es la puesta en práctica de las políticas, donde las mejores decisiones públicas pueden desfigurarse (alterarse o modificarse) en el proceso de realización, y por consecuencia, se establecerán estrategias para evitar desvíos e incumplimientos. Cabe destacar que la implementación será explicada de manera más específica en el siguiente apartado, por ser la fase de análisis de la presente investigación. Finalmente, la última fase que es la evaluación entendida para Canto y Castro (2002: 72) como la ubicación de la distancia

entre los resultados esperados y los obtenidos. En esta fase de la política es preferible que solo participen individuos expertos en evaluación de políticas públicas, por la complejidad del asunto. Dado que la evaluación es un proceso difícil y sin conclusiones que necesita la participación principalmente de analistas de políticas públicas y expertos en la temática que se pretende abordar.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2017a). Estudio Introductorio. En L. Aguilar (edic.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp.15-72). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2017b). Estudio Introductorio. L. Aguilar (edic.), *La implementación de las políticas públicas* (pp. 15-96). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, D. (2016). *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: y sus reto*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Bardach, E. (2008). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*, Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Meny, Y. y Thoenig, C. (1986). *Les politiques publiques*. Paris: PUF [libre traducción].
- Merino, M. (2014). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Noriega, J. (2019). Los sistemas municipales anticorrupción: pendiente gubernamental. Caso del Estado de México y Jalisco. En T. Rendón (coord.), *500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinares* (pp.197-217). Guanajuato
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Reyes, F. (2003). *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Roth, A. (2014). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.