

POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

21 de mayo de 2018

Índice

I. Introducción.....	3
II. Fundamentos teóricos	5
1.1 Corrupción.....	5
1.2 Políticas Públicas.....	8
1.3 Análisis de la corrupción en México.....	12
III. Diagnóstico	15
1. Esfuerzos institucionales en el combate a la corrupción en México	15
1.1 Antecedentes del Sistema Nacional Anticorrupción; hacía su comprensión metodológica de acuerdo a su diseño Constitucional y la tradición histórica del Estado mexicano en el combate a la corrupción.....	15
1.1.1 Pacto por México.....	15
1.1.2 Iniciativas y reformas para crear el Sistema Nacional Anticorrupción	16
1.1.3 Antecedentes sobre esfuerzos de combate a la corrupción creados de manera previa al Sistema Nacional Anticorrupción.....	16
1.1.3.1 Evolución del Combate a la Corrupción de 1995-2018	16
1.1.3.2 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.....	31
1.1.3.3 Comisiones Anticorrupción en el Congreso de la Unión.....	33
1.1.3.4 Poder Judicial.....	34
1.1.3.5 Creación de la Fiscalía Especializada para la investigación de delitos relacionados con Hechos de Corrupción en la Reforma Político Electoral de 10 de febrero de 2014.	35
1.1.4 Incorporación de Tratados Internacionales en materia de Combate a la Corrupción.....	36
1.1.4.1 Lógica Constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción y nueva perspectiva del combate a la corrupción que debe incorporarse en la Política Nacional Anticorrupción	43
1.1.5.1 Principales modificaciones de la Reforma Constitucional en materia Anticorrupción	45
1.1.6.1 Conclusión sobre la Reforma Constitucional en materia Anticorrupción y su impacto para conceptualizar la Política Nacional en la materia.	50
La corrupción en cifras	56
2. Las causas de la corrupción.....	57
2.1 La corrupción como conducta normalizada y cotidiana	59
2.2 La ineficacia e ineficiencia de las instituciones públicas	72
2.3 La prevalencia de la impunidad como incentivo para la comisión de actos de corrupción	93
IV. Objetivos, características y estructura de la política nacional anticorrupción	105
V. Objetivos, estrategias y líneas de acción de la política nacional anticorrupción	110
VI. Conclusiones	138

I. Introducción

El Sistema Nacional Anticorrupción 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 los recursos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia responsable de encabezar los esfuerzos del Estado mexicano en materia anticorrupción en todas sus vertientes: investigación, prevención, detección y sanción. Al respecto, el Sistema Nacional no solo coordina a las instituciones de todos los órdenes de gobierno y poderes de la Unión competentes en materia anticorrupción, sino que también es el responsable de diseñar, implementar y evaluar la política nacional anticorrupción, entendida como el marco guía de todos los esfuerzos institucionales del Sistema.

De conformidad con el artículo 9, fracción III de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es facultad del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción la aprobación, el diseño y la promoción de la política nacional anticorrupción. Al respecto, la misma ley, en su artículo 21, fracción X, faculta al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción a opinar o proponer 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 y todas las políticas y programas que implementen las autoridades que conforman el Sistema Nacional.

Es por ello, que, en un esfuerzo sin precedentes, y con la activa participación de la sociedad civil y de las instituciones integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, el presente documento describe detalladamente la política nacional anticorrupción, que, de acuerdo a las disposiciones normativas previamente señaladas, será el instrumento de política pública que guíe los esfuerzos del Estado mexicano en el combate a la corrupción.

Como pocos instrumentos de política pública en México, la política nacional anticorrupción pretende ser una respuesta articulada que comprenda al fenómeno de la corrupción desde sus causas y que, en consecuencia, articule cursos de acción específicos y orientados a la resolución de las mismas. De la misma forma, entendiendo que la corrupción es un fenómeno que requerirá de amplios esfuerzos institucionales que tendrá que ir acompañada de una importante participación de la sociedad, este instrumento está diseñado para ser una respuesta de largo plazo que

no solo mitigue los efectos de la corrupción, sino que atienda sus causas, y, prevenga que éstas se repliquen.

Para ello, el presente documento se divide en tres secciones: la primera, discute los fundamentos teóricos y principales problemáticas referentes al fenómeno de la corrupción; la segunda, presenta la definición del problema, así como un diagnóstico general sobre la corrupción en México; la tercera, desarrolla los objetivos, estrategias y líneas de acción.

II. Fundamentos teóricos

Para contextualizar el diseño de la política nacional anticorrupción es de vital importancia entender la teoría causal detrás del fenómeno de la corrupción. El objetivo de este apartado es presentar una discusión teórica y una revisión de la literatura sobre el concepto de corrupción, mostrando sus diferentes definiciones y aproximaciones, así como las diversas maneras que hay para estudiar el fenómeno, entre ellas sus tipologías.

El método empleado para la construcción de esta revisión de literatura consistió en consultar artículos académicos, libros especializados, legislación en la materia y reportes de organismos internacionales. Estos documentos se retomaron para la definición de los conceptos y los enfoques citados en lo largo del texto. Para ello, la discusión teórica de esta sección se divide en tres grandes temáticas: 1) corrupción; 2) políticas públicas; y 3) el análisis de la corrupción en México.

1.1 Corrupción

El fenómeno de la corrupción se ha convertido en uno de los problemas públicos más relevantes en los últimos años debido a los impactos y consecuencias que genera en los ámbitos social y económico. En la actualidad, la corrupción representa un desafío importante para la mayoría de los gobiernos de prácticamente todo el mundo y para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, éste es un problema cada vez más complejo y multicausal, situación que hace difícil poder diagnosticarlo, atenderlo y medirlo.

Ahora bien, para tener claridad sobre el tema central que se abordará en este documento, es importante definir ¿qué es corrupción? En principio, esto resulta un reto, pues no existe una referencia única sobre este fenómeno. Cada autor, dependiendo de su enfoque y su contexto, tendrá su propia definición sobre este término, lo que se presta a diversas connotaciones e interpretaciones, como asegura Susan Rose-Ackerman (1999), quien se ha dedicado a estudiar este fenómeno a lo largo de varias décadas.

Los organismos internacionales han marcado la pauta en cuanto a la construcción de definiciones del concepto de corrupción. En primer lugar, Transparencia Internacional (2009) la define como “el abuso del poder en beneficio propio” (p.14), mientras que el Banco Mundial señala que es “ofrecer, dar, recibir o solicitar, directa o indirectamente cualquier cosa de valor para influir indebidamente en las acciones de otra parte” (véase worldbank.org). Para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2013) es el “el abuso activo o pasivo de los poderes de los funcionarios públicos para obtener beneficios financieros privados u otros beneficios” (véase ocde.org/glossary).

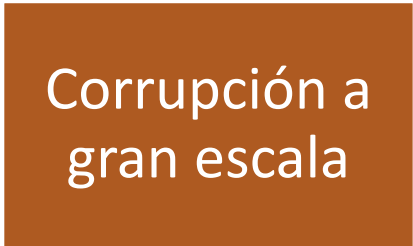
Como se observa, cada organismo tiene su propia referencia de corrupción, esto debido a lo amplio y complejo que es el fenómeno; no obstante, a pesar de ello, se puede decir que existen elementos comunes en cada definición.

David Arrellano Gault y Jesús Hernández Galicia (2016) aseguran que estos organismos internacionales se han dado a la tarea de “promover mecanismos, normas y recomendaciones para prevenir, perseguir, documentar y castigar” (p.12). Generalmente las recomendaciones que emiten estos organismos internacionales se focalizan en países que concentran lo más altos índices de percepción de este fenómeno.

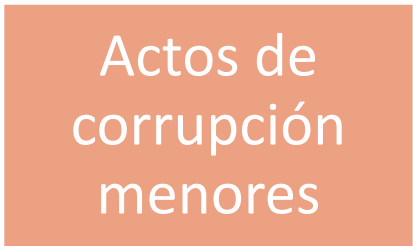
Otro de los desafíos importantes que se tiene al aproximarse al estudio de la corrupción como problema público, es encontrar una tipología única del fenómeno, esto porque simplemente no existe, sino lo que hay es una amplia variedad de segmentaciones. Por ejemplo, Transparencia Internacional sugiere la siguiente clasificación:

Figura 1. Tipos de corrupción

- Corrupción a gran escala:** “Consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno, que involucra la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, que permiten a los líderes beneficiarse, a expensas del bien común” (SFP, 2013; Transparencia Internacional, 2009).


- Corrupción política:** “Es la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio” (SFP, 2013; Transparencia Internacional, 2009).


- Actos de corrupción menores:** “Consiste en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos” (SFP, 2013; Transparencia Internacional, 2009).



Fuente: elaboración propia

Otra clasificación es la que retoma María Amparo Casar (2016) de los documentos y reportes de la OCDE, organismo que dividió a la corrupción en burocrática y política.

En corrupción burocrática:

- Corrupción extorsiva: Se presenta en servicios de salud, educación, permisos, con la policía, entre otros sectores.
- Corrupción colusiva: Se presenta en arreglos para evadir o desviarse de normas (impuestos, controles de calidad, permisos), contratos públicos.

En corrupción política:

- Corrupción extorsiva: Se presenta en el trámite de licencias, propiedades, expropiaciones, decisiones judiciales.
- Corrupción colusiva: Se presenta en “conexiones cercanas” entre empresas y políticos, regulación de servicios públicos, obra pública, recaudación de altos impuestos.

Figura 2. Tipos de corrupción



Fuente: elaboración propia

Adicionalmente a las distintas tipologías que tiene el concepto de la corrupción, este fenómeno también puede ser estudiado desde varias perspectivas. Una de ellos es ver a la corrupción como un problema sistémico. De acuerdo con David Arellano y Jesús Hernández Galicia (2016), la corrupción sistémica es cuando “hay colaboración pasiva o activa, indiferencia o dobles discursos que han posibilitado que el problema se extienda de manera constante” (p. 17).

Otra visión sobre la corrupción es desde el aspecto estructural, donde la corrupción se convierte en un problema no solamente de prácticas cotidianas, sino alimentadas e impulsadas desde las propias instituciones.

En todos estos debates también están presentes diversos enfoques, que van desde la mirada economicista de ver a la corrupción como un fenómeno que se presenta en donde existen rentas (Mauro, 1998) e incentivos para cometerla. O bien, desde la perspectiva de la normalización, que va muy ligada con la corrupción sistémica. Al respecto, Arellano (2017) argumenta que este tipo de corrupción tiene un “proceso con tiempo, reglas y dinámicas, no [es] un acto discreto de dos individuos aislados” (p. 167), sino una relación social.

Existen otras tantas perspectivas que permiten analizar a la corrupción, algunas de ellas es la visión jurídica, la sociológica, la filosófica y en tiempos recientes, desde la óptica de los derechos humanos (Vázquez, 2017 et al).

Al igual que la definición, las causas de la corrupción también son múltiples. Robert E. Klitgaard (1998), otro académico ampliamente citado en los estudios de corrupción, asegura que el problema se genera cuando existen ciertos ingredientes básicos para ello. El profesor estadounidense señala que la fórmula de la corrupción es igual a monopolio, más discrecionalidad y menos rendición de cuentas (Elliot, 1997, p. 187).

Un aspecto clave para entender las causas de la corrupción, de acuerdo con la literatura académica, es superar el enfoque individualista; es decir, la corrupción no solamente es un acto que comete un sujeto de manera aislada, como dice Arellano (2017). Durante varias décadas, varios académicos vieron este fenómeno como una conducta que cometen individuos racionalizando los efectos y las consecuencias que conlleva cometer un hecho indebido; sin embargo, en años recientes, la literatura ha dado cabida a otras posturas como la normalización de la corrupción, que la establece como un “fenómeno social denso donde lo ‘normal’ y lo ‘anormal’ se negocian y se cruzan en las arenas donde los agentes terminan interactuando en el día a día” (p.823).

En la discusión de los efectos y alternativas de la corrupción también se ha explorado el campo de las ciencias del comportamiento como una alternativa para reducir de manera marginal ciertas conductas corruptas en el sector público y privado (Muthukrishna *et al*, 2017; World Bank, 2015; Campos, 2017).

La corrupción, entonces, es un objeto de estudio complejo, dinámico, que, por su naturaleza, es difícil de medir y de rastrear porque ocurre en la opacidad y en la discrecionalidad. Además, porque es un problema público demasiado amplio y multicausal. Sin embargo, una de las obligaciones que tiene el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción es diseñar una Política Nacional Anticorrupción, como lo indica el capítulo II de la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*.

Bajo ese contexto, en el siguiente apartado se designa un espacio en el que se discute el proceso de elaboración de políticas públicas, tomando en cuenta los debates más importantes que hay en esta literatura y poniendo énfasis en las etapas o fases del ciclo de las políticas.

1.2 Políticas Públicas

Dentro de un régimen democrático como lo es México, las políticas públicas son esenciales para la consolidación de las instituciones públicas, en las cuales se incluya la participación de las y los ciudadanos en la toma de decisiones. El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) consagra que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.

En ese sentido, la corrupción es considerada como un problema público que requiere de acciones gubernamentales para enfrentarla y mitigar sus causas y sus consecuencias. Las políticas públicas representan una alternativa de solución frente al complejo fenómeno.

En primer lugar, es necesario decir qué es una política pública. Al igual que otros conceptos, tampoco hay una referencia única sobre este término. Aunque, en la literatura académica se refieren a políticas públicas como las acciones o respuestas del gobierno ante un determinado problema de carácter público.

Las políticas públicas tienen un proceso, así como una serie de etapas que conocemos como el ciclo de las políticas públicas, que representa un instrumento metodológico para poder analizar el proceso que siguen estas acciones gubernamentales.

Al respecto, es relevante que se muestre en este documento una revisión sobre la literatura de políticas públicas. Para esto y al igual que con el concepto de corrupción, ésta se basará en artículos académicos que permitan consolidar una idea clara sobre este término y sus implicaciones.

David Arellano y Felipe Blanco se refieren a las políticas públicas como “todas las decisiones y acciones de gobierno que definen las problemáticas públicas específicas a solucionar y establecen explícitamente los mecanismos particulares a utilizar para ello” (p. 10). En esta afirmación se deja un tanto de lado la participación de la ciudadanía en la definición del problema público, en respuesta a ello, Manuel Tamayo Sáez argumenta que las políticas públicas son el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (p. 281).

Esta última consideración es probablemente la más allegada al objetivo que se pretende mostrar en este documento, que es sentar las bases para elaborar la política nacional anticorrupción que evaluará y analizará el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

En congruencia con lo anterior, uno de los enfoques que se ha discutido en la literatura de políticas públicas en años recientes es el modelo de gobernanza, cuya esencia y punto focal es la participación ciudadana y otros sectores de la sociedad en la toma de decisiones (Closa Montero, 2003, p.488).

Bajo este contexto, Jaime Torres y Jairo Santander (2013) señalan que el gobierno no debe ser sólo un participante en el diseño de políticas públicas, sino también el eje rector que guiará el camino que deberá seguir la sociedad para participar en la elaboración de las políticas públicas. Estos autores definen gobernanza como “una construcción social donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos”. (p.14). De esta manera, es como se incluye a la sociedad como una condición primordial en el proceso de diseño de las políticas públicas para la consecución de los éxitos planteados.

La literatura académica de políticas públicas considera que, para la formulación de las políticas públicas debe existir una participación activa, tanto del gobernante -el gobierno-, como del gobernado -la ciudadanía- a lo largo de todo este proceso.

Como se ha señalado, una política pública tiene la finalidad de resolver un problema público y que éste sea de interés general, con la cual se mejore la condición de vida de un sector de la sociedad en un momento específico. Estos factores dependerán principalmente de un buen diagnóstico del problema, de un sólido diseño de la política y de su correcta implementación (Cejudo y Michel, 2014, p. 5), siempre procurando tener la capacidad de adaptar la política en caso de fallas o imprevistos que no se hayan contemplado en las fases previas.

El primer paso dentro del proceso de políticas públicas es la formación de la agenda, etapa que en la que “ciertos problemas o cuestiones llaman la atención seria o activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 2003, p. 77). Esta fase del proceso se puede entender como el por qué ciertos asuntos o temas se convierten en prioritarios y por qué es necesario implementar un plan de acción para enfrentarlo.

La formulación de la agenda termina en lo que se conoce como “agenda de gobierno” la cual, puede describirse como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o que han considerado, que tienen que actuar”. (Aguilar, 1993, p.29).

Una vez que un problema público entra en la agenda de gobierno, toca definirlo de manera específica, mediante la “descripción de una situación problemática, entendida como hechos vividos u observados por los actores sociales y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar” (Torres-Melo y Santander, 2013, p.97), lo que se conoce como la definición del problema.

Posterior a esta etapa, se debe pensar en el diseño de la política pública. Esta fase del ciclo, se concibe como la elaboración de una estrategia a seguir para enfrentar un problema público determinado, entendiendo estrategia como el “conjunto de instrumentos integrados de manera coherente. En suma, lo que se trata de establecer es una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables dadas las condiciones del entorno” (Arellano y Blanco, 2013, p. 46).

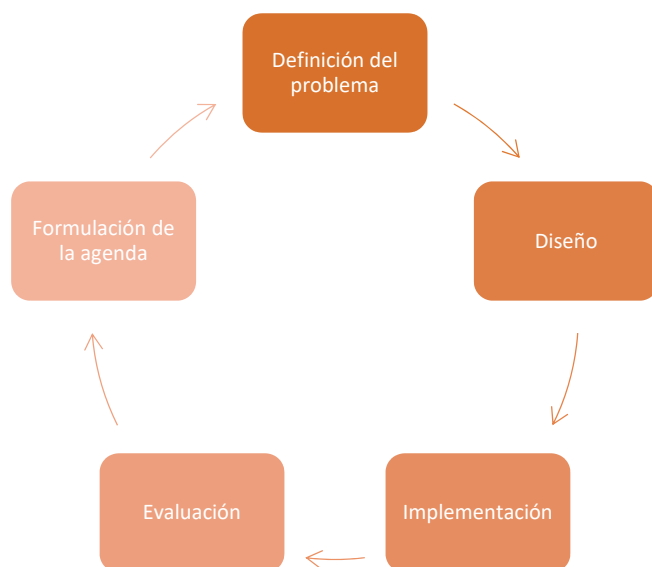
Ahora bien, concluida la etapa del diseño de política pública, se debe dar paso a la fase de Implementación. Vale la pena decir en este punto, que todos los periodos están relacionados entre sí y, en consecuencia, si uno es deficiente en su elaboración, los resultados no serán los deseados, por ejemplo, si la fase del diseño de la política es incorrecta o no va de acuerdo a las necesidades de su población, las consecuencias serán las no esperadas (Arellano y Blanco, 2013, p. 50).

La implementación según Pressman y Wildavsky (1984) se define como “el proceso de interacción entre la configuración de objetivos y las acciones para alcanzarlos”. Por su parte, Meny y Thoenig (1992) señalan que la implementación es “aplicar un programa de acción a un problema planteado” (Olavarria, 2007, p.78) Dicho esto, podemos considerar que en esta fase deberán involucrarse los actores clave del proceso de una política pública de una manera más activa, pasar de lo escrito a lo práctico y materializar las ideas y planes previamente establecidos.

Siguiendo la literatura académica, se argumenta que parte del éxito de una política pública depende de la calidad de su implementación y su ejecución, lo que representa que “depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente” (Stein y Tomassi, 2006, p. 397).

La última fase, según el ciclo de políticas públicas que plantean David Arellano y Felipe Blanco es la etapa de evaluación (Arellano y Blanco, 2013, p. 40). Dicha fase sirve para conocer los resultados de la política pública y validar las fases anteriores del proceso, así como reflejar las fases de interacción entre el Estado y los ciudadanos (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 139). Existe una gran cantidad de literatura al respecto de la evaluación. En México, por ejemplo, Claudia Maldonado y Gabriela Pérez han impulsado la importancia de esta etapa de las políticas como parte medular del proceso (Maldonado y Pérez, 2016).

Figura 3. Ciclo de políticas públicas



Fuente: elaboración propia

En este sentido, se considera a la evaluación como “un método sistemático cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada”. (Cardozo, 2006, p. 43). En esta etapa, se puede decir que se encontrarán las debilidades del programa para generar propuestas que permitan el perfeccionamiento de la política y así mejorar los resultados. En suma, la evaluación pretende aumentar la objetividad y generar información en torno a si se debe modificar o debe continuar una intervención gubernamental.

Tomando en consideración que una política pública se encuentra encaminada a resolver un problema público mediante la intervención del Estado, es necesario

comprender lo que significa un problema público, al respecto, uno de los enfoques de la literatura señala que éste debe contener estos elementos:

- Mostrar carencias objetivas en la sociedad.
- Que actores con poder califiquen esa carencia como problema público.

Las carencias de la población pueden documentarse mediante estudios y diagnósticos que ofrezcan evidencia de que ciertos sectores de la sociedad tienen efectos negativos en el bienestar, en el desarrollo, entre otros aspectos. Dichas carencias se elevarán a categoría de problema público cuando los actores con poder identifiquen como tal dicha situación (Olavarría, 2007, p.10).

Con esta mirada panorámica sobre las implicaciones que tiene el proceso de políticas públicas, el siguiente apartado tiene la finalidad de delimitar el problema de la corrupción en México y conocer las principales causales que dan origen a este fenómeno.

1.3 Análisis de la corrupción en México

La debilidad institucional es un elemento imprescindible a tomar en cuenta cuando se habla de causas de la corrupción. Este concepto se entiende como la poca capacidad que tienen las instituciones públicas para resolver de manera adecuada los problemas que demanda la sociedad y que se traduce en el incumplimiento de sus objetivos planteados en los planes sectoriales y nacionales.

Lo anterior, se convierte en un espacio para que la corrupción pueda desarrollarse y convertirse en una constante. Por ejemplo, cuanto más débil sea el Estado, más erosionadas y deslegitimadas serán sus instituciones y, en consecuencia, habrá más incentivos para que los actos de corrupción surjan (Sampó, 2004, p. 5).

La excesiva burocracia que existe al interior de las instituciones públicas es otro de los factores clave referidos en la literatura para que la corrupción aparezca, ya que, al no existir estrategias de simplificación administrativa se abre la posibilidad para que los actos de corrupción ocurran cotidianamente.

Si bien es cierto que la burocracia es un modelo en el que interactúan distintas organizaciones, según Max Weber (1977), esta debe ser un medio para alcanzar determinados fines, a través de procedimientos accesibles.

Una de las alternativas que distintos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han promovido para simplificar los procesos administrativos es la mejora regulatoria (World Bank, 2017) que “consiste en generar normas claras, de trámites y servicios, así como instituciones eficaces” (véase Cofemer).

Por otro lado, en la literatura académica sobre corrupción también se menciona que la profesionalización de los servidores públicos puede ser una herramienta para fortalecer a las instituciones del Estado. Esto permite abrir la reflexión respecto a los esfuerzos que se han hecho hasta ahora por contar con cuerpos burocráticos eficientes y capaces. Adicionalmente, si se cuenta con reglas claras sobre los procesos de contratación, promoción y separación en la administración pública, así

como una formación integral de las y los servidores públicos, se podría pensar en disminuir la corrupción burocrática.

Para que una burocracia cumpla con sus objetivos y metas planteadas necesita de constante capacitación, que pretendería detectar aquellas áreas de oportunidad para que un servidor público pueda desenvolverse dentro de la administración pública con las capacidades suficientes que demanda su puesto.

El objetivo de la profesionalización, en términos académicos, es “mejorar la administración pública, para la toma de decisiones y responder a las situaciones sociales” (Mejía, 2001, p. 99-100).

Otro tema relevante en las discusiones es la discrecionalidad administrativa, que se entienden en la literatura académica como “aquello que no está sometido a reglas, sino que depende del criterio de una persona o autoridad dada” (Navarro, 2013 p. 2). En este punto debe quedar claro la diferencia entre discrecionalidad administrativa y arbitrariedad, ya que la primera se refiere al margen de obrar de manera libre a discreción, lo cual está permitido y busca responder a las necesidades del Ejecutivo. Mientras que la arbitrariedad es la aplicación de la facultad discrecional de manera excesiva, esto es, sin un mecanismo que haga pública la razón del acto de arbitrariedad (Alemán, 1997, p.112-117).

Dicho lo anterior, se puede concluir que el término correcto de discrecionalidad excesiva es arbitrariedad, toda vez que, el acto arbitrario tiende a generar hechos de corrupción dentro de la administración pública. Uno de los mecanismos para combatir la arbitrariedad es la ejecución de un medio de control interno eficiente que prevenga estos actos al interior de las instituciones públicas.

En relación al párrafo anterior, el control interno se puede entender como el “proceso efectuado por determinados servidores públicos de una institución, para proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos institucionales, la salvaguarda de los recursos públicos y prevenir la corrupción” (Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública, 2014, p.9).

En la literatura de corrupción se ha hecho especial énfasis, al menos en los últimos años, en los procedimientos que permitan la vigilancia de los recursos públicos y en la toma de decisiones de los servidores públicos. Dentro de esta discusión surgen dos enfoques relevantes y al mismo tiempo conceptos amplios: la rendición de cuentas y la transparencia. Específicamente la rendición de cuentas se entiende como “la obligación de todos los servidores públicos de explicar y justificar sus actos al público” (Ugalde, 2002, p.12).

La falta de rendición de cuentas puede producir otro factor detonante de la corrupción, que es la impunidad. La cual puede ser vista al mismo tiempo como una consecuencia de la corrupción. Lo que la literatura señala sobre la impunidad es que este concepto se utiliza como referencia a la falta de castigo por la violación de los bienes jurídicos tutelados o, simplemente por la ausencia de justicia (Escobedo, 2013, p.9).

En este sentido, en el proceso de elaboración de una política pública que tenga como finalidad atender el problema de la corrupción, es necesario establecer mecanismos efectivos para erradicar la impunidad, como recomiendan varios organismos internacionales como la CIDH, que argumenta que combatir la impunidad “es una obligación imperiosa con el fin de alcanzar el acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017).

Respecto a la transparencia, la literatura académica la considera como un concepto relacionado con “la posibilidad de que la información de un gobierno u organización, pueda ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella” (Perramón, 2013. p.12). Es así, que mecanismos eficaces de transparencia en la administración pública podrían fortalecer las acciones de combate a la corrupción.

En este punto, vale la pena decir, que combate a la corrupción no es lo mismo que transparencia. Por tal razón, es trascendental que no se vea a la transparencia únicamente como una política o un mecanismo de combate a la corrupción, sino también como una forma de gobernar y de gestionar al Estado. Y, al mismo tiempo, una expresión de una cultura democrática moderna en la que los ciudadanos utilicen este derecho para ejercer otros (De la Fuente, 2013, p.14).

Otra perspectiva para entender a la corrupción es la normalización de ésta misma. Algo que en el primer apartado de este documento ya se ha mencionado y discutido ampliamente. Esto se refiere, de una manera general, a dejar de concebir a la corrupción como una conducta socialmente aceptada y cotidiana. En este sentido, en esta revisión se considera que la normalización ocurre, entre otras cosas, por una sociedad con principios de integridad no fortalecidos.

A nivel internacional, organismos como la OCDE se han encargado de promover reportes y programas de integridad. El más reciente, para el caso mexicano, se publicó en 2017 como una serie de recomendaciones en el que se impulsan mecanismos para el fortalecimiento de la integridad, con el propósito de prevenir y frenar la corrupción, sobre todo en el sector público (OCDE, 2017, p. 8).

Dentro de la normalización de la corrupción, también se debe analizar, como una causal de este fenómeno, el costo de oportunidad que representa cometer un acto de corrupción. Hasta hace cuatro décadas, la teoría racional del crimen de Gary Becker (1968) era un referente para analizar actos indebidos, pues se argumentaba que, si el beneficio era más alto que el costo o el castigo de cometer un acto ilegal, entonces se determinaba que la decisión era correcta en términos de costo-beneficio; sin embargo, esto ha cambiado y como señala Arellano (2016), la corrupción no se trata solamente de una conducta individual sino una actividad social, en la que participa una red y una estructura social.

III. Diagnóstico

El desarrollo de toda política pública requiere de un robusto diagnóstico que identifique puntualmente las causas del problema público. Por ello, el presente diagnóstico busca centrar a la corrupción como un problema público desde sus dimensiones hasta sus causas, para ello, la siguiente sección diagnóstica: 1) los esfuerzos institucionales y el combate a la corrupción en México; y, 2) las causas de la corrupción

1. Esfuerzos institucionales en el combate a la corrupción en México

1.1 Antecedentes del Sistema Nacional Anticorrupción; hacia su comprensión metodológica de acuerdo a su diseño Constitucional y la tradición histórica del Estado mexicano en el combate a la corrupción.

1.1.1 Pacto por México

El 2 de diciembre de 2012 se firmó el “Pacto por México”, el cual constituyó un acuerdo entre el Presidente de la República y las principales fuerzas políticas del país a efecto de establecer consensos para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social en México. En este sentido, dicho Pacto, se erigió como el instrumento político en virtud del cual se fijó la agenda de reformas estructurales que se promovieron en la primera mitad de este sexenio.

El Gobierno de transición de este sexenio, recibió cooperación internacional por parte de la OCDE para ayudar a México en el diseño y puesta en marcha de estas reformas estructurales a través del documento *Getting It Right*. Este documento constituye una de las herramientas más completas que ha diseñado la OCDE para ayudar a los países que inician una nueva administración. En la versión para México, se concentró en el conocimiento multidisciplinario con el que cuenta la OCDE sobre México, enriquecido con la experiencia internacional y con la comparación basada en mejores prácticas, identificándose las fortalezas y debilidades de la economía mexicana, a fin de apoyar el diseño, la promoción y la implementación de las políticas públicas clave para un mejor desempeño económico

En el Pacto por México se plantearon tres Ejes rectores, cinco Acuerdos y noventa y cinco compromisos de los cuales se dedujeron las distintas reformas constitucionales y legislativas que hoy delinear un nuevo andamiaje jurídico en nuestro país. Entre estos, se encontraba el Acuerdo 4 para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción cuyo cumplimiento derivó en la reforma constitucional en materia de transparencia del 7 de febrero de 2014, y la posterior reforma constitucional en materia anticorrupción del 27 de mayo de 2015.

Específicamente, en lo que atañe a la Reforma Constitucional en materia Anticorrupción, el compromiso 85 del Pacto por México, contemplaba la creación de un Sistema Nacional contra la Corrupción que, mediante una reforma constitucional, estableciera una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción.

1.1.2 Iniciativas y reformas para crear el Sistema Nacional Anticorrupción

Ahora bien, la iniciativa de crear una Comisión Nacional Anticorrupción, había sido ya presentada por el equipo de transición del actual titular del Ejecutivo Federal, y fue seguida de diversas iniciativas de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido del Trabajo y del Partido de la Revolución Democrática, al igual que se remitieron diversas observaciones escritas por parte de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), así como otras organizaciones de la sociedad civil.

Con motivo de la iniciativa de crear esta Comisión Nacional Anticorrupción, en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de enero de 2013, se habían reformado los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de desaparecer y transferir las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, dicha reforma preveía en su artículo Segundo Transitorio, que tales modificaciones entrarían en vigor una vez que entrara en funciones el órgano constitucional autónomo que se proponía crear en materia anticorrupción. De esta manera, con una de las primeras reformas del presente sexenio se anunciaba no solo la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, sino que el diseño que seguiría el órgano previsto en el compromiso 85 del pacto por México, sería el de un órgano constitucional autónomo. No obstante, con la Reforma Constitucional de 27 de mayo de 2015, este diseño sería abandonado, en parte porque la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción trascendería los esfuerzos de un solo órgano, consolidando un verdadero esquema de coordinación institucional, participación ciudadana y de federación cooperativa para hacer frente a la corrupción.

1.1.3 Antecedentes sobre esfuerzos de combate a la corrupción creados de manera previa al Sistema Nacional Anticorrupción.

1.1.3.1 Evolución del Combate a la Corrupción de 1995-2018

i. 1995-2000

Desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1995-2000, se encuentra que el combate a la corrupción se insertó en la planeación para el desarrollo Nacional. Para ese entonces, el PND era un instrumento relativamente nuevo, pues en 1983 en el Gobierno de Miguel de la Madrid se había reformado el artículo 26 de la

Constitución con un paquete de reformas que incluía a los artículos, 25, 27 y 28 de la Constitución, a efecto de establecer una rectoría de la economía mixta y modificar el sistema de planeación con miras a promover su democratización. De lo anterior se deduce que el combate a la corrupción no tardó en incorporarse como una necesidad para el impulso de políticas públicas, metas, objetivos y líneas de acción en pro del desarrollo nacional.

De esta manera, en el PND 1995-2000 se señalaba que la corrupción era un motivo de desaliento colectivo y de encono social, por lo cual se proponía actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público.

Ahora bien, tal y como se expondrá en el capítulo relativo a los cambios normativos para el combate a la corrupción, en el sexenio 1995-2000, el Plan Nacional de Desarrollo direccionaba el combate a la corrupción bajo un enfoque de establecimiento de medidas dirigidas al fortalecimiento de la Administración Pública y el sistema de control disciplinario de los servidores públicos, así como reformas profundas hacía el órgano de control interno y externo del Servicio Público.

Así, en el PND 1995-2000 las acciones relacionadas con el combate a la corrupción (aunque no en todos los casos referidas expresamente como tales, pero que hoy se engloban como medidas omnicomprendivas para hacer frente a dicho fenómeno) se flanquearon desde dos metas nacionales tendentes al (1) fortalecimiento del Estado de Derecho (*Por un Estado De Derecho y un país de leyes*) y (2) al impulso reforzado de la democratización (*Desarrollo democrático*). Así, el PND establecía en ambos rubros, respectivamente:

- o **Objetivo 2.** *Por un Estado De Derecho y un país de leyes; Estrategia 2.3.4 Probidad y rendición de cuentas en el servicio público:*

*“En atención al urgente reclamo de la sociedad, es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. Esta lucha se llevará a cabo con la más enérgica voluntad política y con la participación de la sociedad. El primer aspecto de esta estrategia implica una **reforma profunda a los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública y la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción**”.*

Las acciones dirigidas al cumplimiento de este objetivo, tenían que ver con la reforma profunda del órgano fiscalizador de la cuenta pública (entonces Contaduría de Hacienda de la Cámara de Diputados) a efecto de, según el PND, *promover el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la*

Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los Poderes.

En todo caso, según el PND esa entidad debería estar dotada de las siguientes características:

- 1. Independencia respecto al ente fiscalizador, autonomía en el desempeño de su función y protección jurídica frente a eventuales interferencias.*
- 2. Sujeción del órgano a la Constitución y a la ley y no a orientaciones políticas o partidistas que condicionen o limiten el ejercicio de sus atribuciones.*
- 3. Oportunidad en su función fiscalizadora y atribuciones que faciliten y fortalezcan la contraloría o auditoría y el fincamiento de responsabilidades.*
- 4. Independencia, imparcialidad y prestigio profesional de sus integrantes; proceso transparente para la selección y designación de su titular e inamovilidad durante el término de su gestión.*
- 5. Capacidad técnica y un estricto código de comportamiento ético del personal al servicio del organismo.*
- 6. Autoridad para difundir a través de los medios los resultados de sus evaluaciones y auditorías.*

El cumplimiento de este apartado del PND culminó con la reforma constitucional de los artículos 73, 74, 77 y 78 de la Norma Fundamental, en virtud de los cuáles se creó la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, a la cual se le dio autonomía técnica y de gestión, así como se ampliaron sus facultades constitucionales para la revisión de la cuenta pública, abriendo paso al funcionamiento de lo que hoy conocemos como la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, durante 1995-2000 se impulsó la contraloría social para los programas sociales y para las transferencias de recursos de la federación a los Estados y Municipios bajo los ramos 25 (Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal), 26 (Solidaridad), 33 (Aportaciones Federales a Entidades y Municipios) y 12 (Salud). Específicamente, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo realizó un diagnóstico sobre el número de programas que no estaban siendo considerados en el control gubernamental. Entre estos se encontraban, además de los ramos previamente citados, el programa de becas de la Secretaría del Trabajo, así como los recursos que transfería la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

Además, se creó, al amparo del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, un Subprograma de Medición y Evaluación de la Gestión Pública; el Subprograma de Participación y Atención Ciudadana; el Subprograma de Descentralización y/o desconcentración de la Administración Pública, y el de Dignificación, profesionalización y ética del Servidor Público.

Para el Subprograma De Participación y Atención Ciudadana se establecieron tres líneas de acción relacionadas con la contraloría social orientadas a fortalecer las actividades que ya venían ejecutándose: *1) crear mecanismos transparentes de participación social en programas de gobierno... se deberán establecer y/o depurar los registros o padrones de beneficiarios y hacerlos públicos y mantenerlos actualizados con el propósito de garantizar su transparencia y equidad; 2) los criterios de elegibilidad de beneficiarios para integrar los padrones deberán ser clara y ampliamente difundidos para mayor legitimidad del procedimiento; 3) Se utilizarán buzones y otros dispositivos que faciliten la captación de sugerencias o de quejas sobre la aplicación y equidad de los criterios en que se fundamenten tales mecanismos.*

De la misma manera, en 1999 se reforma el artículo 115 constitucional a efecto de reconocer al municipio ya no como un ente de administración del orden estatal, sino como un orden de gobierno. Esta reforma, significó, más allá de la activación de otra estructura al aparato orgánico del Estado mexicano, el acercamiento del Estado a la ciudadanía desde sus puntos inmediatos de contacto. El inciso II del artículo 115 de la Constitución estableció que el municipio tenía facultades para asegurar la participación ciudadana y vecinal a través de los ayuntamientos.

Por su parte, en el orden estatal, (específicamente en el Distrito Federal y en Jalisco) ya se habían promulgado leyes que reconocían el derecho a la participación ciudadana, activando mecanismos de democracia directa como la consulta popular, la iniciativa popular y el plebiscito.

Paralelamente, el Presidente Ernesto Zedillo, había impulsado una opinión consultiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dotara de contenido el artículo 6 de la Constitución, lo cual derivó en una nueva comprensión del derecho al acceso a la información, con base en los cambios constitucionales que se habían hecho al artículo 6 en 1977, incluyendo la prerrogativa de que el Estado debía garantizar el acceso a la información.

En el mismo sentido, con el objeto de transparentar las acciones del gobierno, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo de la Administración Pública, refirió la importancia del uso de tecnologías de la información para tal efecto, específicamente mediante el sistema de “Compras Gubernamentales (Compranet)” que había sido creado por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997. En este sistema, se incorporó la información de las licitaciones de la Administración Pública Federal. Además, dicho sistema fue impulsado a nivel estatal y se crearon sistemas semejantes en los Órganos Estatales de Control (OEC), aunado a la implementación de mejoras en los Sistemas de Quejas Denuncias y Atención a la Ciudadanía y el Sistema de Atención Telefónica (Sactel) en los estados.

Al respecto, vale la pena destacar que el Sistema Automatizado de Quejas Denuncias y Atención a la Ciudadanía data de 1992, ya que había sido el primer

esfuerzo por automatizar el control de las peticiones que recibían las contralorías que dependían entonces de los titulares de las dependencias y entidades a las que estaban adscritas. Sin embargo, fue en 1996, bajo este esquema de descentralización de la Administración Pública que las contralorías pasaron a formar parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo de la Administración Pública, dándose un paso en 1997 al sistema descentralizado de Quejas y Denuncias, el cual facilitó la conformación de una base de datos nacional para las peticiones ciudadanas. Lo anterior, significó un cambio importante en el sistema de fincamiento de responsabilidades de los Servidores Públicos, pues la descentralización de las Contralorías de las dependencias responsables, implicó un cierto grado de independencia y autonomía para la imposición de sanciones.

- o **Objetivo 3.** Desarrollo democrático; Estrategia 3.9 reforma de gobierno y modernización de la administración pública, se señala que:

*“La administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una **administración pública accesible, moderna y eficiente** es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático. El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.*

*Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que **eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción**. Asimismo, se requiere **fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad**.*

En lo que atañe a esta meta, se flanquearon diversas acciones que serían implementadas para la modernización del servicio público. Entre éstas se encontraban las siguientes acciones, mismas que se sintetizan a continuación:

3.9.1 Promoción de la descentralización administrativa

Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía. [...]

[...] En respetuosa consulta y coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el Gobierno Federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo.

Adicionalmente, se buscará que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales; que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo, y que se reduzcan las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población. Es indispensable, asimismo, destinar el ahorro generado por la racionalización de estructuras y procesos, a mayores y mejores servicios para la población. [...]

3.9.2 Profesionalización de los servidores públicos

[...] La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo.

Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional. [...]

3.9.3 Sistemas de control y rendición de cuentas

Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica, y la credibilidad necesarias. Esto implicará una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública, y adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía.

Su labor no deberá limitarse a detectar y castigar a los eventuales infractores, sino que deberá coadyuvar a una administración honesta y eficiente de los recursos públicos, mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad, así como a través de la formulación de propuestas para solucionarlas.

Se perfeccionarán y ampliarán los procedimientos de contraloría social para extender los mecanismos de supervisión y vigilancia que ejerce la comunidad en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública, financiados con recursos federales. En este sentido, será importante aprender de los aciertos, subsanar deficiencias y aprovechar la capacidad administrativa desarrollada por los grupos de contraloría social del gasto federal en los estados y municipios.

3.9.4 Modernización de la gestión pública superar el funcionamiento organizativo altamente vertical que fragmenta la responsabilidad a lo largo de los procesos productivos y de servicio, y que repercute en la dispersión y evasión de responsabilidades.

Desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evalúen la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía.

3.9.5 Simplificación y adecuación del marco normativo actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y

propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público.

3.9.6 Responsabilidades de servidores públicos *modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.*

Con el cumplimiento de estas acciones, el 28 de diciembre de 1994 se promulgó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de modificar su artículo 37 y dar paso a la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo, el 12 de abril de 1995, se expidió su Reglamento Interior, promoviendo una nueva estructura orgánica. De esta manera, además de las tradicionales funciones de control y vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos, que habían sido asignadas desde su creación en 1982 durante el mandato de Miguel de la Madrid, se establecieron nuevas atribuciones relativas a la modernización y mejora de la función administrativa.

Además, como parte de las acciones implementadas, se aprobó el denominado Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP) el cuál abordaba un enfoque de combate a la corrupción basado entre otras acciones, en mejores formas de promoción y desarrollo de recursos humanos y habilidades de los servidores públicos. Se trataba, pues, de un programa que tendría por objeto eliminar la brecha entre la relación del salario y las plazas de los servidores públicos, por lo cual se incorporó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cumplimiento de este programa.

El objetivo principal de esta coordinación entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sería que la primera realizaría una propuesta de servicio profesional de carrera para que la Secretaría de la Contraloría la revisara y la propusiera al Ejecutivo Federal para su aprobación. Sin embargo, el referido proyecto de ley no fue aprobado durante ese sexenio, y fue hasta el Gobierno de Vicente Fox Quesada que se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En lo que respecta a la regulación de la función administrativa en procedimientos de compras públicas, se enviaron al Poder Legislativo las iniciativas de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, las cuales contenían disposiciones que hacían referencia a las responsabilidades en materia de adquisición, arrendamientos, servicios y obra pública. Lo anterior, robustecía el marco normativo y garantizaba que los recursos en áreas susceptibles a posibles actos de corrupción se erogaran con mayor transparencia. Las leyes antes señaladas, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y entraron en vigor el 4 de marzo de ese año.

ii. 2000-2006

Durante el mandato de Vicente Fox Quesada, el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 amplió los esfuerzos por combatir la corrupción. En dicho PND se retomó la necesidad de fortalecer al Estado de derecho, combatir los niveles de corrupción en México y dar absoluta transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública Federal.

EL PND 2000-2006¹, planteó promover en todas las dependencias y entidades descentralizadas prácticas eficientes en el uso de recursos, además de transparentar las funciones de dichas dependencias, y así eliminar a la corrupción, con el fin de seguir una política de buen gobierno. De esta forma, el PND estableció una serie de objetivos y estrategias que abarcaban ámbitos del desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y un enfoque de orden y respeto. Éste último buscaba defender la soberanía y la seguridad nacional, además de contribuir a que las relaciones políticas ocurriesen dentro de un marco de gobernabilidad democrática, a través de la construcción de una relación de colaboración entre los poderes de la Unión. Así, se señaló que era necesario abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y brindar una procuración de justicia adecuada.

En dicho PND, se pueden identificar diversos párrafos donde el tema de la corrupción es recurrente. Por ejemplo, se señala que *“Nadie puede decirse satisfecho mientras existan millones de familias viviendo en la miseria. No podemos sentirnos satisfechos mientras sigamos ocupando los primeros lugares del mundo en corrupción e impunidad”*. Es así como uno de los grandes intereses de esa administración fue combatir a la corrupción, y para tal fin se planteaban una serie de objetivos rectores y estrategias en ese sentido.

El Gobierno asumió diferentes objetivos rectores en el área del orden y el respeto, específicamente, el objetivo rector número 6. *Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal*, aborda el combate a la corrupción. Las estrategias que conformaron ese objetivo fueron: a) *Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública*; b) *Controlar y detectar prácticas de corrupción*; c) *Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad*; d) *Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad*; y e) *Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal*.

A su vez, el objetivo rector 7. *Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana*, establecía una estrategia referente al combate a la corrupción, específicamente en la estrategia c) *Combatir la corrupción, depurar y dignificar los*

¹ Ver: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/89909/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>

cuerpos policiales. Finalmente, el PND 2001-2006 contemplaba la creación de un programa especial para el combate a la corrupción.

Las principales metas logradas referentes al combate a la corrupción fueron dos. Por un lado, lograr la aprobación de una nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para prevenir conductas ilícitas de servidores públicos, dotar a la autoridad de mayores elementos que le permitieran aplicar con eficiencia las medidas correctivas de conductas irregulares a fin de evitar la impunidad y garantizar la impartición de justicia administrativa. Por otro lado, el de diseñar y aprobar una Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia de la Gestión Pública.

La primera de estas leyes fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, con el principal objetivo de reglamentar a los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; establecer obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; especificar las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones; y llevar el registro patrimonial de los servidores públicos². Con la expedición de esta Ley quedó cubierta una de las metas más ambiciosa de la administración de Vicente Fox.

Respecto a la segunda de estas leyes, el 11 de junio de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicha ley tuvo como principal objetivo garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal, así como cualquier otra entidad federal. Como objetivos específicos de la ley se planteaban promover la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de dichos sujetos; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos; así como mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos³.

De forma paralela, fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. La creación de este instituto obedecía al interés de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver la negativa a las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal⁴.

Otro logro que cabe mencionar en el marco del PND de dicho sexenio fue el proyecto de ley, en 2002, que buscaba establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del servicio profesional de carrera en la Administración

² Ver: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo5.pdf

³ Ver http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_mexIII.pdf

⁴ Ver http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_mexIII.pdf

Pública Federal. Además, se realizó el programa piloto "Quejas y denuncias de Servidores Públicos", con la finalidad de atender y dar resolución satisfactoria a quejas y denuncias por parte del público en general.

También se ejecutaron otras iniciativas que ayudaron al cumplimiento de los objetivos del PND referentes al combate a la corrupción, como la puesta en marcha del programa "Empresa Transparente" que promovía y difundía información sobre el combate a la corrupción en medios de comunicación. Adicionalmente, se celebran diálogos especializados sobre el tema y se ejecutaron campañas masivas para combatir la corrupción bajo el lema "Va no más mordidas" (Organización de los Estados Americanos, 2009).

Cabe mencionar que, desde el sexenio de Vicente Fox, las Tecnologías de la Información (TICs) comenzaron a ser útiles para el combate a la corrupción. Fue así que se crearon diversas plataformas, como el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana, para controlar, dar seguimiento y evaluar el desahogo de las peticiones ciudadanas; el Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales "TRAMITANET", para realizar y gestionar diversos trámites oficiales vía electrónica, solicitar distintos servicios públicos y presentar quejas y denuncias; y el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales "COMPRANET", para realizar licitaciones automatizadas y posibilitar a proveedores y contratistas presentar en forma electrónica sus propuestas y dar seguimiento a todos los actos de contratación (Organización de los Estados Americanos, 2009)⁵.

Por otro lado, a través del Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002⁶, se aprobó la creación del programa sectorial denominado *Programa Nacional de Combate contra la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006*, con la finalidad de organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas; mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas; y propiciar la participación activa de la población (SECODAM, 2001).

Al respecto, el programa quedó agrupado en cinco objetivos estratégicos: 1) *Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública*; 2) *Controlar y detectar prácticas de corrupción*; 3) *Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad*; 4) *Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad*; y 5) *Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal*.

iii. 2007-20013

⁵ http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_mexIII.pdf

⁶ http://20062012.funcionpublica.gob.mx/web/programaanticorrupcion/web/doctos/pnrctcc/2012/progr_amas/2001-2006/10_2001_2006_combate_corrupcion_fomento_transparencia_des_admvo.pdf

Durante la administración de Felipe Calderón, el combate a la corrupción nuevamente quedó plasmado en el instrumento rector de la política nacional del periodo, es decir, el PND 2007-2012. Dentro de éste, se subrayaba la necesidad de impulsar la consolidación de una administración ética y eficaz; transparente y responsable; que rindiera cuentas; que combatiera y castigara la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad; y que continuara abriendo espacios a la participación ciudadana y al escrutinio social.

Los objetivos y estrategias donde se incorporaron acciones sobre el tema fueron los siguientes⁷:

- OBJETIVO 1. Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.
 - o ESTRATEGIA 2.2. Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas.
- OBJETIVO 4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.
 - o ESTRATEGIA 4.4. Promover la implementación gradual de juicios orales.
- OBJETIVO 6. Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.
 - o ESTRATEGIA 6.2. Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social.
- OBJETIVO 8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.
 - o ESTRATEGIA 8.4. Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.
- OBJETIVO 9. Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.
 - o ESTRATEGIA 9.2. Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.
- OBJETIVO 10. Combatir a la corrupción de forma frontal.
 - o ESTRATEGIA 10.1. Promover una cultura anti-corrupción,
 - o 10.2 Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social,
 - o 10.3 Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad,

⁷ Para conocer a detalle los logros de cada objetivo, revisar del Primer al Sexto Informe de la administración del Presidente de Felipe Calderón, disponibles en:
<http://calderon.presidencia.gob.mx/multimedia/biblioteca-digital/informes-de-gobierno/>

- o 10.4 Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público,
- o 10.5 Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción, y
- o 10.6 Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.

Adicionalmente, uno de los principales logros con respecto a la armonización legislativa durante el periodo, fue la aprobación y publicación el 11 de junio de 2012, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, la cual buscaba establecer procedimientos y sanciones ejemplares a proveedores y contratistas del Gobierno Federal, de los poderes y órganos constitucionales que participaran en actos de corrupción. Además, el Gobierno Federal impulsó la reforma constitucional en materia de acceso a la información, con la intención de proteger el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos en los tres poderes públicos y órdenes de gobierno (Informe de Gobierno 2012)⁸.

Por otro lado, el 6 de marzo de 2012, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones* (Lineamientos de Ética e Integridad).

De igual forma, el 30 de junio de 2011, en la XXX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad, se aprobó el *Programa Nacional para Prevenir, Perseguir y Sancionar el Delito de Secuestro*, el cual buscaba dotar a las procuradurías y fiscalías del país de mejores herramientas para combatir con mayor contundencia este delito. Dicho programa comprendía acciones en los ámbitos jurídicos, sociales y de justicia, y se articulaba en objetivos y estrategias basadas en torno a siete ejes, entre los que destacaba *combatir a la corrupción y la impunidad en las instancias encargadas de la procuración de justicia y la seguridad pública*.

Es importante recalcar la gran participación que México tuvo durante ese sexenio con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de Estados Americanos (OEA). En dicho periodo, México fue evaluado en el marco de la tercera fase de la aplicación de la Convención Anti-Cohecho de la OCDE por parte de España y Eslovenia. De igual forma, nuestro país fue evaluado en el marco de la Cuarta Ronda de Evaluación del Comité de Expertos del MESICIC, en donde dicho comité acordó como tema de análisis el estudio integral de los órganos de control superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas de corrupción (Informe de Gobierno

⁸ Ver:

http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexta/pdf/RESUMEN_EJECUTIVO/Resumen_Ejecutivo_Sexto_Informe.pdf

2012: 58). Adicionalmente, el gobierno mexicano participó en diversas reuniones en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Por otro lado, es durante este periodo que México entra a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). El 20 de septiembre de 2011, el Presidente de la República se adhirió formalmente a la AGA al presentar el plan de acción que la APF se comprometió a cumplir en el transcurso de un año. Dicho plan privilegió las políticas transversales y se trabajó en cuatro de los retos establecidos por el Comité de Gobierno de la Alianza (Informe de Gobierno 2012: 58).

Entre los compromisos asumidos se encontraban: a) La evaluación y mejora de 300 trámites de alto impacto y el desarrollo del portal gob.mx. para convertirlo en una herramienta interactiva de intercambio de información y realización de trámites personalizada entre el gobierno y el ciudadano; b) promover el uso de bases de datos abiertas; c) consolidar la política de publicación de información socialmente útil, particularmente, fortaleciendo los temas de transparencia presupuestaria, telecomunicaciones, educación e hidrocarburos; d) desarrollar un Sistema Nacional de Fiscalización; y e) consolidar el nuevo sistema de contrataciones públicas (Informe de Gobierno 2012: 58).

Por otra parte, el presidente Felipe Calderón, continuó dando impulso al *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, publicado el 11 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación. Dicho programa se estructuró a partir de seis objetivos estratégicos: 1) *Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas*; 2) *Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones*; 3) *Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública*; 4) *Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y la legalidad*; 5) *Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal*; y 6) *Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales*.

iv. 2013-2018

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El esfuerzo más importante en el combate a la corrupción se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), documento rector de la actual administración del gobierno federal que establece los programas y el presupuesto que se va a utilizar en esta gestión para el desarrollo del país. En éste se incluye el combate a la corrupción como parte de uno de los objetivos para contribuir a la meta nacional de México en Paz. Específicamente, en el Objetivo 1.4. *Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente*, se plantea la

estrategia 1.4.3. *Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana.*

El Plan Nacional de Desarrollo viene acompañado de una estrategia, así como de una serie de líneas de acción, las cuales se refieren al Sistema Nacional Anticorrupción:

- Promover la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos.
- Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento de los compromisos internacionales firmados por México⁹.

Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018

Existen también programas nacionales que establecen al menos una acción en materia de combate a la corrupción puesto que se reconoce que es un problema que afecta desde distintos ámbitos. El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, se suma a la responsabilidad de hacer frente a la corrupción de manera preventiva a través de la estrategia 2.1.1.4. que se enfoca en generar información e inteligencia especializada para identificar y evaluar integralmente todos los aspectos que contribuyen a la generación de corrupción, impunidad y violencia (DOF, 30/04/2014). Asimismo, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 afirma que la corrupción es un problema que desmotiva la denuncia de violaciones a los derechos humanos ante las autoridades, por lo que establece como estrategia trabajar para asegurar el enfoque de derechos humanos en la gestión de la Administración Pública Federal a través de institucionalizar este enfoque en los programas para la violencia, la corrupción, la pobreza, el hambre y la desigualdad (DOF, 30/04/2014).

Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018

Por su parte, el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, de la Procuraduría General de la República, explícitamente se alinea a los esfuerzos establecidos en el PND para combatir la corrupción, aunque, además, cuenta con la estrategia específica para combatir la corrupción y transparentar la actuación del personal sustantivo ante la ciudadanía (DOF, 16/12/2013). También el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 adopta acciones establecidas en el PND

⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

para combatir la corrupción, ya que reconoce que la corrupción en las instituciones de seguridad pública es resultado de los bajos salarios y la poca profesionalización de los elementos policiales (DOF, 16/12/2013).

Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018

El Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, se suma a los esfuerzos en combate a la corrupción sobre todo en las corporaciones policiales y en la atención de denuncias ciudadanas mediante el fortalecimiento de la vinculación de las instituciones de seguridad y justicia con la ciudadanía y fortaleciendo el sentido de pertenencia de los servidores públicos (DOF, 12/12/2013). El Programa Especial de Migración 2014-2018 reconoce que la corrupción es un problema en la medida que las personas migrantes que ingresan a territorio nacional en condición migratoria irregular están expuestas a su práctica, así como la de actos delictivos por parte de autoridades y organizaciones criminales. De esta manera, se establece la estrategia 5.4 para fortalecer las capacidades institucionales para la denuncia, investigación y sanción de prácticas de corrupción en materia migratoria, específicamente mediante el desarrollo de acciones para identificar prácticas de corrupción y desviación de la norma (DOF, 30/04/2014).

Figura 4. Instrumentos institucionales de la Administración Pública Federal que contienen disposiciones sobre el combate a la corrupción



Fuente: elaboración propia

Órganos Constitucionales Autónomos

Los Órganos Constitucionales Autónomos también se han percatado de que la corrupción es un problema grave en el país por lo que han tomado medidas al respecto. El Instituto Nacional Electoral, en su Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA 2017-2023), planea colaborar en el combate a la corrupción mediante la difusión de herramientas de participación ciudadana (denuncias, testigos protegidos, entre otras) para que, en el marco de las recientes reformas en la materia, las y los ciudadanos conozcan y utilicen estos nuevos mecanismos susceptibles de observar y mejorar la responsabilidad pública de los funcionarios (ENCCÍVICA 2017-2023). En el mismo sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se enfocó en generar un estudio sobre el efecto de la corrupción en el ejercicio pleno de los derechos humanos y hace una propuesta sobre los aspectos base para generar la Política Nacional Anticorrupción.

1.1.3.2 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción

Previo a la reforma de mayo de 2015 existían pocos antecedentes sobre los esfuerzos del Gobierno Federal por crear un organismo de coordinación a nivel nacional para hacer frente a la corrupción. En el sexenio de Vicente Fox Quesada, se había creado la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (Comisión Intersecretarial), cuyo objeto era coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en la Administración Pública Federal.

Las instituciones que formaban parte de la Comisión Intersecretarial, se denominaron “Grupo de Arranque (G-33)”, compuesto por dependencias de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República. Asimismo, en las dependencias referidas se designaron grupos de enlace, mismos que definieron los Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción 2001 (POTCC), mismos que constituían programas anticorrupción específicos en cada institución. La principal responsabilidad de los grupos de enlace recaía en el compromiso al más alto nivel para el cumplimiento de las estrategias establecidas para cada dependencia.

Los principales objetivos de la Comisión Intersecretarial fueron¹⁰:

- I. Establecer lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la Administración Pública Federal para prevenir la corrupción;*
- II. Analizar y promover reformas para armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas y oportunas ante las desviaciones y mal desempeño de los servidores públicos;*
- III. Crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y los servidores públicos, y*

¹⁰ Artículo Segundo del Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente.

IV. *Facilitar los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía, en todos los ámbitos de la función pública*

El 30 de abril de 2001, el pleno de la Comisión, tomando como base el Plan Nacional de Desarrollo, aprobó el “Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción” (PNTCC), cuyos propósitos eran: (a) *impulsar acciones dirigidas a prevenir la corrupción mediante la mejora de los procesos y servicios públicos*, (b) *implantar controles en áreas susceptibles de corrupción de la Administración Pública Federal*, (c) *investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño*, (d) *ejercitar acciones persecutorias y aplicar las sanciones que correspondan a conductas indebidas*, (e) *promover la mejor calidad en la atención a la ciudadanía y generar acuerdos con la sociedad*, y (f) *dar transparencia a la gestión pública*.

Las estrategias implementadas en ese entonces por el PNTCC, se convirtieron en los principales objetivos del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006* (PNCTDA) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002, lo que fortaleció los objetivos y líneas estratégicas del Programa dirigido por dicha Comisión.

En las sesiones de la Comisión Intersecretarial, se convinieron diversos acuerdos que han mejorado el actuar institucional hasta la actualidad. Dichos acuerdos tuvieron como fin que las dependencias y entidades del G-33: (i) *implanten la estrategia de usuario simulado como parte de sus acciones*, (ii) *realicen licitaciones abiertas en las que se invite a cámaras, colegios, asociaciones y ONG's*, (iii) *realicen licitaciones por vía electrónica*, (iv) *pongan la información de sus adquisiciones en el sistema Compranet*, (v) *sean evaluadas a partir de sus avances y compromisos mostrados en sus programas operativos*, (vi) *fuera evaluada a través de un proceso colegiado junto con los comisionados de la Presidencia de la República*, (vii) *difundan anticipadamente a través de sus páginas de Internet los criterios de información de su gestión considerados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, (viii) *lleven a cabo un programa de desregulación interna*, (ix) *elaboren su Código de Conducta y pongan en marcha un Programa de Reconocimiento en Integridad*, e *implanten acciones orientadas a fortalecer los rubros de capacitación en valores, mecanismos rigurosos de selección de personal, batería de valores en selección, y revisión de sueldos y salarios en áreas críticas*, y (x) *promuevan la participación externa en la elaboración y/o revisión de bases previas de licitación y la difusión de las mismas en Internet*¹¹.

Dicha Comisión fue abrogada en 2011, por haberse considerado que las tareas asignadas a esta Comisión ya se encontraban atribuidas al Instituto Federal de

¹¹ Documento elaborado por el C.P. Francisco J. Barrio Terrazas (en ese entonces, Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal) “AVANCES EN LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”

Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Secretaría de la Función Pública respectivamente.

1.1.3.3 Comisiones Anticorrupción en el Congreso de la Unión

Los primeros antecedentes de esfuerzos por crear agrupaciones parlamentarias para combatir la corrupción en el Congreso de la Unión tienen origen durante la LIX Legislatura, cuando fueron creadas las primeras comisiones o grupos de trabajo en la materia en ambas Cámaras del Congreso.

En el caso de la Cámara de Diputados, el 29 de abril de 2004, se aprobó la creación de la comisión especial encargada de darle seguimiento a los hechos de corrupción e involucramiento de funcionarios públicos del estado de Morelos con el narcotráfico. Más adelante, el 7 de septiembre de 2005, se aprobó la integración de un grupo de trabajo denominado *Capítulo mexicano de parlamentarios latinoamericanos contra la corrupción*, con el objeto de estudiar e impulsar propuestas legislativas dirigidas al combate de todas las formas de corrupción. Ya como parte de la LXI Legislatura, el 5 de octubre de 2010, se creó el grupo de trabajo encargado de investigar denuncias de corrupción sobre la CFE¹².

Finalmente, el 16 de octubre de 2012, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo parlamentario respecto a la integración de las comisiones ordinarias de la LXII Legislatura, en donde la Comisión de Función Pública se transformó en la Comisión de Transparencia y Anticorrupción. Esta comisión surgió con la finalidad de contribuir activamente en la expedición y homologación del marco legal correspondiente a la Cámara de Diputados, referente a la prevención y combate a la corrupción en los diferentes niveles y ámbitos de gobierno, así como sus controles transversales mediante el efectivo acceso a la información pública, la transparencia proactiva y la rendición de cuentas¹³.

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, el 1º de abril de 2004, durante la LIX Legislatura se aprobó la creación de una comisión especial para el estudio de los sistemas de control de la administración pública y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión, así como para reunir la información de los trabajos relacionados con el combate a la corrupción. Más adelante, el 17 de noviembre de 2005, se aprobó la integración del grupo de trabajo *Capítulo mexicano de parlamentarios latinoamericanos contra la corrupción*, del mismo modo que se hizo en la Cámara de Diputados¹⁴.

¹² Sistema de Información Legislativa

¹³ Cámara de Diputados

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Transparencia-y-Anticorrupcion/Informes-Semestrales>

¹⁴ Sistema de Información Legislativa

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=e81c3eef3cc5b9fab7242bc37ad25dce&Reg=46&Serial=dd09a98dc3e8748f246270da02cf932e&Origen=BB&Paginas=15&Orden=41#7>

Finalmente, el 27 de septiembre de 2012, la Cámara de Senadores aprobó el acuerdo parlamentario respecto a la integración de las comisiones ordinarias de la LXII Legislatura, en donde la Comisión de Participación Ciudadana pasó a ser la Comisión Anticorrupción y de Participación Ciudadana, con el objetivo de instituir un Programa Anual de Trabajo que sirviera como punto de partida en la construcción del marco jurídico enfocado a prevenir y combatir la corrupción¹⁵.

1.1.3.4 Poder Judicial

En el ámbito judicial, si bien los antecedentes de medidas tendientes a erradicar prácticas de corrupción no se han efectuado necesariamente de forma expresa, desde mediados de la década de los noventa comenzaron a llevarse a cabo diversas reformas y acciones destinadas a hacer más transparente y eficiente el funcionamiento y ejercicio de las instituciones judiciales.

En primer lugar, deben mencionarse las reformas constitucionales de finales de 1994 y principios de 1995, con las que se promulgó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual implicó –entre otras cosas– la creación del Consejo de la Judicatura Federal, cuyo surgimiento tuvo el objeto de aplicar políticas, normas y lineamientos orientados a regular la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación¹⁶.

Desde entonces, al interior del Consejo de la Judicatura Federal se han llevado a cabo diversas modificaciones orgánicas y administrativas, tendientes a consolidar programas institucionales, optimizar el funcionamiento de áreas administrativas, garantizar autonomía de órganos del Poder Judicial de la Federación, transparentar los nombramientos de funcionarios públicos del ámbito judicial y dar acceso a información pública en la materia, entre otras medidas.

De forma paralela, el Consejo de la Judicatura Federal ha suscrito diversos convenios con diversas instituciones, encaminados a transparentar y hacer eficiente su funcionamiento. Al efecto, puede mencionarse el suscrito con el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información, en junio de 2008, tendiente a establecer bases de coordinación para permitir el desarrollo y difusión del derecho de acceso a la información gubernamental; con la Secretaría de la Función Pública, en marzo de 2011, para el intercambio de información referente a servidores públicos inhabilitados y la obtención de constancias de no inhabilitación; y con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en noviembre de 2011, para la solicitud de datos e información bancaria para la verificación de evolución patrimonial de los servidores públicos; entre otros¹⁷.

¹⁵ Senado de la República

http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/Programa1_LXII.pdf

¹⁶ Consejo de la Judicatura Federal

<http://www.cjf.gob.mx/historia.htm#>

¹⁷ Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)

Por lo que respecta a las acciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encaminadas a combatir la corrupción, puede mencionarse el convenio general de colaboración suscrito con la asociación civil *Transparencia Mexicana*, en noviembre de 2007, para fortalecer la transparencia en el manejo del presupuesto del Alto Tribunal.

Más recientemente, el 30 de agosto de 2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribió los 17 compromisos para prevenir y erradicar las prácticas de corrupción dentro del Poder Judicial de la Federación, documento promovido por la *International Bar Association*, la cual agrupa a aproximadamente 200 barras con más de 80 mil abogados en el mundo. Estas medidas están encaminadas a mantener la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia, prohibir el uso de influencias indebidas en el ejercicio público y establecer una política de cero tolerancia¹⁸.

1.1.3.5 Creación de la Fiscalía Especializada para la investigación de delitos relacionados con Hechos de Corrupción en la Reforma Político Electoral de 10 de febrero de 2014.

Con la Reforma Político Electoral del 10 de febrero de 2014, se da origen a una Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, como parte del esquema previsto en las modificaciones del artículo 102 A de la Constitución, a través de la cual, se organiza al Ministerio Público Federal en una Fiscalía General dotada de autonomía respecto del Poder Ejecutivo. El titular de la Fiscalía Especializada en cuestión sería nombrado y removido por el Fiscal General, mediante la corresponsabilidad de poderes, toda vez que podría ser objetado por las dos terceras partes del Senado de la República. Además, dicha reforma previó en el artículo Décimo Octavo Transitorio que el Procurador General de la República debería publicar el Acuerdo de creación de dicha Fiscalía Especializada, lo cual tuvo verificativo con la publicación del *Acuerdo A/011/2014 del Procurador General de la República por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción*, en el cual se establecen sus atribuciones, supeditando la entrada en vigor de dicha Fiscalía al nombramiento que hiciere el Senado del Fiscal en la materia.

Con el referido Acuerdo, se adscribía la estructura de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción a la Oficina del Procurador, se le daba competencia para investigar y perseguir los delitos previstos en el Título Décimo del Código Penal Federal (que previo a la reforma de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 18 de julio de 2016, llevaba por rubro "Delitos cometidos por servidores públicos"), en el Título Décimo Primero sobre "Delitos cometidos

<http://www.oas.org/juridico/spanish/mex.htm>

¹⁸ Canal Judicial

<https://canaljudicial.wordpress.com/2016/08/30/firma-scjn-compromisos-anticorrupcion-con-barras-de-abogados/>

contra la administración de justicia", así como todos aquellos previstos en leyes especiales.

Entre las facultades reconocidas del Fiscal Especializado, se encontraban las de hacer los requerimientos de información relativos al sistema financiero, así como de naturaleza fiscal. De igual forma, al Fiscal Especializado se le conferían las facultades para ejercer la atracción de los delitos del orden común por conexidad con delitos de orden federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; autorizar la consulta de reserva, incompetencia, acumulación y separación de averiguaciones previas; autorizar el no ejercicio de la acción penal; establecer mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades de los diferentes órdenes de gobierno; autorizar la formulación de conclusiones no acusatorias, así como las demás facultades que la Constitución, los Tratados Internacionales y las leyes de la materia le confieren al agente del Ministerio Público Federal.

1.1.4 Incorporación de Tratados Internacionales en materia de Combate a la Corrupción

La ratificación de tratados internacionales en materia de combate a la Corrupción en México se corresponde con el proceso de globalización y la liberación de mercados de finales de los años ochenta y principios de los noventa.

Como antecedente, en los años setenta predominó tanto en los círculos intelectuales como en el ámbito de la aplicación de las políticas, la idea de los mercados eficientes, es decir, un mercado eficiente no tiene restricciones de ningún tipo impuestas por parte del gobierno. En ese sentido, se incrementa la propensión a ahorrar de la población y se canaliza la inversión hacia usos más productivos. Esta idea se propagó y en esta década los países industrializados iniciaron tempranamente la liberalización de sus mercados. Por ejemplo, Canadá, Suiza y Alemania en 1973 decidieron abolir todas las restricciones a los movimientos internacionales de capital, Estados Unidos los hizo en 1974, Gran Bretaña en 1979, Japón en 1980, Francia e Italia en 1990 y España y Portugal en 1992.

En el caso de México, el proceso se inició como respuesta del agotamiento del modelo económico que el país experimentó. México había optado por un modelo de crecimiento denominado "Sustitución de Importaciones" con el fin de desarrollar el mercado interno, sin embargo, el excesivo endeudamiento de gobierno, los constantes choques externos en los ingresos petroleros, las barreras en el comercio, así como la magra recaudación fiscal, detonaron en la crisis de 1982. El país tuvo que cambiar el paradigma de crecimiento económico, abriéndose al mercado externo, apertura que continuó hasta los años noventa con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Adicionalmente, México se sumó a la lista de los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994, con la firme convicción de convertirse en una potencia mundial. Con el paso del tiempo, el país

logró suscribir 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLCs), 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En materia anticorrupción, el proceso de incorporación a las obligaciones internacionales coincide con estos años en los que inicia la liberación de mercados. El primer compromiso internacional fue la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), siendo dicho instrumento el primero a nivel regional en fortalecer la cooperación internacional en la materia. México firmó la Convención el 23 de marzo de 1996 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1996, entrando en vigor el 2 de junio de 1997.

Esta convención cuenta con dos objetivos primordiales: (1) Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y (2) Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

A su vez, para dar seguimiento a los compromisos asumidos por los países miembros establecidos en esta Convención, se cuenta con un Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Este Mecanismo es un instrumento de carácter intergubernamental para apoyar a los Estados parte¹⁹ en la puesta en marcha, seguimiento y evaluación de las disposiciones de la Convención. Los países comprometidos con el cumplimiento de este instrumento, cooperan mediante un proceso de evaluaciones recíprocas, en las cuales se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan retos o sean necesarios mayores esfuerzos y progresos²⁰.

Los principales propósitos del MESICIC son: (a) Promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de sus propósitos; (b) Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados parte y analizar la forma en que están siendo implementados; y (c) Facilitar la realización de actividades de cooperación técnica; el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas; y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte²¹.

¹⁹ Actualmente los Estados Parte del MESICIC son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belize, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

²⁰ Ver: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm

²¹ Ver: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm

Actualmente, se han celebrado cinco rondas para el seguimiento a la Convención y México ha participado en cada una de ellas, presentando sus respectivos informes sobre la implementación de las disposiciones seleccionadas para ser analizadas en el marco de la ronda en cuestión²².

A continuación, se presenta el resumen de los temas que contiene la convención y el número de recomendaciones que México ha recibido por cada tema:

Número de recomendaciones por tema para México en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción OEA

Temas	No. de recomendaciones
Órganos de Control Superior	29
Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado	28
Sistemas para la contratación de funcionarios públicos	22
Instrucciones al personal de las Entidades Públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades	9
Negación o impedimento de beneficios tributarios por pagos que se efectúen en violación de la legislación contra la corrupción	8
Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción	8
Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción	4
Normas de conducta y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento	3
Actos de corrupción	1
Enriquecimiento ilícito	1
Extradición	1
Normas y medidas para la prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros	2
Recomendaciones generales	1
Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos	1
Total	118

Fuente: elaboración propia con información del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)

El segundo instrumento internacional que México suscribió para combatir la corrupción fue la Convención para combatir el Cohecho de servidores públicos

²² Para conocer los informes ver: <http://www.oas.org/juridico/spanish/mex.htm>

extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La Convención es un instrumento jurídico a través del cual los países establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den, ofrezcan o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales. México firmó la Convención Anti-Cohecho de la OCDE en 1997 y entró en vigor el 26 de julio de 1999.

Acorde con la OCDE, la Convención Anti-Cohecho es el primer y único instrumento internacional anticorrupción que se enfoca en el lado “oferente” de la corrupción, es decir, la persona o entidad que ofrece, promete u otorga una dádiva. Este preciso enfoque ha permitido a la OCDE convertirse en la autoridad más destacada del mundo contra el cohecho en transacciones comerciales internacionales. Los objetivos de la Convención son: (1) Eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales; (2) Castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan u otorguen pagos a oficiales extranjeros con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios; e (3) Impulsar el intercambio de información y la cooperación jurídica internacional para combatir el cohecho transnacional.

La forma en que se da seguimiento a esta convención es a través del Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE (WGB, por sus siglas en inglés, GTC de la OCDE en español). Este grupo fue establecido desde 1994 y es responsable de monitorear la implementación y cumplimiento de la dicha Convención. El GTC está integrado por representantes de las 41²³ Partes de la Convención Anti-Cohecho de la OCDE. La dinámica de trabajo se realiza por medio un sistema de monitoreo entre pares, que se celebra en fases sucesivas. Los miembros del GTC estimulan la revisión mutua y, al mismo tiempo, fungen como examinadores para otros países. Desde su aprobación a la fecha, se han realizado cuatro fases. México ha participado en todas ellas²⁴.

Respecto a las fases, cada una de ellas tiene un objetivo específico. En ese sentido, los temas a evaluar son diferentes. La Fase 1 evalúa la adecuación de la legislación de un país para implementar la Convención; la Fase 2 evalúa si un país está aplicando esta legislación de manera efectiva; la Fase 3 se centra en la aplicación de la Convención (la Recomendación contra el soborno de 2009 y las recomendaciones pendientes de la Fase 2); y la Fase 4 se centra en la aplicación y los temas

²³ Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido.

²⁴ Para ver los informes del país en cada fase ver: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/mexico-oecdanti-briberyconvention.htm>

transversales adaptados a las necesidades específicas de cada país, y las recomendaciones sobresalientes de la Fase 3²⁵.

El siguiente cuadro muestra los temas y el número de recomendaciones de esta Convención:

Número de recomendaciones por tema en el marco de la Convención de la OCDE

Tema	No. de recomendaciones
Aplicación del combate al cohecho internacional.	4
Detección de casos de cohecho internacional.	6
Responsabilidad de las personas morales.	4
Seguimiento a las recomendaciones de la Fase 3	6
Total general	20

Fuente: elaboración propia con información de la OCDE

Por su parte, México firmó en 2003 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), también conocida como la Convención de Mérida, por haber sido adoptada en esa ciudad, en diciembre de 2003, y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones requeridas²⁶. Actualmente, se integra por 126 Estados miembro y sus objetivos son: (1) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; (2) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; (3) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Éste consiste en un instrumento jurídico global que establece el deber de los Estados Parte de formular, aplicar y mantener políticas contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios de legalidad, integridad, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

El Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención es aplicable a todos los Estados parte y abarca gradualmente la aplicación de toda la Convención, cuyas revisiones periódicas se realizan por medio de ciclos. Al comienzo de cada ciclo de examen se realiza un sorteo para seleccionar a los Estados parte que participarán en el proceso de examen en un año determinado del ciclo. Cada Estado parte proporciona información requerida acerca de la aplicación de la Convención y el cumplimiento de sus disposiciones, utilizando para ello la lista amplia de verificación

²⁵ Ver <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/>

²⁶ Información tomada de

<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-onu.html>

para la autoevaluación. Cada Estado parte es examinado por otros dos Estados parte. El Estado parte examinado participa activamente en el proceso de examen. Uno de los dos Estados parte examinadores pertenece a la misma región geográfica que el Estado parte examinado²⁷. Cada Estado Parte es auditado por sus homólogos una vez cada cinco años.

Respecto a los ciclos realizados, se han llevado a cabo dos y actualmente se discute el tercero. El ciclo 1 abarcó el Capítulo III “Penalización y Aplicación de la Ley” y Capítulo IV “Cooperación Internacional” de la UNCAC; el ciclo 2 revisó el Capítulo II “Medidas Preventivas” y el Capítulo V “Recuperación de Activos”. Con respecto al ciclo 3, el Grupo de Revisión de la Implementación discutirá los temas que se evaluarán en el siguiente ciclo.

México ha sido evaluado tanto en el ciclo 1 (Perú y Azerbaiyán) y el ciclo 2 (Guatemala y Santo Tomé y Príncipe).

A continuación, se muestra el cuadro que agrupa los temas de las recomendaciones de la UNCAC a México:

Número de recomendaciones por tema en el marco de la UNCAC

Tema	No. de recomendaciones
Aplicación de la ley	17
Cooperación Internacional	16
Penalización	14
Cooperación internacional	4
Recomendaciones generales	2
Total	53

Fuente: elaboración propia con información de Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

En complementariedad, México está incorporado al Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20 (GTAC). En el marco de la Cumbre del G20, llevada a cabo en Toronto en junio de 2010, los Líderes del Grupo aprobaron la creación del Grupo de Expertos Anticorrupción del G20 (GTAC).

²⁷ Ver: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_S.pdf

Entre los principales objetivos del plan de acción del Grupo de Trabajo Anticorrupción se encuentran:

1. Aplicar el marco legislativo internacional en materia anticorrupción.
2. Implementar medidas nacionales para prevenir y combatir la corrupción.
3. Fortalecer la cooperación internacional en áreas como la asistencia judicial recíproca y recuperación de activos, entre otras.
4. Fortalecer la colaboración entre las asociaciones del sector público y privado.

El G20 ha celebrado diversas Cumbres de Líderes para alcanzar acuerdos que promuevan la estabilidad y la colaboración en las economías avanzadas y en desarrollo a nivel mundial. Destaca la Cumbre de los Cabos, en 2013, donde los Líderes del G20 enfatizaron el papel de combate a la corrupción²⁸.

A continuación, se presentan las principales temáticas y compromisos de México dentro del Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20:

Número de compromisos por tema del Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20

Tema	Número de compromisos
Beneficiario final	1
Cobhecho y responsabilidad de las personas morales	1
Cooperación práctica	1
Fortalecimiento de capacidades	1
Integridad y transparencia en el sector privado	2
Integridad y transparencia en el sector público	1
Organizaciones internacionales	1
Sectores de alto riesgo	1
Transversal	10

Fuente: Elaboración de la UVSNA con información de las Convenciones Internacionales Anticorrupción portal de la SFP.

A su vez, durante 2016, se llevó a cabo la Cumbre Global Anticorrupción en Londres. Esta Cumbre logró reunir a representantes de 40 países entre líderes mundiales, sociedad civil, empresarios y organizaciones internacionales. La reunión tuvo por objetivo unir fuerzas para hacer del combate a la corrupción una prioridad mundial.

Dentro de la Cumbre se firmó un Memorándum de Entendimiento en materia de transparencia y combate a la corrupción entre México y el Reino Unido. En este instrumento jurídico se plasmaron las áreas principales de colaboración para el combate a la corrupción:

²⁸ Tomado de: http://www.sat.gob.mx/que_sat/Paginas/trabajo_anticorrupcion_G20.aspx

- Participación conjunta en investigación, capacitación e intercambio de experiencias en temas de transparencia, gobierno abierto, rendición de cuentas, prevención de la corrupción y conflictos de interés.
- Colaboración entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil de ambas naciones.
- Proyectos binacionales basados en fondos de cooperación.
- Implementación de tecnologías de la información y comunicaciones para facilitar la transparencia.

A continuación, se enuncia los principales temas y compromisos que México asumió en la Cumbre Anticorrupción de Londres:

Número de compromisos por tema de la Cumbre Anticorrupción de Londres

Tema	Número de compromisos
Beneficiario final	1
Compensación a Estados afectados	1
Deportes internacionales	1
Industrias extractivas	1
Innovación	1
Prevención de la corrupción en contrataciones públicas	9
Prevenir que infractores ganen contratos públicos	1
Promoción de la integridad en las instituciones	1
Recuperación de activos	1
Sistema internacional	5
Transparencia fiscal y presupuestaria	1
Total general	23

Fuente: Elaboración de la UVSNA con información de las Convenciones Internacionales Anticorrupción portal de la

1.1.4.1 Lógica Constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción y nueva perspectiva del combate a la corrupción que debe incorporarse en la Política Nacional Anticorrupción

Con la Reforma Constitucional de 27 de mayo de 2015 se produce un cambio profundo a nivel constitucional sobre el paradigma el Estado mexicano para hacer frente a este fenómeno. Desde esta perspectiva, la comprensión correcta de este paradigma constituye el punto de partida para el diseño, ejecución y evaluación de la Política Nacional Anticorrupción. Ello es así, porque tal y como se expuso en los capítulos precedentes, desde 1982 han existido diversas medidas tendentes a incidir

en la integridad en el sector público, ratificar tratados internacionales en la materia, reforzar el sistema disciplinario de los servidores públicos, fomentar la participación ciudadana, transparentar los sistemas de compras públicas, acercar mecanismos de denuncia a la sociedad, e incluso coordinar las dependencias de la Administración Pública Federal para combatir la corrupción. Sin embargo, estas acciones no han sido del todo fructíferas, pues de haberlo sido, no estaríamos ante la consolidación de un Sistema Constitucional para hacer frente a la corrupción.

Bajo esta perspectiva, en nada contribuye que la Política Nacional Anticorrupción reafirme medidas aisladas que ya han sido implementadas o al menos han formado parte de las metas, líneas de acción y objetivos de las pasadas administraciones, pues en realidad ello no se correspondería con el diseño Constitucional que ahora se tiene con la Reforma Anticorrupción y sus Leyes Secundarias. Aquí cobran relevancia las observaciones que la Red por la Rendición de Cuentas ha establecido desde las primeras iniciativas por consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción, en el sentido de que:

[...] la fragmentación de definiciones, normas, instituciones públicas y acciones de vigilancia y control ciudadano ha obrado en contra del objetivo de la rendición de cuentas en el país. Los esfuerzos que México ha hecho a favor del derecho de acceso a la información pública, la evaluación de las políticas y la fiscalización de los recursos no ha conseguido producir los efectos suficientes en la eficacia de los gobiernos, en el diseño más eficiente de políticas, ni en la lucha contra la corrupción, porque esos esfuerzos han estado aislados de una concepción armoniosa y coherente sobre el significado y los alcances de la rendición de cuentas [...]

De hecho, evitar este enfoque aislado y fragmentado del combate a la corrupción subyace como una de las razones por las cuales se cambió el modelo de la Comisión Nacional Anticorrupción que se tenía previsto con la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al desaparecer y transferir las funciones de la Secretaría de la Función Pública. Ahora, el gran desafío de la Política Nacional Anticorrupción se encuentra en abandonar esta concepción fragmentada de instituciones, normas y procedimientos, para consolidar y homologar una sola visión del combate a la corrupción bajo el paradigma del artículo 113 Constitucional respecto de los mecanismos de coordinación entre todas las autoridades involucradas en la prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y actos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En ese tenor, conviene entender el origen normativo del mandato de crear la Política Nacional Anticorrupción, así como su pertenencia a un Sistema Constitucional creado especialmente para atacarla, bajo la lógica misma de lo que implica un Sistema Constitucional desagradado mediante Leyes Generales que distribuyen

competencias entre todos los entes y órdenes de gobierno para asumir tareas específicas tanto de coordinación como de la aplicación de un mismo cuerpo normativo.

Bajo esta tesitura, es menester apreciar la naturaleza constitucional *sui generis* del Sistema Nacional Anticorrupción. Y es que, con la Reforma Constitucional de 27 de mayo de 2015, este noble sistema se integra a una tradición jurídica del Estado mexicano por establecer materias concurrentes en toda la federación, distribuir competencias y consolidar mecanismos de coordinación para impulsar una federación de índole cooperativa.

1.1.5.1 Principales modificaciones de la Reforma Constitucional en materia Anticorrupción

En primer término, la exposición de motivos de la Reforma Constitucional hizo énfasis en que la corrupción es un fenómeno transversal en el Estado mexicano, que *trasciende de militancias partidistas, proyectos ideológicos y órdenes de gobierno. Además, ha logrado instaurarse en un sistema con capacidad de autorregularse y, por ende, de actualizar mecanismos de defensa frente a los esfuerzos gubernamentales por combatirla.*

Con base en lo anterior, es que se tuvo en cuenta establecer un diseño normativo que permitiera articular a todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Sin embargo, se hizo hincapié en que el diseño propuesto debía ser una instancia incluyente al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana. Esta ingeniería constitucional, resultaba en el común denominador de las distintas iniciativas presentadas para plantear la reforma constitucional.

Ahora bien, el primer elemento de la reforma constitucional en materia anticorrupción fue reformar el artículo 113 de la Constitución para consolidar el Sistema a través de un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del organismo garante que establece el artículo 6o de la Constitución, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

De esta manera, con el diseño propuesto y su inserción en el Título IV de la Constitución se conjuntó en un mismo organismo la necesidad de **coordinación** en las tareas de fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. De esta manera, el diseño legislativo no se reducía a la integración de un esquema estrictamente inscrito a la administración pública, y se asumía un sistema abierto en donde participaran funcionarios y sociedad.

Además, desde el texto constitucional se establecían al menos cinco pilares de lo que serían las funciones del Comité Coordinador, las cuáles son:

- a) El establecimiento de **mecanismos de coordinación** con los sistemas locales;
- b) El diseño y promoción de **políticas integrales** en materia 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;
- c) La determinación de los **mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información** que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de **bases y principios para la efectiva coordinación** de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; y,
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

De la misma suerte, se le reconoció al Comité Coordinador la facultad de emitir recomendaciones no vinculantes con las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.

Con ello, ya se establecía, no sólo el Órgano Coordinador de un Sistema Constitucional representado por servidores públicos y ciudadanos de todos los órdenes y entes de gobierno, sino facultades específicas para que este Comité emitiera una serie de políticas, mecanismos, bases de organización y recomendaciones a todas las autoridades, obligando a que éstas informaran sobre su cumplimiento

a. Reformas al artículo 73 de la Constitución para la expedición de dos Leyes Generales; la que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas

El siguiente paso, fue reformar el artículo 73 de la Constitución a efecto de facultar al Congreso de la Unión la expedición de al menos dos Leyes Generales. La primera, la que organizara las bases del Sistema Nacional Anticorrupción y por tanto desarrollara el contenido del artículo 113 para que las entidades federativas obedecieran el mandato de consolidar sus propios Sistemas Locales Anticorrupción de conformidad con la estructura prevista en el mismo dispositivo constitucional. Y, en segundo término, una Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual implicó también un cambio de

paradigma en la comprensión del sistema de responsabilidad de los servidores públicos y particulares.

Al respecto, vale la pena detenerse en la exposición de motivos que se dio para establecer este nuevo régimen de responsabilidades.

b. Nuevo Régimen de Responsabilidades Administrativas

Tradicionalmente, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos habían sido incorporadas en 1982 cuando se reforma el Título IV de la Constitución a efecto de incluir la responsabilidad política, administrativa, penal y civil de los servidores públicos. Tal y como se ha venido exponiendo, este sistema disciplinario sufrió diversas modificaciones del siglo pasado hasta el año 2002 en el que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos adquiere un régimen diferenciado al entonces regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, según lo determinado por el Constituyente Permanente al reformar el artículo 73 de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión en la expedición de un único régimen procedimental y sustantivo en materia de responsabilidades administrativas, obedeció a que debían establecerse las conductas básicas que resultaran necesarias para garantizar el desarrollo eficiente de la función pública y de velar por el debido ejercicio de los recursos públicos, que contemplaran además las herramientas y esquemas necesarios de colaboración entre autoridades para la adecuada investigación de las faltas administrativas.

La concurrencia que se propuso también tenía miras de fortalecer de forma significativa al Sistema, al ubicarse jerárquicamente por encima del resto de las leyes federales y locales, esto es, dentro del sistema normativo que reconoce nuestro orden constitucional.

Por otro lado, la reforma al artículo 73 fracción XXIX-V estuvo acompañada de modificaciones al artículo 109 constitucional, respecto a bases mínimas para el diseño del nuevo régimen de responsabilidades administrativas. En específico, se incorporó a los particulares como sujetos que serán objeto de sanción en dicha materia, así como se estableció una diferencia en la imposición de sanciones por parte de la autoridad administrativa. Para las faltas consideradas graves, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa será el órgano sancionador, mientras que la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos internos de Control dependientes de la Secretaría de la Función Pública serán los organismos investigadores e impulsores del proceso. Para las faltas administrativas no graves, la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de control, serán autoridades investigadoras, y a su vez sancionadoras.

c. Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Por otra parte, la reforma Constitucional Anticorrupción incluyó modificaciones al artículo 73 XXIX-H para dotar de facultades al Congreso de la Unión para establecer al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano con autonomía para dictar sus fallos, y establecer su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. En atención a esta reforma, el Tribunal será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

d. Auditoría Superior de la Federación

Sobre la misma línea el Constituyente amplió las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y reformó el artículo 79 constitucional para establecer la posibilidad de ejercer la revisión durante el ejercicio fiscal (“auditoría en tiempo real”) y sobre actos realizados en ejercicios fiscales anteriores, eliminando así los tradicionales principios de anualidad y posterioridad. De igual forma se estableció un mayor plazo para que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice la cuenta pública por lo que podrá iniciar su proceso de fiscalización, a partir del primer día del siguiente ejercicio fiscal al que se va a auditar y podrá solicitar información durante dicho ejercicio fiscal. En el mismo sentido se fortaleció con una mayor oportunidad en la presentación de los resultados de auditoría; ampliación de las materias objeto de fiscalización; la posibilidad de fiscalizar fideicomisos y con *ius standi* ante el Tribunal de Justicia Administrativa para la imputación de responsabilidades.

e. Adecuación del ámbito penal en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción y facultades de presentación de denuncias ante el Fiscal Especializado en la materia.

Ahora bien, llama la atención que el constituyente no previó una Ley General para prevenir y sancionar el delito de Corrupción, pues el objetivo no era modificar el régimen sustantivo en materia penal, como sí lo era fortalecer las capacidades técnicas de este Fiscal Especializado, así como establecer constitucionalmente que los órganos internos de control de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno contarán con las facultades que determine la ley para presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivas de delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción o ante las autoridades locales competentes, respectivamente.

En palabras del constituyente se estableció lo siguiente:

“Esta Comisión considera que la adecuación del ordenamiento

jurídico penal es indispensable para el combate a la corrupción. Efectivamente, atendiendo al grado de lesión del bien jurídico protegido, el interés público, y a la dimensión del daño colectivo, la corrupción debe no sólo combatirse a través de la institución de mecanismos de prevención y de control, así como de sanciones en el ámbito administrativo, sino que, en razón de los bienes jurídicos tutelados por las normas, debe ser sancionada por el derecho penal tanto para los servidores públicos como para los particulares que incurran en hechos de corrupción.

*Adicionalmente al establecimiento de tipos de responsabilidades administrativas tanto para los servidores públicos como para los particulares en materia de corrupción, esta Comisión propone establecer en el texto constitucional que los órganos internos de control de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno contarán con las facultades que determine la ley para presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivas de delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción o ante las autoridades locales competentes, respectivamente. La Fiscalía en la materia estará a cargo de su investigación al dotar de las capacidades técnicas necesarias para desempeñar sus funciones. **Cabe mencionar que en términos de la reciente reforma constitucional en materia político electoral que otorga autonomía constitucional a al Fiscalía General de la República, la fiscalía especializada en combate a la corrupción, contará con el marco jurídico suficiente para investigar y perseguir de forma efectiva los delitos en esta materia.***

Finalmente, se prevé que en el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

*Con ello, se garantiza **la adecuada integración de las investigaciones que permitan determinar la existencia de responsabilidades, administrativas o penales, de servidores públicos y particulares.***

f. Ratificación del Secretario de la Función Pública

Siguiendo el esquema propuesto en la Reforma Político Electoral de 10 de febrero de 2014, el Poder Constituyente determinó reformar la fracción II del

artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir dentro del ámbito de facultades exclusivas del Senado de la República la ratificación del nombramiento del Secretario del Órgano Interno de Control del Ejecutivo Federal. Dicha modificación se da como consecuencia de una corresponsabilidad entre poderes y a efecto de fortalecer la designación de la persona que encabeza no sólo el control a que se refiere el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino también quien encabeza la representación del Ejecutivo Federal ante el Sistema Nacional Anticorrupción.

1.1.6.1 Conclusión sobre la Reforma Constitucional en materia Anticorrupción y su impacto para conceptualizar la Política Nacional en la materia.

El Sistema Nacional Anticorrupción, a diferencia de otros Sistemas Constitucionales como el de Seguridad Pública, Educación, Salud, Transparencia, Electoral, Alimentación, por mencionar algunos, guarda como categoría diferenciadora que su creación no se corresponde de manera inmediata con una necesidad originaria del Estado para satisfacer derechos civiles y políticos o económicos, sociales y culturales. Lo anterior, no implica que la corrupción no tenga un impacto claro sobre los derechos fundamentales sino, más bien, se trata de un sistema especial que surge como la necesidad de que en la atención de las diversas materias que corresponden a otros sistemas, se realicen sin el efecto disruptivo de la corrupción.

Asimismo, una característica peculiar del Sistema Nacional Anticorrupción es que se trata de la conjunción de diversas normas e instituciones que buscan hacer frente a la corrupción bajo la perspectiva de la prevención, investigación y sanción, tanto de faltas administrativas como de delitos de corrupción, de acuerdo con las normas penales. En ese tenor, esta conjunción de normas e instituciones no es directa o inmediata, como sucede por ejemplo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública donde la relación entre ordenamientos jurídicos e instituciones que lo conforman resulta obvia bajo cualquier análisis. Por ejemplo, para garantizar la seguridad pública del Estado bajo una perspectiva concurrente, debe involucrarse a las policías, ministerios públicos, peritos, así como a las dependencias rectoras de la política criminal en el Estado; de ahí que el Sistema y las instituciones que lo conforman mantengan una conjunción sólida y concentrada sobre la materia que ejercen.

Lo mismo sucede con el Sistema Nacional de Salud, donde todas las partes que lo integran ejercen competencias específicas para dar acceso, promover y proteger el derecho a la salud en el país. Sin embargo, en el caso de la corrupción, al ser un fenómeno multifactorial y transversal, no encuentra un centro de gravedad definido. Las instituciones que integran el Sistema Nacional Anticorrupción, no necesariamente mantienen una relación cohesiva entre sí, como lo exponíamos con el Sistema Nacional de Seguridad Pública o de Salud, en los que sus instituciones están acostumbradas a relacionarse entre sí en la labor cotidiana. Es una suerte de

pesos y contrapesos entre todas las instituciones encargadas de combatir la corrupción desde sus respectivas competencias.

Aquí se presenta uno de los principales retos del Sistema Nacional Anticorrupción, revelando la razón por la cual la labor de este Sistema debe centrarse en la correcta armonización de los verbos rectores que definen su objeto: prevenir, detectar, investigar y sancionar faltas administrativas, hechos de corrupción y la fiscalización y control de recursos públicos.

Ahora bien, la única forma en que estas acciones de prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos no sean fragmentadas ni aisladas en el ejercicio cotidiano de las autoridades que desempeñan estas competencias, es mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación, así como una política homologada para comprender como un mismo proceso la cadena de los verbos rectores que rigen al Sistema Nacional Anticorrupción.

a. Prospectiva de la Política Nacional Anticorrupción de conformidad con la lógica constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción:

Una Política Nacional es el conjunto de objetivos, estrategias y líneas de acción para generar políticas públicas a través de programas, proyectos e intervenciones articuladas por parte del Estado y sus instituciones, que involucra la coordinación de Gobiernos a todos los niveles con el fin de mejorar la vida de las personas, especialmente de grupos en situación vulnerable, así como atender otras demandas de la sociedad en general. La Política Nacional también puede abarcar acciones encaminadas a la armonización legislativa o mejorar marcos regulatorios.

Bajo esta tesitura, y siguiendo las particularidades del Sistema Nacional Anticorrupción, la conceptualización de que la Política Nacional Anticorrupción debe ser el primer punto de encuentro para establecer una relación lógica y conductual de las metas, objetivos, estrategias y líneas de acción, respecto de las actividades de prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en las tareas de fiscalización y control de recursos. Sin embargo, esta conceptualización debe ser, al mismo tiempo, lo suficientemente general y sólida para representar correctamente todos los entes y órdenes de gobierno que integran al Sistema Nacional Anticorrupción. En otras palabras, las metas y estrategias que se establezcan para las tareas de control y fiscalización de recursos deben mantener una conexión lógica con las tareas de prevención y detección, mientras que estas últimas deben ser lo suficientemente articuladas para permitir mecanismos de cooperación entre autoridades investigadoras (penales como administrativas)

En el mismo sentido, la Política Nacional Anticorrupción, debe ser el foro en donde se diseñe, evalúe y mejore la política criminal de actos de corrupción; la política disciplinaria por faltas administrativas graves de servidores públicos y particulares;

la política de integridad de todo el Estado mexicano; así como la política de fiscalización y rendición de cuentas.

No obstante, al ser la corrupción una materia que se relaciona inherentemente con aquellas materias y necesidades que atienden los demás Sistemas Constitucionales, es menester que las acciones que se emprenderse respecto de los diversos sectores donde se presenta la corrupción, tomen en consideración los retos y desafíos relacionados con la corrupción que ya han sido identificados por los propios Sistemas. En otras palabras, si la Política Nacional Anticorrupción pretende incidir en el campo de la Salud o en la Seguridad, es indispensable que su enfoque se enriquezca con las necesidades que la propia Política Nacional de Salud y la Estrategia Nacional de Seguridad han identificado.

Al respecto, para fijar el campo metodológico sobre el cual debe partir la Política Nacional Anticorrupción, es preciso recapitular cuáles son las distintas Políticas Nacionales que existen en nuestro andamiaje jurídico y plantear así otras diferencias que existen entre la Política que mandata la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, respecto de otros esfuerzos por un instrumento de similar naturaleza.

b. Ejemplos de Políticas Nacionales

En nuestro sistema jurídico existen diversos ejemplos de Políticas Nacionales, y todas ellas, se encuentran reguladas, o mantienen como antecedente de creación una Ley General que distribuye competencias en una materia concurrente a toda la federación.

A continuación, se citan algunos ejemplos de Políticas Nacionales, estableciendo sus objetivos, así como los responsables de su cumplimiento y la normativa que les da origen.

Nombre de la Política	Objetivo	Normatividad nacional
1. Política Nacional de Cambio Climático	La Estrategia Nacional de Cambio Climático es el instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazos para enfrentar los efectos del cambio climático y transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono. Al ser el instrumento rector, éste describe los ejes estratégicos y líneas de acción a seguir con base en la información disponible	• PND 2013-2018 • La Ley General de Cambio Climático • Estrategia Nacional de Cambio Climático • Programa Especial de Cambio Climático 2014 – 2018

Nombre de la Política	Objetivo	Normatividad nacional
	del entorno presente y futuro, para así orientar las políticas de los tres órdenes de gobierno, al mismo tiempo que fomenta la corresponsabilidad con los diversos sectores de la sociedad. Esto con el objetivo de atender las prioridades nacionales y alcanzar el horizonte deseable para el país en el largo plazo.²⁹ Responsable: SEMARNAT	
2. Política Nacional de Vivienda	La Política Nacional de Vivienda es un modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector, a mejorar y regularizar la vivienda urbana; así como construir y mejorar la vivienda rural. Las cuatro estrategias de esta Política son: • Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional. • Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente. • Reducir de manera responsable el rezago de vivienda. • Procurar una vivienda digna para los mexicanos. Responsable: SEDATU	• PND 2013-2018 • Ley de vivienda • Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria • Programa sectorial de desarrollo agrario, territorial y urbano 2013-2018 • Programa nacional de vivienda 2014-2018
3. Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres	Esta política se enfoca en promover y desarrollar acciones afirmativas orientadas a disminuir las brechas de género para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a partir de la institucionalización de la perspectiva de género. Responsable: INMUJERES	• Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres • Ley del Instituto Nacional de las Mujeres • Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres

²⁹ Disponible en:
http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06_otras/ENCC.pdf

Nombre de la Política	Objetivo	Normatividad nacional
4. Política Nacional de Inclusión Financiera	La Política Nacional de Inclusión Financiera es un instrumento diseñado por los miembros del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF ³⁰) para orientar las acciones de sus integrantes en lo individual, en relación con su ámbito de competencia, en materia de inclusión financiera. Es también la herramienta de coordinación entre las autoridades del sistema financiero mexicano para establecer prioridades comunes, así como para guiar los esfuerzos de otros participantes interesados en la materia tales como entidades financieras públicas y privadas y organismos no gubernamentales.	• Reforma Financiera se establece en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
5. Política Nacional de Humedales	La elaboración de la Política Nacional de Humedales (PNH), deriva del reconocimiento de la importancia esencial de los humedales para el bienestar de los habitantes del país y que su pérdida tiene un costo económico, social y ecológico elevado. A través de esta Política, el Gobierno Federal establece un marco de actuación integral y transversal, así como un instrumento rector que define prioridades y que guía el cumplimiento de objetivos y metas para lograr el aprovechamiento sustentable y la protección de los humedales mexicanos (Plan Estratégico de la Convención Ramsar 2009-2015). Sus objetivos son:	• Ley Federal del Mar • Ley General de Vida Silvestre • Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables • Ley de Navegación y Comercio Marítimos • Ley General de Cambio Climático • Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética • Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos • Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados

³⁰ Miembros: Secretario de Hacienda y Crédito Público, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Presidente de la Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Tesorero de la Federación y El Gobernador del Banco de México, así como un Subgobernador del Banco de México.

Nombre de la Política	Objetivo	Normatividad nacional
	• Mantener el valor ecológico, económico y social de los humedales, a través de una gestión integrada y bajo un enfoque ecosistémico, que coadyuve al desarrollo sustentable del país. • Identificar, con base en el enfoque ecosistémico y en la comprensión de las relaciones funcionales de las cuencas hidrográficas y de la zona costera, las principales causas que provocan el deterioro de los humedales del país y las acciones e instrumentos que se requieren para su atención. • Promover la conservación, restauración y el uso sustentable de los humedales para mantener su estructura y función, de manera que se asegure el suministro de bienes y servicios ambientales y se contribuya a aumentar el bienestar humano, la equidad y la seguridad ambiental. • Fomentar el desarrollo de acciones participativas de comunicación, educación y concienciación, con el fin de promover la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para la protección de los humedales. • Desarrollar acciones para la atención y seguimiento	

Nombre de la Política	Objetivo	Normatividad nacional
	de los compromisos internacionales contraídos por México en relación con los humedales. Responsable: CONANP	

La corrupción en cifras

Uno de los principales retos al momento de querer dimensionar el problema de la corrupción en México, es la dificultad de medir su impacto en la sociedad y en la economía del país. En efecto, debido a que la corrupción es un fenómeno informal, si se desea medir su impacto es necesario estimar su alcance de acuerdo con la percepción y la experiencia proporcionada por la sociedad.

Más allá de su incierta medición, varias organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad e, incluso, órganos institucionales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) han desarrollado metodologías para llevar a cabo encuestas que permitan cuantificar la percepción y las experiencia de corrupción en dos sectores esenciales: por un lado la ciudadanía y su interacción con los servicios públicos a su disposición; por otro lado, los actores nacionales o extranjeros que tengan una actividad económica en México.

Cabe mencionar que, a pesar de los esfuerzos realizados, no se cuenta hoy en día con una metodología nacional propia a la medición de la corrupción. En general, la estadística referente a la corrupción se encuentra en documentos como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) desarrolladas por el INEGI, las cuales no se enfocan únicamente a la recaudación de datos sobre la corrupción.

Igualmente, es importante aclarar que la mayoría de la estadística nacional e internacional con la que se cuenta mide percepción o experiencia de corrupción en México, pero se realiza a través de encuestas, lo que significa que no son estadísticas que contabilicen actos de corrupción llevados a cabo. Por lo tanto, se podría hablar de una posible cifra negra, entre lo que se reporta en las encuestas y los actos de corrupción que se cometen en la realidad. Esta aclaración tiene por objetivo concientizar de la importancia de desarrollar paralelamente a la política nacional anticorrupción, una estrategia de medición de actos de corrupción, no solo desde la perspectiva de la ciudadanía y los actores económicos, pero también desde la sistematización y formulación de bases de datos que permitan facilitar empíricamente el estudio de los actos de corrupción.

2. Las causas de la corrupción

La corrupción entendida como un problema público multidimensional y con alcance nacional, mina la confianza en las instituciones públicas, y se entiende en la presente PNA como un problema complejo y difícil de atender. Es acaso el principal problema que enfrentan los grupos sociales y los entes públicos de los tres órdenes de gobierno del Estado, al tener dimensiones difíciles de apreciar, que permea a la sociedad mexicana en general y afecta negativamente la calidad de la vida pública en su conjunto.

A pesar de la gravedad de las circunstancias, el problema no ha sido atendido de forma transversal por todas las autoridades públicas responsables. La principal razón por la cual el problema no se ha solucionado, es porque éste no se ha atendido a partir de sus causas, las cuales de acuerdo con un diagnóstico exhaustivo que se detalla en lo siguiente, se identifican como: **1) la corrupción es una conducta normalizada y cotidiana; 2) las instituciones públicas son ineficaces e ineficientes; c) la impunidad genera incentivos para cometer actos de corrupción.**

Figura 6. El problema público a atender por la política nacional anticorrupción y sus principales causas



Fuente: elaboración propia

Construir una Política Nacional Anticorrupción que articule todos los esfuerzos institucionales y que atienda el problema público adecuadamente, permitirá

favorecer el desarrollo del país, mejorar el ejercicio de los derechos humanos y generar condiciones para la consolidación de la democracia mexicana.

En caso contrario, si el problema de la corrupción no es atendido, el escenario en el corto plazo es que los actos de corrupción sistémicos incrementarán, y se deteriorará aún más la confianza en las instituciones, y posiblemente, en el recién creado Sistema Nacional Anticorrupción. A mediano plazo la posición en ciertos indicadores a nivel internacionales que ocupa México, como un país en el que la corrupción es uno de sus principales problemas, será afianzada. A largo plazo la corrupción imposibilitará el avance del país en áreas prioritarias para el desarrollo como el crecimiento económico, el fomento de las inversiones y la viabilidad del mismo modelo.

2.1 La corrupción como conducta normalizada y cotidiana

Algunos estudios organizacionales de la corrupción consideran que la misma “se genera y florece en el mundo de las relaciones sociales, donde los individuos, su agencia, su comportamiento, están íntimamente vinculados y afectados por las interacciones y contextos donde se mueven y construyen su propia imagen, su propia voluntad” (Arellano, 2017). El concepto mismo de corrupción es una construcción social que depende de las reglas, estructuras e interacciones de cada sociedad. Las diferencias entre las definiciones de corrupción a través del mundo reflejan, entre otras cosas, la forma en la que distintas sociedades separan lo público de lo privado.

La normalización de la corrupción ha llegado a tal grado que se asume como un problema culturalmente arraigado e inherente al estilo de vida de la sociedad mexicana. Esto quiere decir que la corrupción se concibe como una condición permanente de interacción entre la sociedad y el gobierno. Esta causa, a su vez, puede ser explicada por tres sub causas: **a) los beneficios individuales de cometer un acto de corrupción son mayores a los costos; b) la corrupción se ha interiorizado como una forma de interacción social aceptada; c) la necesidad de cometer actos de corrupción.**

Figura 7. Las causas asociadas a que la corrupción sea una conducta normalizada y cotidiana



Fuente: elaboración propia

a) Los beneficios individuales de cometer un acto de corrupción son mayores a los costos

En lo siguiente se emplea una explicación del fenómeno de la corrupción fundada en la escuela de la elección racional, por la utilidad que tiene para esquematizar y fundamentar la recurrencia de tales conductas. En este sentido, la ciencia del comportamiento sugiere que la corrupción es “contagiosa” (Thaler, 2008). Esto sucede puesto que, cuando un acto de corrupción visible no es castigado, hay un efecto de repetición; es decir, al ser los beneficios mayores a los costos, hay incentivos para imitar dicho comportamiento.

Estas acciones reiteradas pueden “constituir una dinámica estable en el tiempo, que va construyendo cierta trama de relaciones que se refuerzan unas a otras, constituyendo entonces, una especie de “resbaladilla” donde cada vez más gente y de manera más frecuente cae o es atrapada en redes de actos corruptos” (Arellano, 2017).

En el caso del servicio público, la corrupción ocurre de muchas formas y ésta puede ser motivada por múltiples factores como la normalización del acto de corrupción en la labor desempeñada, o acaso, por una necesidad. No obstante, la mayoría de los actos de corrupción se realizan cuando la servidora o el servidor público saben dos cosas: 1) la posibilidad de castigo es baja o nula y 2) que cuenta con una ventaja,

ya sea de información, de poder o de autoridad. Muchos bienes y servicios públicos son constantemente objetos de negociaciones indebidas en donde son solicitadas a la población dádivas injustificadas por parte de las personas servidoras públicas.

Cometer un acto de corrupción requiere que, el individuo o grupo de individuos que incurren en él, tomen la decisión de consumir el acto en cuestión. Es decir, se trata de una acción consciente y voluntaria en la que se participa mediante la toma de decisiones en busca de un beneficio. En la elección tomada para incurrir en un ilícito, el individuo usualmente sopesa los beneficios que obtendría de él, contra los riesgos de ser descubierto y castigado. En síntesis: cuán costoso resulta lograr sus objetivos por medio de la corrupción frente al procedimiento estipulado (Castro Cuenca, 2017).

Así pues, una explicación significativa a la generalidad con que se incurre en actos de corrupción, tiene que ver con una alineación de incentivos suficiente, en que hay una clara conveniencia para los individuos que se conducen de esa forma; en otras palabras, su razonamiento los lleva a concluir que, ante las circunstancias en que se encuentran, es preferible cometer actos de corrupción.

Otra de las causas de que la corrupción sea una conducta normalizada y cotidiana es la complejidad y opacidad de los procesos de las instituciones públicas. Un problema a destacar con buena parte de los trámites y procedimientos que se llevan a cabo en la administración pública es el tiempo que es necesario para cumplir con ellos. Un problema que afecta por igual a los distintos grupos sociales. Esta tardanza incluye el tiempo necesario para reunir todos los requisitos para hacer el trámite, el desplazamiento desde el hogar o trabajo a las oficinas o módulos de atención (y de regreso), más el lapso de espera previo a la atención y finalmente aquél de la tramitación en sí. Estas complicaciones ocasionalmente aumentan, al requerirse llevar a cabo trámites simultáneos con distintas autoridades para poder cumplir con los requisitos solicitados para el trámite principal.

Tal como en la cuestión de la tardanza en trámites, y tanto para las personas servidoras públicas cuanto para las personas particulares, hay condiciones de la estructura y la normativa burocrática que hacen mayores los beneficios individuales de cometer un acto de corrupción, que sus costos. En otras palabras, para que una persona particular y una persona servidora pública decidan incurrir en el acto de corrupción, esta decisión debe ser su mejor "estrategia" para satisfacer sus objetivos. Desde esta perspectiva, el objetivo del particular dispuesto a cometer un acto de corrupción será obtener el bien o servicio que busca con la menor inversión posible de recursos (dinero, tiempo, esfuerzo), mientras el objetivo de la persona servidora pública dispuesto a cometer un acto de corrupción será obtener beneficios aprovechando el espacio de discrecionalidad que le confiere su cargo (Vértiz Galván, 2000).

Una de las condiciones de la estructura y las normas que pueden favorecer que servidores públicos y particulares se inclinen por participar en un acto de corrupción

es la complejidad y la opacidad de algunos procesos burocráticos. Estas dos características de los procesos facilitan que las personas servidoras públicas encuentren y exploten espacios de ejercicio inadecuado de la discrecionalidad. Isidoro Blanco Cordero señala que entre los factores que aumentan la factibilidad de que una persona opte por cometer un acto de corrupción está la posibilidad de actuar conforme a su criterio y sin parámetros establecidos institucionalmente; el número de personas que participan en las decisiones de corte discrecional y la falta de procedimientos de control sobre decisiones personales (Blanco Cordero, 2004).

La *Encuesta de Fraude y Corrupción* de KPMG ofrece evidencia de que se recurre a actos de corrupción por la complejidad y la opacidad inherente a los procesos que se han definido para la obtención de algunos bienes y servicios, pues señala que, según sus resultados, los motivos por los que se corrompen las empresas son los siguientes: agilizar trámites (43%); obtener licencias y permisos (32%); impedir abuso de autoridad (21%); ganar contratos (16%) y participar en licitaciones (11%). Las empresas señalaron que las consecuencias más temidas por no participar en un acto de corrupción son las siguientes: prolongación innecesaria de sus trámites (47%); multas injustificadas (27%); pérdida de contratos (21%); mayores costos de operación (21%); falta de vigilancia e inseguridad (7%) (KPMG, 2008).

Considerando también el Índice Internacional de Efectividad del Servicio Civil 2017 (InCiSe, 2017), México presenta una calificación equivalente a cero en cuanto a integridad, ubicando al país en último lugar entre los 31 países considerados en el estudio. En la puntuación sobre Efectividad de Conjunto, México está en el lugar 19, por encima de Chile e Italia. Esto significa, que las y los servidores(as) públicos(as) del país cuentan con poca imparcialidad al realizar sus funciones y no tienen integrados valores éticos en el ámbito laboral, aunque su labor ofrece resultados relevantes. Lo que sugiere que hay una insuficiencia conductual importante dentro de la burocracia mexicana, contrastable con aquella de otros 30 países.

Cabe recalcar que la normativa mexicana que rige el servicio público cuenta con una amplia gama de valores que deben ser aplicados. El artículo 2 de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* establece que “serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género (LSPCAPF, 2006, p.2)”. De la misma forma, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en su artículo 5 estipula que “son principios rectores que rigen el servicio público los siguientes: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito” (LGSNA, 2016, p.3).

En este mismo tenor, se publicaron el 7 de marzo de 2017 los *Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos*, e implementar

acciones que favorezcan su comportamiento ético, con el objeto de promover Códigos de Ética en el Gobierno Federal.

Como se describió anteriormente, hay un componente importante en la explicación sobre el fenómeno de la corrupción que está relacionado con los incentivos que pueden encontrar los actores para incurrir en prácticas indebidas. En este sentido, uno de los factores que puede favorecer la decisión de incurrir en un acto corrupto es la falta de vigilancia, su escasez o que, en caso de que exista, que ésta sea de mala calidad. Como ha expresado la Auditoría Superior de la Federación:

La corrupción prospera donde la transparencia, la rendición de cuentas y la participación activa de las personas servidoras públicas y de la ciudadanía son débiles, donde no hay responsables claros de la ejecución ordenada y eficiente de los procesos, donde la impunidad es alta y donde la toma de decisiones públicas se ha visto comprometida por conflictos de intereses y la interferencia política (ASF, 2014, p.5).

El funcionamiento correcto del Estado implica un uso apropiado de sus recursos, por lo que las tareas realizadas para asegurar que así ocurra podrían en principio evitar la aparición de hechos de corrupción o, al menos, ofrecer la información suficiente para su sanción. Estas tareas de vigilancia parecen ser en su mayoría ineficientes.

Las acciones tomadas para resolver el problema han estado en el ámbito del control interno y del control externo. En el primer caso, la institución pública que se trate establece mecanismos para prevenir, detectar y sancionar desviaciones del deber ser en el servicio público, además de diseñar e implementar instrumentos de mejora continua. El segundo caso se refiere a una estructura ajena a la institución, que lleva a cabo las labores de monitoreo, vigilancia y evaluación (Amparo Casar, 2015, p. 51). El control interno y el control externo se ocupan de la vigilancia en su sentido amplio, pues revisan la eficiencia y la eficacia de los procedimientos, el uso de recursos, el acatamiento de las normas, previenen riesgos, evalúan procedimientos y cuentan con mecanismos para identificar desviaciones del deber ser y, en algunos casos, tienen facultades para sancionar (ASF, 2014, pp.27).

De acuerdo con el análisis de María Amparo Casar, los esfuerzos de control interno y externo en México no han sido del todo exitosas debido a que “México tiene un sistema desarticulado que no acierta a coordinarse y que incluso promueve el contubernio y la complicidad en detrimento de los gobernados” (Amparo Casar, Id).

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación ha señalado que “los resultados en materia de prevención de la corrupción han sido limitados hasta la fecha, debido principalmente a que no ha existido al interior de las instituciones gubernamentales, un programa homologado que de manera clara articule los controles necesarios para prevenirla, disuadirla, detectarla y corregirla así como designar a los responsables directos de su administración” (ASF, Id).

Los problemas de coordinación advertidos, y la falta de sanciones efectivas resultado de los procesos de vigilancia ya establecidos pueden ser resueltos por la presente PNA. Esto siempre que se cumplan con sus planteamientos con una adecuada ejecución por parte de las instancias responsables dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.

b) La corrupción se ha interiorizado como una forma de interacción social aceptada

Es necesario aclarar que en las conductas cotidianas de una población se reproducen formas típicas de interacción social, entre las que destacan: intercambio, competencia, cooperación, conflicto y coerción (Goffman, 1969). En este sentido, los procesos de acción y reacción de los individuos se ven fundamentalmente condicionados por elementos clave que guían sus conductas: creencias, preferencias y limitantes (Fehr y Gintis, 2007).

Con esto en mente, la alta percepción de corrupción en México, extendida por todo el territorio nacional, parece menos un resultado fijo y más un proceso dinámico, fundamentado en los múltiples actos de corrupción que, a pesar de ser identificados, no son perseguidos ni denunciados suficientemente. En ocasiones esta falta de denuncia persecución ocurre por la franca utilidad de no actuar así. Si los actos de corrupción son preferibles a los procedimientos establecidos, se erosiona la noción de negatividad que en otras circunstancias rodea a la corrupción. Dicha percepción, en que la corrupción resulta en ocasiones preferible o necesaria está difundida y confirmada por la experiencia cotidiana, lo que termina por modificar las creencias de la población, ajustando consecuentemente sus preferencias.

Dado que los actos de corrupción forman parte de los elementos clave de la interacción social efectiva, de la cotidianidad de millones de mexicanos, es lógico que estas prácticas hayan atravesado el umbral de la prohibición ética, para integrarse de lleno al a las formas de interacción aceptadas. Por supuesto, conservando un espacio de indefinición o de valoración diferenciada entre los diferentes grupos sociales, esto en función de la posición que ocupen circunstancialmente (sean servidores(as) públicos(as), o particulares, sea que se beneficien directamente de la corrupción o les resulte un agravio que deban soportar). Además de practicarse intermitentemente conforme a la conveniencia del caso que se presente. Este proceso que repercute en las conductas cotidianas, al volverse parte del horizonte diario de expectativas de la población, modifica entonces ciertos aspectos de la cultura.

Siguiendo lo anterior, es imprescindible reconocer que la corrupción se ha vuelto parte de una cierta visión culturalista, en que se emplea al fenómeno cotidiano como sucedáneo de un criterio de identidad propio de los mexicanos en tanto nación. Esto es, la generalidad y normalización del fenómeno de corrupción hizo de éste, dentro de esta visión, una de las características especiales con las que se conforma la identidad socio-cultural de los mexicanos. Es importante enfatizar que las

conductas de corrupción se corresponden a una estructura racional de toma de decisiones de las personas, ya que sus conductas no dependen *strictu sensu* de su nacionalidad o su cultura, sino de cómo se manifiesten sus parámetros de comportamientos dentro de la convivencia social. (Ramírez, 2013)

A partir de lo anterior, parece claro que no hay una idea siquiera aproximada entre la mayoría de los grupos sociales, de las consecuencias colectivas que trae consigo la frecuencia y profundidad de los actos de corrupción. Entre estas consecuencias más claras, demostrables y que podrían servir para revertir la situación, están los costos materiales de la corrupción.

Entre la literatura sobre el desarrollo económico y las recomendaciones de organismos internacionales sobre la materia, consultorías y grupos de estudios privados (OCDE, 2014), hay un consenso sobre la necesidad de abatir la corrupción. Esto por los costos ocultos que tiene para los particulares, y por lo tanto para mejorar la oferta de bienes y servicios, limitando en consecuencia el desenvolvimiento del ciclo expansivo de la economía.

La afectación de la corrupción sobre las decisiones de inversión limita la libre competencia, por establecer una importancia decisiva a los vínculos informales por encima de las previsiones de la regularidad normativa (en ocasiones por un mal diseño de ésta). Es decir que hay una asignación sub-óptima de recursos que repercute negativamente en la eficiencia global de la producción y del consumo. Este lastre al libre movimiento de los flujos de inversión en condiciones equitativas y predecibles, también restringe las decisiones de consumo, al limitar las opciones disponibles. Una imagen muy socorrida para difundir la idea anterior es que la corrupción es un “impuesto” injusto, que, al cobrarse discrecionalmente y conservarse en manos privadas, sólo daña a quien lo paga. Lo malo del término, es que contribuye a deslegitimar la idea mismo de contribución fiscal, de por sí un tema poco popular.

Una medida práctica para incrementar la conciencia pública sobre estos costos y consecuencias negativas puede ser visibilizar en casos reconocibles concretamente: por malas prácticas desde el sector público se limita el incremento de la producción de bienes escasos (energéticos), o se interrumpe la ampliación y maduración de mercados (finanzas, telecomunicaciones), por la captura institucional realizada por grupos de interés que instrumentalizan actos de corrupción en su beneficio.

Para disminuir la débil conciencia sobre el problema de la corrupción, también es necesario pasar de la argumentación y demostración fundamentalmente económica, a otra que apele al sentido cívico tanto de las personas en el servicio público, cuanto de las personas particulares indiferentes o copartícipes de la corrupción. Ahí es donde entra la promoción activa de valores, entre los que se enfatiza la integridad.

La integridad no sólo implica la observancia de la ley, sino que va más allá de la juridicidad de las conductas y se debe entender más como el punto de partida para el desarrollo de una actuación enfocada en la generación de valor público. El valor público es un activo intangible fundamental de cualquier sociedad y el principal producto esperado de las instituciones gubernamentales. Constituye la base para incrementar, en condiciones de equidad y justicia, el bienestar social y la satisfacción de las necesidades elementales de la población (FEDERACIÓN, 2014).

La corrupción impacta negativamente a toda institución, incluyendo a aquellas personas que trabajan para ellas (tanto en su reputación, como en su desempeño, seguridad laboral y de compromiso personal). Es preciso recobrar la confianza tanto en las instituciones, en las personas servidoras públicas y entre individuos en la sociedad en general.

Recuperando el argumento sobre la interiorización de los actos corrupción entre los distintos grupos sociales, esto supone que la normalización suspende o reduce fuertemente el componente de condena, que sería esperable desde una posición legalista o institucional de la corrupción.

Dado que, los actos de corrupción forman parte de la cotidianidad de los mexicanos en aspectos necesarios al desempeño de sus actividades, o que forman parte del “sentido común” para la buena marcha de los negocios, facilitar trámites y demás, incurrir en actos de corrupción no supone necesariamente algo negativo en la vida de la población. De ello se desprende el hecho de una falta de sanción social sobre dichos actos.

En este mismo sentido, con base en los datos arrojados por el Barómetro Global para el año 2016, la normalización de la corrupción en México es un fenómeno real, ya que tan solo el 49% de las y los mexicanos opinan que es socialmente aceptable denunciar un acto de corrupción. Es decir, que más de la mitad de la población considera algo contrario a lo que institucional, legalmente se esperaría de las y los ciudadanos(as) que fueran testigos o víctimas de dichos actos

Por ello, se puede afirmar que la corrupción es un acto que va más allá de la relación dinero-favor. Muchas veces, el simple hecho de recurrir a una amistad o familiar para agilizar un trámite o tener acceso a ciertos derechos, es recurrir a la corrupción. Este tipo de corrupción se ha normalizado en la sociedad mexicana que a veces no se identifica el acto como corrupción sino como un favor hacia una persona con la que se tiene una relación personal.

La falta de sanción social ha de entenderse como la responsabilidad pendiente desde el conjunto de la sociedad para contribuir decisivamente a la solución del problema de corrupción. Responsabilidad que, de cumplirse entre los suficientes grupos sociales a manera de toma de conciencia, y cuya posición estratégica (como los educadores) facilite un cambio de mucho mayores alcances en el resto de la

sociedad. Y puede ser el factor de cambio en la permisividad que rodea muchos de las disposiciones, creencias y expectativas sobre los actos de corrupción.

La confianza en las instituciones gubernamentales es un valor público resultante, en buena medida, de la adecuada ejecución de sanciones ante los abusos y actos de corrupción cometidos dentro y fuera de las dependencias de gobierno. Por este motivo importa condenar legal y socialmente a estos actos contrarios al interés público que perjudican directa e indirectamente a todos. Algo que impide ampliar esta condena, jurídica y socialmente, es la ignorancia de las normas que rigen el funcionamiento puntual del sector público.

El poco conocimiento de normas y la asimetría de información sobre las mismas entre personas servidoras públicas y la ciudadanía, están sumamente relacionados. El poco conocimiento de normas por parte de la ciudadanía tiene como consecuencia la asimetría de información sobre ellas. La mayor parte de la población no tiene conocimiento del contenido de las leyes, y, por tanto, no conoce sus derechos y obligaciones, por lo que, es más fácil intimidarles, hacerles caer en error y solicitarle dádivas a efecto de llevar a cabo un trámite o facilitarlo. El desconocimiento de las normas no es una cuestión exclusiva entre particulares cuyas ocupaciones les alejan de la esfera jurídica, pues, por falta de capacitación existen servidoras y servidores públicos que desconocen las leyes que en principio hacen cumplir.

El desconocimiento de las leyes puede ser por dos causas, la primera es que la mayoría de las personas no saben en dónde buscar las leyes y reglamentos vigentes (o cuáles aplican), y la segunda es que, en ocasiones, las accesibilidades a las mismas son limitadas, por lo que complican o imposibilitan el acceso a las leyes vigentes en la entidad federativa que les corresponde.

La situación puede sintetizarse, en sus causas mayores así: ante la falta de cultura jurídica entre el grueso de la población, la generalidad de niveles educativos insuficientes, y las lamentables carencias en lo que refiere a la vocación de servicio del personal responsable dentro de las diferentes instituciones públicas, el desconocimiento sobre las normas para combatir la corrupción es un asunto crucial a resolverse con la mayor prontitud.

En ese sentido, una primera aproximación para identificar el grado de normalización de la corrupción en México son los estudios demoscópicos que analizan la relación entre la percepción y la incidencia de los actos de corrupción. El reporte del Latinobarómetro (2017) señala que la corrupción se sitúa como el tercer problema más grave del país, solo después de la delincuencia y la situación política. Cabe destacar que los problemas previamente mencionados, tienen cierta correlación entre sí y que la implementación de líneas de acción para atender cada uno de los problemas, debe de ser complementado por la atención a los demás problemas identificados.

Aunado a lo anterior, para la pregunta “¿Cuánta corrupción hay?” (medida con una escala de 1 a 10, donde 1 es “nada” y 10 es “mucho”), ninguna de las instituciones evaluadas (gobierno nacional, congreso, municipios, tribunales de justicia, sindicatos y grandes empresas) obtiene menos de 7.1 puntos. México es el cuarto país con mayor percepción de corrupción en la región, con alta percepción de la corrupción en el gobierno (8), en las municipalidades, los Tribunales de justicia y el Congreso (7.9), así como en los sindicatos y las empresas grandes (7.4).

Además, frente a la pregunta que mide las acciones del gobierno en el combate a la corrupción, el 77% de las y los mexicanos consideran que las acciones en contra de este fenómeno no han tenido los resultados esperados (el promedio de la región es de 38%). Profundizando un poco más, mientras que un 37% de la ciudadanía de la región dice que se puede sobornar a un policía (en 2004 era 42%), México cuenta con una probabilidad de sobornar a un policía de 47%, a un juez de 33% (el promedio de la región es de 31%) y a un ministro 51% (el promedio de la región es de 36%). Lo anterior demuestra que, a nivel regional, México es uno de los países con mayor normalización de la corrupción, ya sea al momento de interactuar con un policía, al ser sometido a un proceso judicial o a tener cualquier tipo de contacto con las instituciones públicas.

Uno de los estudios realizados con base en los resultados de LAPOP (2018) señala que, para 2017, la victimización por corrupción en México fue del 29.8%; ubicándose entre los países con los niveles más altos sólo por debajo de Bolivia (40.4%), Haití (35.8%) y Paraguay (31.0%), y ligeramente por encima de Perú (29.6%) y Venezuela (28.6%). Los altos niveles de victimización significan que es frecuente el involucramiento en actos de corrupción, lo que inevitablemente lleva a la sociedad a normalizar dichos actos, siendo víctimas sin estar conscientes de ello.

Otro dato de gran relevancia es conocer si la ciudadanía considera la corrupción como una parte normal de la política, como algo necesario para facilitar los procesos burocráticos. En ese sentido, 22% de las y los mexicanos piensa que el soborno es justificado, es decir, tan solo 7% menor al número de personas a las que les pidieron un soborno (Romero, 2018).

Por el lado de la percepción, 77% de las y los mexicanos creen que más de la mitad de los funcionarios públicos están involucrados en actos de corrupción. En el contexto de América Latina, México se ubica en segundo lugar (por debajo de Brasil), con un nivel de corrupción percibida, en una escala de 0 a 100, de 77.9 puntos. El estudio señala que la discrepancia entre percepción y victimización se debe a que: “las medidas de victimización por corrupción se refieren a la corrupción diaria que las personas observan y sobrellevan, mientras que las preguntas sobre la corrupción en el gobierno con frecuencia también hacen seguimiento a la corrupción a gran escala como los escándalos nacionales con los cuales los entrevistados no tienen una experiencia directa. Los entrevistados podrían también tener diferentes

niveles de tolerancia frente a qué tipos de actividades son consideradas como corruptas.” (Romero, 2018).

c) Necesidad de cometer actos de corrupción

Estudios de Transparencia Internacional (2011, p.4 y 2011, p.2), así como de González de Aragón, Carballo (2010), Scott (1972), Apergis, Dincer y Payne (2010) han demostrado que la desigualdad y la pobreza son condiciones que propician el fomento de actos de corrupción. Esto debido a que las y los más desprotegidos no cuentan con el acceso a bienes y servicios esenciales para su desarrollo, generando una interacción continua con las autoridades públicas para que se atiendan sus carencias sociales y económicas.³¹

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2016, el 43.6% de la población mexicana se encontró en situación de pobreza (CONEVAL, 2016). Por un lado, 50.6% de las y los mexicanos vivieron con un ingreso por debajo de la línea de bienestar (CONEVAL, Id). Por otro lado, parte de la población enfrentó carencias sociales: 55.8% de la población no tuvo acceso a seguridad social; 20.1% a la alimentación; y 15.5% a los servicios de salud, entre otros (CONEVAL, Id). Este panorama de carencias sociales y económicas genera que las poblaciones en situación de vulnerabilidad tiendan a tener mayores solicitudes de atención ante las autoridades públicas encargadas de solventar sus necesidades, las cuales, pueden llegar a aprovecharse de ello para solicitar dádivas ilegales. En efecto, de acuerdo con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010 de Transparencia Mexicana, los hogares mexicanos con hasta 1 ingreso mínimo destinaron en promedio hasta 33% de su ingreso en actos corruptos en 2010 (Transparencia Mexicana, 2010).

En México, los hogares en mayores condiciones de vulnerabilidad no sólo son más propensos a cometer actos corruptos, sino que, en promedio, tienden a destinar mayor parte de sus ingresos a actos corruptos, con respeto al resto de los hogares (Ibid). Lo anterior puntea que la corrupción es un fenómeno que se aprovecha de los contextos vulnerables, menos informados y con carencias, para extraer beneficios privados de solicitudes de acceso a bienes y servicios que deberían estar al alcance de todos por derecho.

Otro factor que genera un ambiente propicio a que se cometan actos de corrupción es la desigualdad de ingresos. De acuerdo con el Banco Mundial, en 2016, México obtuvo 48.3 puntos en el índice de GINI (índice de 0 a 100, en donde 0 representa condiciones de completa igualdad y 100 completa desigualdad) (Banco Mundial, 2018). Esto significa que existen grandes disparidades de ingreso entre las y los

³¹ Transparency International, “Corruption in the land sector”, pág. 4; Transparency International, “Corruption and Human Trafficking”, pág. 2; Aristegui Noticias, “7 ‘grandes plagas’ afectan a México: ex titular de ASF”; Carballo, “Poverty and Corruption in Latin America”, pág. 61; Scott, *Comparative political corruption*; Apergis, Dincer y Payne, “The relationship between corruption and income inequality in U.S. states”, pág. 132

mexicanos. Respecto a dicha relación entre la desigualdad de ingresos en México y la corrupción, el investigador Phillips explica que “los ciudadanos ricos tienen acceso privilegiado a servicios públicos, incluyendo seguridad, a través de diferentes medios. En cuanto a la corrupción y soborno en particular, hay evidencia sustancial de este hecho en México en las áreas con más desigualdad económica, los servicios públicos se van a las personas con mayores recursos” (Phillips, 2017, p.13).

La baja calidad de bienes y servicios públicos, así como la poca satisfacción social demuestra que no se atienden de forma oportuna las necesidades de los más vulnerables. En este sentido, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), presentó resultados poco alentadores en cuanto a la satisfacción de la población mexicana en la cobertura y calidad de bienes y servicios públicos. Con respecto al agua potable, 53.8% de la población dijo estar satisfecha y únicamente 61.1% contó con agua pura y clara. En cuanto al servicio de drenaje y alcantarillado, sólo 43.7% de la población se sintió satisfecha y 71.6% dijo no haber tenido fugas de aguas negras. En lo relacionado con el servicio de policía, únicamente 23.8% de la población se sintió satisfecha y solamente el 27.7% consideró que este servicio le brindaba una sensación de seguridad (ENCIG, 2017).

La prevalencia de deficiencias en la cobertura y calidad de bienes y servicios público requiere la solvencia inmediata de las mismas. Las personas servidoras públicas que operan dichos bienes o servicios aprovecharán tal situación para solicitar otros bienes o servicios a cambio (Córdova Guzmán y Ponce, 2017). La ENCIG 2017 reveló que 14,635 personas por cada 100,000 habitantes experimentaron algún acto de corrupción en, al menos, uno de los trámites que realizaron.³²

La población más vulnerable, por ingreso o por carencia social, es la que sufre mayor exclusión educativa y tiene menor acceso a la información pública. Como lo menciona Edgar Hernández Muñoz en su ensayo “El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza”, esta situación de desinformación, o en caso de contar con la información, la dificultad para comprender e interpretar la información genera un contexto más de vulnerabilidad social que puede ser aprovechada por autoridades con poca integridad (Hernández Muñoz, 2006).

En ese mismo sentido, organismos de derechos humanos y especialistas en la materia, han visibilizado las afectaciones diferenciadas en el ejercicio de los derechos humanos que la corrupción causa en poblaciones en situación de vulnerabilidad. En la Resolución 1/18 “Corrupción y derechos humanos” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que:

...la corrupción tiene un impacto grave y diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente

³² ENCIG, “Tabulados. Título. Tabulados predefinidos. Estimaciones. Corrupción”, http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf

discriminados, tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas migrantes y las personas privadas de libertad y afecta de forma especialmente profunda a quienes son objeto de trata y tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres.

Es decir, no sólo la población con mayores vulnerabilidades sociales y económicas es la que está en una situación de mayor riesgo para verse involucradas en hechos de corrupción, sino también es la población en la que repercute de mayor manera, en detrimento del ejercicio de sus derechos.

Se han realizado esfuerzos para evitar el fenómeno de la corrupción en la atención a las poblaciones más vulnerables por ingreso o carencia social. Un ejemplo ilustrador es el diseño del programa Cruzada Nacional Contra el Hambre³³, el cual establece la creación de Comités Comunitarios para que participen en el proceso de instrumentación de la Cruzada y “supervisen el cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas” (SEDESOL, 2013). En específico, estos Comités notifican “a las autoridades municipales, estatales y federales, de las irregularidades que en su caso presenten las obras y acciones” (Ibid). Sin embargo, de acuerdo con los resultados intermedios identificados por el CONEVAL en 2015, el programa Cruzada Nacional Contra el Hambre cuenta con indicadores que no muestran la implementación de ejercicios de participación comunitaria, ni el efecto que tiene en el desarrollo del Programa. Igualmente, no se tiene claro “el grado de representación del Comité ante la comunidad, es decir, la legitimidad de los actores que la conforman, las dinámicas internas para la toma de decisiones y la presencia de actores externos” (CONEVAL, 2015).

³³ “modelo de atención con acciones dirigidas a atacar las causas de la pobreza extrema e inseguridad alimentaria con un enfoque integral que atiende todas las dimensiones de bienestar”, SEDESOL, “Cruzada Nacional Contra el Hambre”, <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938>

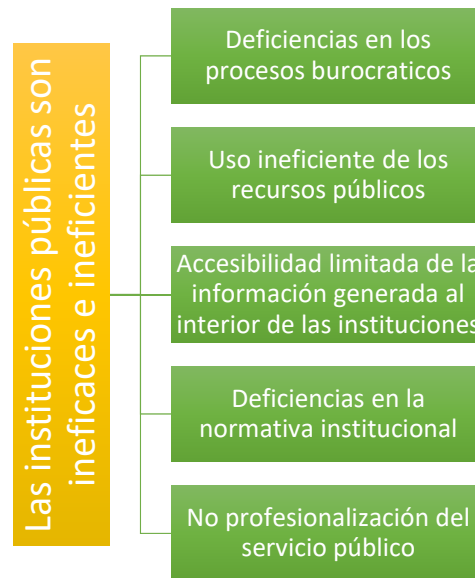
2.2 La ineficacia e ineficiencia de las instituciones públicas

La ineficacia e ineficiencia de las instituciones públicas crean espacios para que las personas servidoras públicas actúen con discrecionalidad, de manera contraria o al margen del comportamiento esperado por las instituciones a las que pertenecen.

Las instituciones juegan un papel fundamental en el esquema recién mencionado pues, siendo un producto de la historia, influyen en las normas, creencias, acciones y decisiones que en ellas se producen (North, 1980, 1990, 1997). Así, la forma y el funcionamiento de las instituciones depende de las condiciones en las cuales emergen y se desarrollan (las instituciones son endógenas). Las instituciones deberían de ser capaces de moldear o constreñir el comportamiento de los actores que forman parte de ellas, sin embargo, cuando las instituciones son ineficaces e ineficientes es probable que se presenten actos de corrupción. Es importante aclarar que la corrupción también puede entenderse como causa de que las instituciones sean ineficaces e ineficientes.

Estudiar a detalle el desempeño institucional es clave para mitigar las grandes deficiencias a las que el Estado se enfrenta. Por ello, con base en un minucioso diagnóstico, se identificaron las causas de que las instituciones públicas sean ineficaces e ineficientes y que se detallan a continuación: **a) deficiencias en los procesos burocráticos; b) uso ineficiente de los recursos públicos; c) accesibilidad limitada de la información generada al interior de las instituciones; d) deficiencias en la normativa institucional; e) no profesionalización de las personas servidoras públicas.**

Figura 8. Las causas asociadas a que las instituciones públicas sean ineficaces e ineficientes



Fuente: elaboración propia

a) Deficiencias en los procesos burocráticos

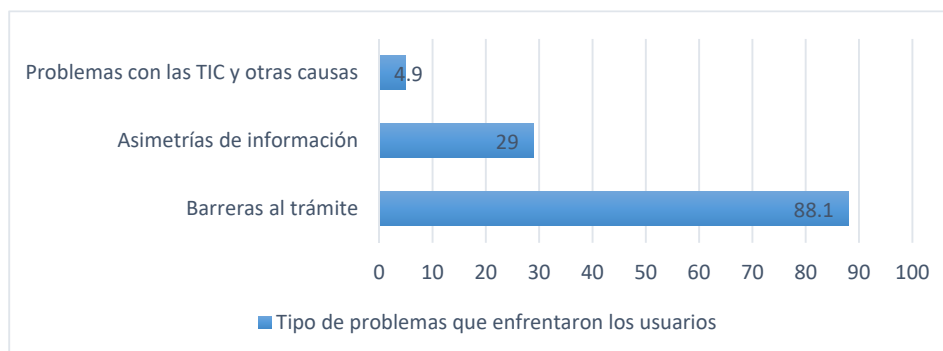
Las deficiencias en los procesos burocráticos generan instituciones públicas ineficaces e ineficientes que son susceptibles de la corrupción al crear espacios para que las personas servidoras públicas actúen de manera distinta a la esperada por las instituciones.

La ENCIG es una de las encuestas nacionales que trata de cuantificar la corrupción desde la percepción de la ciudadanía cuando estos realizan algún tipo de trámite, pago o solicitud de servicio. Dos preguntas componen el estudio de la corrupción en la encuesta y se centran en saber si los solicitantes a un trámite, pago o solicitud de servicio experimentaron un acto de corrupción al realizarlo, así como identificar las instituciones públicas en donde se perciben un mayor número de actos de corrupción.

Cada vez que se comete un acto de corrupción ante la realización de algún trámite, pago o solicitud de servicio públicos, se genera un costo para el buen desempeño del estado. De acuerdo con la ENCIG, en 2017, el costo de llevar a cabo actos de corrupción en la solicitud de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos, fue de 7,218 millones de pesos. Si se desagrega dicho dato por persona afectada, se tiene un monto total de 2,273 pesos por persona. Estos datos sugieren que la corrupción es un mal que no solo afecta el funcionamiento del Estado, sino que fragiliza su alcance de acción al no permitir el ingreso correspondiente a los trámites, pagos o solicitudes de servicios públicos emitidos.

Otro de los temas de relevancia en la estadística de corrupción es la calidad de los procesos burocráticos que llevan a cabo las instituciones públicas. De acuerdo con los datos proporcionados por la ENCIG, en 2017, casi la mitad (46.5%) de los trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos a nivel nacional presentaron algún tipo de problema para realizarlo. Entre las explicaciones más frecuentes, se encuentran las barreras al trámite con el 88.1% de las respuestas y la asimetría en la información proporcionada con 29.0%.

Gráfica 2. Tipo de problemas que enfrentaron los usuarios (porcentaje)



Fuente: ENCIG, INEGI, 2017

De igual forma, las unidades económicas mencionaron que, en uno de cada cuatro trámites, se presentó algún tipo de problema para llevarlo a cabo y que las principales barreras fueron las horas de espera, las colas excesivas y las instituciones poco accesibles, entre otras.

Cabe mencionar que, a pesar del desencanto aparente de la ciudadanía en los trámites ofrecidos por las entidades públicas, la ENCIG presenta una satisfacción más del 75% de las y los usuarios(as) a algún trámite, pago o solicitud de servicio público, en cuanto al tiempo destinado y el trato recibido. Incluso, el 96.1% de las personas usuarias mencionan haber recibido lo requerido tras la realización del trámite. Dichos resultados resaltan que en la gran mayoría de los trámites se realizan de forma satisfactoria y que el trato al realizar el trámite es de respeto. Sin embargo, sigue habiendo un 23.9% de las y los usuarios(as) que ponen en evidencia la lentitud en la gestión de sus solicitudes.

Otro dato interesante de la ENCIG es el tipo de medio por el que se realizan los trámites. Uno de los avances significativos de esta época ha sido el progreso tecnológico y su adaptación al sector público para agilizar los trámites tanto internos como los que se ofrecen a la ciudadanía.

De acuerdo con la ENCIG, en 2017, el 57.1% de los trámites, pagos o solicitudes de servicios públicos se realizaron en las instalaciones de gobierno. Solo el 18.1% se llevaron a cabo mediante un cajero automático y únicamente el 2.8% se tramitaron vía internet. La Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas arroja datos similares para los trámites, pagos o solicitudes de

servicios de las unidades económicas para 2016, en donde la mayoría de los trámites (40.3%) se realizan en oficinas de gobierno y sólo el 22.7% por internet.

Aunque el porcentaje de trámites, pagos o solicitudes de servicios públicos que se realizan vía internet aún es bajo, las estadísticas muestran que su uso se ha incrementado en los últimos años. Con el uso de la tecnología es posible acortar tiempos y costos en la prestación de bienes y servicios. Por lo que, se debería transformar, en la medida de sus posibilidades, la forma de llevar a cabo los trámites, es decir, llevarlos a cabo en línea. Esta es una fórmula que cada vez se utiliza más, por ejemplo, en el SAT, cada vez son más los trámites que se llevan a cabo a través del buzón tributario, o mediante el portal en línea de dicho órgano desconcentrado.

Gráfica 3. Tipo de problemas que enfrentaron los usuarios (porcentaje)



Fuente: ENCIG, INEGI, 2017

Los resultados de la consulta realizada por el gobierno federal de los trámites señalados por la comunidad empresarial (CCE) muestran que, de las 275 respuestas, 40 % de las personas usuarias tuvo una mala experiencia al realizar su(s) trámite(s), el 23 % tuvieron una experiencia regular y para el 34% fue una buena experiencia (3% no contestaron). Esta consulta muestra que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la institución peor evaluada.

La misma consulta muestra que 42% de las y los usuarios(as) ha presenciado o ha sido víctima de algún acto de corrupción al realizar un trámite. Las dependencias con más registros de actos de corrupción son la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Esta misma consulta muestra que las personas usuarias consideran que mejorar la información para realizar los trámites (requisitos, oficinas, horarios de atención, etc.) es la mejor medida para evitar los actos de corrupción (32 %). También consideran que es necesario eliminar intermediarios (27 %), realizar el trámite en línea (26%) y mejorar la difusión de información del trámite (14 %) (CTCC, 2017).

Estos datos muestran que las personas usuarias de trámites, que emiten un pago o requieren solicitudes de servicios, se confrontan a barreras burocráticas como largas filas, tiempos de espera excesivos, instituciones alejadas, requisitos excesivos, mal trato por parte de las personas servidoras públicas, un marco regulatorio complejo y que impone muchos costos e incluso a que las personas servidoras públicas que atienden las solicitudes proporcionan información errónea, lo cual alarga y complica llevar a bien sus solicitudes. Estas situaciones son las que pueden incitar a las personas usuarias y a las y los servidores(as) públicos(as) a proponer alguna acción ilegal para agilizar los trámites o recibir atención prioritaria. En contextos donde los procesos burocráticos son deficientes, las y los usuarios(as) y servidores(as) públicos son más propensos a cometer algún acto de corrupción (pagar sobornos) para reducir sus costos de transacción. (Yamada y Montero, 2011)

Una muestra de que hay un gran número de trámites con procedimientos largos e innecesarios es que, durante la administración del Presidente Felipe Calderón, se llevó a cabo el concurso denominado “El trámite más inútil”, el cual consistía en que la ciudadanía describiera sus relatos al momento de realizar trámites, para poder identificar el trámite más inútil, y sus sugerencias para mejorar dicho trámite. Se recibieron 21,113 participaciones (SFP, 2012).

Los procesos burocráticos complejos y opacos expuestos anteriormente, sumados a la limitada cooperación interinstitucional y a las fallas en la organización de las instituciones generan procesos burocráticos deficientes. La cooperación interinstitucional es necesaria para llevar a cabo las tareas en las que estén involucradas dos o más instituciones de un mismo nivel de gobierno o de distintos niveles. Tal es el caso del combate a la corrupción. El Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción de los Estado miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) identifica como una acción necesaria las instituciones de los Estados encargadas de combatir la corrupción se apoyen mutuamente y compartan experiencias para alcanzar un combate efectivo a este fenómeno (OEDA, 2006).

II. EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL³⁴

1. Identificar las instituciones públicas que, en cada Estado miembro, desempeñan actividades vinculadas con el combate contra la corrupción, teniendo en cuenta especialmente el ordenamiento constitucional que en cada caso sustenta y organiza el conjunto de instituciones, incluyendo el papel desempeñado, entre otras instituciones, por el Poder Judicial, los parlamentos, las contralorías, las fiscalías, las instituciones del Poder Ejecutivo, las policías y las instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción en los Estados en que se hayan creado.

³⁴ <http://www.oas.org/juridico/spanish/prointer.htm>

2. Promover el intercambio de experiencias con miras a brindar los servicios que permitan perfeccionar las instituciones y los sistemas existentes para combatir la corrupción.
3. Constituir, en caso de considerarse posible y conveniente, un sistema de apoyo a las instituciones gubernamentales encargadas de la lucha contra la corrupción, con la participación de la Organización de los Estados Americanos.

De acuerdo al mismo documento, las fallas en la organización de las instituciones pueden ser: (1) las instituciones cuentan con estructuras orgánicas mal diseñadas, (2) las atribuciones y facultades establecidas en las leyes que regulan las instituciones son confusas, se traslapan o son repetitivas y (3) existe una inadecuada asignación de recursos, tanto económicos como humanos dentro de las instituciones. Contar con instituciones bien diseñadas reduce los espacios de discrecionalidad en los que actúan las personas servidoras públicas y, por lo tanto, reduce la probabilidad de que cometan algún acto de corrupción.

Una de las alternativas que distintos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han promovido para simplificar los procesos administrativos es la mejora regulatoria (Banco Mundial, 2017). Conforme lo define la propia Comisión Federal de Mejora Regulatoria, ésta es una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.³⁵

Otro instrumento utilizado durante la administración de Felipe Calderón fue la regulación base cero para el Gobierno Federal que buscaba derogar todos aquellos acuerdos, oficios, decretos o reglamentos cuya necesidad no estaba clara y plenamente justificada. Para lograr ese objetivo se impulsaron dos líneas de acción. La primera consistió en eliminar todos los trámites y servicios innecesarios y se fomentó la disminución de requisitos y el uso de tecnologías de la información y de la comunicación. La segunda fue eliminar las normas cuya necesidad no estaba plenamente justificada (SFP, 13/06/2012).

Otra política utilizada fue la ventanilla única. El 3 de agosto de 2015 inició operaciones la Ventanilla Única Nacional, por medio del portal www.gob.mx como parte de la Estrategia Digital Nacional. La Ventanilla Única permite enviar información electrónica una sola vez, ante una única entidad, para cumplir con todos los requerimientos del comercio exterior. Esto se logra mediante la simplificación, homologación y automatización de los procesos de gestión. Como indica el SAT, el objetivo de la Ventanilla Única es “agilizar y simplificar los flujos de información

³⁵ <https://www.gob.mx/cofemer/acciones-y-programas/que-es-la-mejora-regulatoria>

entre el comercio y el gobierno y aportar beneficios significativos para todas las partes involucradas en el comercio transfronterizo”.

Estos instrumentos no han sido suficientes para resolver las deficiencias en los procesos burocráticos. A pesar de que se han implementado políticas para resolver este problema durante, por lo menos, dos sexenios, las estadísticas reportadas por INEGI continúan mostrando que los procesos burocráticos continúan enfrentando barreras como largas filas, tiempos de espera y requisitos excesivos, un marco regulatorio complejo y limitada cooperación interinstitucional.

b) Uso ineficiente de los recursos públicos

La ineficiencia en el manejo de los recursos públicos representa una oportunidad para que las personas servidoras públicas efectúen actos de corrupción. Según Transparencia Internacional (2006, p.20), Tanzi (2016), Lapalombara (1994), Ades y Di Tella (2012), un gasto gubernamental ineficiente también amplifica el riesgo de la comisión de actos corruptos, ya que brinda oportunidad para que las personas servidoras públicas manejen los recursos con arbitrariedad y favorezcan a ciertas empresas en los procedimientos de contratación o a ciertas personas en la entrega de bienes y servicios públicos.

El manejo del presupuesto en México, en la mayoría de los casos, se lleva a cabo en un ambiente de opacidad, discrecionalidad e impunidad, y en donde los mecanismos reales de sanción son mínimos. Bajo este escenario, el mal manejo de los recursos públicos se traduce en la imposibilidad de llevar a cabo acciones, políticas y programas de desarrollo, y, por el contrario, se consolida la mala costumbre de abusar de la posición y del poder que se tiene para buscar beneficios propios con el presupuesto público en detrimento de la sociedad.

El problema más grande que existe en México con el uso ineficiente de los recursos públicos se relaciona directamente con la enorme diferencia que existe entre el presupuesto que aprueba y el presupuesto que se ejerce. De acuerdo con México Evalúa, el equilibrio se pierde cuando se sabe que la propuesta de presupuesto que se va a discutir y el presupuesto que se aprueba no serán los que se ejercen, es decir, cuando los planes de gasto no son parte de la propuesta, ni del presupuesto consensado entre ambos poderes. Hay opacidad en los planes de gobierno. Estas condiciones otorgan un manto de discrecionalidad a sus ejecutores en detrimento de la sociedad y vulneran el gasto público, permitiéndole al gobierno asignar los recursos públicos al margen de la legislatura y de controles internos. Esta situación le permite al gobierno (México Evalúa 2018, pp. 2ss):

- *Mover de recursos presupuestados sin justificación,*
- *Recibir ingresos excedentes que no fueron previstos en la aprobación del presupuesto y que pueden ser asignados al margen de la legislatura y sin rendir cuentas, y*

- *Aumentar los recursos que se gastan fuera del presupuesto a través de figuras discrecionales (subsidios y fideicomisos) que no están reguladas en las leyes de presupuesto.*

Como lo menciona la Red por la Rendición de Cuentas, “En el periodo de 2013-2017, el gasto ejercido y acumulado del Gobierno federal superó el presupuesto que se le aprobó para esos cinco años en 1.46 billones de pesos. Esto significa que, en promedio, en cada uno de esos años se gastaron alrededor de 293 mil millones de pesos más de lo aprobado”.

Entre las razones que se han identificado del por qué se gasta más de lo que se aprueba, se encuentran el hecho de que no existe un balance sano entre flexibilidad presupuestaria y mecanismos de control de riesgos. Las disposiciones sobre cuándo y quién puede realizar ajustes presupuestarios no están previstas en la Constitución o en leyes; salvo la asignación de los ingresos excedentes, las normas para hacer adecuaciones al presupuesto están en reglamentos que define la SHCP (Op. Cit, p.11). Este diseño institucional elimina el contrapeso del Congreso.

Bajo este esquema, más del 80% del sobreejercicio de la partida subsidios a entidades federativas y municipios entre 2013 y 2017 se erogó a través de programas de subsidios del Ramo 23 que son transferencias directas a gobiernos locales. El uso de los programas de subsidios sin reglas de operación radicados a través del Ramo 23 se ha vuelto una práctica establecida y sus montos de gasto aumentaron radicalmente, a pesar de que en los últimos dos ejercicios fiscales disminuyeron por los recortes al gasto general.

Además, el ramo 23 propicia que el reparto del dinero público a cambio de apoyo político-electoral, ya que, al no estar regulado en ninguna ley, tiene criterios de asignación de los recursos a los estados que no son transparentes y quedan a discrecionalidad de la SHCP. Aunado a eso, la información sobre la asignación de los recursos muchas veces no es pública por lo que no se puede determinar el fin específico que persigue este ramo.

La ineficiencia en el gasto público y la existencia de corrupción es originada en gran medida por la deficiente planeación e implementación de programas y de proyectos. En lo relacionado con los programas sociales, hay un problema de planeación e implementación en México. Como lo señala la Red por la Rendición de Cuentas: “En 2016, en el sector desarrollo rural, se operaron 14 programas presupuestarios con un monto de 65,157.4 mdp, equivalente al 52.4 % de los 124,218.1 mdp ejercidos en los programas para el desarrollo económico, sin que la SAGARPA determinara ni cuantificara la población por beneficiar, lo que disminuyó el grado de certeza sobre la entrega de los recursos a la población objetivo”.

En lo relacionado con los proyectos de obra pública, la ASF detectó problemas de planeación e implementación al analizar 80 contratos para efectuar proyectos de infraestructura con un monto individual mayor a 100 millones de pesos México

entre 1999 y 2010 (ASF, 2012). Con respecto a la planeación, la ASF detectó que 82% de las obras tenían proyectos ejecutivos poco desarrollados, deficientes estudios de viabilidad, escaso diseño de procedimientos de contratación y falta de permisos y licencias (como derechos de vía) (Ibid). En cuanto a la ejecución, la ASF detectó que 10% de las obras se entregaron de forma extemporánea, se realizaron trabajos de mala calidad, se incumplieron contratos, se presentaron conflictos sociales por los derechos de vía, entre otros (Ibid).

Aunada a la deficiente planeación e implementación de programas y proyectos, existe una débil rendición de cuentas que podría desencadenar problemas de eficiencia y corrupción. Como menciona Olvera, “los mecanismos de rendición de cuentas horizontal no funcionan adecuadamente debido a su mal diseño institucional y a la permisividad que se ha otorgado a sí misma la propia clase política; los mecanismos de rendición de cuentas vertical... tampoco funcionan ...no hay mecanismos de participación ciudadana relevantes en los asuntos públicos” (Olvera Rivera, 2009, p.47). Ayllon y Merino (2009, p.25) señalan, de manera similar: aunque ya existen “normas en materia de transparencia y acceso a la información, contabilidad pública, fiscalización y responsabilidades de las personas servidoras públicas, éstas todavía no tienen los medios ni la articulación suficientes para producir una verdadera política de rendición de cuentas”.³⁶

Además, la participación ciudadana limitada en el control del gasto podría afectar la eficiencia y la probidad en el uso de recursos públicos. Bohórquez y Palacios (2013, p.1) señalan: “La figura de la contraloría social ha ido perdiendo terreno [...] Muchas de las innovaciones en materia de participación social son justamente eso: buenas prácticas que no han podido generalizarse”.³⁷ Ellos ejemplifican: “la participación ciudadana en la evaluación de programas de desarrollo social es la más baja: sólo se presenta en uno de cada tres (31.1%) programas sociales del país” (Ibid).

Para finalizar, la baja evaluación del gasto público también podría menguar la eficiencia y favorecer la corrupción. Como menciona la Red por la Rendición de Cuentas: “no se ha logrado consolidar el sistema monitoreo y evaluación de los programas sociales a nivel federal, y, por lo tanto, mejorar la asignación del presupuesto. Sólo un pequeño porcentaje de los programas son evaluados con calificaciones satisfactorias que justifican su continuidad, gran parte del presupuesto asignado no se está utilizando de manera óptima”.

Otro problema que refleja las malas prácticas que existen en el uso de los recursos públicos es la utilización del presupuesto por parte de los gobiernos, federal y locales, para promover sus acciones y programas en los medios de comunicación, es decir, el gasto en publicidad oficial. Al respecto, Fundar establece que la

³⁶Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*, (SFP, 2009), p. 25.

³⁷ Eduardo Bohórquez y Paola Palacios, “La participación ciudadana: indispensable para la correcta operación de la política social y de los programas sociales”, *Documento de trabajo: Serie analítica sobre la institucionalidad de los programas sociales*, (Marzo 2013), p. 1.

publicidad oficial “se refiere a la compra de espacios en los medios de comunicación por parte de los gobiernos para difundir información a la ciudadanía. A través de la publicidad oficial ocurre la mayor y casi única transferencia de recursos públicos hacia los medios de comunicación en un país donde hay una inexistencia de apoyos directos e indirectos a estos medios y una todavía frágil rendición de cuentas y fiscalización cuando se trata de recursos públicos. La publicidad oficial se traduce en relaciones financieras opacas y discrecionales entre gobiernos y medios en el país. Estas relaciones son un terreno fértil para la censura sutil y el desarrollo de redes de corrupción” (Castaño, 2017, p.6)

Cada año, los gobiernos gastan miles de millones de pesos en publicidad oficial sin transparencia, rendición de cuentas ni reglas claras. Estas prácticas impactan de manera negativa sobre la independencia de los medios de comunicación y la calidad de la información que recibe la ciudadanía.

Otro problema con el uso del presupuesto público es la falta de transparencia en la ejecución asignaciones a grupos parlamentarios. Las asignaciones son partidas discrecionales que se otorgan a los grupos parlamentarios para “apoyar el desarrollo de sus actividades legislativas, así como las actividades complementarias y de gestoría” de los legisladores y se conocen como prerrogativas. Aunque la Auditoría Superior de la Federación ha señalado la falta de transparencia y control sobre estos montos, el Congreso mexicano sigue manejando dichos fondos con opacidad, incumpliendo el mandato de la Ley General de Transparencia.

De acuerdo con Integralia, durante el primer año de la LXIII Legislatura (septiembre 2015 – agosto 2016), las asignaciones en la Cámara de Diputados ascendieron a 1,166 millones de pesos. En el caso de la Cámara de Senadores la opacidad impide conocer los montos erogados en 2016. La información del periodo enero–junio de 2015, cuando las asignaciones a grupos parlamentarios ascendieron a 527 millones de pesos, lo que anualizado daría una cifra mayor a los mil millones de pesos. Ello significa que la suma de prerrogativas a grupos parlamentarios de ambas cámaras arroja una cifra anual superior a los 2,100 millones de pesos. Las asignaciones carecen de una justificación clara de su uso. Como el Congreso persiste en la práctica de no publicar su comprobación, se pueden usar para diversos fines, entre ellos pagar asesorías, retribuir la disciplina de las y los legisladores(as), financiar clientelas políticas o canalizarlo a campañas electorales. Siendo discrecional su uso, podrían también destinarse para fines personales. Cabe señalar que la mayoría de las y los legisladores(as) desconocen la información precisa de cuánto recibe cada grupo parlamentario y en qué se ejercen parte o la totalidad de las prerrogativas.

Ya se han implementado algunas medidas para resolver o mitigar los problemas anteriormente expuestos. En cuanto a las medidas para mejorar la planeación e implementación de programas y proyectos, se han efectuado diferentes acciones. En materia de programas, se ha permitido la participación de las y los ciudadanos(as) en la planeación de los programas para identificar posibles brechas no consideradas. Tal es el caso de la Cruzada por el Hambre, que contempla la

creación de los comités comunitarios, que elaboraban planes y diagnósticos sobre los problemas de su comunidad (CONEVAL, 2016, p.42).

En materia de obras públicas, para mejorar la planeación, la norma en la actualidad obliga a las instituciones a tener listos los estudios o proyectos ejecutivos, las normas de calidad y las especificaciones técnicas (Normas INEGI, 2013, p.31). Para mejorar la implementación de programas, se han establecido que el monto de los convenios modificatorios no podrá sobrepasar el 25% del monto original (Normas INEGI, 2013, pp. 77s).

Sobre los mecanismos de rendición de cuentas, actualmente existen las auditorías por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

En cuanto a las medidas para promover la participación ciudadana en el control del gasto, Transparencia Mexicana señala que la Ley General de Desarrollo Social incorporó mecanismos de contraloría social en los programas sociales. En particular, se establecieron mecanismos para participar en la formulación de políticas, para denunciar y presentar quejas por parte de la ciudadanía, y para identificar posibles problemas en las políticas sociales (Bohórquez y Palacios, 2013, p.5).

En lo referente a los mecanismos de evaluación del gasto público, la Red por la Rendición de Cuentas señala que, “se han impulsado la evaluación y la auditoría de los recursos federales transferidos hacia las entidades federativas y los municipios como elemento esencial de buen gobierno”.

Los mecanismos para mejorar la planeación e implementación de los programas y proyectos no han sido exitosos y, por lo tanto, continúan presentándose oportunidades para actos corruptos. En materia de programas, por ejemplo, los comités comunitarios no fueron exitosos, porque, por un lado, las comunidades tenían “expectativas poco claras sobre el objetivo de su funcionamiento” y, por el otro lado, “los programas no tenían la capacidad ni la flexibilidad para satisfacer las demandas que planteaban” (CONEVAL, 2016, P. 42).

En materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas, siguen sin tenerse todos los elementos completos para efectuar los proyectos. Tal es el caso de la barda perimetral del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la cual comenzó sin tenerse todos los proyectos ejecutivos debido a la necesidad de cercar el terreno (Campos y Nava, 2018, pp. 209s). Tampoco se respetan los topes a los aumentos a los montos en los convenios modificatorios. Por ejemplo, en la obra pública del paso exprés, se permitió que el precio de la obra aumentara hasta 112% más al inicialmente contratado (Ibid). Ello se contrató a una empresa que había ofrecido el precio más barato, a pesar de que no era la que tenía la mejor capacidad técnica (op. cit. p.215).

Los mecanismos de rendición de cuentas de los recursos públicos, como las auditorías de la ASF, no han permitido disminuir los actos de corrupción, porque no se detectan todos estos actos y no se emprenden medidas contra ellos. Como menciona Uvalle Berrones (2016), esto se debe, en parte, a que la ASF “depende de la Cámara de Diputados, lo cual implica que no tiene plena autonomía institucional,

sólo técnica y de gestión”.³⁸ Además, señala tal autor, “es una entidad que integra expedientes con irregularidades, fallas o conductas indebidas, pero carece de los medios jurídicos para dar vista a la investigación (Ministerio Público) y persecución (autoridad judicial) de hechos constitutivos de delito” (Ibid).

Además, los mecanismos para fomentar la participación ciudadana en el control del gasto no han sido exitosos. Transparencia Mexicana enfatiza que las y los ciudadanos(as) no participan en todas las etapas del programa (sólo suelen participar en 1 de cada 3 programas) y participan aún menos en programas estatales (Ibid).

Si no se resuelve la deficiente planeación e implementación de programas, se corre el riesgo de que se entreguen bienes y servicios públicos de mala calidad o que se entreguen a personas que no los requieren realmente. Asimismo, si no se corrigen las deficiencias en la planeación e implementación de proyectos de obra pública, se corre el riesgo de que los funcionarios contraten por falta de conocimiento o por abuso de sus funciones a empresas que no estén preparadas, que se aumenten los plazos de las obras y de los montos de los contratos, que se realicen trabajos de mala calidad o no se realicen. La presencia de actos de corrupción en la entrega de bienes y servicios, así como en los procedimientos de contratación, podría generar que la ciudadanía normalice este problema y actúe corruptamente.

Además, si no se fortalecen los mecanismos de rendición de cuentas, no se identificarían posibles deficiencias en el manejo de los recursos públicos, no se investigarían con mayor profundidad esas deficiencias y no se castigaría a los responsables. Como resultado, la corrupción continuaría operando.

Asimismo, si no se aumenta y se mejora la participación ciudadana limitada en el control del gasto, se corre el riesgo de que no se identifiquen problemas en el manejo de los recursos públicos, se sancionen los malos manejos, y se establezcan medidas para prevenir que tales problemas puedan presentarse. Asimismo, aumentaría el descontento y la apatía de la ciudadanía por sus gobernantes, porque ellos no serían tomados en cuenta y las deficiencias en el uso de los recursos no se corregirían. La existencia de actos corruptos no castigados y del gran descontento de la ciudadanía podría generar que esta última normalice aún más la corrupción y se vuelva partícipe de ella.

Finalmente, si no se corrige la Inadecuada evaluación de resultados del gasto público, no podrían encontrarse problemas, corregir el presupuesto asignado a programas y proyectos, y pueda optimizarse el uso de recursos públicos. Como resultado, se generaría un gran descontento entre la población, así como una gran desconfianza de la misma hacia su gobierno, por lo cual ésta podría actuar también corruptamente.

³⁸ Ricardo Uvalle Berrones, “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México”, *Estudios Políticos*, no.38 México (mayo-agosto 2016),
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162016000200037

c) Accesibilidad limitada de la información generada al interior de las instituciones

El acceso a la información resulta fundamental para combatir la corrupción debido a que es una herramienta que ayuda a optimizar la eficiencia de las instituciones públicas. La información a la que acceden las y los ciudadanos (as) es fundamental para nutrir, vigilar y modificar la actuación de los tomadores de decisiones dentro de las instituciones. El acceso a la información pública es un factor que puede incidir en la reducción de la corrupción mediante la inclusión de la ciudadanía en la vigilancia de las acciones del gobierno.

El acceso a la información se refiere a la posibilidad de obtener información accesible, oportuna y confiable en posesión de los gobiernos. Esta información permite conocer el quehacer del gobierno, dar seguimiento puntual a las acciones emprendidas, evaluar las mismas y conocer la evidencia detrás de los procesos de toma de decisión (Pérez y Terrazas, 2010).

Los avances en la accesibilidad de la información en México son notorios, sin embargo, el país aún enfrenta grandes retos sobre éste tema. Al respecto, el reporte de Fundar (Ibid) menciona que

En México el derecho de acceso a la información se encuentra consagrado en la Constitución desde 2007 y contamos con 32 leyes locales y una ley federal en materia de transparencia y acceso a la información, así como con sendos órganos encargados de velar por este derecho, pero aún prevalecen limitaciones severas, inercias burocráticas y resistencias fuertes que nos impiden avanzar hacia la consolidación de una política integral a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

Si bien es cierto que en la actualidad existe una mayor cantidad de información disponible gracias a los avances tecnológicos, también es cierto que mucha de la información no resulta de utilidad. En particular, en el ámbito de la administración pública, esto puede explicarse por varios factores, como la duplicidad de esfuerzos, la información desactualizada, la falta de generación de información o información incompleta, la opacidad de las instituciones y la publicación de la información en formatos poco convenientes para su adecuada utilización.

El reporte de resultados 2017 de la Métrica de Gobierno Abierto elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) mide qué tanto puede una o un ciudadano(a) conocer lo que hacen sus gobiernos y qué tanto puede incidir en sus decisiones. La Métrica calculó que el Índice de Gobierno Abierto en México tiene un puntaje de 0.39 (en una escala de 0 a 1). Este índice mide la transparencia y la participación, observadas tanto desde la perspectiva gubernamental como desde la ciudadanía. El índice muestra que la dimensión de transparencia (0.50) se encuentra más desarrollada que la de participación (0.28).

El reporte muestra que en transparencia hay un mejor desempeño cuando se analiza desde la perspectiva ciudadana (0.54) que desde la gubernamental (0.46). Es decir, que aquella información que se considera de interés de la ciudadanía es más probable que se encuentre completa y en un formato claro, que aquella información sobre una actividad administrativa de la dependencia. Esto es así también en los estados y en los diversos tipos de sujetos obligados y ámbitos de gobierno.

La Métrica de Gobierno abierto muestra que el acceso a la información pública es el elemento más sólido del sistema de transparencia: la ciudadanía casi siempre encuentran mecanismos para solicitar información, así como responsables del proceso, tiempo establecido y, al final, recibirán información clara y completa. Sin embargo, aún hay prácticas que obstaculizan el acceso a la información.

Existen práctica de opacidad, que no necesariamente existen al margen de la ley, tales como las prevenciones y las prórrogas en el proceso de solicitud de información. Esto genera que los tiempos de respuesta se alarguen. La información reportada por el CIDE muestra que en 25% de las solicitudes realizadas la información se respondió en 30 días hábiles o más.

Otro obstáculo que reportó la Métrica es que los nuevos sujetos obligados se encuentran muy rezagados en comparación con los sujetos obligados que ya estaban incorporados a las obligaciones de transparencia. Sólo 58.92% de los nuevos sujetos obligados tiene mecanismos electrónicos de acceso a la información, 51.03% tiene sitio web y ninguno cuenta con datos abiertos.

La mayoría de los sujetos obligados cuenta con portales de internet, pero éstos no cubren aún las obligaciones de transparencia legales, ni contienen información orientada a la ciudadanía. Los sujetos obligados del ámbito federal obtuvieron una calificación de 0.30 en el subíndice de completitud de la información, los del ámbito estatal obtuvieron 0.30 y los del municipal 0.38. Además, los portales de internet no suelen contener información que le sea útil a la ciudadanía para su vida cotidiana. En general, los sujetos obligados no publican información adicional a la prevista en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Es preciso que la sociedad cuente con las herramientas necesarias para tener el conocimiento tanto en la búsqueda de información, como el conocimiento en la forma que se asignan los presupuestos y como se gastará. Es así que, como parte del desarrollo por el “Gobierno Abierto”, la Secretaría de la Función Pública publicó la “Guía de Gobierno 2018” cuyos objetivos en materia de participación ciudadana buscan:

“Emitir los criterios necesarios para dar seguimiento y evaluar los resultados de la implementación de los Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal, para asegurar su eficaz funcionamiento”
(Pública, 2018)

Sin embargo, la falta de interés y conocimiento sobre cómo acceder a la información de los gastos públicos de la APF es uno de los principales problemas dentro de los procedimientos de acceso a la información y la lucha por la transparencia en los procesos administrativos, de presupuesto y gastos. (Ramírez, 2013)

La participación ciudadana tiene una injerencia directa en el Estado; ostentando una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de la ciudadanía en la administración pública.

La transparencia y la rendición de cuentas, para las cuales resulta fundamental el acceso a la información, son instrumentos muy útiles en la lucha contra la corrupción. Resulta importante que se avance en fortalecer el acceso a la información que las y los ciudadanos(as) tengan la posibilidad de ejercer un control real sobre la toma de decisiones y el papel que juega como parte de la democracia directa.

d) Deficiencias en la normativa institucional

Los actos de corrupción también son resultado de las deficiencias en la normativa que rige las instituciones. Fallas en las leyes, lagunas y contradicciones, generan incertidumbre en los procesos y actividades gubernamentales. Ello conduce, a su vez, a que las personas servidoras públicas generen arbitrariamente regulaciones u ocupen aquellas normativas que les producen beneficios. En contra parte, la ciudadanía, al no conocer plenamente los procesos y actividades gubernamentales, aceptan o impulsan actos de corrupción para llevar a bien sus solicitudes de bienes y servicios ante autoridades públicas competentes.

En México, existe normativa que no regula de forma idónea los aspectos por los cuales fue creada e incluso, en algunos casos, puede resultar contradictoria. Ejemplo de ello son los topes al aumento del monto y del plazo de los contratos de obra pública y adquisiciones. El artículo 59 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) menciona que los contratos no pueden aumentar más de 25% del monto y plazo originalmente pactado si no hay variaciones sustanciales; así como que se podrá superarse ese monto únicamente debiéndose justificar de manera fundada y explícita. Sin embargo, no se define cuáles son las “variaciones sustanciales” para limitar los montos y plazos de los contratos a 25%, ni las formas de fundamentarlo.³⁹

³⁹ El artículo 59 de la LOPSRM específicamente menciona: “Las dependencias y entidades, podrán, dentro de su presupuesto autorizado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, modificar los contratos ... mediante convenios, siempre y cuando éstos, considerados conjunta o separadamente, no rebasen el veinticinco por ciento del monto o del plazo pactados en el contrato, ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto original, ni se celebren para eludir en cualquier forma el cumplimiento de la Ley o los tratados. Si las modificaciones exceden el porcentaje indicado, pero no varían el objeto del proyecto, se podrán celebrar convenios adicionales entre las partes respecto de las nuevas condiciones, debiéndose justificar de manera fundada y explícita las razones para ello”.

Esto genera que empresas y servidores(as) públicos(as) no planifiquen adecuadamente las obras, que elijan a contratistas que no están capacitados y que realicen múltiples convenios modificatorios para aumentar los montos y los plazos a más del 25% del monto contratado. Ello a veces, sin dictámenes técnicos o razones completamente válidas (México Evalúa, 2018, p. 2010 *et passim*).

A modo de ejemplo, México Evalúa y el Centro de Investigación para el Desarrollo presentaron en 2018 el documento “Léase si se quiere gobernar (en serio)” que analiza entre otras cosas, las contrataciones de obras públicas en México. El documento recalca que, de acuerdo con un estudio realizado por la Auditoría Superior de la Federación en 2012, en una muestra de 80 contratos entre 1999 y 2010, hubo un incremento de 36.3% entre el presupuesto inicial aprobado y el presupuesto final manejado. Tardando 126% más de lo acordado en un principio (Ibid).

Igualmente, los complejos procesos de diseño de leyes parecen fomentar que éstas tiendan a tener deficiencias y a generar actos de corrupción. En 1988, el Partido Revolucionario Institucional perdió por primera vez la mayoría calificada que le permitía aprobar y ratificar la normativa, sin contrapesos. A partir de ello, más actores pudieron realizar iniciativas de ley, pero a cambio, las comisiones permanentes y los líderes de partido fueron ganando mayor fuerza al volverse filtros necesarios para la aprobación de iniciativas. Béjar Algazi y Bárcena Juárez explican que “cualquier propuesta de legislación, independientemente de su origen, ha sido objeto de discusión y negociación con las fuerzas de oposición dispuestas a sumar y conseguir así la mayoría para su aprobación. En este contexto, la ausencia de restricciones [...] para la presentación de iniciativas con cargo al Ejecutivo, senadores y diputados federales, y congresos locales, adicionado al imperativo de su dictamen antes de ser votadas por el Pleno, transforma a las comisiones permanentes en un filtro clave para evitar el avance de propuestas sin el aval de los liderazgos partidistas” (Béjar Algazi y Bárcena Juárez, 2016).

Ello significa que quienes envían iniciativas de ley tienen que contar con el apoyo de las comisiones permanentes y de los liderazgos de partido y, para ello, tienen que negociar. Esta negociación no solo dificulta que algunas iniciativas se lleven a cabo, pero incluso pueden ser el entorno idóneo para que se lleven actos ilegales en el proceso de cabildeo con actores de oposición. Este último hallazgo parece complicar el proceso de reforma normativa que podría ayudar a combatir actos corruptos. Ejemplo de ello es la LOPSRM: Si bien se han presentado iniciativas para reformarla,⁴⁰ aún continúan pendientes (Campos et al. 2017).

En México, también existe un problema de captura del proceso de elaboración de leyes que parece incidir en la creación de leyes y, a su vez, en actos de corrupción. Como menciona Béjar Algazi y Bárcena Juárez (2016), las comisiones “coordinan la

⁴⁰Mariana Campos, Esther Ongay y Diana Nava Muciño, “Reforma a la Ley de Obras: ¿más obra más sobra?”, <http://mexicoevalua.org/2017/03/08/reforma-a-la-ley-de-obras-mas-obra-mas-sobra/>

procuración de información y su discusión entre los distintos actores [...] participan en la *persuasión* de los ‘indecisos’ promoviendo el intercambio de votos por recursos focalizados a objetivos específicos. Por último, contribuyen a *movilizar* el voto con la sustitución de los ‘disidentes’ o críticos intransigentes”.⁴¹ De manera similar, Béjar Algazi (2012) menciona que “el éxito de una iniciativa depende menos de las destrezas políticas acreditadas por su autor que del interés del líder del grupo parlamentario de su partido”.⁴² La captura de las leyes podría explicar la falta de reformas a la normativa que rige a las instituciones y que podrían contribuir a disminuir la corrupción, como la LOPSRM.

e) No profesionalización del servicio público

En México, la profesionalización del servicio público tiene características y procesos diferentes en el ámbito federal y en el ámbito local. En el nivel federal, México cuenta con un Sistema de Servicio Profesional de Carrera (SPC), el cual tiene como objetivo ser un mecanismo que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito e impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, de acuerdo a lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Esta Ley establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, mientras que mandata a las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de esa ley (LSPCAPF, 2006, pp. 1s).

Sin embargo, una evaluación del Servicio Profesional de Carrera realizado por la Auditoría Superior de la Federación en 2012, muestra que, de 329 entes públicos evaluados, sólo el 28.9% contaba con un servicio de carrera. Además, se demostró que de 12 servicios de carrera del Poder Ejecutivo, sólo el 58.3% integraban puestos de nivel operativo, mando medio y mando superior, mientras que el 25% contaban con puestos operativos y de mando medio, 8.3% consideraban puestos de mando medio y superior, y 8.3% solo puestos de mando medio,⁴³ (ASF, 2014).

La evaluación de la Auditoría Superior de la Federación sugiere que, en general, el Servicio Profesional de Carrera no capta de forma homogénea todos los niveles de puestos, y que muchas veces, los mandos altos son mayoritariamente de libre designación. Esto causa no solo desconfianza en las instituciones por parte de la

⁴¹ Luisa Béjar Algazi y Sergio Bárcena Juárez, “El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría”, *Perf. latinoam.* vol.24 no.48 México (jul./dic. 2016)

⁴² Luisa Béjar Algazi, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Rev. Mex. Sociol.* vol.74 no.4 México (oct./dic. 2012)

⁴³ Auditoría Superior de la Federación, Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, 2014.

ciudadanía, sino también desconfianza en el Servicio Profesional de Carrera por parte de las personas servidoras públicas.

En el mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico publicó en el 2011 un estudio intitulado “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, en donde concluía que una deficiencia del reglamento de la Ley era que no se incluyeran los puestos de alto mando en los esquemas del Servicio Profesional de Carrera.

SERVICIOS DE CARRERA EN EL ESTADO FEDERAL, 2012

Poderes de la Unión	Nombre de los Servicios de Carrera	Entes Públicos
Ejecutivo		
Dependencia u Órgano Administrativo Desconcentrado	1. Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	Secretaría de la Función Pública (SFP) ^{1/}
	2. Servicio Exterior Mexicano	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
	3. Servicio Fiscal de Carrera	Servicio de Administración Tributaria (SAT)
	4. Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal	Procuraduría General de la República (PGR)
	5. Servicio Profesional de Carrera Policial	Policía Federal (PF)
	6. Sistema de Profesionalización	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)
Organismo Descentralizado	7. Servicio Profesional Agrario	Procuraduría Agraria (PA)
	8. Sistema de Desarrollo Profesional	Centro Nacional de Metrología (CENAM)
	9. Sistema de Profesionalización	Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua (IMTA)
	10. Servicio Profesional de Carrera	Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON)
	11. Servicio Profesional de Carrera	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
	12. Sistema de Profesionalización y Desarrollo de Personal	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
	13. Servicio Profesional	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (IFAI)
Empresa de Part. Estatal Mayoritaria	14. Servicio Profesional de Carrera	Consejo de Promoción Turística de México S.A de C.V. (CPTM)
Legislativo	15. Servicio Civil de Carrera	Cámara de Senadores
	16. Servicio de Carrera	Cámara de Diputados
	17. Servicio Fiscalizador de Carrera	Auditoría Superior de la Federación (ASF)
Judicial	18. Carrera Judicial	Consejo de la Judicatura Federal (CJF)
	19. Servicio Civil de Carrera	Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP)
	20. Carrera Judicial	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)
Órgano Constitucionalmente Autónomo	21. Servicio Profesional Electoral	Instituto Federal Electoral (IFE)
	22. Servicio Profesional de Carrera	Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)
	23. Servicio Civil de Carrera	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)
Tribunal Administrativo	24. Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)
	25. Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional	Tribunal Superior Agrario (TSA)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los entes públicos con servicio de carrera en el Estado Federal.

A nivel estatal, existe poca información sobre la profesionalización de la función pública. Las legislaciones estatales determinan los criterios bajo los cuales se deben desarrollar los servicios de profesionalización, de forma que no existen criterios homologados como los hay en el ámbito federal.

En un diagnóstico publicado en 2016 por el Banco Interamericano de Desarrollo respecto a los estados de Baja California, Campeche, Colima, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán, se hicieron evidentes

dinámicas comunes: 1. La planificación de los recursos humanos no está concebida como una función transversal al sistema y carece de capacidad para prever las necesidades futuras del personal; 2. El mérito es un concepto presente en su normativa, pero con poca aplicación real; 3. Se ha dado prioridad a la capacitación, pero la detección de necesidades podría ser más estratégica; 4. Los incentivos monetarios son un punto fuerte, especialmente en los niveles inferiores, sin embargo, esto se atenúa en los puestos directivos en donde el sector público pierde competitividad con el sector privado; y 5. Los órganos rectores y coordinaciones administrativas tienen brechas que restan su capacidad de dirección estratégica y de implementación de acciones en la materia (Sanginés y Strazza, 2016).

De acuerdo con la Red por la Rendición de Cuentas, en general, los procesos de profesionalización están presentes en los planes estatales de desarrollo y en los marcos normativos, en algunos estados incluso con leyes de servicio profesional de carrera. Sin embargo, en la práctica, son considerados como esfuerzos complejos, de largo aliento, que generan costos en el corto plazo y beneficios potenciales en el mediano y largo plazo (Ibid). La profesionalización para los Estados es una especie de camisa de fuerza para gestionar el personal y en cambio, es un área que puede generar potenciales conflictos con empleados y sindicatos. Por otro lado, el desfase salarial entre los cargos federales y los estatales no abona a los incentivos para una adecuada implementación. Aun así, las entidades federativas destinan en promedio el 25% de su gasto a servicios personales (IMCO, 2017).

A la fecha el balance en el desarrollo del esquema de carrera para la administración pública no es muy alentador. Concursos desiertos sin mayor explicación salvo la ausencia de una “idoneidad” de los candidatos, convocatorias que no son debidamente publicitadas, despido de un grupo perteneciente al universo de funcionarios que lograron ingresar por mérito propio y las excepciones evocadas para contratar por libre designación son los elementos que integran el panorama de la profesionalización en México. Los siguientes cuadros ilustran la conformación del universo de puestos que pertenecían al SPC 2015 y 2016 y la dinámica de los concursos en los últimos seis años:

Puestos sujetos al Servicio Profesional de carrera para 2015 y 2016

Nivel de Puesto	2015	2016
Dirección General (DG)	298	318
Dirección General adjunta (DGA)	587	600
Dirección de Área (DA)	2,885	2,782
Subdirección de Área (SA)	9,664	8,844
Jefatura de Departamento (JdD)	10,592	9,728
Enlace (E)	12,097	10,562

Total	36,123	32,834
--------------	---------------	---------------

Fuente: Sánchez, Luis Alfredo (2017), con información de la Secretaría de la Función Pública proporcionada a través de solicitud de información el 10 de julio de 2017.

Estadística básica sobre concursos para ingresar al SPC.

	Dic-12	Dic-13	Dic-14	Dic-15	Dic-16	Jul-17
Concursos	6,808	5,853	7,451	6,113	3,172	2,984
Con ganador	4,887	4,204	5,439	4,428	2,350	1,696
Desiertos *	1,823	1,590	1,982	1,567	615	387
Cancelados	98	59	25	91	19	2
En proceso			5	27	187	899
Promedio de días transcurridos	76	80	75	70	69	53
% de 34 Ganadores / Concursos Publicados	28%	36%	38%	39%	43%	21%
Ocupación Temporal Artículo 34.	3,201	4,433	4,653	3,141	1,964	1,039
Ocupación Temporal Vigente Art. 34.	-	-	-	-	-	738

Fuente: RH-Net. Fecha de generación del 7 de agosto de 2017. Fecha de Corte: 31 de diciembre para cada año hasta 2016 y 31 de julio en 2017.

En el cuadro se refleja el comportamiento de los concursos realizados del 1° de enero al 31 de diciembre cada año. Del total de concursos publicados, el 71.19% cuentan con ganador, el 25.1% son desiertos y el 2.33% se encuentran en proceso y el 1.13% fueron cancelados. Estos datos corroboran el desarrollo marginal del SPC con respecto al universo de puestos que existen a nivel federal. Si a esto se suma la necesidad de profesionalizar que implicará lograr garantizar que los puestos se blinden en todos los niveles de gobierno, el reto será aún mayor. “El SPC ha mantenido un margen de influencia limitado al interior de la APF en tanto que ha logrado incorporar a una mínima parte de las y los servidores(as) públicos(as) de carrera al sistema y se mantiene desvinculado con los planes de gobierno. Por si

fuera poco, en los espacios en los que ha podido ser implementado ha topado con vacíos legales, espacios de discrecionalidad arbitrarios, contradicciones normativas, entre otras situaciones”. (CIDE, 2014, p.21)

En el documento *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, el Doctor Mauricio Merino afirma de forma acertada que, hoy en día, el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es “la excepción y no la regla”. Por ello, es esencial que la Política Nacional Anticorrupción fortalezca Servicio Profesional de Carrera, tanto a nivel normativo como práctico, para reducir los espacios discrecionales que provocan posibles actos de corrupción, así como para hacer valer los derechos de las personas servidoras públicas de los distintos niveles de gobierno.

2.3 La prevalencia de la impunidad como incentivo para la comisión de actos de corrupción

La impunidad en la comisión de actos de corrupción está directamente relacionada con la efectividad de los procesos de rendición de cuentas. Existen dos tipos de rendición de cuentas: por un lado, la rendición de cuentas vertical que se refiere al empoderamiento de la ciudadanía frente a las urnas (Cheibub & Przeworski, 1999); y por otro, la rendición de cuentas horizontal que consta del control que las distintas instituciones del Estado hacen entre sí (O'Donnell, 1994). Gracias al traslape entre ambos tipos de rendición de cuentas, surgen los incentivos apropiados para prevenir y castigar los actos de corrupción (Benhabib y Przeworski, 2005).

Sin embargo, la falta de herramientas eficaces y eficientes que permitan a la ciudadanía vigilar y exigir sobre el uso adecuado y lícito de los recursos públicos, facilitan que las autoridades den uso discrecional de los mismos; y, en segundo lugar, la falta de recursos técnicos, materiales y humanos para que las autoridades procesen las denuncias, genera la falta de consecuencias ante las mismas. Ambas situaciones, propician un contexto idóneo que desincentiva a la ciudadanía a participar activamente en los mecanismos de rendición de cuentas.

La corrupción no es un problema propio y único de México, lo que sí se detecta de forma recurrente en el país es la prevalencia de la impunidad, es decir, la detección de casos de corrupción, pero la falta de procesamiento legal de los involucrados. Prueba de ello son los resultados del Índice Global de Impunidad de 2017, el cual posiciona a México en el cuarto lugar a nivel global entre los países más impune del mundo.

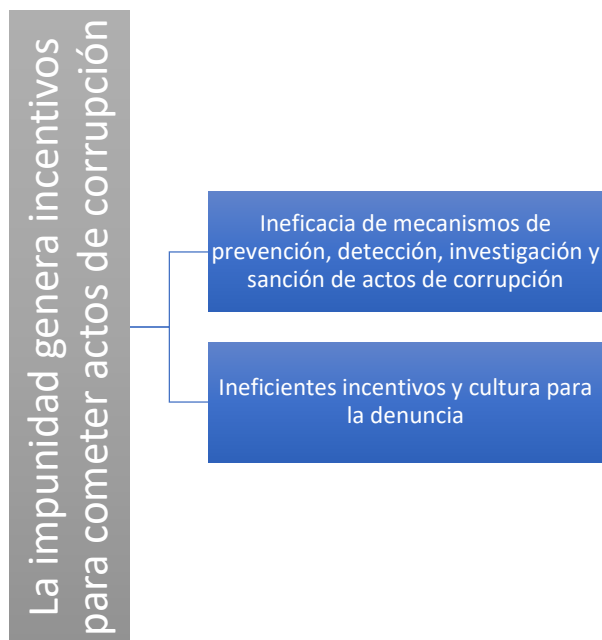
Paralelo a ello, surge otro tópico que se relaciona intrínsecamente con la corrupción: es la procuración de justicia. En relación a este tema y con base en la encuesta de corrupción en Latinoamérica realizada por Miller y Chavallier (2016), se halló un registro muy bajo de nivel de confianza en el sistema de justicia en México.⁴⁴ En efecto, en comparación con los demás países latinoamericanos, México ocupa el tercer lugar más bajo, solo por encima de Venezuela y República Dominicana. La misma encuesta expresó que tan solo el 8% de la población mexicana opinaba que las leyes anticorrupción eran efectivas. Asimismo, el 28% de las y los mexicanos contestaron no creer que quienes cometieran actos de corrupción serían juzgados.

En este marco, la impunidad se no solo se posiciona como una causa importante de la corrupción, sino como un incentivo para que se cometan más actos de esta

⁴⁴ Miller & Chevalier. (2016). Latin America Corruption Survey. Full Report. Consultado en: <https://www.millerchevalier.com/sites/default/files/resources/2016-Latin-America-Corruption-Survey-Full-Report.pdf>

naturaleza. Algunas de sus causas son: **a) Ineficacia de mecanismos de prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción; b) Insuficientes incentivos y cultura para la denuncia.**

Figura 9. Las causas asociadas a que la impunidad genere incentivos para cometer actos de corrupción



Fuente: elaboración propia

a) Ineficacia de mecanismos de prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción

Sobre el control interno:

Los Órganos Internos de Control son, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), “las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos Constitucionales Autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos” (LGRA, 2016, p.4).

De conformidad con el artículo 10 de la LGRA los OIC y sus homólogos en las Entidades Federativas, tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas. Además de contar con facultades de prevención, coordinación y vigilancia de la integridad en el servicio público. A saber:

- I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción.
- II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia.
- III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.
- IV. Emitir códigos de ética para guiar la actuación de los servidores públicos.
- V. Inscribir, verificar y mantener actualizada la información sobre la evolución patrimonial, la declaración de intereses y la declaración fiscal de los servidores públicos de la dependencia a la que pertenecen (Artículos 10, 16 y 31 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

Por su parte, las Unidades de Responsabilidades de las empresas productivas del Estado cuentan con las siguientes facultades (Artículo 9; fracción VI, Ley General de Responsabilidades Administrativas):

- a) Las que la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* prevé para las autoridades investigadoras y substanciadoras.
- b) Las necesarias para imponer sanciones por faltas administrativas no graves, y
- c) Las relacionadas con la Plataforma Digital Nacional en los términos previstos en la LGRA.

Las personas titulares de los Órganos Internos de Control en la Administración Pública Federal son designadas y removidas por la Secretaría de la Función Pública. El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que dicha Secretaría debe seleccionar a los integrantes de los Órganos Internos de Control siguiendo los principios de igualdad, transparencia, objetividad y equidad.

En los Órganos Constitucionales Autónomos, los titulares de sus Órganos Internos de Control son designados por el voto de dos terceras partes de las y los miembros presentes de la Cámara de Diputados (Artículo 74; fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y bajo el procedimiento que establece el artículo 57 Ter de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto al Poder Legislativo, la instancia que tiene funciones similares a los Órganos Internos de Control, son las Contralorías Internas, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados, de acuerdo con los artículos 53, 112 y 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal será el encargado de la administración, vigilancia,

disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, quienes cuentan con contralorías internas.

Finalmente, en el ámbito local, la selección de los integrantes de los OIC's, se realiza en términos de sus respectivas legislaciones, pero debiéndose observar un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos (Artículo 20, LGRA).

Datos generales sobre los Órganos Internos de Control

Según datos de la Secretaría de la Función Pública, la Administración Pública Federal cuenta con 213 Órganos Internos de Control (incluyendo los 2 Titulares de las Unidades de Responsabilidades en PEMEX y CFE).

En una evaluación diagnóstica realizada por la misma Secretaría a 205 Titulares de Órganos Internos de Control (TOIC), se identificó que 157 son hombres (el 76.58%), mientras que 48 son mujeres (el 23.41%). La media de edad es de 53.51 años y la mayoría (el 83%) se encuentra entre los 40 y los 70 años de edad. Asimismo, los TOIC tienen, en promedio, 18 años de experiencia.

Con respecto al grado de estudios, 110 titulares cuentan únicamente con licenciatura (el 54%); 76 cuentan con estudios de licenciatura y maestría (el 37%), y 19 cuentan con un doctorado (el 9%). El 38.5% de los titulares estudiaron carreras de derecho, el 30.2% estudiaron contabilidad y el 19% estudiaron administración.

Los datos mencionados en los párrafos que anteceden no contemplan el universo aún más amplio de Órganos Internos de Control de las entidades federativas, los municipios; así como de poderes legislativo, judicial y órganos constitucionales autónomos. Es importante considerar a dicho universo de titulares de órganos internos de control; no obstante, para éstos no se cuenta con información desagregada y disponible públicamente sobre las características de los OIC, debido al amplio universo de datos y diferencias entre sí. Al respecto se recomienda ampliamente que desde el SNA se articulen esfuerzos para que sus integrantes sistematicen su información en la materia y sea posible realizar análisis más exhaustivos.

Problemáticas identificadas

En el marco de los trabajos del Grupo Técnico de trabajo para la elaboración de una perspectiva de política pública para la designación de titulares de Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades, constituido por mandato del Comité Coordinador del SNA, se identificó que uno de los grandes problemas sobre el control interno es que el actual proceso de designación de los titulares de los

Órganos Internos de Control no cumple con los criterios estipulados en la ley, pues su método de designación cuenta con poca credibilidad externa (Grupo de Trabajo TOICs 1ª, 2017, p.6), baja capacidad técnica y material, así como fragmentación en sus procesos de reclutamiento, discrecionalidad (Grupo de Trabajo TOICs 2º 2017, p.14).

A su vez, este problema puede explicarse por cuatro elementos que caracterizan la problemática en el proceso de designación de titulares de OIC (Grupo de Trabajo TOICs 3º, 2017). El primero de ellos es la elevada politización del proceso, en vez de la profesionalización. El segundo elemento es la alta rotación de los titulares de los OIC, pues se argumenta que dichos cambios no permiten tener buenos procesos de selección y reclutamiento, así como perfiles idóneos para ocupar estos puestos. El tercer elemento es la distorsión de las relaciones agente-principal. Esta problemática aparece en la relación que tiene la Secretaría de la Función Pública con los Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidades. Es decir, existe un conflicto entre la Secretaría (principal) y el órgano encargado de ejercer el control interno: los OIC (agente).

La distorsión antes mencionada implica no solo el peligro de captura de los OIC en el ámbito organizacional, sino también la poca claridad de las relaciones de responsabilidad entre la Secretaría y los OIC. Por el contrario, en el caso del Poder Judicial, esta relación agente-principal no es tan evidente porque el Consejo de la Judicatura Federal no cuenta con unidades específicas en cada juzgado de tribunales de circuito y juzgados de distrito, sino esta función lo hace directamente la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, mismo caso en el Poder Legislativo, en donde la Contraloría Interna está dentro de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Por último, el cuarto elemento es la falta de capacidades técnicas de los titulares de los OIC y UR. La profesionalización no se garantiza con la simple valoración de los grados académicos de los aspirantes a titulares de los OIC, sino con instrumentos más ambiciosos e integrales como la capacitación y su evaluación periódica.

Sobre el control externo:

En el contexto nacional, es importante reconocer que se necesita articular todos los mecanismos necesarios para el correcto funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, dentro del cual, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) se erige como un pilar fundamental para la puesta en marcha del sistema y, por ende, la consecución de los resultados en las acciones de prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción.

El SNF, como subsistema del SNA, está facultado para establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes y para promover, en el ámbito de sus respectivas competencias, el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los

recursos públicos.(LGSNA, 2016, p.16). Sin embargo, existe una amplia heterogeneidad en cuanto a los procedimientos y criterios en materia de auditoría, esto en los tres órdenes de gobierno como áreas de oportunidad para homologar los criterios profesionales en materia de auditoría.

Poca coordinación y vinculación entre el control interno y el control externo. La complejidad del Sistema Nacional de Fiscalización radica en el número de miembros con los que cuenta, así como en las funciones que realizan de auditoría interna y fiscalización superior, aunado a lo anteriormente expuesto, cada ente de auditoría gubernamental sea interno o externo, comprende por su contexto territorial, diferentes formas de coordinación, vinculación, e interacción con los demás entes que participan en el SNF, esto lleva a la heterogeneidad de la información que se produce en el marco de este sistema, el contexto señalado es el nacional, esto quiere decir que los tres órdenes de gobierno representan la misma problemática y se tiene en consideración el atenderla desde la creación del SNF en 2010.

El personal auditor no cuenta con la profesionalización necesaria para el desempeño de sus funciones. Aunado a las problemáticas de forma anteriormente planteadas, también se debe enfatizar en los riesgos de fondo que conlleva la poca profesionalización del personal que lleva a cabo las auditorías y evaluaciones, sea el tipo de fiscalización que se trate y al ámbito gubernamental al que pertenezca.

Poca claridad de los objetivos y alcances del SNF. Toda vez que las problemáticas anteriormente expuestas dan una visión de lo complejo que puede llegar a ser el SNF debido al número de sus miembros, funciones, realidades y procedimientos, es de relevancia establecer parte que de las acciones encaminadas a optimizar el impacto y la cobertura de la fiscalización en el país es; como ya se ha dicho, la homologación de normas y procedimientos claros, la creación de un programa de capacitación homologado dirigido al personal auditor y, en consonancia con este apartado, la publicación de los planes estratégicos a corto, mediano y largo plazo con objetivos claros de los miembros del SNF, específica y primordialmente, de la Auditoría Superior de la Federación, aprovechando su ventaja comparativa con los demás integrantes del sistema que además destaque sus nuevas funciones de auditoría derivado de las reformas del 2015 en materia de combate a la corrupción.

b) Insuficientes incentivos y cultura para la denuncia

Las convenciones internacionales anticorrupción⁴⁵ de las que México es miembro reconocen que los sistemas de denuncia, así como de protección a denunciantes y testigos son un elemento indispensable de cualquier política anticorrupción. De acuerdo con la OCDE (2017), los mecanismos de protección a denunciantes del sector público son imprescindibles debido a que los funcionarios públicos son la fuente primaria de información sobre los hechos de corrupción.⁴⁶

A pesar de los esfuerzos impulsado a nivel nacional, México cuenta con un marco jurídico que no ha logrado cumplir con los objetivos planteados en dichas convenciones internacionales; quedando como tema pendiente en las diversas reformas legislativas de los últimos años que fungieron como andamiaje jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción.

Los sistemas o mecanismos de protección a denunciantes de actos de corrupción deben estar integrados por un conjunto de elementos –instituciones involucradas, mecanismos de denuncia, medidas de protección y estrategias de difusión (Chevarría y Silvestre, 2013, pp. 16-20)–, tendientes a garantizar los derechos de las personas, tales como sus condiciones laborales o su integridad física, los cuales pueden ser vulnerados por represalias tras haber denunciado un hecho de corrupción (Ibid). Una de las motivaciones fundamentales de estos sistemas consiste en promover e incentivar la denuncia de actos de corrupción por parte de la ciudadanía y de las personas servidoras públicas. La denuncia, de buena fe y con fundamentos razonables, es una herramienta que puede aportar elementos útiles en la detección, investigación y sanción de la corrupción.

En la práctica, se ha demostrado que las organizaciones que no cuentan con canales de denuncia y protección a denunciantes se vuelven espacios propicios a que se cometan actos de corrupción, fraudes, violaciones a la salud y a la seguridad, sin que haya contrapesos efectivos.

De acuerdo con la OCDE, las principales razones por las que no se denuncian actos de corrupción en México son porque “no haría ninguna diferencia” , porque los posibles denunciantes “tienen miedo de las consecuencias” y porque “no saben dónde denunciar los hechos de corrupción” (OCDE, 2017). Estos resultados demuestran que a pesar de contar con sistemas o mecanismos de protección a denunciantes de actos de corrupción, se han identificado numerosos motivos por los cuales la disposición a denunciar puede verse mermada, entre éstos están: la baja conciencia sobre las afectaciones sociales e individuales que provoca la corrupción; los altos costos y bajos o nulos beneficios derivados de presentar una denuncia; los beneficios recibidos del acto de corrupción; y la desconfianza en las

⁴⁵ Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, Convención Interamericana contra la Corrupción y su Mecanismo de Seguimiento y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁴⁶ OECD, Integrity Review of Mexico: Taking Stronger Stance Against Corruption. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-integrity-review-of-mexico_9789264273207-en#page1

autoridades y en los mecanismos de denuncia y de protección al denunciante existentes.

En otro orden de ideas, y con la finalidad de contar con datos que permitan extraer algunas observaciones acerca del funcionamiento de los sistemas de denuncias en operación, se analizaron los resultados relativos a las sanciones administrativas impuestas por la Secretaría de la Función Pública, considerando las denuncias presentadas ante los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las Unidades de Responsabilidades de las empresas productivas del Estado, así como ante la propia Secretaría de la Función Pública. Estos resultados se presentan en la siguiente tabla:

Denuncias y sanciones impuestas a servidores y servidoras públicas(os) en el orden federal, 2007-2017

Periodo ^{1/}	Quejas y denuncias recibidas ^{2/}	Sanciones impuestas por queja o denuncia (%denuncias/ %sanciones)	Sanciones impuestas (otro origen ³)	Sanciones impuestas en total	Origen con más Sanciones impuestas (número)	Dependencia con más sanciones impuestas por denuncia/ queja (número)
2007	15,650	3,348 (21.29 / 54.65)	2,778	6,126	Q/D (3,348)	SSP (547)
2008	19,246	2,871 (14.92 / 26.67)	7,894	10,765	SP (6,066)	SSP (568)
2009	22,754	2,140 (9.40 / 26.12)	6,054	8,194	SP (4,490)	SCT (258)
2010	23,241	2,875 (12.37 / 34.39)	5,484	8,359	SP (4,008)	SENER (611)
2011	23,878	3,571 (14.96 / 36.93)	6,098	9,669	SP (4,291)	SENER (599)
2012 (enero a julio)	15,771	1,691 (10.72 / 36.00)	3,006	4,697	SP (2,186)	SCT (286)
2013 (1/12/2012-29/07/2013)	18,369	1,764 (9.60 / 33.13)	3,561	5,325	SP (2,773)	SSP (233)
2014	22,356	3,268	11,637	14,905	SP	SEGOB (682)

(1/09/2013-31/08/2014)		(14.62 / 21.93)			(10,584)	
2015 (1/09/2014-31/07/2015)	26,099	3,907 (14.97 / 36.23)	6,878	10,785	SP (5,827)	SEGOB (847)
2016 (1/09/2015-31/07/2016)	23,613	4,045 (17.13 / 42.65)	5,440	9,485	SP (4,413)	SEGOB (950)
2017 ^{4/}	26,119	2,583 (9.89 / 58.25)	1,851	4,434	Q/D (2,583)	SEGOB (650)

Fuente: Elaboración propia con cifras de los informes de labores de la SFP de los años 2011 a 2017, disponibles en <https://www.gob.mx/sfp/documentos/informes-de-labores-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica> y <https://www.gob.mx/sfp/documentos/5to-informe-de-labores-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica?state=published>

^{1/}De 2007 a 2011, las cifras son anuales. En los años siguientes la tabla especifica el periodo indicado en el informe respectivo.

^{2/}Por presuntas irregularidades administrativas de servidores(as) públicos(as).

^{3/}Resultado de auditoría (RA); investigación interna (II); Recomendación de la CNDH (CNDH); Situación Patrimonial (SP), y otros.

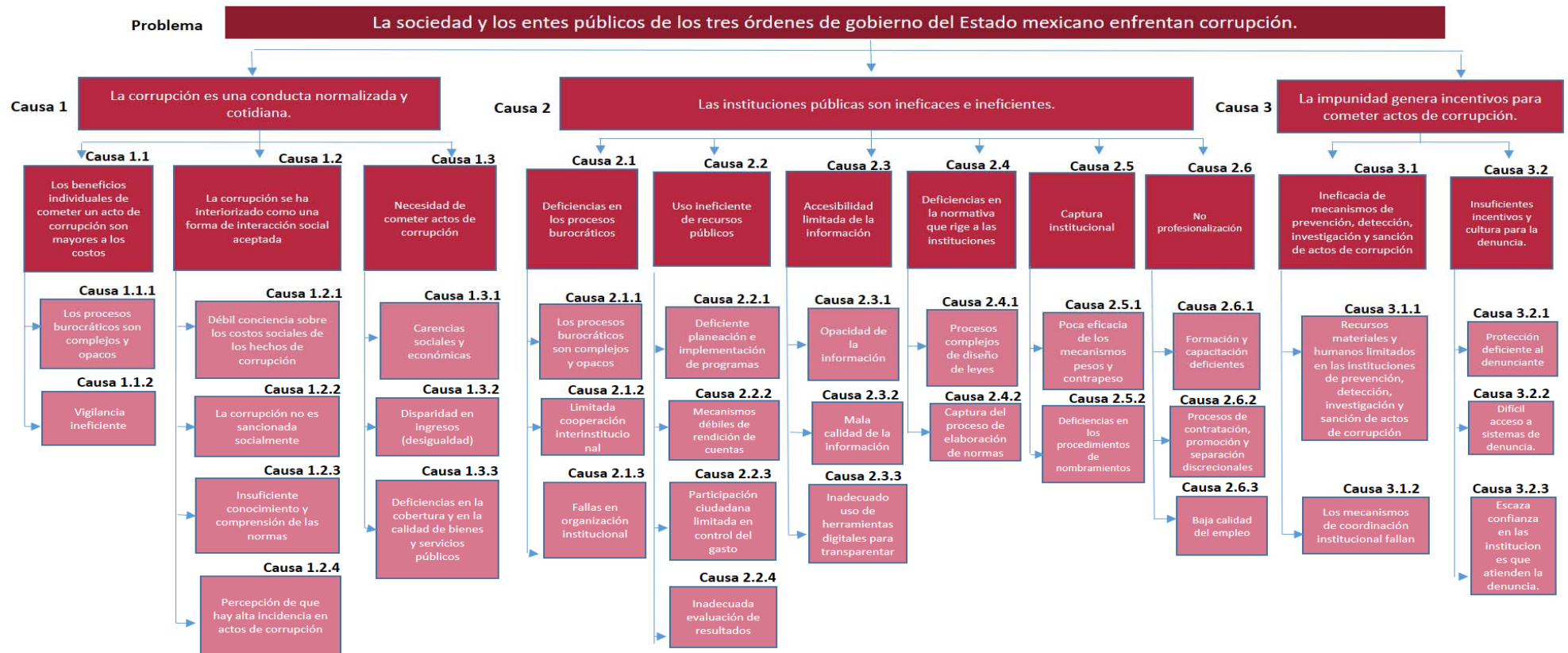
^{4/}Cifras del 1 de enero al 31 de julio de 2017.

Los resultados de este análisis, indican que la proporción del total de denuncias que concluyen con una sanción es muy inferior a la proporción del total de sanciones con origen en una denuncia. Este resultado puede apuntar hacia tres consideraciones relevantes: 1) que la calidad de información aportada a través de la denuncia, en promedio, es baja; 2) que el procedimiento de atención de la denuncia es *deficiente*; o 3) que, a pesar de lo anterior, la denuncia es el medio más efectivo –sólo detrás de la situación patrimonial– para encontrar elementos que permitan imponer sanciones administrativas. Además, aunque sólo un porcentaje de entre 10 y 20% de las quejas o denuncias presentadas concluyen con una sanción administrativa, cerca del doble, entre 21 y 58% de las sanciones impuestas tienen su origen en una queja o denuncia.

De lo anterior se deduce que, razonablemente, puede esperarse que la implementación de un mecanismo de protección a denunciantes, que incluya medidas de protección específicas para denunciantes que son servidores(as) públicos(as), incrementará no sólo el número de quejas o denuncias que se presenten ante las instancias encargadas de investigar y sancionar faltas y delitos relacionados con hechos de corrupción, sino que también incrementará la calidad de

la información proporcionada por los denunciantes, lo cual redundaría en un número mayor de actos de corrupción sancionados.

Figura 6. Árbol de problemas de la política nacional anticorrupción



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, de las causas identificadas, se exponen los escenarios que hemos construido a partir de que la corrupción es una conducta normalizada y cotidiana, que las instituciones públicas son ineficaces e ineficientes y, que la impunidad genera incentivos para cometer actos de corrupción. Analizar detalladamente las anteriores causas nos permitirá implementar cursos de acción adecuados para la resolución del problema.

Beneficios

Los beneficios de instrumentar una política nacional anticorrupción son:

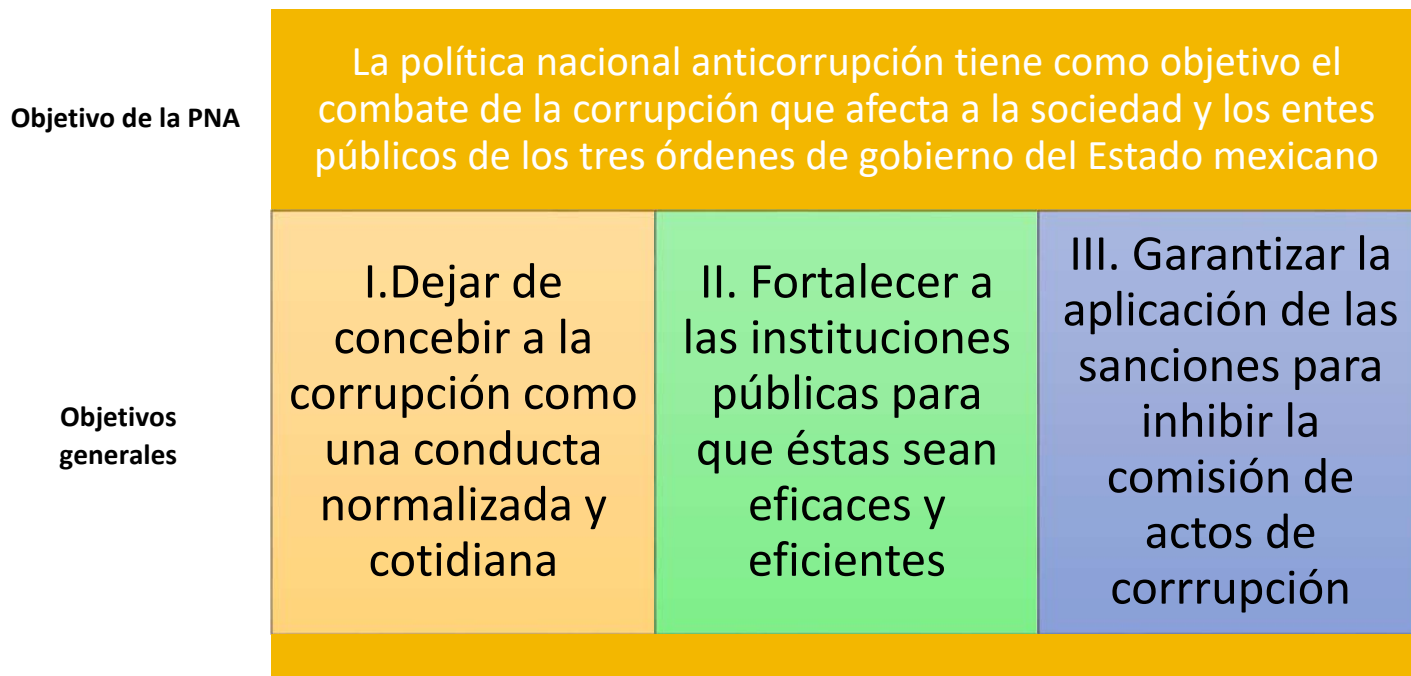
1. Articular y orientar todos los esfuerzos institucionales en un solo instrumento de política pública para todos los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Sentar las bases para la consolidación de un modelo democrático en México.
3. Reconfigurar la intervención estatal en el combate a la corrupción no como una serie de esfuerzos aislados, sino como un mecanismo de respuesta integral y multidisciplinario.
4. Entender la naturaleza de la corrupción como un problema multidimensional y multicausal que demanda su atención no únicamente desde una única disciplina.
5. Recobrar la confianza en las instituciones gubernamentales.
6. Abordar el problema de la corrupción con un alto rigor técnico y metodológico.
7. Generar precedentes en la resolución de problemas públicos complejo desde un enfoque de política pública en México.
8. Transitar a enfoques de intervención flexibles bajo un enfoque de gobernanza en el que la resolución del problema de la corrupción no solo depende del Estado, sino de una nutrida participación de la sociedad civil.
9. Aprovechar las bondades de una política pública como lo son la posibilidad de autocorrección y evaluación.
10. La política nacional anticorrupción se articula desde el Sistema Nacional Anticorrupción, lo que facilita la ejecución de una política pública de Estado de constante implementación y menos susceptible a los efectos que pueden generar los cambios en las titularidades de los Poderes de la Unión y de los órdenes de gobierno.

IV. Objetivos, características y estructura de la política nacional anticorrupción

Como se diagnosticó previamente, la corrupción es originada por un amplio número de causas que, en algunos casos en particular, comparten características entre sí. En este contexto, el diseño de la política nacional anticorrupción desarrolla cursos de acción claros y específicos con el fin de orientar los instrumentos de política pública disponibles para vincular los problemas previamente identificados con el cumplimiento de los objetivos.

Con base en el diagnóstico previo, la política nacional anticorrupción plantea tres objetivos generales, así como diversos objetivos asociados a los mismos: **1) dejar de concebir a la corrupción como una conducta normalizada y cotidiana; 2) fortalecer a las instituciones públicas para que éstas sean eficaces y eficientes; 3) garantizar la aplicación de las sanciones para inhibir la comisión de actos de corrupción.**

Figura 11. Objetivo de la política nacional anticorrupción y sus objetivos generales



Fuente: elaboración propia

I. Dejar de concebir a la corrupción como una conducta normalizada y cotidiana

De acuerdo con el diagnóstico previo, uno de los principales problemas del combate a la corrupción, es que la corrupción es normalizada por la sociedad mexicana, de tal forma que ésta es reconocida como una conducta socialmente aceptada y cotidiana. La normalización de la corrupción ha llegado a tal grado que se asume como un problema culturalmente arraigado e inherente al estilo de vida de la sociedad mexicana.

La política nacional anticorrupción tendrá como uno de los principales propósitos dejar de admitir a la corrupción como una conducta normalizada y cotidiana. Mediante el cumplimiento de objetivos específicos que guíen al cumplimiento del objetivo principal, la política se enfocará en:

Asegurar que el costo de cometer un acto de corrupción sea mayor que el beneficio de cometerlo. Factores como la opacidad y la complejidad de los procesos burocráticos y la vigilancia ineficiente atenúan condiciones para que los actos de corrupción sean cometidos con relativa facilidad.

Propiciar que la corrupción deje de ser una forma de interacción social aceptada. De acuerdo con los principios de integridad adoptados a nivel internacional y consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, entendidos como la socialización de cualidades como la honradez, la veracidad, la imparcialidad y la incorruptibilidad, no solo deberán de adoptarse estrategias para practicarlos desde el sector público y la sociedad en general, sino que su ejercicio deberá de ser de carácter general, bajo el supuesto de que un acto de corrupción no es unidireccional, sino que implica la participación de dos o más partes.

Anular la necesidad de incurrir en actos de corrupción. Al respecto, y conscientes de que la desigualdad y las carencias sociales son asimiladas como una de las tantas variables que inducen a la comisión de actos de corrupción, la política pública también deberá de buscar que los objetivos de ésta sean tomados como referencia para la formulación e implementación de programas institucionales destinados al combate de la desigualdad y la pobreza.

II. Fortalecer a las instituciones públicas para que éstas sean eficaces y eficientes

De acuerdo con el diagnóstico previo, la ineficacia e ineficiencia institucional funge como una de las principales causas que explican el crecimiento del fenómeno de la corrupción en México.

La política nacional anticorrupción tiene como uno de los principales objetivos el fortalecimiento de las instituciones públicas para que éstas sean eficaces y eficientes.

Mediante el cumplimiento de objetivos específicos que guíen al cumplimiento del objetivo principal, la política se enfocará en:

Facilitar el acceso y la plena comprensión de las normas institucionales. Si bien, es obligación de todo sujeto de derecho estar informado de las normas y de los costos que implican no acatarlas, es cierto también que la asimetría de información incrementa la propensión a cometer actos de corrupción por distintas razones entre las que se encuentran: a) una valoración equivocada sobre los costos y beneficios del cumplimiento de una norma; b) el genuino desconocimiento de actos permitidos por parte de particulares o servidores públicos en los que la división entre lo prohibido y permitido no es asimilada, lo que dificulta diferenciar entre aquellos actos cometidos con intención o sin intención; c) el abuso en las relaciones de poder, de manera que la falta de información incentive el sometimiento de una parte o genere condiciones para el ejercicio de actos de autoridad indebidos. Al respecto, la política nacional anticorrupción deberá de prestar especial énfasis en construir condiciones para contar con información clara y accesible de las normas establecidas, principalmente en aquellos factores de riesgo previamente identificados.

Impulsar la profesionalización de los servidores públicos. La profesionalización de las y los servidores públicos siempre ha sido un tema relevante en la literatura de combate a la corrupción. Distintos organismos internacionales han elaborado recomendaciones que señalan que el impulso a esquemas de profesionalización integrales de los cuerpos burocráticos permite, reducir de manera gradual, los índices de percepción de este fenómeno. En este sentido, la política nacional anticorrupción deberá garantizar que las y los servidores públicos cuenten con una formación adecuada e integral, así como establecer salarios acordes a las actividades que desempeñen y generar mecanismos de contratación, promoción y separación del cargo, que sean transparentes y apegados a derecho.

Optimizar los procesos burocráticos. A nivel global se ha cuestionado el tamaño y la estructura de los cuerpos burocráticos. En ocasiones, contar con administraciones fragmentadas en sus funciones desemboca en procedimientos burocráticos complejos, aunado a la falta de innovaciones tecnológicas y capacidades limitadas de las propias instituciones públicas. Al respecto, la política nacional anticorrupción deberá, por un lado, impulsar un proceso de planeación institucional orientado a resultados y, por otro, ampliar y utilizar adecuadamente las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) para mejorar el desempeño de las entidades públicas

Ampliar el acceso a la información. La corrupción debe entenderse como un problema público demasiado complejo porque la mayoría de ocasiones ésta ocurre en espacios de opacidad. Como una alternativa a esta problemática, la política nacional anticorrupción tendrá el objetivo de incentivar mecanismos para reducir los espacios donde se tomen decisiones discrecionales, a través del fortalecimiento de estrategias para el adecuado control interno y externo. Asimismo, generar condiciones para la implementación exitosa de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

III. Garantizar la aplicación de las sanciones para inhibir la comisión de actos de corrupción

La política nacional anticorrupción tendrá como uno de sus grandes objetivos garantizar la aplicación de las sanciones para inhibir la comisión de actos de corrupción. Por objetivos específicos, la política se concentrará en:

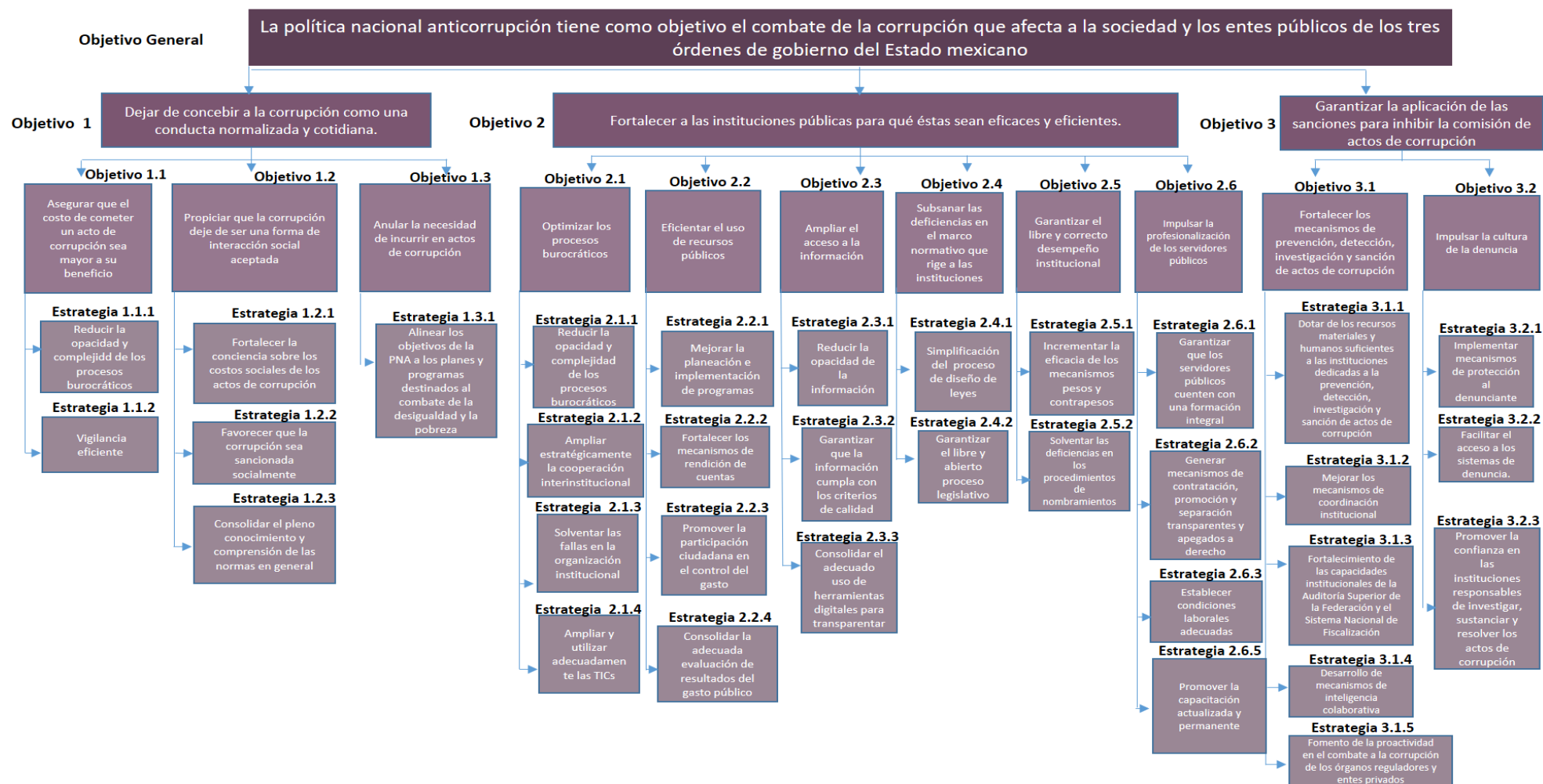
Impulsar la cultura de la denuncia. El acceso desigual a la justicia y las limitadas capacidades que tiene el Poder Judicial para cumplir con sus funciones de manera correcta, son aspectos relevantes que inhiben la adecuada aplicación de sanciones a los actos relacionados con la corrupción. En respuesta a esta preocupación, la política nacional anticorrupción deberá asegurar que el sistema de justicia cumpla eficazmente con sus atribuciones, a través de mecanismos que permitan que todas y todos los ciudadanos ejerzan su derecho constitucional a que se les administre justicia de manera expedita, imparcial y gratuita, conforme a los marcos normativos aplicables. Lo anterior y como una de las posibles alternativas para solventar este problema es mediante el fortalecimiento de las capacidades del Poder Judicial que le permita enfrentar el fenómeno de la corrupción.

Fortalecer los mecanismos de prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción. La mayoría de los estudios de la corrupción a nivel global han generado evidencia de que la confianza en las instituciones es una de las causas por las que la ciudadanía no denuncia actos vinculados con conductas corruptas.

Al respecto, la política nacional anticorrupción deberá contener una estrategia que pretenda atender esta problemática mediante la implementación de mecanismos de protección a denunciantes, así como impulsar una cultura de la denuncia y, de manera paralela, mejorar los instrumentos para que las y los ciudadanos tengan un mejor, más eficiente y más expedito, acceso a los instrumentos de denuncia.

La estructura de la política nacional anticorrupción, los objetivos generales y específicos, así como las estrategias asociadas a su cumplimiento se muestran en la **Figura 12.**

Figura 12. Árbol de objetivos de la política nacional anticorrupción



Fuente: elaboración propia

V. Objetivos, estrategias y líneas de acción de la política nacional anticorrupción

Objetivo general: La política nacional anticorrupción tiene como objetivo combatir la corrupción que afecta a la sociedad y a los Entes públicos de los tres órdenes de gobierno del Estado mexicano.

Junto a cada línea de acción se señala si ésta pertenece a una acción de prevención (P), detección (D), investigación (I) o sanción (S). Asimismo, se menciona si la línea de acción es idéntica (RRC) o parecida (Parecida RRC) a las líneas incluidas en el documento de la Red por la Rendición de Cuentas.

Estrategias transversales

Estrategia I. Profesionalización

Líneas de acción

- Implementar y fortalecer los servicios profesionales de carrera en todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, con base en los principios de honestidad, eficiencia, capacidad y experiencia, y utilizando concursos y evaluaciones periódicas. (P) (Parecida RRC)
- Rediseñar el Servicio Profesional de Carrera para que éste abarque un mayor número de cargos públicos. (P) (Parecida RRC)
- Establecer criterios de contratación y ascenso de cargos en el servicio público, basados en el mérito, la integridad y la ética. (P) (Parecida RRC)
- Establecer reglas claras y objetivas que regulen los movimientos horizontales, ascensos y permanencia en los cargos públicos. (P)
- Desarrollar mecanismos eficientes de movilidad en el empleo para las personas servidoras públicas. (P)
- Transparentar y difundir la totalidad de los requisitos, procedimientos y resultados de los procedimientos de contratación, promoción, permanencia y separación de los cargos públicos. (P) (Parecida RRC)
- Establecer procesos claros y objetivos por competencias de cada persona y con base en el mérito, en las áreas de recursos humanos. (P) (Parecida RRC)
- Brindar capacitación continua y periódica a las personas servidoras públicas con el objetivo de generar un ejercicio de la función pública eficiente y eficaz. (P)

- Formular estadísticas sobre los procedimientos y resultados de cada una de las etapas de los procedimientos de contratación, promoción, permanencia y separación de los cargos del servicio público. (P, D) (Parecida RRC)
- Someter a evaluaciones y procedimientos de mejora los programas de capacitación de las personas servidoras públicas. (P) (Parecida RRC)
- Crear una instancia de apelación imparcial en caso de posibles arbitrariedades en los procesos contra los servidores públicos. (I, S)
- Revisar los sistemas de evaluación del desempeño y contar con reglas claras e imparciales sobre la evaluación del desempeño individual. (P, D)
- Establecer procesos de nombramiento para los integrantes de los órganos autónomos del Estado que incluyan procesos deliberativos con criterios de selección pre-establecidos y dictámenes con motivación forzada. (P)
- Transmitir las audiencias públicas del proceso de selección de las y los integrantes de los órganos constitucionales autónomos. (P)
- Implementar y fortalecer sistemas profesionales de carrera jurisdiccionales para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, o en su caso, carrera judicial. (P)

Estrategia II. Uso de tecnologías de la información

Líneas de acción

- Implementar la PDN como herramienta de interoperabilidad de sistemas informáticos, para consulta de los integrantes del SNA y, en su caso, la ciudadanía, con la finalidad de prevenir y detectar posibles faltas administrativas y hechos de corrupción. (P, D)
- Usar herramientas tecnológicas para transparentar información sobre trámites, uso de recursos públicos, datos sobre faltas administrativas y hechos de corrupción, la respuesta de las autoridades ante ellos y los procesos de prevención, investigación, detección y sanción de éstos. (P)
- Simplificar, sistematizar y digitalizar los procesos administrativos y de Gobierno Móvil, en todos los Entes públicos. (P)
- Garantizar apoyo técnico a los Entes públicos para que puedan usar las herramientas tecnológicas para presentar trámites para la obtención de bienes y servicios. En el caso de algunos municipios que no cuenten con los recursos necesarios para ello, podrán emplearse formatos físicos, siendo responsabilidad de los Órganos internos de control y las Secretarías correspondientes el verificar que sean digitalizados. (P)

- Establecer nuevos canales de difusión sobre la prevención, detección, sanción e investigación de hechos de corrupción tomando en cuenta las tendencias de Internet, uso de redes sociales y dispositivos móviles. (P, D)
- Utilizar herramientas tecnológicas para la evaluación de riesgos de corrupción dentro de los Entes públicos, así como los riesgos correspondientes a los procesos de prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. (P, D)
- Emplear herramientas tecnológicas que permitan a la ciudadanía y servidores públicos denunciar faltas administrativas o hechos de corrupción. (P, D, I)
- Usar herramientas tecnológicas para capacitar a la ciudadanía en general sobre los procedimientos de denuncia y para garantizar el anonimato de los denunciantes, así como para difundir el valor y la utilidad de la denuncia ciudadana. (P, D, I)
- Brindar herramientas tecnológicas a la ciudadanía, para fomentar su participación en la prevención, detección, denuncia y lucha contra la corrupción. (P, D)
- Generar mecanismos y herramientas tecnológicas que permitan la medición y la evaluación del ejercicio de los recursos públicos, de acuerdo con las leyes en la materia. (P, D, I)
- Usar herramientas tecnológicas para la capacitación de las personas servidoras públicas y la ciudadanía en general sobre cómo vigilar o promover el adecuado uso de recursos públicos. (P, D)
- Desarrollar plataformas de formación permanente de personas servidoras públicas sobre integridad, principios éticos y combate a la corrupción. (P)
- Interconectar la información presente en la PDN para vigilar y, en su caso, detectar posibles faltas administrativas y hechos de corrupción. (P, D, I) (Parecida RRC)
- Establecer un modelo de comunicaciones unificadas de cobertura nacional en todos los Entes públicos. (P, D, I)
- Determinar e implementar las bases, principios, mecanismos y guías o manuales para homologuen los formatos, contenidos y otras características necesarias para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen entes públicos. (P)
- Colaborar con el establecimiento del sistema institucional de archivos físicos y electrónicos. (P)
- Consolidar la obligación de documentar todas decisiones y actividades tomadas en el ejercicio de la función pública mediante el uso de herramientas tecnológicas. (P)
- Implementar ventanillas virtuales de opinión ciudadana que retroalimenten el desempeño de los Programas. (P, D)

- Promover el uso de datos abiertos por parte del sector social, empresarial y de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno. (P)
- Proveer una plataforma digital con acceso público, cuyo uso deba ser difundido y analizado para determinar el impacto de la Política Nacional Anticorrupción. (P, D)
- Promover la digitalización de trámites y servicios del CNTSE y transitar hacia una Ventanilla Única Nacional. (P)
- Desarrollar una oferta de trámites y servicios de calidad mediante un Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado (CNTSE). (P)
- Establecer el Sello de Excelencia en Gobierno Digital acorde a estándares mundiales en trámite y servicios digitalizados y mejora regulatoria, en el que puedan participar todos los Entes públicos. (P)
- Desarrollar mecanismos de geo-referenciación de obra pública. (D)
- Habilitar canales de atención estandarizados por medios presenciales, remotos y móviles para los trámites y servicios digitalizados, así como obtener su retroalimentación ciudadana. (P, D) (Parecida RRC)
- Crear un sistema de información interno con criterios específicos que permitan la identificación de patrones y generen estadísticas públicas sobre los tipos de faltas administrativas o hechos de corrupción y su frecuencia. (D)
- Generar estadísticas públicas sobre las investigaciones y sanciones de las personas que ejercen recursos públicos que permitan el desarrollo de aprendizajes sobre áreas de riesgos y adopción de medidas preventivas. (D)
- Crear sistemas que muestren indicadores de las áreas con mayor tasa de denuncias contra las personas servidoras públicas e identificar patrones y localizaciones de las faltas más frecuentes. (D)
- Generar mecanismos de “inteligencia” de datos a través de cruces y producir esquemas de cruces de información anonimizados. (D, I)
- Generación de bases de datos y adopción de sistemas informáticos, tanto en las fiscalías como en Poder Judicial, que permitan el análisis eficiente de grandes cantidades de información. (D, I)

Estrategia III. Visión de derechos humanos

Líneas de acción

- Incorporar en los códigos de ética o de conducta del servicio público la obligación de las personas servidoras públicas de observar los derechos consagrados en el artículo 1 constitucional. (P) (Parecida RRC)
- Promover que las personas servidoras públicas encargadas de llevar a cabo trámites y servicios, así como los encargados del primer contacto con la

ciudadanía realicen sus funciones con perspectiva de derechos humanos. (P) (Parecida RRC)

- Contribuir a garantizar y proteger los derechos humanos mediante el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. (P)
- Evaluar si las actividades o procesos sustanciados por los Entes públicos afectan los derechos humanos de la ciudadanía, particularmente de los más desprotegidos. (P)
- Atender eficazmente los casos en los que las actividades o procesos sustanciados por los Entes públicos, incluidas las labores de prevención, investigación, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, vulneren los derechos humanos, particularmente de los más desprotegidos. (I y S) (Parecida RRC)
- Evaluar las afectaciones en el ingreso de la ciudadanía en general por causa de hechos de corrupción, particularmente de los más desprotegidos. (P)
- Procurar una atención particular a posibles afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas por actos de corrupción. (P, I)
- Establecer medidas de compensación o remedio a las afectaciones que sufran los pueblos indígenas como resultado de actos de corrupción comprobados. (S)
- Prever medidas de protección a los derechos de niños y adolescentes víctimas de actos de corrupción para evitar su doble victimización. (P)

Estrategia IV. Promoción de la integridad

Líneas de acción

- Consolidar la emisión y la instrumentación de códigos de ética y de conducta al interior de todos los Entes públicos. (P) (Parecida RRC)
- Promover el establecimiento de comités de ética que verifiquen el cumplimiento de los códigos correspondientes, y que tengan capacidades para detectar posibles conductas contrarias a los principios de integridad bajo los que se rige el servicio público. (P, D) (Parecida RRC)
- Incluir en los códigos de ética y de conducta los principios de eficiencia, eficacia, independencia, objetividad e imparcialidad, y darles máxima publicidad. (P) (Parecida RRC)
- Establecer, a cargo de los comités de ética o de las unidades administrativas encargadas de vigilar el desempeño o de detectar faltas administrativas y hechos de corrupción de los Entes públicos, la obligación de asesorar a las personas servidoras públicas para que observen los principios que rigen el servicio público en las funciones que desempeñan. (P) (Parecida RRC)

- Fomentar que los mandos superiores actúen bajo los principios de integridad, eficiencia, eficacia, independencia, objetividad e imparcialidad, de tal modo que el resto del personal replique su conducta. (P) (Parecida RRC)
- Reconocer el valor y las aportaciones de los esfuerzos realizados por las personas servidoras públicas para mitigar los riesgos de corrupción y, por lo tanto, la desconfianza en su trabajo. (P)
- Realizar evaluaciones de riesgos de corrupción en cada ente público, mediante los cuales se identifiquen las faltas recurrentes, las unidades administrativas en riesgo, sus causas y las potenciales medidas de prevención. (P, D) (Parecida RRC)
- Supervisar la aplicación de medidas para mitigar riesgos de corrupción al interior de cada ente público. (P) (Parecida RRC)
- Impulsar entre las empresas del sector privado, cámaras empresariales y organizaciones industriales o de comercio, la adopción de instrumentos de control interno y programas de integridad que incluyan herramientas de denuncia de conductas irregulares y de protección a denunciantes. (P, D, I, S) (Parecida RRC)

Objetivo 1: Dejar de concebir a la corrupción como una conducta normal y cotidiana

Objetivo 1.1: Asegurar que el costo de cometer un acto de corrupción sea mayor a su beneficio

Estrategia 1.1.1: Reducir la opacidad y la complejidad de los procesos burocráticos

Líneas de acción

- Simplificar y mejorar las regulaciones, trámites y servicios de los Entes públicos en apego a la legislación en la materia. (P) (Parecida RRC)
- Eficientar los puntos de contacto entre la ciudadanía y las personas servidoras públicas mediante el uso de herramientas tecnológicas para la obtención de bienes y servicios. (P) (Parecida RRC)
- Diseñar e implementar mecanismos de orientación ciudadana en la realización de trámites, pagos, solicitudes o cualquier tipo de procedimiento. (P) (Parecida RRC)
- Informar de manera clara y oportuna a la ciudadanía todos los detalles sobre los trámites, pagos, solicitudes u otros procedimientos que contemplen contactos con autoridades. (P)
- Establecer mecanismos de retroalimentación y de quejas y denuncias relativos a los principales problemas en los trámites y a posibles faltas administrativas y hechos de corrupción. (P, D) (Parecida RRC)

- Fortalecer las medidas para prevenir el soborno de personas servidoras públicas. (P) (Parecida RRC)

Estrategia 1.1.2: Mejorar los mecanismos de vigilancia

Líneas de acción

- Difundir los mecanismos de vigilancia del desempeño de la función pública y del uso de los recursos asignados entre los Entes públicos y la ciudadanía. (P) (Parecida RRC)
- Transparentar los procedimientos de trámites y servicios que la ciudadanía promueva para la obtención de bienes o servicios públicos. (P) (RRC)
- Establecer y publicar de manera clara y oportuna las facultades de las personas encargadas de la vigilancia del desempeño de la función pública, así como del uso de recursos asignados a cada uno de los Entes públicos. (P)
- Promover que las personas encargadas de la vigilancia del desempeño de la función pública y del uso de los recursos asignados a cada uno de los Entes públicos cuenten con las atribuciones y recursos necesarios para desempeñar sus funciones adecuadamente. (P)
- Implementar sistemas de monitoreo y retroalimentación sobre la calidad de los bienes y servicios públicos, así como de los mecanismos de vigilancia. (P) (Parecida RRC)
- Analizar los resultados obtenidos del monitoreo y retroalimentación de la función pública. (P)
- Identificar barreras a las actividades de vigilancia del desempeño de la función pública y del uso de los recursos asignados. (P) (Parecida RRC)
- Establecer o adaptar políticas, procedimientos y estándares profesionales, con base en los análisis de los resultados de la vigilancia. (P) (Parecida RRC)
- Brindar apoyo por parte de los mandos superiores de los Entes públicos a las labores de vigilancia. (P)
- Ofrecer asistencia a las personas servidoras públicas cuyas funciones contemplen la administración de los bienes y servicios públicos, por parte de los órganos de la vigilancia, para mejorar el desempeño de sus funciones y el ejercicio de los recursos a su cargo. (P)
- Crear estándares de transparencia y rendición de cuentas que regulen la contratación de créditos bancarios que involucren recursos públicos. (P)

Objetivo 1.2: Promover el rechazo de la corrupción como una forma de interacción socialmente aceptada

Estrategia 1.2.1: Fortalecer la conciencia sobre los costos sociales de los actos de corrupción

Líneas de acción

- Fortalecer la identidad y el sentido de pertenencia y responsabilidad que tienen las personas servidoras públicas respecto a su comunidad y el ente público en el que desempeñan sus funciones. (P)
- Efectuar campañas de difusión y concientización que permitan a la ciudadanía conocer y comprender las repercusiones que tiene la corrupción en el desarrollo democrático, económico y social del país. (P) (Parecida RRC)

Estrategia 1.2.2: Favorecer la sanción social de la corrupción

Líneas de acción

- Difundir las sanciones impuestas a las personas servidoras públicas y particulares por faltas administrativas graves, cuando éstas sean impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como personas servidoras públicas o como prestadores de servicios o contratistas del sector público, en consonancia con el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados. (P) (Parecida RRC)
- Fomentar la cultura de la legalidad entre las personas servidoras públicas y la sociedad en general. (P) (Parecida RRC)
- Contribuir a concientizar a las personas sobre la importancia de su participación en la lucha anticorrupción, especialmente, en su prevención, detección e investigación. (P, D, I)
- Implementar campañas de cero tolerancia a la corrupción. (P)
- Apoyar y promover la investigación sobre las causas de la tolerancia social de la corrupción. (P)
- Analizar y, en su caso, adaptar buenas prácticas internacionales que promuevan la integridad y la cultura de la legalidad.
- Desarrollar investigaciones empíricas que generen evidencia útil en la formulación de estrategias para incidir en el comportamiento social, incrementando la conciencia y la responsabilidad de las personas cuando cometen actos corruptos. (P)
- Implementar programas educativos y campañas dirigidos a reducir los sesgos cognitivos en la toma de decisiones que influyen en la ejecución de conductas corruptas. (P)

Estrategia 1.2.3: Promover el conocimiento y comprensión de las normas en general

Líneas de acción

- Dar a conocer a la ciudadanía en general el concepto de corrupción, así como las faltas administrativas graves y hechos de corrupción más frecuentes. (P, D, I)
- Generar mecanismos de comunicación institucional que promuevan la interacción entre autoridades y ciudadanía. (P, D)
- Desarrollar estrategias de comunicación social efectivas utilizando distintos medios físicos y electrónicos. (P) (Parecida RRC)
- Difundir las obligaciones y los derechos tanto de las personas servidoras públicas como de la ciudadanía en general, en sus interacciones cotidianas. (P, D) (Parecida RRC)
- Incluir en los planes y programas de enseñanza básica, media superior y superior acciones de educación sobre la importancia del conocimiento y cumplimiento de las leyes. (P, D)

Objetivo 1.3: Eliminar la necesidad de incurrir en faltas administrativas y hechos de corrupción

Estrategia 1.3.1: Vincular los objetivos de la política nacional anticorrupción con los planes y programas para el combate de la desigualdad y la pobreza

Líneas de acción

- Abrir canales de comunicación en cada Ente público con las y los beneficiarios(as) de programas sociales en situación de vulnerabilidad a fin de poder solventar sus dudas o de presentar quejas o denuncias. (P, D) (Parecida RRC)
- Realizar un seguimiento puntual sobre los procedimientos de trámite, el personal encargado y las herramientas utilizadas para analizar la calidad y provisión de los bienes y servicios públicos, así como de la operación de los programas sociales. (D) (Parecida RRC)
- Garantizar que los criterios de elegibilidad de beneficiarios de los programas sociales sean claros, ampliamente difundidos y efectivamente observados. (P)
- Generar un padrón único de las y los beneficiarios de programas sociales federales y estatales, identificando a la ciudadanía que está en condiciones de mayor vulnerabilidad. (P, D, I) (Parecida RRC)
- Incorporar en los programas de integridad y en los códigos de ética y de conducta del servicio público un principio de apoyo y protección a los grupos vulnerables. (P) (Parecida RRC)
- Brindar capacitación a las personas servidoras públicas que tengan interacción con el sector de la población beneficiaria en condiciones de mayor vulnerabilidad

con la finalidad de atender sus necesidades de manera adecuada. (P) (Parecida RRC)

- Brindar información clara, oportuna y accesible de los servicios ofrecidos y de las líneas de denuncia a las personas beneficiarias en mayores condiciones de vulnerabilidad. (P, D) (Parecida RRC)
- Informar a las y los beneficiarios de programas sociales sobre las acciones y omisiones que pudieran ser constitutivos de faltas administrativas y hechos de corrupción y los canales disponibles de denuncia. (P, D)
- Fortalecer la coordinación entre las diferentes áreas de los Entes públicos, para detectar posibles faltas administrativas y hechos de corrupción en la implementación de programas sociales federales y estatales. (D, I)
- Elaborar bases de datos con información proporcionada por denunciante, por el personal que opera el programa social u otras oficinas de gobierno, en congruencia con el Sistema de denuncias de la Plataforma Digital Nacional. (P, I)

Objetivo 2: Fortalecer los Entes públicos para que sean eficaces y eficientes

Objetivo 2.1: Optimizar los procesos burocráticos

Estrategia 2.1.1: Reducir la opacidad y la complejidad de los procesos burocráticos

Líneas de acción:

- Reducir espacios de interacción entre la ciudadanía y las personas servidoras públicas en los trámites para la obtención de bienes y servicios públicos. (P) (Parecida RRC)
- Automatizar los trámites y dejar registro de cada una de las etapas de los procesos para darles seguimiento y garantizar su transparencia. (P, D, I) (Parecida RRC)
- Difundir información clara, accesible y oportuna sobre el procedimiento, los requisitos y los plazos de los trámites sustanciados por los Entes públicos. (P) (RRC)
- Especificar los criterios para reservar y clasificar la información relacionada con los procedimientos de contratación pública. (P, D)
- Diseñar mecanismos accesibles y eficientes para orientar a la ciudadanía en la realización de trámites sustanciados ante los Entes públicos. (P) (Parecida RRC)
- Eliminar o reducir los requisitos y los tiempos de espera innecesarios en los trámites, pagos, servicios públicos u otros contactos con autoridades. (P) (Parecida RRC)
- Crear sistemas de monitoreo sobre la calidad de la atención al público que ofrezcan los Entes públicos y que permita identificar los principales problemas

que enfrenta la ciudadanía al respecto, incluyendo el acceso a los medios de denuncia. (D) (Parecida RRC)

Estrategia 2.1.2: Ampliar estratégicamente la cooperación interinstitucional

Líneas de acción:

- Determinar e instrumentar formalmente los mecanismos, bases y principios para la coordinación entre los integrantes del SNA. (P, D, I, S)
- Determinar e instrumentar formalmente los mecanismos, bases y principios para la coordinación entre las autoridades de fiscalización y control de recursos públicos, prevención, control, disuasión y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. (P, D, I, S) (Parecida RRC)
- Realizar diagnósticos de forma periódica sobre el desempeño de la PDN para identificar áreas de oportunidad relacionados con la información que cuenta el Sistema, la interoperabilidad de dicha información y la posibilidad de complementar la Plataforma con sistemas de información que permitan detectar más actos de corrupción. (D)
- Establecer mecanismos de intercambio de información, así como de homologación de formatos y categorías entre Entes públicos. (P, D, I) (Parecida RRC)
- Establecer grupos de trabajo en los que participen autoridades de diferentes Entes públicos para coordinar acciones sobre temas de interés estratégico. (P, D, I) (Parecida RRC)
- Organizar foros para conocer los esfuerzos que realizan los distintos Entes públicos y aprovechar las experiencias y fortalezas de cada uno de ellos, además de promover la homologación de procesos. (P)

Estrategia 2.1.3: Solventar las fallas en la organización institucional

Líneas de acción

- Evitar la duplicidad de funciones dentro y entre los Entes públicos. (P, D, I, S)
- Eliminar la regulación innecesaria, obsoleta y duplicada en la función pública. (P, D, I, S)
- Monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en los procesos que se llevan a cabo dentro de los Entes públicos. (P, D) (Parecida RRC)
- Elaborar evaluaciones de riesgos en los procesos operativos sustanciados por los Entes públicos. (P, D) (Parecida RRC)

- Transitar hacia un esquema de formulación de políticas públicas basadas en evidencia en los que la información generada por las dependencias sean el insumo principal para su ejecución. (P, D, I, S)
- Adecuar la normativa de los Entes públicos para hacer más simples y eficientes los procesos que realizan. (P)
- Racionalizar los gastos operativos e incorporar enfoques de ejecución presupuestal que fomenten el ahorro de recursos públicos y eviten la duplicidad de gastos. (P)
- Diagnosticar adecuada y oportunamente las necesidades organizacionales de los Entes públicos. (P, D, I, S) (Parecida RRC)
- Empezar procesos de planeación al interior de los Entes públicos que incluyan esquemas de seguimiento preventivo con el fin de solventar deficiencias oportunamente. (P, D, I, S)

Estrategia 2.1.4 Ampliar y utilizar adecuadamente las herramientas tecnológicas.

Líneas de acción

- Consolidar un proceso de modernización institucional en el que la toma de decisiones se apoye en el uso de las herramientas tecnológicas. (P, D, I)
- Encaminar el uso de las herramientas tecnológicas para generar mayor transparencia y publicidad en la información de los procesos gubernamentales. (P)
- Incrementar el número y la calidad de los trámites y servicios gubernamentales ofrecidos por internet. (P)
- Monitorear y diagnosticar en tiempo real posibles deficiencias en los procesos administrativos. (P, D) (Parecida RRC)
- Incluir, en la estructura organizacional de los entes públicos con atribuciones para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, áreas especializadas en el manejo y análisis de datos. (P, D, I)

Objetivo 2.2: Eficientar el uso de los recursos públicos

Estrategia 2.2.1: Mejorar la planeación de las compras y contrataciones públicas

Líneas de acción

- Diagnosticar y, de ser el caso, corregir las fallas o la falta de normativa que regula la planeación e implementación de programas y proyectos. (P)
- Fomentar la automatización e integración de procesos operativos de los Entes públicos. (P) (Parecida RRC)

- Transparentar información completa, clara y oportuna sobre la planeación e implementación de programas y proyectos de los Entes públicos. (P, D) (Parecida RRC)
- Realizar evaluaciones de riesgos de faltas administrativas y hechos de corrupción en programas y proyectos que cuenten con ejercicio de recursos públicos para priorizar las acciones de control y fiscalización. (P, D) (Parecida RRC)
- Monitorear los programas y proyectos que cuenten con ejercicio de recursos públicos, particularmente, los que presentan mayor riesgo de corrupción. (D) (Parecida RRC)
- Diseñar los proyectos y programas de manera adecuada, completa y oportuna, previamente al inicio de los procedimientos de contratación. (P)
- Otorgar el tiempo y la información necesarios y suficientes a las empresas que participarán en los procesos de contratación para proyectos de obra pública para que elaboren de manera óptima sus propuestas. (P)
- Establecer un límite al aumento de los recursos públicos asignados originalmente en contratos durante la implementación de programas y proyectos. (P)
- Aplicar eficazmente sanciones administrativas y penales, según corresponda, a las y los contratistas y personas servidoras públicas por retrasos, fallas e incumplimientos, entre otras irregularidades en la implementación de programas y proyectos, siguiendo los procedimientos establecidos para ello, y respetando los derechos de cada uno de los involucrados. (D, S)

Estrategia 2.2.2: Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas

Líneas de acción

- Fomentar la participación de la ciudadanía en el análisis y supervisión de los programas y proyectos donde se ejerzan recursos públicos. (P, D) (Parecida RRC)
- Fortalecer la oficina de seguimiento del gasto público en los congresos locales. (P, D, I) (RRC)
- Establecer mecanismos para analizar y evaluar de manera periódica con otros Entes públicos y la ciudadanía en general, los programas y proyectos donde se ejerzan recursos públicos. (P, D) (Parecida RRC)
- Utilizar las evaluaciones y resultados de los programas y proyectos donde se ejerzan recursos públicos para diseñar y emprender acciones de mejora. (P)
- Documentar y publicar de manera clara, completa, oportuna y actualizada todas las fases de los procesos de contratación de obra pública y adquisiciones, desde la planeación hasta la entrega final. (P, D) (RRC)

- Generar, publicar y difundir la información, análisis y datos de utilidad del gasto público en los estados y municipios para supervisar, denunciar y emitir recomendaciones. (P, D, I) (Parecida RRC)
- Establecer mecanismos de cooperación y de colaboración entre entes públicos, órganos internos de control, entidades de fiscalización superior locales, auditores externos, instituciones de crédito, fideicomisos y otras figuras del sector financiero, y autoridades hacendarias federales y locales para llevar a cabo el control y la fiscalización de los recursos de manera más eficaz y eficiente. (P) (Parecida RRC)
- Eliminar la discrecionalidad para asignar los recursos públicos establecidos en el del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación. (P)

Estrategia 2.2.3: Promover la participación ciudadana en el control del gasto

Líneas de acción

- Publicar de manera completa, clara y oportuna todos los documentos relativos a la planeación e implementación de programas y proyectos donde se ejerzan recursos públicos. (P, D) (Parecida RRC)
- Brindar capacitación a la ciudadanía en general para el análisis de la información publicada relativa al ejercicio de recursos públicos. (P, D)
- Promover entre la ciudadanía el valor de su supervisión para el adecuado ejercicio de los recursos públicos. (P, D)
- Establecer canales de comunicación entre la ciudadanía y los Entes públicos para analizar y evaluar los programas y proyectos donde se ejerzan recursos públicos. (P, D) (Parecida RRC)
- Permitir la participación ciudadana en los procesos de planeación y del ejercicio de recursos públicos. (P, D)
- Adoptar mecanismos que promuevan la participación y control social durante la fase de ejecución de contratos públicos. (P, D)
- Considerar la información emanada de las auditorías sociales, las quejas y los comentarios de la ciudadanía en general para realizar acciones de mejora en los programas y proyectos donde se ejerzan recursos públicos. (P, D)
- Incluir en los programas de educación media superior y superior conocimientos sobre el gasto público y su vigilancia para la promoción de la participación ciudadana efectiva en el proceso presupuestario. (P)

Estrategia 2.2.4: Consolidar la evaluación adecuada del ejercicio del gasto público

Líneas de acción

Sobre las evaluaciones en general

- Publicar de manera completa, clara y oportuna toda la información relativa a la implementación de programas y proyectos realizados con recursos públicos. (P, D) (Parecida RRC)
- Procurar que la formulación de programas y proyectos donde se ejerzan recursos públicos se haga tomando en consideración la evidencia existente. (P)
- Procurar que todo programa público cuente con indicadores para medir sus resultados. (D, I)
- Promover la realización de evaluaciones del desempeño, de resultados y de impacto de los programas y proyectos realizados con recursos públicos para verificar su eficiencia (P, D)
- Evaluar el progreso en la prestación de los servicios, así como la calidad de los bienes, para los cuales se llevó a cabo la celebración de los contratos o convenios durante la vigencia o finalización de los mismos. (P, D)
- Fomentar que las evaluaciones sean realizadas por entes independientes con información objetiva. (P, D)
- Conducir las evaluaciones de desempeño, resultados e impacto con honestidad, integridad, eficacia y eficiencia. (P, D)
- Establecer comités de integridad que analicen los aspectos éticos de las evaluaciones. (P)
- Reportar los resultados y productos de los programas evaluados al finalizar cada ejercicio fiscal. (P, D, I)
- Difundir ampliamente los resultados de las evaluaciones. (P, D)
- Garantizar la accesibilidad a la sociedad civil de las bases de datos en las que se encuentran las evaluaciones de las prestaciones de servicios o bienes. (P, D)
- Analizar la evolución de la cobertura y del presupuesto asignado a los programas de manera oportuna. (P, D)
- Identificar las fortalezas, los retos y las recomendaciones de los programas aplicados para llevar a cabo el ajuste o la corrección, en caso de requerirlo. (P, D)
- Realizar mejoras con base en los resultados de las evaluaciones de los programas. (P)
- Identificar los principales aspectos susceptibles de mejora de los programas. (P, D)
- Analizar el avance de las metas, con base en indicadores, respecto de años anteriores y de las metas establecidas para el año que corresponde. (P, D)
- Fortalecer las acciones de investigación a las sociedades con las que los Entes públicos van a celebrar contratos o convenios. (P, D, I)

Objetivo 2.3: Ampliar el acceso a la información

Estrategia 2.3.1: Reducir la opacidad de la información

Líneas de acción

- Fortalecer los procesos de documentación de las decisiones que se toman al interior de los Entes públicos. (P, D, I, S) (Parecida RRC)
- Utilizar un lenguaje claro y cotidiano en la información oficial que se difunde. (P, D) (Parecida RRC)
- Promover la desclasificación de información apegándose al principio de máxima publicidad. (P, D)
- Asegurar que la información contenida en la PDN que, de acuerdo a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normativa aplicable, pueda ser pública, cuente con la versión de datos abiertos. (P)
- Difundir los archivos electrónicos que generen los Entes públicos en formato de datos abiertos. (P, D)
- Siempre que sea posible, elaborar bases de datos en las que consten todas las actuaciones de las personas servidoras públicas realizadas en cumplimiento de sus funciones, mismas que sustituirán a los antiguos libros de gobierno, si los hubiera. (P, D, I, S)
- Reducir los tiempos y mejorar los formatos de respuesta de las solicitudes de información para que sea clara, oportuna y confiable. (P, D)
- Establecer la obligación, a cargo de los partidos políticos, de hacer públicas las declaraciones patrimoniales y de interés, así como los perfiles y las trayectorias de todos los candidatos a cargos de elección popular. (P, D)
- Establecer, a cargo de las personas físicas o morales donantes y de los donatarios, la obligación de transparentar las donaciones, contribuciones y cualquiera otra aportación otorgada o recibida en apoyo a campañas, candidatos y partidos políticos. (P, D)

Estrategia 2.3.2: Garantizar que la información cumpla con los criterios de calidad

Líneas de acción

- Brindar asesoría a la ciudadanía que pretenda obtener información pública para que conozcan la mejor forma de solicitarla. (P, D)
- Capacitar a las personas servidoras públicas encargadas de responder las solicitudes de información y a quienes brinden información pública de manera directa a la ciudadanía para hacerlo adecuadamente y utilizando los formatos correctos, con un lenguaje comprensible para la ciudadanía. (P, D)
- Establecer lineamientos mínimos de calidad de la información pública. (P, D)

- Revisar la información pública que se difunde y se envía a la ciudadanía mediante respuestas a solicitudes de información o por otros medios. (P, D)

Estrategia 2.3.3 Consolidar el adecuado uso de herramientas digitales para transparentar la información pública

Líneas de acción

- Identificar la información de interés de la ciudadanía para promover su difusión proactiva. (P, D)
- Fomentar la construcción de plataformas digitales que difundan la información pública en formato de datos abiertos (P, D)
- Utilizar herramientas digitales interactivas para que la ciudadanía pueda visualizar y utilizar toda la información pública disponible. (P, D)

Objetivo 2.4: Subsanan las deficiencias en el marco normativo que rige a los Entes públicos

Estrategia 2.4.1: Simplificación del proceso de diseño de leyes

Líneas de acción

- Brindar información clara, completa y oportuna de los temas tratados en los congresos que cualquier miembro del poder legislativo solicite. (P)
- Establecer mecanismos y herramientas de comunicación eficientes y eficaces para que las personas integrantes de los poderes legislativos puedan solicitar información de calidad sobre los temas tratados en los congresos. (P)
- Establecer mecanismos y herramientas para que las personas integrantes de los poderes legislativos puedan realizar quejas o denuncias sobre complejidades o abusos de poder en el proceso legislativo. (P, D)
- Analizar las quejas o denuncias por complejidades o abusos de poder en el proceso legislativo. (D, I)
- Monitorear que el proceso legislativo se realice con eficacia, eficiencia y, al mismo tiempo, sin abusos de poder. (P, D)

Estrategia 2.4.2: Garantizar el libre y abierto proceso legislativo

Líneas de acción

- Brindar información sobre las personas servidoras públicas que integran los poderes legislativos, entre ésta, la información pública de las declaraciones de situación patrimonial y de no conflicto de intereses. (P)
- Fortalecer los mecanismos de transparencia sobre los recursos públicos utilizados en las labores de los congresos. (P)
- Establecer mecanismos para permitir la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas. (P)
- Asegurarse de que las instalaciones, sesiones y reuniones legislativas sean accesibles y abiertas al público. (P)
- Diferenciar el tipo de particulares presentes en los procesos legislativos entre auditorio y cabilderos, ordenando acceso y actividades de unos y otros. (P)
- Regular, ordenar y transparentar las acciones de cabildeo. (P) (Parecida RRC)
- Hacer públicas las listas de personas y organizaciones que lleven a cabo acciones de cabildeo, conforme lo prevea su regulación. (P)
- Realizar análisis sobre los riesgos a la apertura del proceso legislativo. (P) (Parecida RRC)
- Realizar un seguimiento de las medidas para fomentar el libre y abierto proceso legislativo. (P)
- Revisar las quejas sobre posibles violaciones a la apertura del proceso legislativo (P, D)
- Garantizar que se apliquen las sanciones correspondientes a quienes violentaron la apertura y libertad del proceso legislativo, mediante un procedimiento apegado a derecho. (S)
- Monitorear y evaluar periódicamente el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los grupos parlamentarios, y hacer públicos los resultados que se generen. (P)

Objetivo 2.5: Garantizar el libre y correcto desempeño institucional

Estrategia 2.5.1: Incrementar la eficacia de los mecanismos de pesos y contrapesos

Líneas de acción

- Establecer protocolos, reglas y facultades claras que orienten la actuación de las personas servidoras públicas. (P) (RRC)
- Publicar actas y dictámenes sobre la toma de decisiones de las personas servidoras públicas en el ejercicio de sus funciones. (P) (RRC)
- Publicar todos los documentos relativos a obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios desde la etapa de planeación hasta la entrega final. (P) (RRC)

- Establecer mecanismos y herramientas que permitan a la ciudadanía analizar el desempeño de los Entes públicos y proponer acciones de mejora. (P)
- Formular mecanismos y herramientas para que los Entes públicos puedan dialogar entre sí sobre su desempeño y proponer acciones de mejora. (P y D)
- Garantizar que todos los servidores públicos presenten en tiempo y forma su declaración de situación patrimonial y de intereses y que dicha información se incluya en el sistema correspondiente de la PDN. (P)
- Contar con un sistema que permita analizar la información de las declaraciones patrimoniales así como su evolución. (D, I) (Parecida RRC)
- Establecer lineamientos para regular el contenido, los actores encargados y el presupuesto de la PDN. (P)
- Emitir recomendaciones, iniciativas o propuestas para la reforma de disposiciones normativas que propicien, faciliten o promuevan la actuación o la toma de decisiones arbitrarias. (P)
- Atender los comentarios, quejas o denuncias por posibles faltas administrativas o hechos de corrupción en los Entes públicos. (P, D, E)

Estrategia 2.5.2: Solventar las deficiencias en los procedimientos de nombramientos

Líneas de acción

- Establecer mecanismos de contratación objetivos, eficientes y eficaces que promuevan la competencia entre los aspirantes de tal modo que los mejores perfiles ocupen los puestos. (P)
- Difundir las convocatorias de puestos vacantes y los concursos para cubrirlos entre el mayor público posible. (P) (Parecida RRC)
- Incluir en la convocatoria todos los requisitos para participar en el concurso de manera clara, como temas a examinar y fechas límite para enviar solicitudes y documentos. (P) (Parecida RRC)
- Planear con claridad y precisión el proceso de selección y contratación de personal, acorde a los requerimientos y funciones de cada puesto. (P)
- Monitorear y evaluar periódicamente el cumplimiento de las medidas de contratación. (P y D)
- Transparentar las hojas de vida de los aspirantes, de conformidad con la legislación en materia de protección de datos personales, los procesos de nombramiento y los procesos deliberativos para la contratación de personal. (P) (RRC)
- Establecer mecanismos y herramientas para que la ciudadanía pueda evaluar los procedimientos de contratación. (P y D) (Parecida RRC)
- Realizar los cambios necesarios después de analizar los resultados del monitoreo y las evaluaciones respectivas. (P)

Objetivo 2.6: Impulsar la profesionalización de las personas servidoras públicas

Estrategia 2.6.1: Garantizar que las personas servidoras públicas cuenten con una formación integral y capacidades acordes a los cargos públicos que desempeñan

Líneas de acción

- Actualizar constantemente los instructivos y manuales de organización de trabajo que respondan a las necesidades de cada área de trabajo. (P) (RRC)
- Promover la especialización de las personas servidoras públicas, de acuerdo con su contexto y actividades laborales. (P) (Parecida RRC)
- Reforzar y actualizar las acciones de capacitación o formación de las personas servidoras públicas, de acuerdo con su contexto y actividades laborales. (P) (Parecida RRC)
- Favorecer la articulación de programas interinstitucionales que permitan el intercambio de recursos materiales, tecnológicos y humanos para solventar los requerimientos de capacitación. (P)
- Establecer relaciones de colaboración con institutos de formación y organizaciones de la sociedad civil para diseñar los programas de capacitación. (P)
- Establecer relaciones de colaboración con institutos de formación y organizaciones de la sociedad civil para realizar acciones de capacitación o formación de las personas servidoras públicas. (P)

Estrategia 2.6.2: Generar mecanismos de contratación, promoción y separación transparentes y apegados a derecho

Líneas de acción

- Establecer convenios de cooperación técnica con Entes públicos e instituciones privadas en materia de gestión de recursos humanos. (P)
- Elaborar estudios de mejores prácticas en materia de recursos humanos, profesionalización y organización. (P)

Estrategia 2.6.3: Establecer condiciones laborales adecuadas

Líneas de acción

- Impulsar acciones para mejorar el clima laboral en los Entes públicos. (P) (Parecida RRC)

- Promover el respeto a los derechos laborales en los Entes públicos. (P) (Parecida RRC)
- Establecer sueldos adecuados al cargo en los Entes públicos con base en las responsabilidades y los riesgos. (P) (RRC)
- Garantizar horarios laborales adecuados a las exigencias relativas a los cargos, con horas suficientes de descanso, particularmente en tareas de seguridad y justicia. (P)

Estrategia 2.6.5: Promover la capacitación actualizada y permanente

Líneas de acción

- Detectar las necesidades de capacitación de las personas servidoras públicas en cada uno de los Entes públicos. (P) (RRC)
- Diseñar e implementar instrumentos de capacitación que permitan a las personas servidoras públicas conocer y especializarse en sus competencias, orientarse a resultados, mejorar su desarrollo profesional y humano y contar con diferentes enfoques disciplinarios. (P) (Parecida RRC)
- Diseñar e implementar instrumentos de capacitación que incorporen conocimientos, métodos, técnicas y tecnologías de las diversas disciplinas que contribuyan al fortalecimiento de la práctica profesional que se desea mejorar. (P) (Parecida RRC)
- Diseñar e implementar instrumentos de capacitación que promuevan el desarrollo de sus participantes en los ámbitos laboral y personal mediante la adquisición de conocimientos, habilidades, actitudes y valores. (P) (Parecida RRC)
- Contribuir a consolidar tanto los conocimientos técnicos de las personas servidoras públicas, como las bases de una formación integral. (P)
- Implementar un sistema de estímulos a las personas servidoras públicas. (P) (RRC)
- Evaluar a las personas servidoras públicas. (P)

Objetivo 3: Garantizar la aplicación de las sanciones para inhibir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción

Objetivo 3.1: Fortalecer los mecanismos de prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción

Estrategia 3.1.1: Dotar de los recursos materiales y humanos suficientes a los Entes públicos dedicados a la prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción

Líneas de acción

Sobre el Control Interno⁴⁷

- Contar con el apoyo de los titulares de los Entes públicos para la implementación de las normas generales de control interno. (P)
- Capacitar a todo el personal en los Entes públicos en materia de control interno, riesgos e integridad. (P)
- Establecer mecanismos de evaluación de control interno que consideren tanto percepciones, como criterios técnicos. (P)
- Realizar evaluaciones de riesgos de corrupción dentro de los Entes públicos. (P, D) (Parecida RRC)
- Implementar acciones para responder ante los riesgos de corrupción en los Entes públicos. (P, D, I)
- Generar espacios de intercambio de información, colaboración y voz que ofrezcan garantías creíbles a los participantes y a la sociedad civil. (P) (Parecida RRC)
- Diseñar e implementar procesos competitivos para la selección del personal de los Entes públicos y difundirlos ampliamente. (P) (Parecida RRC)
- Establecer procesos y procedimientos certeros, transparentes, objetivos y equitativos en la designación de los responsables del control interno. (P) (RRC)
- Promover la implementación de filtros de selección relevantes para los titulares de los Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades, garantizando la igualdad de oportunidades con base en el mérito. (P) (RRC)

Sobre el Control Externo

- Generar un plan amplio y coordinado entre los Entes públicos y las Entidades de Fiscalización Superior para que las primeras solventen las observaciones de las segundas, particularmente, las resultantes de auditorías forenses. (D, I) (Parecida RRC)
- Considerar los hallazgos de las Entidades de Fiscalización Superior en las decisiones presupuestales de los Congresos. (S)
- Fortalecer los mecanismos para seleccionar las auditorías que realizarán las Entidades de Fiscalización Superior. (P)
- Aumentar la capacidad funcional y técnica del personal auditor en las Entidades de Fiscalización Superior. (P) (Parecida RRC)
- Fortalecer el servicio fiscalizador de carrera en las entidades de fiscalización. (P)
- Crear políticas de gestión de recursos humanos y programas homologados de capacitación en las Entidades de Fiscalización Superior y Control de Recursos Públicos que incluyan mecanismos que den certidumbre y transparencia. (P)
- Difundir la labor de las Entidades de Fiscalización Superior entre la ciudadanía. (P, D)

⁴⁷ Reporte de los trabajos del Grupo Técnico para el diseño de una política pública de designación de titulares de Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades. Secretaría de la Función Pública.

- Identificar los riesgos de corrupción al interior de las Entidades de Fiscalización Superior y fortalecer los controles contra la corrupción. (P, D)
- Fortalecer la autonomía de las Entidades de Fiscalización Superior Locales. (P)

Estrategia 3.1.2: Mejorar los mecanismos de coordinación institucional

Líneas de acción

- Establecer acuerdos interinstitucionales e intersectoriales entre los Entes públicos dedicados a la prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. (D, I) (Parecida RRC)
- Promover la conformación de grupos de trabajo en los que participen las autoridades fiscales, financieras y de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, para la detección y sanción de los responsables del uso de esquemas jurídicos tales como empresas fantasma o fachada. (D, I, S) (Parecida RRC)
- Establecer con claridad unidades o actores de vinculación en los Entes públicos. (D, I)
- Establecer mecanismos de comunicación claros y periódicos entre las unidades o actores de vinculación. (D, I) (Parecida RRC)
- Apoyar al interior de cada Ente público a la unidad o actor de vinculación para que efectúe las labores de coordinación con eficacia y eficiencia. (P)
- Establecer mecanismos para la presentación y atención de quejas o denuncias sobre el desempeño de las unidades o actores encargados de la vinculación, así como analizar tales quejas o denuncias. (D, I, S)
- Supervisar que los mecanismos de vinculación coordinan a los Entes públicos con eficacia y eficiencia. (D)
- Realizar evaluaciones de las tareas de coordinación. (D)
- Establecer acciones de mejora a las tareas de coordinación con base en los resultados de las evaluaciones. (P, D)
- Crear un mecanismo de coordinación para impartidores de justicia. (P) (RRC)
- Fortalecer las capacidades institucionales para la integración de expedientes y el desahogo de juicios en materia de hechos corrupción. (P) (RRC)
- Analizar la información de los sistemas que integran la PDN para no duplicar esfuerzos entre los Entes públicos responsables de su carga, con el fin de prevenir y detectar posibles actos de corrupción fácilmente. (P, D)
- Desarrollar mapas de riesgos de corrupción, tipologías, perfiles y patrones que guíen las acciones de evaluación, verificación, detección e investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción. (D)

Estrategia 3.1.3: Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades de Fiscalización Superior y el Sistema Nacional de Fiscalización

Líneas de acción

- Crear una Ley General del Sistema Nacional de Fiscalización para que desarrolle las bases y principios para la coordinación de las autoridades fiscalizadoras y encargadas del control interno y que homologue los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización. (P, D, I) (Parecida RRC)
- Precisar las actividades y prioridades estratégicas a corto, mediano y largo plazo del Sistema Nacional de Fiscalización; basándose en las fortalezas de sus miembros en materia de auditoría y las áreas con mayor riesgo de corrupción. (P) (Parecida RRC)
- Fortalecer los recursos presupuestarios de las Entidades de Fiscalización Superior para dotarlas de mayor capacidad para cumplir con sus mandatos. (P)
- Priorizar la realización de auditorías con base en las áreas de mayor riesgo de faltas administrativas y actos de corrupción. (P)
- Revisar los principales elementos de agilidad estratégica y operativa de las Entidades de Fiscalización Superior y realizar evaluaciones de las deficiencias sistémicas en el control interno y la gestión de riesgos que complementen las auditorías forenses e investigaciones. (P)
- Simplificar los procedimientos de auditoría para lograr reducir al mínimo duplicidades en las Entidades de Fiscalización Superior y Control de Recursos Públicos. (P)
- Automatizar el proceso de auditoría y evaluación técnica para mejorar su operación e incrementar la productividad de las Entidades de Fiscalización Superior. (D)
- Fortalecer, homologar y promover los lineamientos de control interno y administración de riesgos en las Entidades de Fiscalización Superior a través del Sistema Nacional de Fiscalización. (P) (Parecida RRC)
- Difundir de forma clara y accesible los procedimientos que realizan las Entidades de Fiscalización Superior, particularmente sus atribuciones de materia de auditoría, investigación y publicación de informes de su revisión de la Cuenta Pública. (P, D, I)
- Desarrollar mecanismos de coordinación institucional entre el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional de Transparencia que propicien la transparencia de la información relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción, particularmente los que involucren

flujos de recursos económicos, una vez que el proceso de auditoría haya terminado. (P, D, I)

- Permitir una mayor participación de los municipios y otros poderes públicos en los trabajos del Sistema Nacional de Fiscalización. (P)
- Incluir, en el ejercicio de la fiscalización superior y control de recursos públicos, los estudios de la instancia de coordinación y deliberación de las políticas en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. (P, D)

Estrategia 3.1.4: Desarrollo de mecanismos de inteligencia colaborativa

Líneas de acción

- Crear mecanismos de coordinación y comunicación expedita entre Entes públicos clave en los procesos de investigación, sustanciación y resolución de faltas administrativas y hechos de corrupción. (D, I) (RRC)
- Crear un ente de carácter permanente para vigilar la programación de metas estratégicas y apoyar a la organización de las instancias del modelo de fiscalización. (P)
- Determinar metodologías para la detección de redes de corrupción en los entes públicos. (D)
- Consolidar mecanismos de comunicación y colaboración con órganos reguladores y empresas. (D, I) (RRC)
- Desarrollar mecanismos de transparencia empresarial y fiscal. (P, D) (RRC)
- Orientar a las empresas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación y controles internos. (P) (Parecida a RRC)
- Crear bases de datos en formatos accesibles sobre faltas administrativas y actos de corrupción entre Entes públicos claves, y, si se requiere, órganos reguladores, empresas y académicos. (D, I)
- Crear bases de datos en formatos accesibles sobre factores que podrían generar faltas administrativas y actos de corrupción entre Entes públicos claves y, si se requiere, órganos reguladores, empresas y académicos. (D, I)
- Analizar las bases de datos de posibles faltas administrativas y casos de corrupción entre Entes públicos claves, y, si se requiere, órganos reguladores, empresas y académicos. (D)

Estrategia 3.1.5: Fomento de la proactividad en el combate a la corrupción de los órganos reguladores y entes privados

Líneas de acción

- Diseñar e implementar estrategias que inhiban la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, como el cohecho, el enriquecimiento ilícito y el peculado. (P) (Parecida a RRC)
- Emitir informes sobre espacios de alto riesgo, que sirvan para una mejor planeación del gasto público. (P)
- Promover la cooperación internacional para evaluar la impartición de justicia y proponer medidas para mejorarla. (P)
- Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos. (P, D, S)
- Desarrollar mecanismos de coordinación entre miembros del SNA y órganos reguladores y supervisores del sector financiero para el intercambio de información relevante para la detección, investigación y sanción de hechos de corrupción, particularmente, cuando existan reportes de cuentas, transacciones, operaciones o comportamientos inusuales, relevantes o sospechosos. (D, I)
- Generar estrategias de comunicación y difusión que fortalezcan y potencien el impacto del trabajo que realizan las Entidades de Fiscalización Superior y Control de los Recursos Públicos. (P)
- Establecer un registro completo y actualizado de beneficiarios finales de personas morales, fideicomisos y todos aquellos instrumentos financieros utilizados para administrar capitales y bienes. (P, I) (Parecida a RRC)
- Incrementar la transparencia y el acceso de autoridades competentes a la información de beneficiarios finales. (P, D, I) (Parecida a RRC)
- Desarrollar un listado completo de personas políticamente expuestas al que tengan acceso los Entes públicos financieros y las instituciones financieras privadas. (P, D)
- Promover la cooperación internacional para mejorar el acceso a la información de beneficiarios finales y personas políticamente expuestas, tanto extranjeras como funcionarias de organizaciones internacionales. (P, D)
- Establecer mecanismos de coordinación y colaboración con órganos reguladores e instituciones financieras para desarrollar mapas de riesgos de lavado de activos provenientes de la corrupción, así como para detectar tipologías y rastrear posibles esquemas de lavado. (P, D, I)
- Crear una base de datos de proveedores sancionados en la ejecución de contratos de obra pública y servicios relacionados con las mismas. (D, I, S)
- Considerar la base de proveedores sancionados para la asignación de contratos en los procedimientos de contratación de obra pública y servicios relacionados con las mismas. (D, I, S)

Objetivo 3.2: Impulsar la cultura de la denuncia

Estrategia 3.2.1: Implementar mecanismos de protección al denunciante

Líneas de acción

- Neutralizar de manera efectiva las represalias que pueda sufrir la persona que presente una denuncia por faltas administrativas y hechos de corrupción. (P) (Parecida a RRC)
- Garantizar el anonimato del denunciante. (P) (Parecida a RRC)
- Desarrollar medidas de protección para quienes denuncien actos de corrupción. (P, D) (RRC)
- Monitorear los mecanismos de protección al denunciante. (P)
- Fortalecer los mecanismos de seguimiento a las denuncias. (P) (RRC)
- Establecer un catálogo de medidas efectivas para disuadir las represalias hacia el denunciante. (P) (Parecida a RRC)
- Determinar y aplicar sanciones a quienes vulneren los derechos de las personas denunciantes. (P y S)

Estrategia 3.2.2: Facilitar el acceso a los sistemas de denuncia

Líneas de acción

- Generar medios de comunicación y difusión institucionales y un programa de incentivos que permitan a las personas servidoras públicas y a la ciudadanía conocer los beneficios de realizar una denuncia de una posible falta administrativa o hecho de corrupción. (P, D) (Parecida a RRC)
- Crear programas de sensibilización en los Entes públicos dirigidos a las personas servidoras públicas que les permitan conocer y diferenciar entre faltas administrativas graves, no graves y los delitos relacionados con hechos de corrupción. (P) (Parecida a RRC)
- Establecer sistemas de denuncia de faltas administrativas o hechos de corrupción eficaces, transparentes, confiables en cada Ente público. (P, D) (Parecida a RRC)
- Generar mecanismos de denuncia que sean amigables a toda la población y que protejan la identidad del denunciante. (P, D) (Parecida a RRC)
- Fortalecer los protocolos de actuación y atención a víctimas de delitos. (P) (Parecida a RRC)
- Monitorear y evaluar que los sistemas de denuncia de faltas administrativas o hechos de corrupción sean eficaces, transparentes y confiables. (D, I)
- Realizar mejoras a los sistemas de denuncia con base en los resultados del monitoreo y evaluación. (D, I)

Estrategia 3.2.3: Promover la confianza en los Entes públicos responsables de investigar, sustanciar y resolver faltas administrativas y hechos de corrupción

Líneas de acción

- Proveer a los ciudadanos medios suficientes y eficientes para que se realicen las denuncias por faltas administrativas y hechos de corrupción. (D) (RRC)
- Generar un sentido de seguridad entre los ciudadanos que realicen denuncias. (D, I) (RRC)
- Vigilar y garantizar el debido cumplimiento de la ley en la recepción de denuncias, investigación, sustanciación y resolución de faltas administrativas y hechos de corrupción. (D, I, S). (RRC)
- Establecer mecanismos de coordinación entre las autoridades encargadas de la recepción de denuncias y las autoridades encargadas de investigar y sustanciar las denuncias por faltas administrativas y hechos de corrupción. (D, I, S) (Parecida a RRC)
- Garantizar el cumplimiento del debido proceso en las investigaciones relacionadas con faltas administrativas y delitos de corrupción. (I) (RRC)
- Presentar al Congreso (o ante los congresos locales, en su caso) un informe anual en materia de responsabilidades administrativas. (S)

VI. Conclusiones

La elaboración de este documento representa una primera visión de los elementos en los que se sugiere que se base la política nacional anticorrupción. Todos los objetivos fueron seleccionados con base en un diagnóstico general sobre el fenómeno de la corrupción en México, por lo que, a partir de esta primera entrega, se propone que sean desarrollados cuidadosamente cada uno de los objetivos con líneas de acción y estrategias concretas para implementarlos.

La propuesta de política nacional anticorrupción pretende ser una respuesta efectiva y articulada al amplio fenómeno de la corrupción, pero es importante destacar que su éxito dependerá en gran medida de su correcta implementación, así como del diseño de un esquema integral de evaluación que permita medir, reforzar y ajustar los cursos de acción que se desprendan de esta política. Es de gran relevancia ser conscientes también de que la política nacional anticorrupción requerirá de tiempo y amplios esfuerzos institucionales, así como de una nutrida participación de la sociedad civil en su elaboración para que ésta sea una realidad. En este sentido, se sugieren a continuación algunas recomendaciones generales para concretar una propuesta final de esta política:

1. Generar una serie de instrumentos metodológicos para poder aproximarse al fenómeno de la corrupción en todo el país que permita la elaboración de un diagnóstico preciso que permita identificar adecuadamente las causas del problema.
2. Promover la participación o involucrar a las OSC en las políticas de combate a la corrupción en las distintas etapas del diseño, implementación y evaluación de la política.
3. Impulsar la creación de planes, programas e instituciones responsables de la capacitación, formación y difusión de políticas de ética e integridad al interior del servicio público que permitan complementar el modelo de prevención propuesto por esta política.
4. Independientemente de los objetivos que aquí se plantean, se considera prioritario continuar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como en la aplicación efectiva de las leyes, pues, de acuerdo con el diagnóstico previo, la impunidad es una de las principales causas de la corrupción.

5. Prestar especial atención a proyectos como la Plataforma Digital Nacional (PDN) entendida como un instrumento tecnológico con el potencial de ser un instrumento efectivo en el combate a la corrupción.
6. Entender al proceso de fiscalización en México como uno de los pilares en el combate a la corrupción, por lo que es necesario continuar con el fortalecimiento de directrices, bases y principios para el correcto ejercicio de las atribuciones de los entes encargados de su ejecución.