



**Hacia una política nacional
anticorrupción.
Bases para una discusión pública.**
(documento preliminar)

Junio, 2018

Tabla de contenido

I. Concepto metodológico.....	3
1. Taxonomía de la corrupción.....	3
II. Diagnóstico de la corrupción en México.....	10
a) De la percepción a la realidad de la corrupción en México.....	13
1. Captura de los puestos públicos.....	16
2. Captura del presupuesto.....	29
a) Discrecionalidad en la asignación de recursos públicos.....	31
b) Uso ineficiente del presupuesto.....	43
3. Captura de las decisiones.....	57
a) Contrataciones al amparo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.....	89
b) Obra pública opaca y deficiente.....	94
c) Gobernanza en la toma de decisiones de las empresas productivas del Estado. Dos ejemplos. 104	
d) Finanzas estatales y contratación de deuda pública.....	109
e) Fideicomisos, fondos y contratos análogos no paraestatales.....	112
f) Corrupción corporativa.....	118
4. Captura del sistema de justicia.....	122
a) Estado de derecho.....	122
b) Procuración de justicia ineficiente.....	138
c) Independencia judicial limitada: falta de autonomía.....	146
III. Acciones para una Política Nacional Anticorrupción.....	155
1. Ejes para el desarrollo de la política nacional anticorrupción.....	155
Eje transversal. Participación ciudadana.....	157
Eje 1. Profesionalización y generación de capacidades.....	160
Eje 2. Fincamiento de responsabilidades.....	168
Eje 3. Corrupción de ventanilla: puntos de contacto.....	175
Eje 4. Corrupción en “redes”.....	183
IV. Restricciones.....	194
V. Implementación, seguimiento y evaluación de la política nacional anticorrupción.....	197
1. Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción.....	197
2. Modelo de Seguimiento y Evaluación.....	200

I. Concepto metodológico

1. Taxonomía de la corrupción

La corrupción es hoy en día uno de los principales problemas que afectan a México. A través de sus diversas manifestaciones, la corrupción lastima a la sociedad de diversas maneras, ya que deteriora la confianza en las instituciones y entre las personas, limita y encarece el acceso a servicios públicos, desvía recursos públicos, impide el ejercicio de derechos fundamentales y vulnera todas las formas básicas de convivencia.

Esta propuesta de política reconoce que la corrupción es un problema multifactorial que no puede limitarse a la definición mínima del “abuso de un cargo público para la obtención de un beneficio personal”, por la enorme variedad de situaciones en que esto se presenta y las muchas maneras en que quebranta, manipula o distorsiona las normas existentes. La definición de corrupción resulta determinante para trazar la ruta idónea para atajar el problema y, por eso mismo, es fundamental delimitar el problema público desde las causas y elementos estructurales que lo generan y no sólo a partir de sus consecuencias. Por ello, para delimitar el problema público se propone una “taxonomía de la corrupción”, es decir, una clasificación que explore las diversas aristas del problema y que permita una jerarquización y aproximación para la focalización de la intervención pública que se requiere.

A pesar de ser un problema multifactorial, **la corrupción es un problema de captura que se traduce en la (in)capacidad del Estado para controlar el particularismo. Se trata de una forma de organización social que se caracteriza por la distribución de bienes sobre una base no universalista que refleja el acceso y distribución restringida al poder.** Contrario a las sociedades en las que los principios y valores de la democracia rigen el comportamiento de los gobiernos, moldean el funcionamiento de las instituciones y determinan la relación

con los ciudadanos, en una sociedad dominada por el particularismo, las decisiones favorecen a quienes tienen mayores recursos de poder. Cuando el favoritismo se convierte en el principal modo de asignación social, el uso extendido de conexiones de cualquier tipo —intercambio de favores o inducciones monetarias (Mungiu-Pippidi, 2015)— hace que proliferen comportamientos como el patronazgo, las trampas, los sobornos, la evasión fiscal y otras prácticas derivadas del acceso desigual a los recursos públicos (Scott, 1972).

La teoría causal que se propone para enfrentar el problema desde sus múltiples aristas es que la corrupción es un problema político que requiere ser atacado desde su origen para poder lograr resultados. Este se origina debido a que grupos públicos y privados, intereses y dinámicas contrarias al interés público influyen y determinan el acceso a los cargos públicos y a los de representación popular, lo cual genera un ejercicio discrecional, distorsionado y opaco de los recursos públicos, provoca que las administraciones no se conduzcan con apego a las normas que las regulan ni con rendición de cuentas y que, por lo tanto, el aparato punitivo del Estado se ejerza de manera disfuncional y selectiva.

La captura de puestos, presupuestos, decisiones y el aparato de justicia es análogo a lo que los economistas conocen como “la tragedia de lo público”. Se trata de una situación en la cual diversas personas, actuando de manera individual o coordinada, terminan por destruir un recurso compartido (Hardin, 1968), Es la negación, precisamente, de lo público justificada a través de un cuerpo legal e institucional. Se trata de un contexto particularista en el cual sobresalen dos factores explicativos: uno vinculado a las oportunidades y el otro a las restricciones. El primero se da a partir de la existencia de recursos y la discrecionalidad con la cual se cuenta con información privilegiada y con la que se toman las decisiones sobre el uso y destino de los mismos. El segundo tiene que ver con la reactividad (Rosanvallon, 2015), es decir, con la capacidad de restringir los abusos, generar responsabilidades y exigir

socialmente resultados. Por ello, son fundamentales: la responsabilidad pública, la exigencia social y el funcionamiento correcto del aparato de justicia para atender las desviaciones de la autoridad en el ejercicio del poder público y el manejo de recursos.

Con esta delimitación del problema se pretende conjurar tres errores frecuentes en el diseño de políticas anticorrupción. Se trata, en primer término de la visión individualista del problema. Este enfoque parte del principio de que no existen sistemas inmunes a la corrupción sino individuos que se corrompen. Las soluciones que surgen de este diagnóstico están dominadas por objetivos éticos y moralizantes que buscan transformar los valores de las personas para incidir en buenas conductas. O bien, desarrollan métodos excluyentes que obligan a la adhesión a un credo, ideología o partido bajo el supuesto de que se acabará con la corrupción mediante el cambio de mentalidades, con base en los principios impuestos (Merino, 2013). El segundo modelo es el de la visión punitiva de la corrupción, bien explicada por la “ruta de la ambulancia” (Dubnick 2012). Es decir, se trata de contener la corrupción a través de sus efectos burocráticos buscando el castigo, el escarmiento público o la reparación del daño sin atender las reglas, relaciones y mecanismos que posibilitan la existencia mayormente sistémica de actos contrarios al derecho. Finalmente, el tercer error es la desnaturalización del problema de la corrupción. A diferencia de los países desarrollados, la evidencia empírica ha mostrado que en los países en los que existe corrupción sistémica, las políticas anticorrupción fallan porque se aplican como recetas importadas, modificando normas o creando agencias centralizadas sin considerar el contexto social, histórico y político de cada país y por lo tanto resultan insuficientes para modificar incentivos y comportamientos. Son políticas y cambios institucionales que no involucran contrapesos ni a la sociedad, es decir, no son desarrolladas para atender un problema de acción colectiva (Person, Rothstein y Teorell, 2010) .

Frente a ello se requiere fomentar el pluralismo, privilegiar la existencia de los controles y equilibrios para la expresión y agregación de una pluralidad de intereses que eviten los abusos de poder de conformidad con normas preestablecidas. Es importante considerar que, en sociedades con fuerte desigualdad social, en las que hay un acceso asimétrico de información y los controles funcionan de manera simulada, acotada o selectiva, los procesos de decisión son excluyentes y están diseñados para obedecer y beneficiar a ciertos grupos de poder. En este contexto, resultan limitadas las capacidades sociales para la vigilancia y exigencia del desempeño de los gobiernos y son, en su mayoría, testimoniales.

Bajo la perspectiva democrática, el control de la corrupción es la antítesis del particularismo y debiera generar tanto mecanismos como capacidades institucionales y sociales para restringir el uso de una posición de privilegio para generar rentas privadas, desviar el destino de recursos, modificar el propósito de los gobiernos y evitar el ejercicio de derechos en detrimento del bienestar social general (Mingiu-Pippidi, 2015; Rothstein y Teorell, 2008).

Es importante destacar que la corrupción no es sinónimo de impunidad, esta última constituye una más de sus expresiones, a través de la inexistencia de responsabilidad penal o administrativa por parte de quienes cometen un hecho de corrupción.

Como resultado de la definición de la corrupción como captura, **el objetivo central que se busca con las acciones de la política nacional anticorrupción es transitar hacia un régimen más “universalista”** donde el interés privado conviva y se expanda y proteja, pero no vulnere la autonomía del Estado, donde se asegure el cumplimiento irrestricto e imparcial de la ley, donde el ejercicio de la autoridad promueva la distribución universal de bienes públicos, donde exista rendición de cuentas, y donde los ciudadanos sean capaces tanto de afirmar su individualidad

como actuar colectivamente en la construcción y la vigilancia de las decisiones de la autoridad.

El núcleo duro de las acciones que se desprendan de esta política debe orientarse a la generación de capacidades centradas en el mérito, la legalidad, la certeza y la igualdad de oportunidades como el antídoto para evitar la captura de los puestos públicos por parte de individuos que acceden a los cargos sin base en el mérito, la trayectoria o las cualidades profesionales. En este sentido, es importante la vigilancia social y los contrapesos en el funcionamiento de la profesionalización y en la designación de los órganos autónomos del Estado y el sistema de justicia para que la toma de decisiones, aunque sean legales, dejen de generar un daño público. Asimismo, es importante que haya accesibilidad, la transparencia, certidumbre, comprensión y simplificación de los puntos de contacto entre la ciudadanía y gobierno al momento de realizar trámites y servicios. La mejora de procesos en el fincamiento de responsabilidades requiere de la utilización estratégica de la información para la corrección y prevención de conductas y dado que la corrupción no se limita a comportamientos individuales, sino que también sucede en redes, es indispensable la colaboración institucional para la detección de acciones, prácticas e interconexiones que funcionan de manera formal e informal en redes. Es importante puntualizar que los mecanismos, para lo que podría identificarse como “gran corrupción”, conviven con poderes y espacios legales, por lo que no siempre se encuentran al margen de la ley y tampoco necesariamente encuentran castigo.

Por todo lo anterior, los cuatro ejes generales de política que se proponen son: i) la profesionalización y generación de capacidades; ii) la simplificación y vigilancia de los puntos de contacto entre la ciudadanía y los gobiernos; iii) acciones de mejora del ejercicio de la responsabilidad pública, y; iv) detección, prevención y desmantelamiento de redes de corrupción. Un quinto eje que funcionaría de manera transversal es el que tiene que ver con el fomento de la participación ciudadana y

mecanismos de gobierno abierto. Se trata de acciones que fortalezcan los espacios de participación ciudadana y fomenten el uso de nuevas tecnologías, la utilización de información gubernamental para el combate a la corrupción, acciones de fortalecimiento del capital social, así como la mejora en la vigilancia de las decisiones de autoridad.

Los cinco ejes se dirigen a atajar las posibilidades de llevar a cabo actos de corrupción bajo un enfoque de derechos, a consolidar los mecanismos para identificar las faltas, para mejorar la prevención, para corregir rutinas administrativas y también para establecer sanciones respetando el debido proceso. Asimismo, permiten utilizar los medios de inteligencia institucional, y consolidarlos, para identificar la información y los actores que constituyen las redes de corrupción que proliferan en la administración pública. Finalmente, se busca la detección y eliminación de los espacios de discrecionalidad que surgen en los puntos de contacto entre funcionarios públicos y ciudadanos, así como el alumbramiento de esas áreas grises de la administración en las cuales surgen intermediarios informales o suceden intercambios opacos entre ciudadanos y gobiernos.

Dado que se trata de una política de alcance nacional, el conjunto de acciones que se propongan debe ser visto: i) como una política de Estado, que tenga capacidad para modificar los comportamientos institucionales en todo el territorio nacional, en los tres niveles de gobierno, con objetivos y metas definidos, ii) que su ejecución cuente con objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, estableciendo prioridades y acciones a seguir, iii) que cuente con mecanismos de medición, iv) que tenga posibilidad de autocorrección, v) que se encuentre un anclaje programático sistemático, que permita su adecuada implementación por parte de todos los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción y de los sistemas locales anticorrupción. Una política de esta naturaleza debe trascender tanto los cambios de gobierno como la voluntad de quienes encabezan las instituciones que



conforman el sistema nacional y los sistemas locales, pues, dadas las enormes asimetrías regionales, se debe de planificar de manera gradual y la implementación debe tener en cuenta las capacidades de los espacios institucionales que se encargarán de hacer realidad la política.

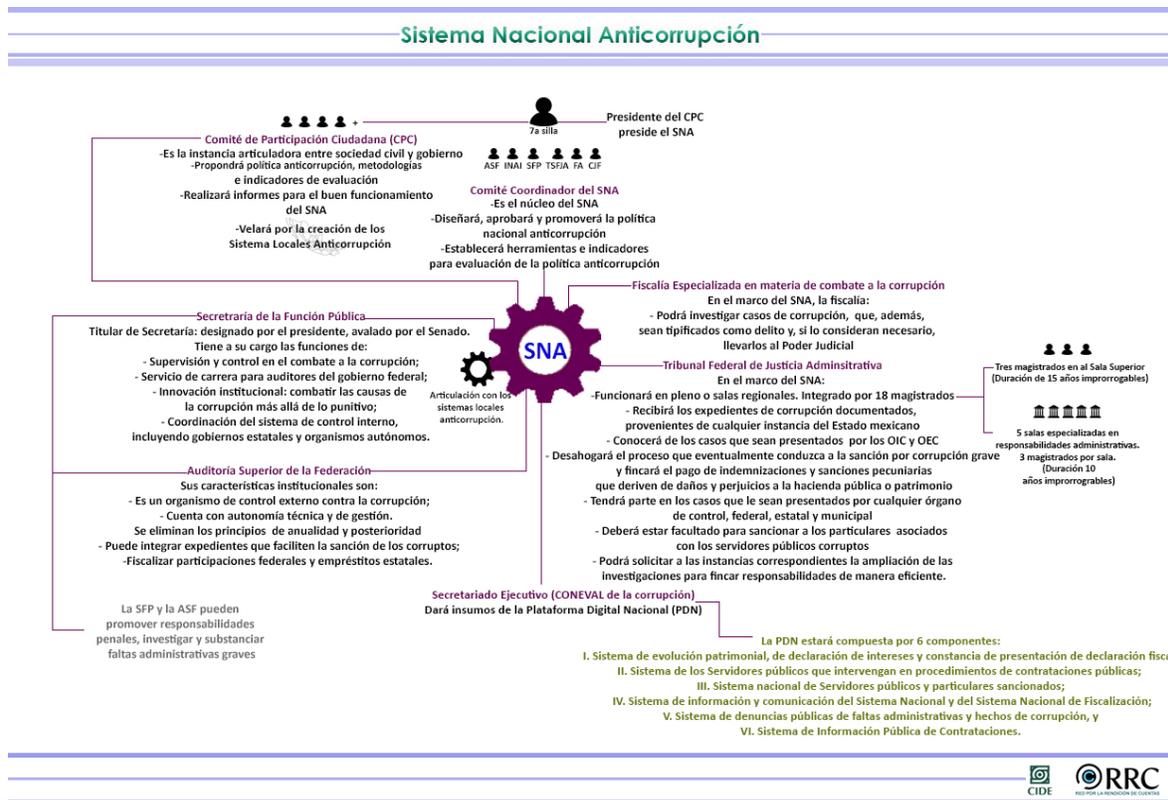
II. Diagnóstico de la corrupción en México

El presente documento articula una propuesta integral para consolidar la Política Nacional Anticorrupción y desarrolla las líneas de acción para su implementación. El objetivo es lograr que en todos los niveles de gobierno se adopten estrategias claras para atender el problema de la corrupción, que es uno de los principales problemas que preocupan a la ciudadanía, pues impacta en la estabilidad y el desarrollo del país y agudiza otros problemas públicos, como: pobreza, inseguridad, salud, desempleo, deuda e impunidad.

Antes de la entrada en vigor del nuevo marco jurídico, el combate a la corrupción era rígido, reactivo y su aplicación estaba comprendida en instancias que no estaban coordinadas entre sí. Las reformas a la constitución realizadas en junio de 2015 y, posteriormente, la aprobación del primer paquete de leyes que le dieron vida al SNA, fueron producto de un esfuerzo sin precedentes de la sociedad civil organizada, con el apoyo de instituciones académicas y del sector empresarial. La intención principal ha sido lograr una coordinación transparente de las instancias encargadas de dar seguimiento al quehacer de los funcionarios, incrementar la confianza en la administración pública, generar capacidades de investigación y fortalecer el trabajo de tribunales especializados en combate a la corrupción autónomos del titular del ejecutivo y mejorar el fincamiento de responsabilidades en la materia.

La nueva normativa contempla la creación de una instancia de coordinación de autoridades a cargo del diseño, evaluación y promoción de las políticas públicas anticorrupción, a la cual se le denominó Comité Coordinador, conformado por: el Presidente del Comité de Participación Ciudadana, que también es quien está a la cabeza del Sistema, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Presidente Tribunal Federal

de Justicia Administrativa, el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de la Función Pública, el Auditor Superior de la Federación y el Fiscal Especial de Combate a la Corrupción.



Fuente: Elaboración propia

El Comité de Participación Ciudadana está conformado por cinco ciudadanos destacados por sus aportaciones al combate a la corrupción, la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas. Dentro de sus funciones se encuentra el ser el vínculo entre el Estado con las Organizaciones de la Sociedad Civil y la academia, así como proponer al Comité Coordinador las políticas públicas en materia de combate a la corrupción que deberán acatar los entes públicos del Estado mexicano. También se creó una entidad paraestatal no coordinada sectorialmente por ninguna secretaría de estado, denominada la Secretaría

Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), que es el órgano que provee de asistencia técnica al Comité Coordinador y ayuda al Comité de Participación Ciudadana a llevar sus propuestas al terreno de las políticas públicas, a emitir indicadores y evaluar el impacto de las medidas.

La conformación del SNA busca un cambio de paradigma en el trabajo de coordinación interinstitucional, que apuesta a realizar acciones entre instituciones con vocaciones diferentes, pero con un mismo fin: hacer frente a la corrupción y mejorar la gestión administrativa de las instituciones públicas del país. La propuesta de política que aquí se presenta obedece a la decisión del Comité de Participación Ciudadana de trabajar en la implementación cabal del Sistema Nacional Anticorrupción de la mano de la ciudadanía. En coordinación con la Red por la Rendición de Cuentas, se conformó un grupo de trabajo multidisciplinario con académicos, integrantes de organizaciones sociales y servidores públicos, con la intención de poder conformar una visión integral para esta Política Nacional.¹

Esta propuesta sienta las bases para diseñar procesos de designación ajenos a intereses partidistas o particulares en específico del Fiscal General, el Fiscal Anticorrupción y los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa. De igual forma, establece las líneas de acción y propone un mecanismo de seguimiento y evaluación para generar información que permita dar seguimiento al impacto de las medidas adoptadas para combatir la corrupción.

La PNA es la ruta para combatir la corrupción en todos los niveles de gobierno. La apuesta es que se emprendan acciones de fondo que puedan transformar prácticas,

¹ El grupo de trabajo estuvo formado por: Oscar Arredondo, Adriana Burgos, Hugo Concha, Ana Elena Fierro, Mauricio Merino, Lourdes Morales, Liliana Veloz, Maricarmen Pardo, José Roldán Xopa y Víctor Tlatempa, En las reuniones participaron enlaces designados por las instituciones pilares del Sistema Nacional Anticorrupción: SFP, ASF, TSJA, CPC, INAI, Consejo de la Judicatura Federal y SESNA.

acciones, recomendaciones e investigaciones que mejoren el resultado de las administraciones garantizando el pleno ejercicio de derechos.

a) De la percepción a la realidad de la corrupción en México

A pesar de los avances que se han dado en el país para combatir la corrupción, la percepción que la ciudadanía tiene sobre ésta no sólo no ha mejorado, sino que pareciera ir en aumento.

El combate a la corrupción ocupa los primeros lugares en la agenda pública no solo en México sino en diversos países lo cual ha generado compromisos y ha unido a una diversidad de actores institucionales y sociales. En el ámbito internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, -un conjunto ambicioso de 17 objetivos- mencionan la necesidad de “reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas” (Objetivo 16.5). Para los países miembros, el combate a la corrupción es considerado como condición fundamental para fortalecer las iniciativas de desarrollo, promover el ejercicio de los derechos humanos, erradicar la pobreza global y generar sociedades justas.

En México, la corrupción se ha convertido en el principal obstáculo para hacer negocios, por encima de la inseguridad, y está vinculada la debilidad del Estado de derecho. Así lo demuestran diversas mediciones nacionales e internacionales en las que México no cuenta con las mejores calificaciones.

De acuerdo con la edición de 2017 sobre el Índice Global de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, México se situó en el lugar 135 de 180 países evaluados, con una calificación de 29 sobre 100, en una escala en la que cero es lo más corrupto y 100 lo menos. En el contexto regional, México se

encuentra en la sexta posición peor evaluada y es también el peor evaluado, tanto entre los países que integran la OCDE, como en el G20.²

Otras mediciones, como el Barómetro Global de la Corrupción³, el Índice de Pagos de Sobornos⁴ o la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE), realizada en 2016 por INEGI⁵, permiten registrar experiencias directas de corrupción en los trámites, pagos o solicitudes de servicios públicos, así como las percepciones acerca de la magnitud del problema.

Estos esfuerzos han permitido un registro de los actos de corrupción más fácilmente identificables, como son los sobornos que se realizan en los “puntos de contacto”, los cuales, según lo reportado, han aumentado. Esta forma de corrupción genera un enorme daño social, pues no sólo demuestra que “el que no transa, no avanza”, sino confirma que el soborno es la vía más transitada y, en ocasiones, la única para acceder a un servicio público.

Aunado a esto, la pluralización política en el país, la diversidad de los medios de información, así como la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información, han permitido documentar y poner al descubierto desvíos de recursos, abusos de poder, omisión en el cumplimiento de responsabilidades legales, tráfico de influencias, pero sobretodo deficiencias en las instituciones encargadas de la fiscalización, el control de los recursos y la rendición de cuentas. Casos emblemáticos de corrupción en las entidades federativas, sin mayores

² “Índice de Percepción de la Corrupción 2017”, Transparencia Internacional.

³ Esta medición utiliza un universo de más de 22.000 encuestas realizadas a ciudadanos que viven en 20 países de América Latina y el Caribe. Ver: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/laspersonasylacorruccionamericalatinayelcaribe>

⁴ NOTA

⁵ <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encestablecimientos/especiales/encrige/2016/>

consecuencias, han evidenciado la debilidad del Estado de derecho y alimentado la percepción fundada del aumento de la corrupción.

Sin embargo, sería un error pensar que la pluralidad política y la libertad de expresión son la causa de la percepción de la corrupción. De hecho, sucede exactamente lo contrario, en democracias consolidadas en las que se comparten valores reconocidos universalmente, la participación ciudadana, la libertad de expresión y la prensa crítica son pieza clave para el control de la corrupción. En México, la pluralidad se ha traducido en la diversificación de actores y fuentes de corrupción que pasaron de un modelo de concentración de poder hegemónico, con contrapesos limitados, a uno de dispersión sin controles (Ugalde, 2015).

Es importante mencionar que aún no se cuenta con una metodología reconocida internacionalmente que permita medir otras dimensiones de la corrupción como los actos y conductas que suceden en la clandestinidad (como el pago de comisiones), las que operan en la legalidad, las que suceden a través de redes o las que la ciudadanía aún no identifica como sancionables y por lo tanto no generan ningún tipo de reacción. El secretariado ejecutivo del sistema nacional y los secretariados ejecutivos locales habrán de generar la metodología que pueda medir el fenómeno de la corrupción a través de la evaluación de los avances y retrocesos en la implementación, la generación de información sobre la materia, pero sobretodo, las recomendaciones de mejora sobre procesos, normas, decisiones y situaciones que faciliten actos de corrupción.

El diagnóstico que documenta el problema público sobre el cual se desarrollan los ejes de la política nacional anticorrupción toma en consideración las principales causas de la corrupción en el país. Por medio de esta taxonomía, se muestran las diferentes formas de captura que conforman el régimen particularista que hay en México y a continuación se desarrollan de manera detallada.

1. Captura de los puestos públicos

La captura de los cargos públicos es el resultado histórico de la forma en que se construyó la administración pública en México, mediante un modelo de organización jerárquica y sin controles. Se trata del reparto de cargos de conformidad con reglas no escritas, fundadas en la lealtad y en la cercanía con el grupo político dominante en turno. Este fenómeno limita la capacidad de acción de la administración pública tanto a nivel federal como a nivel subnacional, pues no garantiza el ingreso y el desarrollo de los funcionarios con base en criterios objetivos como el mérito, la certeza, la igualdad y la independencia.

Cuando los funcionarios no están comprometidos con los fines de la institución ni priorizan sus objetivos, sino más bien obedecen a la persona o al grupo en el poder que administra las diversas posiciones, se genera un sistema de botín. Esto permite que, por un lado, los cargos sean repartidos para premiar y denegados para castigar y, por el otro, colocar en puestos estratégicos a personas políticamente leales que, en un momento dado, priorizan los fines personales o de grupo sobre los institucionales. Los méritos, la formación, experiencia y capacidades no son considerados para el otorgamiento de puestos públicos y, si lo son, se los toma en cuenta de manera secundaria.

La Administración pública federal cuenta actualmente con 28 servicios civiles de carrera en todo el país, con sus respectivos entes públicos responsables de su diseño, e instrumentación.⁶ (Ver Tabla 1.).

⁶ ASF (2014), Evaluación 230. Servicios de Carrera en el Estado Federal, Ciudad de México. Aunque la SFP es la encargada de regular y vigilar la operación del servicio profesional de carrera, hasta el 2012 se cuantificaron 73 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada las que lo instrumentaron.

Tabla 1. Servicios de Carrera en la Administración Pública Federal

Poderes de la Unión	Nombre de los Servicios de Carrera	Entes Públicos
Ejecutivo		
Dependencia y Órgano Administrativo Desconcentrado	1. Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	Secretaría de la Función Pública (SF)
	2. Servicio Exterior Mexicano	Secretaría de Relaciones Exteriores (SER)
	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 y Personal de Libre Designación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
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 Nacional	Instituto Nacional Electoral (INE)
	22. Servicio Profesional de Carrera	Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)
	23. Servicio Civil de Carrera	Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
	24. Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Comisión Federal de Competencia	Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
	25. Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)
	26. Servicio Profesional Docente	Instituto Nacional para la Evaluación y la Educación (INEE)
Tribunal Administrativo	27. Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional	Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)
	28. Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional	Tribunal Superior Agrario (TSA)

Fuente: Elaboración propia.

A nivel subnacional, la escasa información disponible muestra que la profesionalización de la función pública en las entidades federativas es incipiente, pues, aunque en el discurso se reconoce el mérito y existen catálogos de definición de puestos, el acceso a los cargos es principalmente discrecional o mediante pruebas que carecen de confiabilidad.⁷

⁷ Sanginés, Mario y Strazza, Luciano, (2016) Profesionalización de la función pública en los estados de México, Banco Interamericano de Desarrollo.

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. No obstante, la mayoría de los estados tiene reglamentos de profesionalización en temas muy específicos como en la policía, procuración de justicia, fiscalías, electoral, entre otros ámbitos (Ver tabla 2). Sin embargo, en la práctica, los servicios de carrera son considerados esfuerzos complejos, de largo aliento, que generan costos en el corto plazo y beneficios potenciales en el mediano y largo plazo (Sanginés y Strazza, 2016). La profesionalización para los estados del país 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).

Tabla 2. Leyes estatales del servicio de carrera

Entidad	Normatividad	Fecha de publicación	Última actualización
Aguascalientes	Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes	12/11/01	08/08/2005
Baja California	Ley del Servicio Profesional de Carrera de los Servidores públicos del registro público de la propiedad y de comercio y de los catastros en el Estado de Baja California		
Baja California Sur	Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Centralizada del Estado de Baja California Sur	31/12/07	
Campeche	Reglamentos		

Coahuila de Zaragoza	Reglamentos		
Colima	Reglamentos		
Chiapas	Reglamentos		
Chihuahua	Reglamentos		
Ciudad de México	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal	08/10/08	
Durango	Reglamentos		
Guanajuato	Reglamentos		
Guerrero	Reglamentos		
Hidalgo	Reglamentos		
Jalisco	Reglamentos		
México	Reglamentos		
Michoacán de Ocampo	Reglamentos		
Morelos	Reglamentos		
Nayarit	Reglamentos		
Nuevo León	Reglamentos		
Oaxaca	Reglamentos		
Puebla	Reglamentos		
Querétaro	Reglamentos		
Quintana Roo	Ley del Servicio Público de Carrera del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.	15/02/02	
San Luis Potosí	Reglamentos		
Sinaloa	Reglamentos		
Sonora	Reglamentos		
Tabasco	Reglamentos		
Tamaulipas	Reglamentos		
Tlaxcala	Reglamentos		
Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	10/10/33	30/12/16
Yucatán	Reglamentos		

Zacatecas	Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas	05/08/04	23/03/13
-----------	--	----------	----------

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de la normatividad vigente de cada uno de los Estados.

No son nuevos los esfuerzos por impulsar criterios de profesionalización y la creación de un servicio profesional, que blinde a los funcionarios públicos y acote ese tipo de prácticas. Con la alternancia en el ejecutivo federal, en el año 2000, se planteó una agenda sin precedentes en esta materia, que permitió prefigurar el diseño de un Servicio Profesional de Carrera (SPC) que pusiera las bases para la consolidación de un cuerpo administrativo políticamente imparcial, basado en el mérito y la igualdad y que permitiera dar certeza a los funcionarios sobre su situación laboral, a pesar de los cambios de administración.⁸ En marzo de 2003, se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que en su artículo segundo establece:

“El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.”⁹ A nivel federal el Sistema del SPC cuenta con siete subsistemas: Planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación, así como control y evaluación. Todas las acciones están reguladas por el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (RLSPCAPF); las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del

⁸ Merino, Mauricio (2013). “La captura de los puestos públicos”. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 219, Vol. 58. Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 141. México

⁹ Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, texto vigente al 2006. Referencia en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera (Disposiciones); y el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.¹⁰

Con base en la revisión que realizó el Banco Interamericano de Desarrollo sobre los diferentes SPC en la región latinoamericana, los esfuerzos para dar vida a este sistema en México han atravesado por dos etapas. El primero de ellos inició con la emisión del primer reglamento de la ley, en 2004, y terminó con el gobierno de Vicente Fox, en 2006. Este periodo se caracterizó por un ágil ritmo de implementación de la ley, dado que fue una de las prioridades políticas del gobierno, sin embargo, tuvo dificultades técnicas y operativas.

Desde el principio, la ley nació acotada por la restricción del universo de servidores públicos (llamados de confianza) que participarían en el servicio (enlace, jefe de departamento, subdirector, director, director general adjunto y director general), así como por los esfuerzos centrados en el ingreso. No fueron incluidos los puestos protegidos por los sindicatos y los contratos colectivos de trabajo (trabajadores de base), ni tampoco fueron incluidas un grupo de dependencias que, en algunos casos, decidieron asumir criterios de profesionalización, pero conforme a sus propias reglas. De esta forma, de las 103 dependencias y órganos desconcentrados que integraron la administración pública federal, sólo 77 fueron sujetas a un servicio civil (ASF, 2005)¹¹. Con ello, de las 610,509 plazas que existían en la administración pública centralizada, sólo la tercera parte (273,726) no estaba en las excepciones

¹⁰ Sánchez, Luis Alfredo (2017). "Análisis del Servicio Profesional de Carrera: la necesidad del cambio". Encrucijada Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. No. 27

¹¹ Dentro de las excepciones están las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Seguridad Pública y los órganos desconcentrados, las entidades adscritas a la Secretaría de Salud, la Secretaría de Relaciones Exteriores y sus órganos desconcentrados, órganos como el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Servicio de Administración Tributaria, los Tribunales Agrarios y el Consejo Nacional de Tecnología (ASF, 2005).

mencionadas en la ley y, de éstas, sólo 42,944 estaban obligadas a formar parte del servicio. Del universo total de 1,543,397 de plazas existentes en el gobierno federal, solamente el 2.6% formaba parte del servicio.¹² (Merino, 2013).

El segundo periodo inició en 2007, con el gobierno de Felipe Calderón. Fue entonces cuando se impusieron “dinámicas que condicionaron la vitalidad y el sentido de la reforma: la pérdida de prioridad política, la flexibilización del mérito para el ingreso al SPC, la reducción de capacidades rectoras por parte de la Secretaría de la Función Pública y la salida de un nuevo reglamento que quiso descentralizar funciones y centralizar el control”¹³ y terminó por afectar el mérito y la transparencia de la selección.

Para este periodo, la OCDE señala que el gobierno mexicano estableció nuevas reglas de operación que se basaron en la experiencia de los primeros tres años de implementación del servicio civil. Las modificaciones buscaron fortalecer los comités técnicos y que la SFP asumiera más controles normativos y mejorara la supervisión del sistema, a través de los órganos internos de control. Sin embargo, no se aumentó la transparencia, no se incluyeron criterios de rendición de cuentas sobre la selección en las dependencias, ni se atendieron deficiencias diagnosticadas por la ASF como la existencia de mecanismos de desarrollo profesional, definición de trayectorias y alternativas para la permanencia y estabilidad laboral.

Durante el sexenio de Felipe Calderón, las resistencias políticas, los defectos de información y el sistema de lealtades hicieron de la simulación y la excepción las normas de operación de la mayoría de los servicios de carrera en la administración federal. En 2012, la ASF realizó una evaluación comparada de los servicios de

¹² Merino, *Op. Cit.* p. 143-144.

¹³ Cfr. Strazza, Luzziano (2013), *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina: México*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado.

carrera en el gobierno federal concluyendo que la mayoría cuenta con los elementos básicos para la administración y operación del servicio (ley, diseño de perfiles de puesto, unidad administrativa encargada de operar los procesos, mecanismos de ingreso, diagnóstico para la capacitación), sin embargo, la cobertura de los mismos fue marginal tanto en las entidades que los operan como en lo referente al número de plazas adscritas.

Así, de los 329 entes públicos que conformaban el gobierno federal, sólo 95 (28.9%) operó bajo la norma de un servicio de carrera lo cual significa que sólo el 6% estuvo adscrito a un servicio. Sólo 6 identificaron el gasto ejercido para la operación de los servicios de carrera lo cual limitó la planeación, operación y rendición de cuentas. El reparto de plazas bajo criterios no claros proviene del hecho de que, aunque en el diseño de los servicios se consideraban mecanismos y requisitos para asegurar el ingreso de los candidatos, en el 2012 más del 50% no lo hicieron mediante concursos, por lo cual no se sabe cuáles fueron los principios que determinaron la idoneidad de los mismos.

Por otro lado, la evaluación de la ASF permite documentar los incentivos negativos que surgieron por la deficiente operación de los SPC, como la disparidad en la entrega de estímulos para reconocer actos de servicio meritorio o por eficaz cumplimiento de sus funciones (sólo el 45%), o la ausencia de mecanismos de prevención, control y regulación, que permitan resolver violaciones a la norma. Finalmente, aunque el 80% de los servicios evaluados establece como causal de separación el incumplimiento de requisitos de permanencia, en 2012 solo el 20% lo llevaron a cabo.

El cambio de gobierno, a fines de 2012, abrió una ventana de oportunidad para impulsar de nuevo la reforma, ya no solo con el objetivo en el SPC, sino también en los puestos operativos de base, que son el grueso de la administración pública. El

Programa para el Servicio Profesional de Carrera, el Manual para la Operación del Servicio Profesional de Carrera, junto con un paquete de normas reglamentarias relativas a la gestión pública, buscaron atender las observaciones de la ASF. Sin embargo, el cumplimiento de las reglas se enfrentó a las resistencias políticas y burocráticas que generaron que la profesionalización no fuera prioritaria en la agenda pública.¹⁴

A la fecha, el balance en el desarrollo del esquema de carrera para la administración pública no es muy alentador. Los elementos que integran el panorama de la profesionalización en México son: 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. Los siguientes cuadros ilustran la conformación del universo de puestos que pertenecían al SPC, en 2015 y 2016, y la dinámica de los concursos en los últimos seis años:

Tabla 3. Puestos sujetos al Servicio Profesional de carrera para 2015 y 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.

¹⁴ Las expectativas de profesionalización llegaron a un punto crítico cuando en 2012 se planteó la posible desaparición de la Secretaría de la Función Pública.

Tabla 4. 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 de cada año. Del total de concursos publicados, el 71.19% cuentan con ganador, el 25.1% son desiertos, 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 los servidores públicos 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”.¹⁵

Para que el servicio de carrera hubiera podido implementarse de manera exitosa, “habría sido necesario atajar la mayor parte de las prácticas de captura de los puestos de confianza –del mismo modo en que avanzar en la eficiencia del gobierno mexicano en su conjunto, a su vez reclamaría despojarse de la captura política de los puestos de base–.¹⁶ Sin embargo, la práctica constante y que se ha normalizado sigue siendo integrar a los equipos de trabajo con personas cercanas a un grupo de interés determinado.

El SPC es la excepción y no la regla. La normativa que da vida al SNA prevé mecanismos de profesionalización como una herramienta necesaria para eliminar espacios de discrecionalidad, aumentar la transparencia y rendición de cuentas de los procesos de contratación y garantizar capacidades para el fortalecimiento de las instituciones. Además, obliga a pensar en un esquema de profesionalización y garantías de mérito, con equidad de género, permanencia y movilidad para puestos clave en la atención y combate a la corrupción, como, por ejemplo, los órganos internos de control (OIC), los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Fiscal Anticorrupción.

La Política Nacional Anticorrupción debe prever criterios y esquemas de profesionalización que transformen de fondo el quehacer público del país, que eviten los sistemas de cuotas que imperan, para cubrir compromisos después de los procesos electorales, y que garanticen mecanismos claros y transparentes en

¹⁵ CIDE (2014). Estudio sobre el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Propuestas de Mejora. p. 21

¹⁶ Merino, *Op. Cit.* p. 153-154



los procesos de selección en los puestos clave —aquellos de las áreas de riesgo—

.

2. Captura del presupuesto

La importancia de analizar la captura del presupuesto, como una de las principales causas de la corrupción en el país, se justifica por los múltiples casos de desviación y mal uso del presupuesto público por quienes lo administran, en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

El manejo del presupuesto en México, en la mayoría de los casos, se lleva a cabo en un ambiente de opacidad, discrecionalidad e impunidad, en el cual son mínimos los mecanismos reales de sanción. En 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 disponible para buscar beneficios propios con el presupuesto público, en detrimento de la sociedad.

Las iniciativas que se han promovido para combatir este problema han sido muchas; no obstante, insuficientes. Las reformas de los últimos años han procurado mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, estableciendo para ello, por ejemplo, el marco de referencia para los sistemas de presupuesto y gestión por desempeño, al tiempo que 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. Pese a que se ha buscado que el uso de los recursos públicos en todos los órdenes de gobierno se lleve a cabo con criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, no se ha logrado avanzar suficiente en el tema.¹⁷

Resulta necesario, por tanto, que “el gobierno debe demostrar que se puede disminuir de forma importante el desperdicio de recursos públicos y sancionar con

¹⁷ Pedro Aritzi y Manuel Fernando Castro, *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de la información de desempeño en México*, Banco Mundial-SHCP, Washington, 2010, p. 8.

celeridad cualquier acto de corrupción, así como incrementar de forma contundente y generalizada la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.”¹⁸

Entre las buenas prácticas que se han llevado a cabo al respecto, está la iniciativa del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, en el Estado de Jalisco, que desde 2011 ha implementado el presupuesto participativo, a través del cual establece los mecanismos para que los ciudadanos sean parte de la toma de decisiones en destino de los impuestos. Esto permite fortalecer el vínculo entre gobernantes y gobernados, tiene como objetivo hacer más eficiente el gasto público y orientarlo a las necesidades de los ciudadanos.¹⁹

Por el contrario, el mal uso del presupuesto público se traduce en altos costos para la sociedad y en un obstáculo para el desarrollo del país. Los principales mecanismos de captura del presupuesto se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a) Discrecionalidad en la asignación de recursos públicos.
 - i. Deficiencia en la planeación presupuestal;
 - ii. Diferencia entre el presupuesto aprobado y el gasto ejercido;
 - iii. Falta de transparencia en la ejecución asignaciones a grupos parlamentarios;
 - iv. Condicionamiento político de recursos públicos;
 - v. Uso discrecional del gasto para el control de medios de comunicación.

- b) Uso ineficiente del presupuesto.
 - i. Eficiencia de los programas, acciones y políticas públicas;

¹⁸ ¿Cómo gastar mejor para crecer? Estudio sobre gasto público frente a una inminente reforma fiscal, Ethos. Laboratorio de Políticas Públicas, 2013.

¹⁹ <https://presupuestoparticipativo.mx>

- ii. Riesgos detectados por la ASF.

a) Discrecionalidad en la asignación de recursos públicos.

i. Deficiencia en la planeación presupuestal

El problema de la captura del presupuesto comienza cuando se desdibuja el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso de entrega de propuesta del presupuesto de egresos y su aprobación. 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 acordado 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:²⁰

- 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.

²⁰ Arquitectura del Ramo 23, México evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, pp. 2-4.

El diseño institucional permite que los fines del presupuesto puedan ser modificados fácilmente, lo que lo hace presa fácil de intereses ajenos a lo público y, por el contrario, vulneran el financiamiento de políticas públicas para atender problemas y necesidades de la sociedad.

ii. Diferencia entre el presupuesto aprobado y el gasto ejercido

La discrecionalidad en la ejecución del gasto público genera que se gaste más de lo que se aprueba:

- 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**. Esta situación se agrava cada administración; hace dos periodos este promedio de sobregasto era de 151 mil millones de pesos. Es razonable modificar el presupuesto aprobado para garantizar el cumplimiento de metas, o bien para pagar en tiempo y forma obligaciones difíciles de estimar o cambiantes. Sin embargo, el viraje excesivo en el presupuesto es un mal síntoma, pues indica una falta de disciplina fiscal, deficiencias en la preparación y aprobación del presupuesto o falta de una revisión adecuada por parte del Congreso.²¹
- En el mismo periodo, la ampliación de gasto más cuantiosa al presupuesto aprobado fue a los rubros de “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”, o capítulo 4000. Se observó un sobregasto acumulado en este capítulo de 922 mil millones de pesos. Este monto representa 63% del sobregasto total promedio observado en el mismo periodo y un incremento

²¹ Arquitectura del Ramo 23, México evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, p.4.

de 15% sobre el presupuesto aprobado para este capítulo. **En promedio, cada año se le aprobó a este capítulo un presupuesto de 1.23 billones de pesos, pero en realidad se ejercieron en promedio 1.41 billones de pesos.**

- El capítulo 7000 “Inversiones financieras y otras provisiones” presentó el segundo mayor sobrejercicio acumulado en el periodo 2013-2017 por un monto de **496 mil millones de pesos**. Es importante mencionar que gran parte de este gasto se utilizó para respaldar pasivos pensionarios de Pemex y CFE.
- En tercer lugar, está el capítulo 8000 “Participaciones y aportaciones”, recursos federales a las entidades federativas y municipios, con un **sobrejercicio acumulado de 291 mil millones de pesos en el mismo periodo**. En contraste, los capítulos 1000 “Servicios personales”, 6000 “Inversión pública” y 9000 “Deuda pública” gastaron menos de lo que les aprobó el Congreso por un monto acumulado en el periodo, registrando subejercicios por 283 mil millones de pesos, 155 mil millones de pesos y 53 mil millones de pesos, respectivamente en el periodo 2013-2017.

Entre las razones que se han identificado para entender las razones del gasto adicional respecto 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.²² Este diseño institucional elimina el

²² Arquitectura del Ramo 23, México evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, p.11.

contrapeso del Congreso (no puede definir límites o mecanismos de adecuación desde la ley, ni autoriza cambios al presupuesto durante su ejecución).

Bajo este esquema, más del 80% del sobrejercicio de la partida subsidios a entidades federativas y municipios, entre 2013 y 2017, se erogó a través de tres programas de subsidios del Ramo 23 que son transferencias directas a gobiernos locales:

- Fondo para el Fortalecimiento Financiero (Fortafin),
- Programas Regionales, y
- Contingencias Económicas.

Se trata de una bolsa millonaria de recursos cuya asignación queda a criterio exclusivo de la SHCP: sin reglas de operación, sin diseño ni normatividad, esta secretaría decide a quién otorgarle recursos, por qué, cuánto y cuándo. La entrega de recursos se efectúa por medio de convenios que la misma secretaría define.²³

El problema de la discrecionalidad de los programas de subsidios del Ramo 23 no radica sólo en la gran cantidad de recursos federales transferidos sin reglas de operación, sino en la falta de transparencia sobre su destino al aprobarse su presupuesto. Estos programas tuvieron observaciones serias respecto al manejo de sus recursos: de acuerdo con las revisiones de la ASF a las Cuentas Públicas 2013 a 2016, estos subsidios acumularon una cantidad considerable de irregularidades. El monto del que no se comprobó el uso de los recursos alcanzó **5 mil 943 millones de pesos**. El probable daño al erario ascendió a **7 mil 931 millones de pesos**.

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

²³ Arquitectura del Ramo 23, México evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, p.17-18.

radicalmente, a pesar de que en los últimos dos ejercicios fiscales disminuyeron por los recortes al gasto general.

Los sobrejercicio de gasto que presentan estos programas de manera regular son de tamaño considerable; en el periodo 2013-2017, fueron una constante. En 2017, por ejemplo, la Cámara de Diputados aprobó que el Gobierno federal gastara 6 mil 487 millones de pesos en estos programas, pero en la práctica el gasto fue de 58 mil 545 millones de pesos. Es decir, el Gobierno federal gastó nueve veces más que lo aprobado por el Congreso.²⁴

iii. 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.²⁵

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.²⁶ En el caso de la Cámara de Senadores, la opacidad

²⁴ Arquitectura del Ramo 23, México evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, p.17-18.

²⁵ Boletín de prensa 026, Integralia, 24 de enero de 2017 (DE. <https://integralia.com.mx/content/publicaciones/028/Bolet%C3%ADn%2026%20Austeridad%20en%20el%20Congreso%20federal.pdf>)

²⁶ Informes de asignación y destino final de los recursos asignados a los grupos parlamentarios, disponibles en Gaceta Parlamentaria.

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 los legisladores, financiar clientelas políticas o canalizarlo a campañas electorales. Siendo discrecional su uso, podrían también destinarse para fines personales. Cabe señalar que la mayoría de los legisladores desconocen la información precisa de cuánto recibe cada grupo parlamentario y en qué se ejercen parte o la totalidad de las prerrogativas.²⁷

iv. Condicionamiento político de recursos públicos

Uno de los principales problemas que se tiene en la captura del presupuesto, y que genera situaciones de corrupción, es el condicionamiento del reparto del dinero público a cambio de apoyo político-electoral.

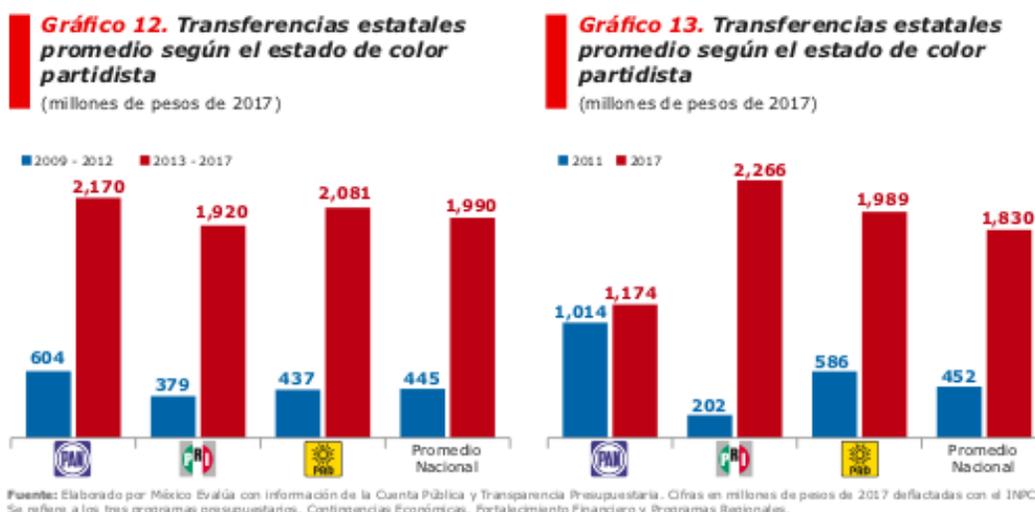
En este caso, el ramo 23 es el más susceptible ya que, al no estar regulado en ninguna ley, tiene criterios de asignación de los recursos a los estados que no son transparentes y quedan a discrecionalidad de la SHCP. Aunado a eso, la información sobre la asignación de los recursos muchas veces no es pública, por lo que no se puede determinar el fin específico que persigue este ramo.

²⁷ Boletín de prensa 026, Integralia, 24 de enero de 2017 (DE. <https://integralia.com.mx/content/publicaciones/028/Bolet%C3%ADn%20026%20Austeridad%20en%20el%20Congreso%20federal.pdf>)

Bajo este esquema, se han generado programas que no tienen reglas de operación ni lineamientos, no están sujetos a rendición de cuentas, lo que genera que no se pueda conocer el destino de los recursos y, por tanto, pueden estar sujetos a irregularidades.

Al analizar la entrega de transferencias discrecionales del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” a los gobiernos estatales, durante las administraciones de Felipe Calderón Hinojosa y de Enrique Peña Nieto, destacan dos escenarios:²⁸

Gráfica 1. Transferencias del ramo 23



- Primer escenario, años regulares, sin elecciones federales en puerta:
 - El primer escenario corresponde con años regulares, sin elección federal en puerta. En estos, se observaron comportamientos distintos en las dos administraciones: la administración de Calderón privilegió con mayores transferencias a los estados con gobernantes emanados del mismo partido, por encima de los estados gobernados por la oposición.

²⁸ Arquitectura del Ramo 23, México evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2018, p.20

- La administración de Peña Nieto ha mostrado una diversidad de comportamientos e incluso el monto de transferencias fue mayor para los gobernadores de oposición. Lo anterior también puede obedecer a un comportamiento racional: los recursos discrecionales pueden tener utilidad para ganar simpatizantes, algo que debe considerarse cuando se busca aprobar reformas transformadoras. En esos casos puede ser valioso ganar aliados al apoyar gobiernos políticamente relacionados con los opositores.
- Segundo escenario, año previo a la elección Presidencia (2011 y 2017):
 - Ambas administraciones muestran el mismo comportamiento: el monto promedio de transferencia se incrementa a los gobiernos estatales del mismo partido con respecto al monto promedio observado en otros años. Y el monto promedio de transferencia a los gobiernos estatales de los partidos de oposición disminuye.
 - En el caso del Gobierno federal panista, esto ocurrió más en las transferencias a los gobiernos estatales emanados del PRI, lo cual coincide con una etapa en la que encuestas ya registraban mayores probabilidades de triunfo para el candidato de ese partido.
 - En el caso del Gobierno federal priista, se observó que el recorte al gasto de 2017 en estos programas afectó principalmente a los gobiernos estatales cuyos gobernadores emanaron del PAN.

Es necesario eliminar la discrecionalidad que se tiene en la asignación del ramo 23, de otro modo, el presupuesto destinado a este rubro seguirá siendo capturado con fines político-electorales.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION				
(miles de pesos)				
Ramo 23. Fondo para el Fortalecimiento Financiero				
	EJERCIDO 2016	EJERCIDO 2017	CAMBIO	%
TOTAL	62,258,129.90	55,482,354.10	-6,775,775.80	-10.9
GOBIERNOS PRI-PVEM	32,983,419.60	33,230,677.20	247,257.50	0.7
Campeche	415,214.80	1,539,928.50	1,124,713.70	270.9
Coahuila	1,413,832.60	1,396,618.20	-17,214.50	-1.2
Colima	1,039,725.20	748,570.00	-291,155.20	-28
Chiapas	2,554,777.50	3,328,498.40	773,720.90	30.3
Guerrero	3,004,981.10	3,792,471.60	787,490.50	26.2
Hidalgo	1,747,653.10	1,729,461.10	-18,192.00	-1
Jalisco	1,304,996.60	1,329,203.90	24,207.30	1.9
México	7,205,984.00	8,518,979.50	1,312,995.50	18.2
Oaxaca	4,537,953.90	2,652,297.80	-1,885,656.20	-41.6
San Luis Potosí	1,977,135.20	1,262,645.70	-714,489.50	-36.1
Sinaloa	2,613,194.40	2,091,208.80	-521,985.60	-20
Sonora	980,946.20	1,234,718.40	253,772.20	25.9
Tlaxcala	1,334,958.50	330,777.60	-1,004,181.00	-75.2
Yucatán	2,272,114.10	2,696,238.80	424,124.70	18.7
Zacatecas	579,952.10	579,058.90	-893.2	-0.2
GOBIERNOS PAN-PRD- INDEP	29,274,710.20	22,251,676.90	-7,023,033.30	-24
Aguascalientes	696,662.00	464,664.00	-231,998.00	-33.3
Baja California	1,142,030.50	1,148,688.00	6,657.50	0.6
Baja California Sur	1,491,977.60	1,241,308.80	-250,668.70	-16.8
Chihuahua	1,454,028.30	68,822.70	-1,385,205.60	-95.3
Ciudad de México	2,941,185.00	3,385,410.80	444,225.90	15.1
Durango	2,855,960.60	1,430,984.60	-1,424,975.90	-49.9

Guanajuato	1,059,871.70	601,132.20	-458,739.40	-43.3
Michoacán	2,490,774.30	3,771,924.80	1,281,150.50	51.4
Morelos	1,142,055.40	531,702.80	-610,352.60	-53.4
Nayarit	1,198,224.30	1,234,355.30	36,131.10	3
Nuevo León	1,213,307.60	330,000.00	-883,307.60	-72.8
Puebla	4,309,677.50	1,884,417.40	-2,425,260.10	-56.3
Querétaro	1,147,729.60	1,457,117.50	309,387.90	27
Quintana Roo	1,434,976.60	841,046.60	-593,930.00	-41.4
Tabasco	1,904,769.30	1,008,935.80	-895,833.40	-47
Tamaulipas	129,350.40	1,283,881.90	1,154,531.40	892.6
Veracruz	2,662,129.70	1,567,283.60	-1,094,846.10	-41.1

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF.

v. **Uso discrecional del gasto para el control de medios de comunicación**

Otro de los rubros que se caracteriza por la discrecionalidad en su uso es el presupuesto que tanto el gobierno federal como los gobiernos locales destinan para promover sus acciones y programas en los medios de comunicación, es decir, el gasto en publicidad oficial. Al respecto, Fundar establece que la 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.”²⁹

²⁹ Paulina Castaño, *Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en publicidad del gobierno federal, de 2013 a 2016*, Fundar, 2017, p. 6.

De acuerdo con el estudio *Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en publicidad del gobierno federal, de 2013 a 2016* de Fundar, el gasto en publicidad del gobierno federal durante la administración actual se caracteriza principalmente porque: ³⁰

- A cinco años de que el presidente Enrique Peña Nieto prometiera crear una instancia reguladora de la publicidad oficial, no se ha dado ningún avance en la materia.
- En la práctica, la administración pública federal sigue gastando cantidades cuantiosas de recursos públicos en publicidad oficial sin que se pueda conocer su impacto real o si se logran cambios gracias a la información divulgada por el gobierno.
- Estos últimos años, el gasto en publicidad oficial ha experimentado un incremento constante acompañado de sobrejercicios importantes en un periodo en donde han existido recortes al presupuesto en sectores como salud, desarrollo social y medio ambiente.

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 recibimos las y los ciudadanos. Entre los principales hallazgos encontrados por Fundar tenemos que³¹:

- De 2013 a 2016, la administración de Enrique Peña Nieto ha ejercido más de 36 mil 261 millones de pesos en publicidad oficial. Entre 2013 y 2016, el gasto aumentó en un 31.21% pasando de 8 mil 154 mdp a los 10 mil 699 mdp.

³⁰ Ibid, pp. 6-7.

³¹ Ibid, pp. 11-12.

- De 2013 a 2016, los sobrejercicios en el presupuesto son una constante en el gasto de la publicidad oficial. En total, el gobierno federal ha gastado 71.86% más, del monto que fue aprobado por la Cámara de Diputados para este rubro, es decir 15 mil 162 mdp adicionales.
- Respecto a la distribución del gasto por tipo de medio, los recursos en publicidad oficial principalmente se destinan a la televisión, seguido de la radio y los medios impresos, conservando una tendencia del gasto estable. En promedio, la televisión recibió el 35% de los recursos totales ejercidos (12 mil 705 mdp); la radio 19% (6 mil 939 mdp); y los medios impresos el 17% (6 mil 153 mdp).
- El gasto en la Internet sigue siendo marginal en comparación con los demás medios oscilando entre un 5% y 7%, esto es, entre 470 mdp y 720 mdp.
- De 2013 a 2016, los proveedores que más reciben publicidad oficial son Grupo Televisa (17.07%), TV Azteca (9.87%), Estudios Churubusco (3.34%), la agencia de publicidad Starcom Worldwide (3.15%), El Universal (2.69%), y Grupo Fórmula (2.69%), que en conjunto concentran el 38.81% (14 mil 073 mdp) del total del gasto. En 2016, de 1163 proveedores en publicidad oficial, solo 10 proveedores concentran el 49% del gasto.
- De 2013 a 2016, las dependencias que más gastan en publicidad oficial son Promotur (9.69%); el IMSS (7.22%); la SEP (5.83%); Pronósticos para la Asistencia Pública (5.10%); y la Sedesol (6.57%). Las cinco suman el 34.41% (12 mil 479) del total para los cuatro primeros años de la actual administración.

- Pese a que el gobierno anunció diversos recortes presupuestarios, incluido un 10% para publicidad oficial en 2015, las cifras muestran que lejos de disminuirse se ha dado un incremento importante. Las secretarías de Salud, Desarrollo Social y Educación gastaron alrededor de 5 mil 948 mdp. La Secretaría de Salud tuvo un recorte de 10% de su presupuesto en 2015, y 6% en 2016, sin embargo, ejerció un monto superior en 2 mil 336 mdp respecto a lo aprobado en ese rubro para los años mencionados. Mientras que la Secretaría de Desarrollo Social tuvo un recorte de 2% de su presupuesto en 2015 y de 3% en 2016, ejerciendo un monto superior en 1 mil 210 mdp respecto de lo aprobado en ese rubro para ambos años.

Los datos expuestos anteriormente confirman que “el gasto desmedido y con poco control de la publicidad oficial ha instituido un vínculo nebuloso entre los medios de comunicación y el poder gubernamental”.³²

b) Uso ineficiente del presupuesto

Las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 sentaron las bases para construir el sistema de monitoreo y evaluación de los programas presupuestarios y mejorar la asignación del gasto público. El establecimiento del Sistema de Evaluación por Desempeño (SED), como un elemento de política pública que posibilita la vinculación entre la planeación, la programación, la presupuestación, el ejercicio, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas, impulsó el uso de la información sobre el desempeño para la toma de decisiones a lo largo del ciclo programático presupuestario.

³² Ibid, pp. 27-28.

A partir de 2008, se puso en marcha la Política de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto Basado en Resultados (SED-PbR) que tiene como objetivo la “valoración de las diferentes dimensiones de las políticas y programas públicos federales, incluyendo los programas y acciones federales de desarrollo social, que en 2017 representaron un total de **870 mil 051 millones de pesos** (24.9% del gasto público programable aprobado para dicho año).”³³

i. Eficiencia de los programas, acciones y políticas públicas

Una política pública es un conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público. La solución de dicho problema dependerá no sólo de la idoneidad del diseño de la política pública, sino de su eficaz implementación. Una política pública se distingue de, por ejemplo, un plan general o un programa sectorial, por su propósito acotado: no busca resolver problemas generales, sino concretos, contextualizados y contenidos.³⁴

Existe una amplia variedad de políticas que son efectivas, que cumplen con sus objetivos y que atienden adecuadamente a sus destinatarios, pero que, al valorarlas desde una perspectiva más amplia, son redundantes, realizan las mismas acciones que otras políticas, persiguen más o menos los mismos objetivos y en ningún caso queda claro cuál es el objetivo amplio al que buscan contribuir, ni en qué medida lo harán. Como resultado de esta incapacidad, podría haber políticas públicas que, por separado, tengan lógica y sentido, pero que presenten vacíos o duplicidades como conjunto.³⁵

³³ Índice de desempeño de los programas públicos federales (INDEP), Gesoc A.C., México, 2017, p. 7.

³⁴ Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel, Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo, Gestión y Política Pública, volumen XXV, número 1, semestre de 2016.

³⁵ Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel, Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo

De acuerdo con Guillermo Cejudo y Cynthia Michel, al analizar la eficiencia de las políticas se debe tomar en cuenta la coherencia de su diseño, que se refiere a la teoría causal que estructura una política. Es decir, si la forma que toma la intervención del estado es congruente con la definición del problema público y si hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada. Cuando las políticas no son coherentes (coherencia interna, entre políticas y en espacios de políticas), se estorban, se traslapan, dejan objetivos sin atender, lo que se traduce en presupuestos mal ejercidos.

De la misma forma, los programas públicos, para determinar su nivel de eficacia y eficiencia, deben contar con una coherencia entre el problema que se quiere atacar, el diseño del programa, su implementación y evaluación. Como bien lo establece el Consejo Nacional de Evaluación de la política del Desarrollo Social (CONEVAL), dado que se cuenta con presupuestos limitados, es necesario evidenciar aquellos programas que sí funcionan y cómo mejorarlos y cuáles no.

Entre los indicadores que se han llevado a cabo para medir la eficacia y eficiencia de los programas sociales a nivel federal, se encuentra el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP), que tiene como objetivo valorar el desempeño de los programas y acciones de desarrollo social.

De acuerdo con el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2017 (INDEP 2017), tras 9 años de la Política de Evaluación de Desempeño, los resultados para los programas de 2017 son:

- *Grado de transparencia y rendición de cuentas de los programas públicos federales:*

- 19.1% de los programas y acciones federales de desarrollo social (26 de 136) presentan problemas de opacidad que impiden estimar su desempeño.
- Estos 26 programas obtuvieron un presupuesto para el año 2017 de **\$86 mil 364 millones de pesos** (\$86,346,691,171.00), es decir el 9.92% del presupuesto asignado al conjunto de programas sociales del gobierno federal.
- En el año 2016, 24.8% de los programas analizados (39 de 157) se ubicaron en la “Caja Negra” (programas que no reportan información sobre su cumplimiento de metas, cobertura de su población potencialmente beneficiaria, no es posible estimar su desempeño). Su presupuesto total para ese año fue de **\$72 mil millones de pesos**.
- En 2017, el porcentaje de los programas que se ubicaron en la Caja Negra disminuyó a 19.1% (26 programas de 136), no obstante, el presupuesto de esos programas fue de **14 mil 158 millones de pesos** más que en 2016.
- En 2017, 26 (19.1%) de los 136 programas evaluados no identificaron la población beneficiaria potencial, aunque si reportaron información sobre el cumplimiento de metas (SEGOB, 5 programas; SEMARNAT, 3; SE, 3; SS, 2; SCT; 2).
- De los 26 programas de la caja negra, sólo uno no recibió presupuesto para su operación en 2018; los otros 25 tendrán continuidad en 2018, y para 20 de dichos programas se propone un aumento entre 0.1% (SS) y

53% (SRE). En 5 programas se propone una disminución del presupuesto que van del -3.9% hasta el 8.3%.

- *Desempeño de los programas*
 - La calificación promedio general obtenida por los programas considerados en 2017 fue de 63 (en escala de 0 a 100); sólo 14 alcanzaron un nivel óptimo.

- Evaluación de desempeño de programas de 2017

Categoría de desempeño	Total de programas	Presupuesto aprobado 2017
Nivel de desempeño óptimo	14	\$137,630,878,901
Alto potencial de desempeño	11	\$206,575,585,731
Desempeño mejorable	8	\$ 7,975,524,145
Desempeño escaso	42	\$289,733,120,625
Dispersión programática y presupuestal de la política social del gobierno federal	35	\$141,790,179,284
Caja negra	26	\$86,346,691,171

Fuente: INDEP 2017

Como se puede observar, 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.

ii. Riesgos detectados por la ASF

Los riesgos detectados por la ASF hacen referencia a aquellas situaciones negativas que están afectando, actualmente, la operación y ejecución de los programas y, en el futuro, se materializarán en la repetición de fallas o irregularidades. En otros casos, las observaciones se refieren a programas que, de momento, no presentan problemas, pero es altamente probable que se observen en periodos subsecuentes. Dichas condiciones se clasifican en cinco categorías: afectación al erario, desfase entre resultados esperados y obtenidos, discrecionalidad en la toma de decisiones, información financiera contable incorrecta o insuficiente y vulnerabilidad en las finanzas públicas.

En los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016 se identificaron 1,637 asociaciones riesgo-auditoría. Los riesgos que obtuvieron los mayores valores fueron Desfases entre Resultados Esperados y Obtenidos y Discrecionalidad en la Toma de Decisiones, con 762 y 460 auditorías asociadas, respectivamente.

La ASF define 5 áreas que son relevantes dentro de la operación del sector gubernamental y que constituyen temas que presentan factores que pueden propiciar recurrencias de observaciones de auditoría con afectaciones económicas y sociales para el país:

- Contrataciones al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios al Sector Público (con riesgos a: Afectación al Erario, Desfase entre Resultados Esperados y Obtenidos, y Discrecionalidad en la Toma de Decisiones).
 - Las contrataciones realizadas al amparo del artículo 1, propician el desvío de recursos públicos.

- Se han observado montos con posible daño al erario por **6,879 millones de pesos.**
- Los servicios supuestamente contratados se refieren a consultorías, asesorías y servicios relacionados.
- Los programas presupuestales relacionados con estas contrataciones son principalmente en materia de desarrollo social, agrario o territorial.
- En este tipo de esquemas participan principalmente universidades públicas y proveedores de servicios.
- En varios casos se constató la ausencia de la entrega de los bienes y servicios adquiridos por la entidad contratante con una parte de desviación de recursos.
- Obra pública (con riesgos a: Afectación al Erario, Desfase entre Resultados Esperados y Obtenidos, y Discrecionalidad en la Toma de Decisiones).
- Gobernanza en la toma de decisiones de las empresas productivas del Estado (con riesgos a: Afectación al Erario, Desfase entre Resultados Esperados y Obtenidos, Discrecionalidad en la Toma de Decisiones, e información Financiera- Contable Incorrecta o Insuficiente).
- Finanzas estatales (con riesgos a: Afectación al Erario).
 - Desde hace varios años, la ASF ha señalado a la gestión del Gasto Federalizado como un ámbito que enfrenta un entorno con riesgos de distinta índole. De manera recurrente, se han identificado condiciones que propician el **desvío de recursos y la inobservancia de los objetivos de**

los fondos y programas, a cargo de los gobiernos estatales y municipales.

- Padrones de los programas gubernamentales que otorgan subsidios (con riesgos a: Desfase entre Resultados Esperados y Obtenidos):
 - Existen áreas de oportunidad en la gestión de los padrones gubernamentales: planeación, coordinación, control, y evaluación.
 - Padrón Único de Organizaciones y Sujetos Beneficiarios del Sector Rural: 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.
 - Padrón Único de Beneficiarios (PUB) de Programas de Desarrollo Social: El PUB, a cargo de la SEDESOL, tiene como objetivo asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social. Hasta 2016, la SEDESOL no había identificado el universo de programas de desarrollo social de la APF, ni de los gobiernos estatales y municipales que deberían estar incluidos en el PUB. Por ello, no había certeza sobre el número de beneficiarios que atienden los programas. La Secretaría se auxilió de los 152 programas de desarrollo social determinados por (CONEVAL). Los operadores del PUB no disponen de atribuciones para consolidar la información en un sistema único, que permita analizar y evaluar los recursos otorgados a los beneficiarios.
 - Ni los Padrones individuales de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal ni el Sistema Integral de Información de

Padrones de Programas Gubernamentales tienen sistematizado un sistema para la recopilación de información.

- Eficacia de las políticas de desarrollo social: La política de desarrollo social comprende los programas dirigidos a la educación, la salud, la atención de las personas en condiciones de pobreza, marginación o vulnerabilidad; la alimentación y el abasto social de productos básicos; la vivienda; las actividades productivas sociales, y la infraestructura básica. Los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016 muestran avances en esta política; sin embargo, se ha identificado la necesidad de fortalecer:
 - Las tareas de diagnóstico para definir y dimensionar con precisión los problemas públicos.
 - La planeación, programación y presupuestación, con el fin de lograr una asignación de recursos adecuada y focalizada.
 - La coordinación interinstitucional e intergubernamental, con el propósito de establecer sinergias entre los programas sociales.
 - La supervisión y evaluación, con el objeto de generar certeza respecto a la eficacia y eficiencia con la que se implementan los programas.

Retos de la fiscalización en el combate a la corrupción

Los informes de la ASF, como se pudo ver anteriormente, son una herramienta fundamental en la detección de irregularidades en el uso de los recursos públicos, es a través de estos que se ha logrado identificar y denunciar actos de corrupción en el manejo del presupuesto público, por tal motivo, resulta necesario fortalecer las auditorías de los estados en su tarea de fiscalización, El Sistema Nacional de

Fiscalización (SNF), consiente de esta tarea, llevó a cabo la *Encuesta a las Entidades Fiscalizadoras Locales y Órganos Estatales de Control, o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas* con el objetivo de identificar las áreas de oportunidad, riesgos y brechas existentes a los que se enfrentan la labor auditora al momento de examinar, vincular, articular y transparentar la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos y mejorar, por lo tanto, la rendición de cuentas, objetivo principales del SNF.

Dicha encuesta, diseñada y llevada a cabo tanto por la ASF como de la SFP, fue aplicada a los 64 integrantes del SNF en las entidades federativas (32 Entidades Fiscalizadoras Locales (EFL) y 32 Órganos Estatales de Control (OEC)), y abarcó siete temas: 1) normas profesionales, 2) ética, administración y control interno, 3) planeación estratégica, 4) recursos humanos, 5) recursos materiales, 6) estrategias de comunicación, y 7) fortalezas, áreas de mejora, oportunidades y amenazas. Los principales resultados son³⁶:

- 1) *Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización*: se observa un nivel de avance considerable respecto a la adopción de las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASN), ya que 39 miembros del SNF en las entidades federativas afirmaron utilizar dicho marco (21 EFSL y 18 OEC); 22 señalaron estar en proceso (10 EFSL y 12 OEC) y 3 respondieron que aún no inician su aplicación (1 EFSL y 2 OEC).

Entre los factores mencionados sobre la falta de consolidación se encuentran los cambios y adecuaciones local e interna y al desconocimiento de las mismas, no obstante, la utilización del NPASN han logrado la homologación de

³⁶ ASF, *Encuesta a las Entidades Fiscalizadoras Locales y Órganos Estatales de Control, o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas*, enero, 2018.

procedimientos y técnicas de auditoría con base en las mejores prácticas y estándares internacionales.

2) *Ética, administración y control interno*: 45 integrantes del SNF cuentan con un sistema de control interno sustentado en una norma específica (16 EFSL y 29 OEC). Asimismo, 57 órganos de auditoría gubernamental mencionaron tener una política institucional de integridad o ética (28 EFSL y 29 OEC), las cuales están conformadas por los siguientes elementos:

- 17 integrantes aplican pruebas de confianza y otros instrumentos de validación profesional y ética (9 EFSL, 8 OEC),
- 34 integrantes cuentan con un comité de integridad o instancia equivalente para la atención de casos de incumplimiento de la política institucional de integridad (20 EFSL y 14 OEC),
- 38 integrantes tienen directrices para la atención de conflictos de intereses (21 EFSL y 17 OEC),
- 43 integrantes disponen de un código de conducta (24 EFSL y 19 OEC), y
- 55 integrantes refirieron emplear un código de ética (27 EFSL y 28 OEC)

3) *Planeación estratégica*: 56 integrantes del SNF en las entidades federativas (25 EFSL y 31 OEC) respondieron que cuentan con un plan estratégico institucional o equivalente, mismos que incluyen metas generales y específicas. Por otra parte, 60 órganos de auditoría gubernamental locales señalaron que disponen de indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos institucionales (28 EFSL y 32 OEC) independientemente de si éstos están plasmados en un programa estratégico o documento equivalente; de igual forma, 52 señalaron que han establecido objetivos y metas de desempeño evaluables para las diferentes unidades o áreas de su estructura organizacional (21 EFSL y 31 OEC).

4) *Recursos Humanos*: 45 integrantes del SNF a nivel local señalaron contar con una política transparente sobre los perfiles de puestos, requerimientos y capacidades de profesionales (26 EFSL y 19 OEC); 41 mencionaron aplicar estrategias en materia de creación de capacidades para incrementar la calidad y rigurosidad técnica de las revisiones (25 EFSL y 16 OEC); 31 cuentan con un área especializada en creación de capacidades (22 EFSL y 9 OEC); 46 tienen equipo e instalaciones específicas para facilitar la capacitación a distancia (30 EFSL y 16 OEC); 37 utilizan indicadores para medir y evaluar el desempeño de los funcionarios respecto al cumplimiento de los objetivos institucionales (18 EFSL y 19 OEC), y 55 con un mecanismo institucional para recibir quejas y denuncias sobre el desempeño de sus funcionarios (25 EFSL y 30 OEC).

5) *Recursos materiales y financieros*: 52 integrantes del SNF señalaron utilizar mecanismos para definir, de manera objetiva, las necesidades en materia de recursos financieros, materiales y humanos (28 EFSL y 24 OEC); 32 órganos de fiscalización realizan la identificación de factores que pueden influir negativamente en la consecución de los objetivos institucionales (17 EFSL y 15 OEC); 34 llevan a cabo estudios para determinar las necesidades en cuanto a las tecnologías de la información y comunicación (24 EFSL y 10 OEC), y 42 señalaron contar con equipo e instalaciones para facilitar el trabajo a distancia (25 EFSL y 17 OEC).

Un reto que enfrentan en la materia es el hecho de que 50 integrantes señalaron enfrentar restricciones presupuestales (20 EFSL y 30 OEC) debido, principalmente, a la aplicación de planes y políticas de austeridad.

6) *Estrategia de Comunicación*: 59 integrantes refirieron contar con una estrategia de comunicación social o difusión (29 EFSL y 30 OEC); 45 emplean las redes sociales para dar a conocer información relevante (18 EFSL y 27 OEC);

únicamente 3 cuentan con un programa de capacitación a la prensa (1 EFSL y 2 OEC); 35 han establecido políticas de comunicación interna (18 EFSL y 17 OEC), y 45 publican documentos orientados a la ciudadanía (18 EFSL y 27 OEC).

7) *Fortalezas, áreas de mejora institucional, oportunidades y amenazas:* respecto a las fortalezas reportadas destacan las siguientes cinco: 57 integrantes señalaron las capacidades de planeación y ejecución de auditorías; 53 refirieron al marco jurídico; 53 mencionaron el alcance en la cobertura dada la dispersión geográfica; 51 instituciones mencionaron su estructura organizacional, y 50 su reputación y presencia institucional.

Las cinco áreas de mejora institucional identificadas con mayor frecuencia fueron: personal suficiente y con competencias, señalado por 44 integrantes; recursos financieros o suficiencia presupuestal, referida por 44 integrantes; certificación de la calidad de procesos de auditoría y/o administrativos, mencionada por 38 integrantes; capacidad de innovación técnica e institucional, con 37 menciones, y la capacitación de personal y formación de expertos y cuadros técnicos especializados, con 36 menciones.

Respecto a las áreas de oportunidad, la mayoría de los integrantes del SNF señalaron lo siguiente: 48 mencionaron el grado de interés y conocimiento, así como influencia en la agenda gubernamental de las partes interesadas (academia, ciudadanía y medios de comunicación principalmente); 48 destacaron la percepción social sobre la transparencia de la administración pública y las medidas existentes para combatir la corrupción; 46 identificaron la ética institucional y el manejo de potenciales conflictos de interés; 44 señalaron la incorporación de innovaciones tecnológicas, y por último, 44 refirieron el andamiaje y coordinación institucional de la administración pública local en



materia de rendición de cuentas, transparencia, fiscalización superior y auditoría gubernamental.

Finalmente, las amenazas institucionales mencionadas en mayor medida fueron las siguientes: ambiente político del país, del estado y los municipios, señalado por 43 integrantes; cambios en los poderes del estado, reportado por 35 órganos auditores; mientras que el nivel de desarrollo social y económico del estado fue indicado por 25 entidades auditoras.

3. Captura de las decisiones

Este apartado habla de los riesgos de corrupción que existen en el ámbito de las decisiones que se toman al amparo del poder, en particular se enfoca en la susceptibilidad inherente a las facultades del gobierno, cuyo ejercicio sin contrapesos abre un riesgoso espacio de irregularidades.

Es importante partir del enfoque de la captura de las decisiones dentro de los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues para la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción resulta imperioso no solo atender los problemas públicos en los cuales se concentra la corrupción, sino conocer las causas que la generan. En ese sentido, se hace énfasis en que, al detectar los ámbitos susceptibles de actos de corrupción, lejos de pretender acotar el universo de riesgos, lo que se busca es describir las condiciones que propician, primero la captura de las decisiones, y después la comisión de actos de corrupción.

Captura de las decisiones en el Poder Legislativo

El poder y la actividad del Estado están regulados marcos legales que emanan de representantes designados y electos mediante procesos electorales libres y competitivos. La soberanía normativa recae en ciudadanos que en teoría deben velar por que los intereses de la población, a través de las diversas fuerzas políticas y sociales, se vean reflejados en la composición del legislativo y en las inquietudes ideológicas de mayorías y minorías, los acuerdos del legislativo, por ende, deben traducirse en leyes justas que preserven el bien común.

Todo el marco jurídico, desde la Constitución Política tiene su origen en el Poder Legislativo. Los legisladores determinan lo que debe considerarse lícito o ilícito, los

delitos y sus penas; la creación de instituciones también emana de procesos parlamentarios. Pero la labor de los legisladores no se limita a la construcción de marcos legales, también ratifican los tratados internacionales; nombran funcionarios de los otros poderes; aprueban la actividad presupuestaria del Estado; imponen las contribuciones y autorizan los préstamos solicitados por el Ejecutivo. En el congreso se norman las relaciones entre los particulares y las de éstos con el Estado. El legislativo también contempla entre sus funciones procedimientos para la resolución de controversias; entre otras cosas. Las funciones del Congreso son representativas, legislativas, financieras o presupuestarias, administrativas, de orientación o dirección política, jurisdiccionales, así como de control y fiscalización del Poder Ejecutivo.

En México, el congreso general junto con la policía, los partidos políticos y los sindicatos son las instituciones con el nivel más bajo de confianza y aprobación de la ciudadanía. De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados sólo el 22% de la población tiene "mucho" o "algo de confianza" en la Cámara de Diputados, mientras el 69% tiene poco o nada de confianza en dicha cámara. El estudio destaca que, entre las autoridades electas, los diputados son los que menos confianza inspiran a los ciudadanos; el 60% está en desacuerdo de la forma cómo trabajan los legisladores, mientras que sólo el 20% lo aprueba. La corrupción en el Poder Legislativo distorsiona gravemente su naturaleza de órgano de representación popular. La percepción negativa se da debido a que la población lejos de detectar que sus derechos se garantizan en leyes emanadas del Congreso, observa como los marcos jurídicos y las decisiones parlamentarias benefician a sectores particulares, y reflejan intereses personales o de grupo. El conflicto de intereses, representa un enorme riesgo en las bancadas que conforman las cámaras.

Conflictos de interés en el Poder legislativo

Nuestros representantes se debaten invariablemente ante una disyuntiva ética entre los intereses personales y de los sectores económicos que representan, con el bien común. El Congreso carece de medidas que prohíban o hagan incompatible el legislar para beneficiar selectivamente a grupos personas en particular, los equilibrios y contrapesos se presumen por la composición plural del Poder legislativo, sin embargo, resulta indispensable transparentar los intereses que puedan afectar sus decisiones tanto en el sector público como el privado. En la actualidad no se encuentra regulado el ejercicio de cargos o profesiones distintos a la labor legislativa, como el ser socio de un despacho jurídico o participar en la dirección de empresas que realizan contratos con el Estado.

Son frecuentes los casos de legisladores que legislan en contra del Estado, aprovechando la posición privilegiada en la que se encuentran, obteniendo así millonarias indemnizaciones en perjuicio del erario público.

En el documento denominado “Reconstruyendo la Confianza en el Poder Público, las declaraciones patrimoniales y de intereses como instrumentos de control ciudadanos” elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, señala que en el Poder Legislativo, la Contraloría Interna de la de la Cámara de Diputados se encarga de “practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas”, mientras que la función de la Contraloría del Senado es más específica: “proporcionar asesoría a los servidores públicos de la Cámara y coordinar la recepción de sus declaraciones de situación patrimonial, así como vigilar su registro y dar seguimiento a la evolución patrimonial.”

La Contraloría Interna de ambas cámaras se encarga de coordinar las acciones necesarias para coadyuvar con la Auditoría Superior de la Federación, en la Cámara

Alta apoya en la asesoría e información referente a la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los senadores y se encarga de coordinar la recepción de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del Senado, así como vigilar que se lleve el registro y seguimiento de la evolución de su situación patrimonial en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de los acuerdos y convenios en la materia. Por su parte, el reglamento de la Cámara de Diputados reitera la obligación de los diputados de presentar sus declaraciones patrimoniales a la Auditoría Superior.

Es importante mencionar que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General prohíbe el voto y la firma de dictámenes para los integrantes que tengan interés personal en algún asunto que se discuta en las Comisiones. El reglamento del Senado establece que los senadores se deben excusar de intervenir en asuntos en los que tienen interés directo. La Mesa Directiva queda como la instancia que debe aplicar “las acciones que correspondan”, sin especificar la naturaleza de las sanciones que pueda imponer.

En teoría los legisladores que tuvieran algún interés directo – cuya definición no se incluye en las leyes – debe informarlo al presidente de la comisión para que éste trámite su reemplazo ante la Mesa. Entre las obligaciones que incluye el Reglamento de la Cámara de Diputados están: el Informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos; el abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan, así como ostentarse con el carácter de legislador en toda clase de asuntos o negocios privados; evitar intervenir como actor, representante legal, mandatario o patrón, en juicios de cualquier índole, en los que el patrimonio del Estado esté en riesgo. Este reglamento obliga a la Mesa Directiva a “llevar y mantener actualizado un registro de los asuntos en los que los diputados tengan

intereses, que estará vigente durante toda la Legislatura”, pero no hay información sobre su implementación y, mucho menos si resulta efectiva. Sin embargo, las disposiciones existen y deben aplicarse.

El Reglamento señalado limita la participación de los diputados en los Comités sobre asuntos en los que tienen algún interés personal, pero no tiene disposición ninguna respecto a las Comisiones.

La contraloría de la Cámara baja tiene la facultad para “conocer y ordenar la investigación de los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos de la Cámara, que puedan constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias ante las autoridades correspondientes” lo que debe incluir las irregularidades en su declaración patrimonial o conflictos de interés. La ASF es responsable de custodiar, registrar y dar seguimiento a la evolución de la situación patrimonial, hacer recordatorios a aquellos diputados y servidores públicos que no cumplan con su declaración patrimonial y hacer saber sobre los diputados que incumplan con la entrega de su declaración patrimonial.

La Auditoría Superior debe realizar estudios y emitir opiniones en materia de situación patrimonial de los servidores públicos sobre las disposiciones jurídicas aplicables y organizar la integración y actualización del Sistema de Registro y Control de las declaraciones de situación patrimonial. La exigencia de las declaraciones referidas a los intereses, actividades y patrimonio del legislador son fundamentales para ampliar la transparencia. Los Legisladores deben informar a la cámara sobre los ingresos adicionales a su salario, así como la participación que tengan en empresas, asociaciones u organizaciones de cualquier índole. Otro instrumento en el ámbito de la ética parlamentaria es la disponibilidad de los órganos del Estado para hacer pública su actuación a todos los ciudadanos.

También se menciona como medida para combatir la corrupción, la obligación por parte del legislador de presentar informes periódicos de las actividades realizadas, tanto al presidente de la cámara como a la ciudadanía. Los informes que rinden ante sus coordinadores parlamentarios no sustituyen estas declaraciones, ya que aquellas son solamente de carácter partidista.

Cabildeo

La regulación del cabildeo contribuye a prevenir los conflictos de interés. El también llamado lobby, que consiste en acciones de persuasión de particulares a legisladores a efecto de que la actividad legislativa regule uno o distintos temas en un sentido específico, la mayoría de las veces en beneficio particular, son acciones opacas, es por ello que regular el cabildeo resulta primordial para combatir la corrupción, sobre todo en lo relativo a evitar la aprobación de leyes o actos que beneficien exclusivamente a ciertos grupos de poder. Es importante destacar que, no todas las acciones de incidencia del sector privado implican vulnerar el bien común, de hecho, la participación, la consulta y los ejercicios parlamentarios abiertos y plurales fortalecen y legitiman la función legislativa, pero para ello resulta fundamental escuchar especialistas, expertos y en general la voz de los destinatarios de la ley de forma transparente, abierta y plural.

En todos los países del mundo se dan casos graves de interferencia en los procesos de elaboración de leyes. Es importante que el combate a la corrupción tome en consideración dentro de la estrategia integral, el regular y supervisar de forma adecuada el cabildeo. En México y el mundo el llamado Lobby en lugar de seguir un ejercicio transparente en materia legislativa se convierte en una fuente de corrupción donde se dan sobornos de particulares a legisladores a efecto de que presenten y voten iniciativas convenientes a ciertos sectores o grupos particulares.

El cabildeo implica influir, con distintos agentes con poder de decisión, de manera no siempre lícita ni transparente a favor de los intereses de las personas físicas y morales. Se especula que las empresas de comida chatarra, las empresas que producen cigarros, y las de telecomunicaciones también realizan fuertes labores de cabildeo a fin de evitar la regulación de medidas tendientes restringir el consumo o a propiciar mayor competencia económica en el sector. El cabildeo se encuentra regulado en diversos países como: Inglaterra, Escocia, Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Chile, Colombia y Argentina. En México existen regulaciones dispersas en diferentes ordenamientos como, los lineamientos para el Registro Oficial de Cabilderos, publicado por la Cámara de Diputados en el 2011. No obstante, es conveniente legislar de manera integral sobre el tema.

Captura de los mecanismos de designación de cargos en el Estado mexicano

El nombramiento de los titulares de los Entes Autónomos Constitucionales, de los miembros de cuerpos colegiados, de jueces, magistrados y ministros, así como de importantes funcionarios públicos se deciden por el Congreso de la unión en procesos cerrados, sin información pública, y a partir de la repartición de cuotas entre los partidos políticos y el predominio de intereses particulares. Esta forma de realizar los procesos de designación no garantiza una evaluación técnica de los aspirantes, con base en perfiles especializados e independientes para ocupar los cargos; debilita a las instituciones al no dotar de legitimidad el nombramiento de sus titulares; y genera desconfianza por parte de la ciudadanía hacia su desempeño y la toma de decisiones. Es el caso de los procesos de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados Electorales, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, los Consejeros del Instituto Nacional Electoral, el Procurador General de la República, o del quien será el primer Fiscal General, el titular de la Secretaría de la Función Pública, el Fiscal especial en materia de

combate a la corrupción y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, entre muchos otros.

Dichos procesos lejos de definir a las personas idóneas para un cargo público, se resuelven mediante negociaciones políticas, donde las fracciones parlamentarias alcanzan cierto grado de poder para imponer a personajes afines a sus intereses en puestos clave para la procuración o impartición de justicia, y para la toma de decisiones importantes en el desarrollo del país.

Como parte de la exigencia ciudadana para fortalecer la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y a la impunidad, desde octubre 2016, diversas organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos y promotoras de la transparencia y la rendición de cuentas, junto con organismos empresariales, lanzaron la Campaña Designaciones contra la Corrupción y la Impunidad para demandar que los nombramientos públicos se lleven a cabo con base en el mérito personal y la capacidad profesional, y se conduzcan de acuerdo con los principios de gobierno y parlamento abierto.

El colectivo de instituciones académicas, investigadores, organizaciones y organismos empresariales, exigió al Congreso distintas acciones, las cuales se citan a continuación:

1. Realizar convocatorias públicas en las que se determinen de manera previa y clara, el proceso y sus etapas, así como el perfil (diferenciando claramente los requisitos mínimos y los elementos de idoneidad).
2. Garantizar la máxima publicidad y rendición de cuentas durante todo el proceso (incluyendo el acceso a los expedientes de las y los aspirantes a los cargos).

3. Implementar comparecencias públicas de las y los candidatos para que la ciudadanía en general pueda conocer sus propuestas y planteamientos.
4. Utilizar instrumentos técnicos de valoración para los perfiles, que incluyan criterios objetivos y que éstos sean públicos antes y después de la toma de decisiones.
5. Establecer mecanismos de participación ciudadana sustantiva en cada uno de los procesos, garantizando la posibilidad de presentar objeciones y cuestionamientos a las y los candidatos.

Captura de recursos en el proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos

La propuesta que manda el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, prácticamente no difiere de la versión que se aprueba, sin embargo, los legisladores pueden etiquetar de manera específica recursos para diversos fondos, como es el de Proyectos regionales, el de Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal y el Fondo Metropolitano. Durante las negociaciones del Presupuesto de Egresos, los diputados reciben en sus oficinas a alcaldes, gobernadores, síndicos y regidores, quienes presentan proyectos que desean financiar, como resultado de esos procesos, que no se encuentran reglamentados, se define la distribución de recursos, en una lista de proyectos que debe ser aprobada por las comisiones de Hacienda y de Presupuesto para que se autoricen los fondos. Y aunque los legisladores están obligados a dar un seguimiento de las obras, la operación de algunos fondos, específicamente el de Proyectos para el desarrollo regional, son muy generales. La Auditoría Superior de la Federación ha calificado este fondo

como poco transparente porque muchas veces no cumple con el objetivo planteado; por ejemplo, ha detectado retrasos en las obras o deficiencias en las mismas.

Los recursos que los diputados disponen para obras locales como pavimentar una calle, o poner alumbrado en una colonia, el dinero proviene del Ramo 23 y lo único que debe hacer es entregar un proyecto a Hacienda para que los recursos queden autorizados; sin embargo, no hay lineamientos específicos para evaluar qué tipo de obras se necesitan, con qué materiales se deben hacer o si realmente obedecen al interés de la ciudadanía. Al mecanismo de uso discrecional de los recursos por parte de los diputados se le denominó "los moches" debido a que los diputados son acusados de pactar con presidentes municipales y gobernadores qué tipo de obra es la que se va a realizar y de obtener ventajas económicas de dichos pactos.

Como ya se señaló en el apartado de la captura del presupuesto este ramo es el más opaco de todos los que componen el gasto público, la práctica conocida como "moches", permite a legisladores de todos los partidos ofrecer a estados y municipios etiquetar recursos de dicho ramo para sus proyectos de inversión, a cambio de recibir en pago un porcentaje del mismo.

Diversas Organizaciones de la Sociedad Civil impulsan juicio de amparo para frenar el ejercicio de los fondos irregulares y definir el alcance de las facultades de la Cámara de Diputados. Entre las organizaciones se encuentran el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y México Evalúa. El juicio de amparo se sustenta en el hecho de que en noviembre de 2015, los diputados federales excedieron su facultad constitucional para "modificar" el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), "creando" nuevos fondos dentro del Ramo 23, los cuales no cuentan con objetivos, reglas de operación o mecanismos de evaluación claros. De acuerdo con la Constitución

mexicana, la facultad de presentar la iniciativa para elaborar y definir el contenido del Proyecto de PEF sólo recae en el Ejecutivo Federal.

Dichas organizaciones, señalan que los diputados federales se atribuyen competencias más allá de lo establecido en la Constitución. Además, es importante destacar que los recursos utilizados para la creación de estos nuevos fondos irregulares provienen de recortes aprobados por los mismos diputados federales a programas en materia de salud y educación. Las organizaciones sostienen que la motivación para la creación de los nuevos fondos irregulares es transferir recursos federales a las entidades federativas.

Incidencia de particulares en la designación de legisladores

Es común que las grandes empresas y corporaciones, en particular las que son proveedoras, contratistas, desarrolladores del gobierno ejerzan influencia en la emisión de legislación, en particular en aquella con dedicatoria, exenciones fiscales, fijación ilegal de aranceles y tarifas, contrataciones de obras y servicios públicos, y en los últimos años también, en procesos de privatización de empresas públicas. Lo anterior puede implicar también la protección de sujetos o actividades que están en la ilegalidad; la adopción de políticas favorables a ciertos grupos de presión; el impulso de una política a favor de una nación determinada; la exención de impuestos a algunas empresas, la disminución de impuestos o la protección de éstas manteniendo así monopolios, o bien con la abstención de medidas en contra de las mismas por ejemplo, en el caso de industrias como cigarrillos, juegos de azar, prostitución o el narcotráfico.

La corrupción suele agudizarse en los procesos de elección de los legisladores que integrarán el Congreso de la Unión, debido al dinero y los intereses que se emplean

en la campaña política. La corrupción derivada del financiamiento de las campañas limita la independencia del legislador y lo liga a trabajar en pro de los intereses de quienes financiaron su campaña. Lo que provoca que las decisiones se rijan por intereses económicos ajenos al bien común. Esta situación merma severamente la democracia pues abre las puertas a que las pretensiones personales del legislador puedan afectar una decisión a su cargo, y origina que los representantes populares dejen de actuar como funcionarios al servicio del bienestar general para volverse en empleados de ciertos sectores de interés que compran su voluntad. Es el caso de los legisladores que representan a los medios de comunicación y los intereses de dicho sector, regularmente, las candidaturas son plurinominales a efecto de garantizar sus lugares en el Congreso. En 2016 el grupo de personajes que representó dichos intereses comprendía representantes de la farándula, familiares y directivos de televisoras y radiodifusoras, que representaron los intereses de las corporaciones mediáticas que los respaldaron. A este grupo de legisladores se le conoció como la “Telebancada”.

Nepotismo en el poder legislativo

Los partidos políticos vulneran el principio de igualdad de oportunidades al proponer en puestos de elección popular a personas que no cuentan con experiencia política, amigos o familiares de políticos influyentes al interior del partido, lo que constituye una privatización patrimonialista del empleo público, además genera una inmensa burocracia costosa e improductiva dentro de las cámaras, lo que potencializa la apropiación directa de los bienes del Estado.

El nepotismo fortalece una serie de irregularidades que permiten a un pequeño grupo tener el control de un partido político y por ende de la fracción parlamentaria, es el escenario ideal para el uso de información privilegiada de carácter secreto y

confidencial por parte de funcionarios que dejan la función pública y pasan a servir al sector privado; el tráfico de influencias; la destrucción o desaparición de archivos o documentación relevante; el uso de la inmunidad parlamentaria para evadir su responsabilidad en la comisión de fraudes, la desviación de fondos públicos a favor de un grupo o proyecto político; entre otros.

Captura de los procesos de elaboración de leyes

Los procesos de elaboración de leyes deben tomar en consideración, en todo momento, el interés general de la nación, sin embargo, debido a las problemáticas descritas, relacionadas con conflictos de interés, muchas veces, se impulsan cuerpos normativos, destinados al beneficio de un grupo de personas o sector determinado, en perjuicio de las mayorías.

Los conflictos de interés se reflejan en leyes que propician grandes beneficios a sectores específicos, muchas veces las ventajas están relacionadas con funciones del estado que se delegan o concesionan a particulares o con permitir la concurrencia de capitales privados a sectores prioritarios o estratégicos del Estado, es el caso del uso, manejo, y tratamiento del agua, la adjudicación de obras e infraestructura pública, los mecanismos de inversión o de prestación de servicios por parte de particulares, la contratación o instrumentación de servicios financieros, las concesiones para operar industrias extractivas entre otras.

La actividad parlamentaria resulta muy compleja, pues puede haber leyes que no son populares o resultan controversiales pero convenientes al grupo que se encuentra en el poder y se aprueban sin mayor consenso entre los grupos parlamentarios, por el simple hecho de alcanzar la mayoría relativa al momento de su votación en el pleno de las Cámaras, como es el caso de la Ley de Seguridad

Interior, cuya legalidad ha sido cuestionada tanto al interior del Congreso como en amplios sectores de la sociedad; actualmente, dicha ley se encuentra sujeta a controversias sobre su constitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia. Esta ley a pesar de ser impopular y de haber impuesto su aprobación por el voto de una mayoría, no es representativa de la captura ilegítima de la función legislativa, sin embargo, hace relevante la necesidad de que el Congreso cuente con mecanismos de consulta y verificación que garanticen que los textos de las iniciativas que se presentan abonen al bien común y eviten el abuso del poder público.

Algunos casos de la captura del Poder Legislativo

Reformas a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas

Las irregularidades en materia de Obras Públicas han sido las más recurrentes y escandalosas de los últimos años, la mala regulación en la materia incrementa el riesgo de que se repitan experiencias como las de la Estela de Luz, el Parque Bicentenario, la Línea 12 del metro, el Viaducto Bicentenario, o el socavón del paso exprés de Cuernavaca, donde la ineficiencia y la discrecionalidad en la contratación y ejecución de los contratos derivaron en malos resultados, e incluso en tragedias que pueden constar vidas.

Las leyes, por antonomasia, deben orientarse por el interés público; no obstante, muchos cuerpos legislativos tienen motivaciones tan subjetivas que generan sospechas. Es el caso de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las mismas. Mientras del escrutinio que el poder legislativo hace del gasto público, a través de la Auditoría Superior de la Federación, se detectan graves irregularidades en la contratación y ejecución de obra pública, el proyecto que se presentó en la Cámara de diputados no reducía los riesgos de malos manejos, al

contrario, flexibilizaba los mecanismos de contratación y permitía mayor discrecionalidad en la toma de decisiones con el objetivo de facilitar la contratación y ejecución de las obras públicas, con cambios en procedimientos y mecanismos para administrar los recursos destinados a las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas.

La iniciativa de reforma enviada por el Ejecutivo Federal el 06 de noviembre de 2014 a la Cámara de Diputados, se aprobó en lo general. El dictamen pasó a la Cámara de Senadores como la Minuta Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para su análisis, discusión y en su caso aprobación. Las comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Estudios Legislativos y la Especial de Productividad organizaron el Foro de “Análisis a la Minuta de la Ley de Obras Públicas” en la cual se expresaron los aciertos y retrocesos que incorpora la reforma en cuestión. Sobre el particular el IMCO, realizó las siguientes recomendaciones:

- Debe estar alineada con el mandato constitucional y legal en materia de competencia económica. Ente más competencia, el Estado tendrá mejores combinaciones de precio y calidad.
- Establecer claramente la regulación de los mecanismos electrónicos. Es decir, convertir a CompraNet en un verdadero sistema transaccional y de monitoreo de las contrataciones públicas. Actualmente es un repositorio de información, acceder a éste sigue siendo complicado y no hay un mecanismo de validación de la información, los responsables están dispersos en diferentes dependencias y entidades. Por otro lado, en términos de transparencia sigue siendo complicado rastrear las decisiones de adjudicación de las autoridades y monitorear la obra pública.

- Incorporar las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, para eliminar tratamientos preferenciales, limitar comunicación de ofertantes, regular ofertas conjuntas, introducir medidas que sirvan de disuasivo para evitar prácticas colusorias y reformar la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para prevenir la manipulación de las licitaciones.

Por su parte, diversas organizaciones de la sociedad civil externaron su preocupación por el borrador de dictamen de Reforma a la Ley de Obras Públicas, emitido por las comisiones unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial y de Estudios Legislativos del Senado, con opinión de la comisión Especial de Productividad, argumentando que éste pone en riesgo los avances logrados en el Sistema Nacional Anticorrupción. Según Causa en Común, el Centro de Análisis de Políticas Públicas México Evalúa, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, el Instituto Mexicano de Desarrollo de Infraestructura, el Instituto Mexicano para la Competitividad, la Red por la Rendición de Cuentas y Transparencia Mexicana, el dictamen propuesto contiene provisiones contrarias a las mejores prácticas internacionales y que diluyen los adelantos logrados hasta ahora en materia de transparencia y rendición de cuentas. En la misiva de referencia, las organizaciones señalaron que a pesar de la apertura que el Senado tuvo para escuchar sus propuestas y mantener un diálogo abierto, se mantiene un amplio régimen de excepciones a la misma Ley, que no garantiza mecanismos ni procedimientos adecuados para promover las mejores condiciones de contratación para el Estado Federal mexicano en cuanto a precio, calidad y oportunidad de las obras. “De esta manera, esta Reforma permitiría esquemas para eludir las licitaciones públicas, facilitar contrataciones amañadas y evadir obligaciones de transparencia”.

Las organizaciones señaladas observaron que los “entes de carácter federal”, que suman alrededor de 300, podían estar exceptuados de cumplir con la Ley de Obras

y contar con su propio régimen. De esta forma, se fragmentaría la normatividad en 300 ordenamientos dificultando la comprensión de las reglas del juego para los actores relevantes, perdiéndose certeza jurídica, ya que, al no tener carácter de ley, los regímenes podrían cambiarse continuamente. La fragmentación legal hace más difícil uniformar los procesos por medio de los cuales los gobernantes toman decisiones, complicando así la rendición de cuentas.

Las organizaciones sostuvieron que el, 67% de todas las observaciones graves al ejercicio de recursos públicos que ha realizado la Auditoría Superior de la Federación (ASF), es decir, aquellas que infieren daños al erario, se refieren al manejo de los fondos de los Ramo 33 y 23, y en la Ley vigente, las contrataciones que se financien con recursos del Ramo 33 están exceptuadas de cumplir con esta Ley. La Auditoría Superior de la Federación documentó además que las contrataciones públicas financiadas con recursos de este Ramo se caracterizan por su mayor proporción de concursos por invitación restringida y adjudicaciones directas, así como por su elevado número de convenios modificatorios a los contratos.

El proyecto de reforma permite que se exceptúe el uso de CompraNet a criterio de la Secretaría de la Función Pública, sin establecer en qué tipo de casos eso podría ser pertinente. “Se abre así una nueva puerta a la discrecionalidad para dificultar la fiscalización de los recursos y el escrutinio público que efectúen los terceros”. La Reforma también mantenía a las contrataciones por adjudicación directa en la opacidad al no establecer obligaciones de transparencia para ellas. Las reformas propuestas mantienen en la opacidad los procesos de obra pública, como lo demostró una investigación de México Evalúa, en la que se constató que 40.4% de los fallos de una muestra aleatoria y representativa de procedimientos de contratación de contratos de 100 millones de pesos y más que tuvieron lugar en 2014 no se publicó en CompraNet. “Esta situación hace imposible verificar el nivel

de competencia efectiva en los procedimientos de contratación, lo que promueve la simulación de licitaciones.

Las reformas a la Ley de Obras, no se concretaron, la oportuna intervención de expertos en la materialización de las modificaciones hubiera generado mayores excepciones a la ley, permitiendo así la reproducción de procesos no competitivos, mayores espacios de discrecionalidad y opacidad, por ende mayor corrupción.

Leyes asociación público privadas, de proyectos de inversión y prestación de servicios

Un caso paradigmático, en donde se puede apreciar la intervención de un consultor privado en la elaboración de diversos marcos jurídicos de los estados de la República y su posterior participación en la instrumentación de mecanismos Fiscales y Financieros derivados de las leyes intervenidas, se puede observar en las normas de distintas entidades federativas relativas a las asociaciones público-privadas.

Después de observar los riesgos que el Fideicomiso de Puebla con la casa de bolsa Evercore, representaba para la sostenibilidad financiera de ese estado, diversos investigadores de la sociedad civil, se dieron a la tarea de explorar acciones legales contra el instrumento señalado, por lo que han recurrido a las autoridades jurisdiccionales a fin de ampararse por la forma en la que los bancos privados substraen sus contribuciones para el pago de proyectos operados por particulares.

El amparo pretende que la Suprema Corte de Justicia ordene a la administración estatal que el fideicomiso de bursatilización deje de operar. El esquema contempla que las instituciones de banca que pagan la nómina empresarial, puedan realizar

directamente la retención del impuesto en lugar de enterarlo a la tesorería del estado, los bancos particulares remiten el monto del gravamen al fideicomiso de una casa de bolsa que funge como institución fiduciaria, la cual cubre con esos recursos, obligaciones de pago del gobierno poblano, en particular para la realización de proyectos de prestación de servicios o de inversión prestados por particulares.

Para ello el Congreso local realizó modificaciones deliberadas al marco jurídico, entre ellas a la Ley de Deuda Pública, la cual permite que los proyectos de inversión se paguen con los ingresos presentes y futuros del estado y que no se consideren deuda pública. Esto resulta un engaño a las finanzas del estado y a la federación, pues se trata de un compromiso de pago a largo plazo. Por otra parte, se permite que los bancos retengan impuestos, esta es una función del estado indelegable a un particular, además de que se destina un ingreso público específico a un fideicomiso de bursatilización. Todo esto contradice principios básicos de las funciones del estado y deberá resolverse por las autoridades jurisdiccionales.

Es importante destacar que el contrato también prevé la posibilidad de que en caso de que el impuesto de nómina desaparezca, las aportaciones al fideicomiso se sustituirían por otros impuestos.

El Fideicomiso Evercore Puebla, y la existencia de otros casos similares impugnados ante el poder judicial, llevó al Centro de Estudios Espinosa Yglesias a realizar un estudio comparado de los marcos jurídicos de las asociaciones público privadas en 15 estados del país, el análisis tuvo como objetivo demostrar que las asociaciones público privadas en distintas entidades federativas tienen un marco jurídico semejante, el cual se destaca por la afectación de ingresos públicos, aparejada a la disponibilidad prioritaria en el gasto en ejercicios fiscales subsecuentes, y la constitución de fideicomisos de garantía y fuente de pago con

particulares, con el fin de garantizar la realización de proyectos de inversión o de prestación de servicios.

Como conclusiones se pudo identificar que los mecanismos financieros que se prevén para la afectación de ingresos públicos al patrimonio de fideicomisos privados en las legislaciones locales son iguales o similares a los propuestos por la empresa Evercore Protego a los gobiernos de los estados que son o han sido sus clientes.

Los estados que se estudiaron presentan riesgos de endeudamiento a largo plazo, sin los debidos registros y controles, en particular en cuanto a los fideicomisos de administración, garantía, de fuente de pago o bursatilización mediante los cuales se canalizan los ingresos estatales garantizados al pago de proyectos de asociación público-privada.

Para realizar el análisis se determinó a los estados muestra, en consideración de que todos habían modificado sus marcos jurídicos en los últimos años con el objeto de financiar proyectos de inversión público-privada a largo plazo, con garantías provenientes de ingresos federales o locales. También que los estados hayan sido clientes de la consultora bursátil y financiera Evercore-Protego.

Se analizó la Constitución Política de los 15 estados, sus leyes locales de deuda, las leyes de inversión público-privada, o de inversión y prestación de servicios, así como las disposiciones presupuestarias. El diseño legal y financiero que se refleja en las disposiciones estatales, se plasma desde la constitución de cada entidad. Sin embargo, lejos de garantizar un desarrollo local sostenido, al vulnerar los principios del gasto público pone en riesgo la estabilidad financiera del estado de que se trate. Al no revelar sus pasivos y comprometer los recursos futuros, se corre el riesgo de perder el control de los servicios públicos, así como de la planeación a largo plazo,

se dificultan las funciones de auditoria y fiscalización. Son diseños legales que pueden incentivar irregularidades graves e incluso actos de corrupción.

Ni la Ley General de Disciplina Financiera ni las leyes que regulan la contratación de deuda, son suficientes para poder prevenir el daño futuro que estos esquemas pueden causar a las finanzas públicas locales. No obstante, es importante que se analicen por las instancias de control y fiscalización todos los proyectos que se han dado en el país bajo ese esquema.

Se deben de propiciar procesos de reformas legales que permitan que el presupuesto de egresos no obedezca de manera prioritaria los compromisos de pago con desarrolladores particulares, el enfoque del gasto debe fundamentarse en el bien común y el interés general, en particular en garantizar el cumplimiento de derechos.

De igual forma, los esquemas de financiamiento que se garantizan con ingresos públicos, ya sean impuestos locales, federales, participaciones o aportaciones federales, deben permitir su revocación sin que esto le genere un gasto desproporcionado al estado. Las políticas públicas y lineamientos que se emitan con el fin de combatir la corrupción deben de considerar la posibilidad

Captura de las decisiones en el Poder Ejecutivo.

Para realizar su mandato, el poder ejecutivo cuenta con entes públicos que conforman la administración pública federal, tanto la centralizada, formada por las distintas Secretarías de Estado como la descentralizada o paraestatal conformada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas productivas del estado y fideicomisos públicos con carácter de entidad

paraestatal. Todos los entes públicos que conforman el poder Ejecutivo tienen, la capacidad de ser ejecutores del presupuesto público, en la discrecionalidad de la toma de decisiones en el ejercicio del gasto, y en el riesgo de captura de los procesos inherentes a dicho ejercicio, es donde se concentra de forma alarmante la corrupción, tanto en México como en otros países con controles laxos, u otras condiciones que permiten la captura de las decisiones.

Las posiciones de poder dentro del gobierno bien pueden usarse como el vehículo para cumplir con el mandato constitucional o como un arma para abusar de las atribuciones del Estado en beneficio particular o de un grupo determinado. El control de los procesos administrativos, legislativos y judiciales puede generar espacios de discrecionalidad de los que se deriven decisiones administrativas, leyes, contrataciones o sentencias que, pese a estar en el terreno de lo legal y cumplir con las normas, se alejen significativamente del bien común.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, emitió el 2 de marzo la resolución 1/18 sobre la Corrupción y los Derechos Humanos³⁷, la cual se sometió a la consideración de los países miembros de la Organización de Estados Americanos, en la Cumbre de las Américas, en el mes de abril de 2018. En dicha resolución se señala que cuando la corrupción prevalece, los actores involucrados establecen estructuras que capturan las entidades estatales, y pone algunos ejemplos, de lo que considera actividades criminales:

“a) al adoptar decisiones gubernamentales de manera irregular, tales como contratos u obras públicas, nombramientos o ascensos, leyes o exoneraciones tributarias, afectando los principios de igualdad, transparencia, debido proceso e imparcialidad;

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/18 del 2 de marzo de 2018, sometida a consideración de los países miembros de la Organización de Estados Americanos, en la Cumbre de las Américas celebrada en Lima Perú el 13 y 14 de abril de 2018.

b) al valorar los contratos u obras públicas de manera desviada, favoreciendo el interés privado por sobre el público, afectando los recursos con que cuenta el Estado;

c) al requerir los funcionarios públicos prebendas indebidas a cambio de servicios públicos;

d) al influir indebidamente en los procesos electorales mediante el financiamiento ilícito de campañas electorales y candidaturas.”

El problema de la corrupción es muy complejo, para prevenirla, combatirla o erradicarla, se requiere entender que su origen radica en la oportunidad que tiene una persona o un grupo de personas de obtener ventajas de los espacios de decisión sobre lo público, ya sea un proceso, un sistema y en general de cualquier acción vinculada al ejercicio de atribuciones inherentes al poder institucional.

Por ello los controles institucionales y de gestión deben enfocarse en los espacios de decisión, buscando que la discrecionalidad se reduzca a través de mecanismos de transparencia y de sistematización de procesos. La sociedad debe generar capacidades e incentivos para participar en el monitoreo de lo público, entre más grupos sociales se encuentren involucrados en el monitoreo del quehacer gubernamental más posibilidades hay de reducir la comisión de irregularidades, pues se acota la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Los ejemplos que pone la Comisión Interamericana representan espacios de corrupción abiertos de forma permanente y pese a estar claramente identificados por la Auditoría Superior de la Federación, las cantidades que se desvían en esas operaciones son inconmensurables. Las irregularidades en el manejo del gasto se

han normalizado en el ejercicio del poder, de esta forma es común ser testigos de servidores públicos y contratistas que se benefician de los contratos de adquisiciones de bienes, prestación de servicios o de obra pública, a partir de decisiones que evitan la libre competencia, la búsqueda de las mejores condiciones para el estado y rompen con los principios de racionalidad, legalidad, justicia en la designación del gasto, economía y estabilidad presupuestaria.

Obtener vía democrática o mediante designaciones del ejecutivo o el legislativo, alguna posición de poder implica ocupar los espacios susceptibles de captura que han permitido el abuso sistemático de las atribuciones del estado, incluso cuando las personas cambian, el espacio de captura se mantiene de forma cíclica y renovada. La lucha por el poder suele agudizarse durante los procesos electorales en virtud de que la alternancia implica la renovación de los espacios de captura, los que quedan envueltos en un juego voraz, pues implican un universo de negocios prósperos, y riquezas súbitas al amparo del poder público. Esa dinámica es una de las causas por las que la corrupción ha tendido a enquistarse y por ende a normalizarse. En la medida que los espacios de captura permiten el dominio y control del erario, el sector público y la política se convierten por excelencia en vías ilegítimas pero cotidianas de generar riquezas súbitas, lo que provoca una encarnizada lucha por esas posiciones y profundiza la enorme desigualdad social.

La corrupción en el manejo de los recursos del Estado es la que más daña a la sociedad pues implica la desatención a problemáticas de primera necesidad. El abandono de los grupos vulnerables es una consecuencia de la corrupción, en México los últimos informes de revisión de la Cuenta Pública de la Auditoría Superior de la Federación muestran que las irregularidades se concentran en el desvío de recursos de dependencias que se dedican al manejo de programas sociales destinados a grupos vulnerables, es el caso del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social, o la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

No obstante, el zénit de la corrupción en el ejecutivo se da con la captura de las instituciones de procuración e impartición de justicia, ya que permite abusar de su mandato constitucional de forma facciosa con intereses personales, políticos o electorales, lo que denigra gravemente la independencia, imparcialidad, autonomía y capacidad que debe existir en los sistemas de justicia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su resolución 1/18 afirma que la corrupción y la impunidad, en algunos países de la región, han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer estructuras paralelas de poder y cooptar el Poder Judicial, incluso en sus más altas Cortes³⁸.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala en la multicitada resolución que las consecuencias de la corrupción afectan no sólo la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de las personas gobernadas, sino en forma profunda al erario nacional, de por sí insuficiente para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía. La corrupción derivada de la captura de las decisiones en el poder ejecutivo compromete seriamente la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en particular de las poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad.

La vinculación de los actos de corrupción con los derechos humanos debe realizarse a través de mecanismos que permitan medir y verificar el grado de cumplimiento y de garantía de los derechos de los ciudadanos. Las políticas públicas en materia anticorrupción deben de permear en las comunidades que están en condiciones de desventaja o de discriminación social, para ello se tienen que identificar y superar

³⁸ Debido a su dimensión y complejidad, la captura de las instituciones de procuración e impartición de justicia, se analizan en otro apartado del presente diagnóstico.

obstáculos lingüísticos, culturales, de racismo e incluso de discriminación de género. La presente Política debe conciliar el compromiso de combatir la corrupción con la de promover y proteger los derechos humanos. Considerando que entre más vulnerable sea el sector, más protección institucional requieren, pues se trata de personas con menos capacidad de defenderse ante los abusos.

La corrupción es una amenaza latente para el ejercicio de derechos, como se ha mencionado anteriormente, la mayoría de las formas en las que se presenta implica la apropiación ilegítima de lo público, se trata de decisiones relacionadas con la prestación de servicios públicos, vinculados a derechos fundamentales como es la educación, la salud o el trabajo.

Los riesgos de malos manejos trascienden el control de los recursos públicos, es cierto que puede haber irregularidades muy ajenas a los incentivos económicos, no obstante, las decisiones que más daño causan son las que están relacionadas con el manejo discrecional de grandes cantidades de dinero, es la gran corrupción. En ese sentido, este punto pretende centrarse de forma específica en los riesgos de corrupción y de malos manejos de recursos públicos, riesgos que se concentran en la captura de los espacios de decisión por parte de los ejecutores del gasto, y se presentan de forma natural en los sistemas de convocatoria y licitación pública, en la gestión del presupuesto público, en los instrumentos financieros y de inversión del Estado, en las designaciones de cargos y las inversiones de infraestructura entre muchos otros.

La realización de irregularidades graves y actos de corrupción en el poder ejecutivo suele darse al concentrar en una sola persona o grupo delimitado de individuos el control de un proceso institucional, generalmente relacionado con la ejecución del gasto público o la expedición de permisos, licencias o concesiones. La inexistencia de contrapesos suficientes, la posibilidad de que funcionarios menores decidan

sobre el manejo presupuestal, la debilidad y flexibilidad del marco jurídico, las limitaciones del control y la fiscalización, la falta de capacidades, así como los altos índices de impunidad, generan las condiciones ideales para la proliferación de este corrosivo riesgo.

Captura y privatización del Estado

La 'gran corrupción' se da en las elites políticas, implica la captura de los puestos claves de decisión, el pago de sobornos para obtener contratos y el tráfico de influencias políticas y empresariales son una amenaza importante para la democracia y la sostenibilidad del desarrollo. Por lo que, pese a caracterizarse por la existencia de puntos de contacto entre servidores públicos y particulares, tiene elementos que la diferencian de la 'corrupción menor' pues implica redes sistemáticas y sobornos individuales, donde la privatización, incluida la contratación externa de contratos con el gobierno, constituye una parte esencial de los negocios, en este tipo de corrupción las compañías multinacionales, juegan un papel enorme y extenso en el proceso de corrupción.³⁹

Es oportuno que tomemos como caso paradigmático de la gran corrupción, el escándalo internacional de la constructora brasileña Odebrecht, el cual ha implicado a varios países de la región. El vicepresidente de Ecuador está detenido, el más reciente presidente electo en Perú renunció a su cargo, el expresidente de Brasil también está en prisión, la compañía pagó cientos de millones de dólares en sobornos para conseguir contratos en distintos países, en América, África y Europa. De acuerdo con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos "se trata del mayor caso de sobornos extranjeros en la historia". conforme a la definición

³⁹ Corruption and Public Services, David Hall, Public services International Research Unit. University of Greenwich.

de Transparencia Internacional “La gran corrupción consiste en actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsiona las políticas o el funcionamiento central del estado, permitiendo a los líderes beneficiarse a expensas del bien público.”

En México se practican complejos mecanismos de gran corrupción, diversas investigaciones emanadas del periodismo independiente dan cuenta de los casos que impactaron al país en los últimos años: La Casa Blanca del Presidente, la Casa de Malinalco del Secretario de Hacienda, el Socavón del paso exprés en Cuernavaca, la Gran Estafa, en la que se utilizaron dependencias de gobierno, universidades públicas y empresas fantasmas.

Captura del estado y corrupción legal

David Hall, en el libro *Corruption and Public Services*, explica que, en los antiguos países comunistas de Europa del Este, las empresas comenzaron a adoptar estrategias de trabajo en red para influir en funcionarios gubernamentales y políticos, de tal forma que mediante sobornos presionaron para cambiar las leyes y regulaciones a su favor, lo que desgraciadamente se logró. De ahí que dos investigadores del Banco Mundial utilizaron el concepto de "captura estatal" a fin de describir el fenómeno mediante el cual los intereses privados desplazan el interés público de las acciones del Estado.

La Auditoría Superior de la Federación da cuenta en su informe de revisión de 2016, de mecanismos de corrupción tan sofisticados como el de los países de Europa del Este, un ejemplo es el caso conocido como la “estafa maestra” donde entidades públicas, desviaron casi 7 mil millones de pesos, a través de mecanismos que les permiten adjudicar contratos de servicios de manera directa entre entidades públicas y a la vez subcontratar a proveedores inexistentes, es decir a empresas

fantasmas, para la realización de trabajos, generalmente de consultoría, previamente realizados por las partes contratantes.

La interfaz entre los políticos y las empresas ha generado esquemas de corrupción que implican transacciones financieras a paraísos fiscales, inversiones en empresas offshore, contratación de empresas fantasmas, pero lo más preocupante son los esquemas de negociación que se basan en reformas a marcos jurídicos que permiten la propagación de concesiones, contratos a largo plazo, contratación de créditos o la triangulación de recursos públicos en una serie de títulos de crédito o instrumentos financieros que se escapan de la fiscalización y el escrutinio de recursos públicos.

De acuerdo con David Hall, los sectores identificados como los más corruptos se relacionan con contratos gubernamentales o privatizaciones, la construcción es por excelencia el área donde se concentran la mayoría de las irregularidades, seguida de las telecomunicaciones, con los servicios públicos en tercer lugar, justo por delante del sector financiero y la defensa.

En los países en desarrollo muchas veces las empresas han dejado a un lado los sobornos y se han enfocado en invertir en cabildeo dentro del poder legislativo, David Hall da cuenta de cómo las empresas que suelen negociar en mecanismos de Lobby crecen significativamente. En EE. UU., se ha demostrado cómo las empresas con conexiones políticas con el partido en el poder obtienen más contratos después de una elección en la que respaldaron al ganador. El sector en ese país que más millones de dólares ha gastado en cabildeo para evitar una regulación más estricta es el bancario y financiero.

De esta forma, tanto los mecanismos ilegales de corrupción como los sobornos, y los mecanismos legales como el cabildeo, la creación de normas ad-hoc, o la

implementación selectiva de normas, son muy efectivos "Conceptualmente, la corrupción legal puede ser bastante cercana a su contraparte ilegal, en muchos países ricos (G7 y miembros de la OCDE) suelen impugnarse muchos más casos de corrupción legal".

Muchos de los marcos normativos que regulan el ejercicio del gasto público como son las leyes de deuda, de asociaciones público-privadas, de proyectos de inversión o de prestación de servicios a largo plazo, de obras, adquisiciones, arrendamientos y servicios, las de contabilidad gubernamental, coordinación fiscal, presupuesto y gasto, fiscalización y las regulaciones financieras, fiscales y de seguros, son entramados legales con los que se confeccionan los más sofisticados actos de corrupción. Como se describe más a detalle en este diagnóstico, los procesos de elaboración e implementación de leyes pueden ser capturados en todas sus fases o en alguna de sus partes, existen disposiciones jurídicas que benefician o beneficiaron a legisladores o sectores del mercado o la sociedad muy específicos. En el caso de la Ley de Contrataciones de Obras Públicas, muchas omisiones, imprecisiones o disposiciones expresas, permiten a los servidores públicos y a los contratistas espacios de corrupción en alguna o todas las fases del proceso, se crean redes de corrupción sobre determinados trámites legales, se generan distintos nichos de corrupción que incentivan a los distintos participantes a mantener las deficiencias de los marcos jurídicos. Se autorizan obras sin contar con los estudios y permisos para hacerlo, entonces la corrupción se da en casi de forma obligada para poder continuar, se inician las obras y sobre la marcha surgen problemáticas imprevistas, lo mismo sucede a la conclusión, lo que obliga a constantes modificaciones y aumentos en los costos, todo esto, muchas veces en beneficio de los desarrolladores, otras simplemente la negligencia genera pérdidas en ambos lados, o le da ventajas a contratistas y servidores públicos en perjuicio de la estabilidad financiera del estado.

La captura del Estado no es solo una cuestión de comportamiento delictivo: gran parte de lo que sucede está construido para ser legal. Es un problema político y jurídico según el cual las estructuras públicas de toma de decisiones se capturan para intereses comerciales. Los contratos gubernamentales u otros activos son el foco rojo de tales procesos, pero la búsqueda de privatizar servicios públicos ha sido un elemento central del sistema de corrupción entre servidores públicos y empresarios.

Ámbitos susceptibles de captura en el Poder Ejecutivo

Considerando que la corrupción afecta los derechos humanos, genera desconfianza en el gobierno y limita el desarrollo del país, el presente diagnóstico ha buscado ejemplificar algunos espacios susceptibles de captura en la toma de decisiones dentro del poder ejecutivo. En el caso del ejecutivo, la corrupción en mayor escala se presenta en la gestión de los recursos públicos, lo que limita severamente la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones sociales, como ya se mencionó la corrupción lacera gravemente a las poblaciones y grupos en condición de vulnerabilidad.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en los últimos 5 años, ha identificado las áreas de mayor riesgo de irregularidades en el Estado Mexicano, se trata de problemas que constituyen importantes desafíos nacionales pues limitan el desarrollo social, comprometen los recursos futuros y tienden a dañar el entorno. La afectación al erario genera que no se logren los resultados planteados, al contrario, lejos de tener un impacto positivo en la atención de problemas públicos, éstos se agudizan. La discrecionalidad en la toma de decisiones ha sido determinante en la afectación de las finanzas públicas y por ende en la afectación de la sociedad.

En los informes de la ASF, se puede observar que, al categorizar los riesgos, ha sido patente que los resultados esperados en las políticas públicas han sufrido un desfase con relación a los resultados obtenidos, en ese sentido las irregularidades detectadas limitan y estancan cualquier posibilidad de desarrollo, ya sea por fallas en el diseño de la normativa, o por deficiencias en los programas o políticas públicas. En la revisión de la cuenta pública de 2016, la ASF detectó como áreas claves con riesgo:

- a) Las contrataciones al amparo del artículo 1 de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público
- b) Obra pública o paca y deficiente
- c) Gobernanza en la toma de decisiones de las empresas productivas del Estado
- d) Finanzas estatales y contratación de deuda pública
- e) Fideicomisos, fondos y contratos análogos no paraestatales
- f) Corrupción corporativa

Los años anteriores se ha advertido sobre los mismos riesgos, en el informe de 2014 se hizo énfasis también en la existencia de pasivos y gastos no revelados, de igual forma hizo hincapié en el riesgo relativo a las adquisiciones, contrataciones e inversiones que cumplen con la norma pero que no prestan las mejores condiciones para el Estado, este punto es relevante porque reconoce como un riesgo que los procesos son legales y se encuentran dentro de la norma, aunque su realización perjudica al estado y genera beneficio a los ejecutores del gasto y a los contratistas o desarrolladores.

De igual forma se señaló la intermediación del sector privado en los riesgos, como la participación de intermediarios en la dispersión del gasto público o los servicios suministrados por particulares.

Discrecionalidad en la Toma de Decisiones

Como ya se mencionó, la entidad de fiscalización superior desde hace 5 años realiza un diagnóstico sobre los riesgos de irregularidades en el ejercicio del presupuesto e identifica las áreas en las cuales detecta mayores observaciones y por ende genera mayor evidencia de malos manejos. La discrecionalidad juega un papel fundamental en la comisión de irregularidades relacionadas con el manejo del gasto. Tanto por su gravedad, como por el impacto en el gasto y el daño que causan a la población; a continuación, se describen algunos ámbitos de captura de las decisiones en el sector público que impactan severamente los recursos del estado y las funciones del estado.

a) Contrataciones al amparo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público

La captura en la toma de decisiones relacionadas con las contrataciones para adquirir bienes, rentarlos o contratar servicios, se gesta principalmente en el control sobre los procesos de adquisiciones, donde por lo regular existe un acuerdo previo entre la entidad contratante y la empresa o persona beneficiada. Los mecanismos para la captura de estos procesos pueden variar, muchas veces emanan de procesos amañados dentro de la propia institución, otras veces se genera desde la colusión del sector privado, en ocasiones las licitaciones se acuerdan con la empresa ganadora, en otras las empresas proveedoras acuerdan estrategias de contratación; es común que la entidades abusen de los mecanismos de adjudicación

y desarrollen esquemas de excepción a las licitaciones públicas, como es la invitación restringida o la adjudicación directa.

Este tipo de corrupción debido a los montos y la recurrencia que alcanza se considera uno de los mayores problemas públicos en el mundo, implica conflictos de interés, problemas de capacitación y de integridad gubernamental, tráfico de influencias, manipulación de procesos públicos, redes de corrupción y contacto entre servidores públicos y particulares, en ese sentido las medidas para atender este riesgo son múltiples y van desde la formación de capacidades hasta la transición a métodos electrónicos o virtuales.

La Auditoría advierte que, en el tema de adquisiciones, se llega al absurdo de que los entes públicos en muchos casos ni siquiera cuentan con la evidencia de la entrega de los bienes y servicios adquiridos por la entidad contratante, lo que marca una patente desviación de recursos. El mayor riesgo se concentra en la facilidad que tienen los contratantes en optar por las excepciones a la licitación pública.

La Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, señala que el proveedor debe acreditar que cuenta con la competencia técnica necesaria para cubrir directamente, por lo menos, el 51 por ciento del monto total del contrato. Es decir, este ente debe contar con los recursos materiales, humanos y técnicos antes de suscribir el contrato, con el objeto de que las subcontrataciones, en caso de existir, no sean mayores al 49 por ciento. La Auditoría señala que esta disposición no se cumple de forma reiterada. En las auditorías forenses practicadas a las Cuentas Públicas 2012-2016 se dimensiona la gravedad de este problema, en el cual se concentran la mayoría de los esquemas de corrupción relacionados con las empresas fantasmas.

Bajo el esquema de adquisiciones entre entes públicos se han observado montos con posible daño al erario por 6,879 millones de pesos. Es preciso detenernos a reflexionar, pues es un supuesto grave por su naturaleza ya que se trata de contrataciones entre entes públicos, es decir entre instituciones gubernamentales, en los cuales debe prevalecer la transparencia, la fiscalización y una serie de controles de ley, esto refleja que en la realidad son sumamente débiles o inexistentes.

- Los servicios supuestamente contratados se refieren a consultorías, asesorías y servicios relacionados; realización de estudios técnicos, y ejecución de tareas de supervisión.
- Los programas presupuestarios relacionados con las contrataciones versan, principalmente sobre desarrollo social, agrario o territorial, es decir, están dirigidos a sectores vulnerables.
- Se ha constatado, como parte de la fiscalización efectuada, que en este tipo de esquemas participaban, sobre todo, universidades públicas como proveedoras de bienes y servicios. No obstante, en revisiones practicadas para la Cuenta Pública 2016, se ha podido identificar la participación de otro tipo de entes públicos como proveedores en estos mecanismos, los cuales están constituidos como empresas paraestatales de entidades federativas (Radio y Televisión de Hidalgo, Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, Televisora de Hermosillo, entre otros), y por otras empresas u órganos del Gobierno Federal (INCA Rural).
- La Auditoría Superior documenta la existencia de patrones en este tipo de adquisiciones, la participación de varias empresas en una misma

transacción, varias de ellas fantasma, lo que origina que el esquema de subcontratación se emplee para dispersar los recursos entre varios entes.

- En numerosos casos, se constató la ausencia de la entrega de los bienes y servicios adquiridos por la entidad contratante con una patente desviación de recursos.

Índice de riesgos de corrupción en contrataciones públicas

El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) elaboró un Índice de riesgos de corrupción, tomando como base el Sistema Mexicano de Contrataciones Públicas⁴⁰. Este índice evalúa el riesgo de corrupción, a través de las distintas prácticas de competencia, transparencia e integridad, de las Unidades Compradoras de las dependencias y/o entidades del Gobierno federal.

El IMCO aclara que el índice mide riesgos. El reporte analiza 700 mil procedimientos de contrataciones públicas federales realizados, entre 2012 y 2017, por mil 537 Unidades Compradoras, lo cual representa más de 2.3 billones de pesos que equivale aproximadamente al 10% del gasto público de esos años.

Algunas de las conclusiones más relevantes que se identifican, son cuando se toma como base a los mil proveedores que más recursos han obtenido entre 2012 y 2017:

- A mil empresas se les asignó por adjudicación directa el 71% de los contratos, la adjudicación directa por ley debe ser una excepción justificable ante la realidad del mercado, por ejemplo, si se requiere un estudio muy sofisticado, como fotografías satelitales del continente, quizá solo dos empresas puedan hacerlo, pero el altísimo porcentaje de este método refleja

⁴⁰ https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/IRCPresentacion_06-03-2018.pdf

su captura para beneficio de los ejecutores del gasto y los particulares beneficiados. El IMCO recalca que solamente el 22% de los contratos asignados a estas compañías fue licitado públicamente.

- Estas empresas ganaron 2 de cada 3 propuestas que presentaron, mientras que los demás proveedores únicamente ganaron en la mitad de las veces.
- El 43% del monto que recibieron las empresas fue adjudicado a tan solo 10 unidades compradoras.

La Auditoría sugiere que se reglamente el artículo 1º de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público para que cuando se contraten bienes o servicios entre entidades públicas, dado el carácter excepcional de este mecanismo, se establezca que el titular de la dependencia contratante sea quien suscriba los contratos correspondientes. Se recomienda que los titulares de las dependencias contratante y contratada sean los responsables de vigilar el cumplimiento de los términos que se formalicen al amparo de dicho artículo.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) debe dar cuenta de este tipo de adquisiciones por lo que se debe incorporar al sistema CompraNet, con objeto de reducir las condiciones de opacidad en las que se han desarrollado estas operaciones y dar pie a un entorno apropiado de transparencia y rendición de cuentas, dada la relevancia que ha adquirido este tema en distintos ámbitos. Se deben establecer mayores requisitos y contrapesos para justificar las adjudicaciones directas.

b) Obra pública opaca y deficiente

La corrupción en todo el mundo suele presentarse en procesos de contratación de obra o infraestructura pública. En este caso a diferencia de los procesos de licitación en adquisiciones de bienes, el riesgo de la captura de los procesos se presenta no solo en la fase de la designación del desarrollador o contratista, a través de excepciones a la licitación pública universal; en la obra pública la captura se da en el control del proceso de decisiones en las distintas fases de la obra, desde su contratación hasta su revisión o mantenimiento.

México cumple con el estándar internacional impuesto por la Alianza de las Contrataciones Abiertas. En ese sentido se adoptó el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas en México, el cual no es obligatorio para todos los ejecutores del gasto, pero pueden adscribirse a dicho estándar a efecto de dar cumplimiento a los tres principios siguientes:

1. En una contratación abierta, la información –desde su planeación hasta su implementación y evaluación– es pública, de manera oportuna.
2. En una contratación abierta, la información se encuentra disponible en datos abiertos para que cualquier ciudadano pueda reutilizarla de forma ágil y sencilla.
3. En una contratación abierta, existen mecanismos y canales para que ciudadanos y empresas aporten ideas e información que conduzca a un mejor gasto y mejores servicios públicos.

La base de este estándar surgió de una coalición integrada por el Banco Mundial, el INAI, la Oficina de la Presidencia de la República y Transparencia Mexicana.

Cualquier ente gubernamental federal, estatal o municipal, así como los poderes legislativo y judicial, puede adoptarlo. Estas iniciativas son importantes, pues son la antesala de las acciones que emanan de la sociedad a efecto de establecer controles gubernamentales.

En la fase de la precontratación las entidades suelen no cumplir con una serie de estudios de factibilidad, permisos de uso de suelo, de construcción o de acceso, con el fin de encarecer el proceso en razón de las dificultades no previstas; durante la contratación se generan vicios deliberados en los contratos, o se dejan de realizar provisiones a efecto de poder justificar ampliaciones sobre el tiempo de ejecución de la obra o sobre el monto total de la misma; las dependencias no cuentan con personal calificado para poder ser directores o residentes de obra, por lo que las labores de supervisión generalmente son deficientes, lo que justifica conceptos que la encarecen. La corrupción en este sector es tan grande que cuando los congresos buscan generar mejores leyes para regular este problema, los proyectos suelen no prosperar y relegarse con el tiempo.

En México se destina alrededor del 15 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el desarrollo de proyectos de inversión física. Cuando las obras públicas no se concluyen en los plazos convenidos y acorde con los montos originalmente contratados, se generan situaciones que impactan negativamente en el mejoramiento social y económico de la población.

La ASF ha categorizado cuatro causas principales que propician las deficiencias en los procesos relacionados con los proyectos de infraestructura: (1) problemáticas en la planeación y programación de los trabajos; (2) debilidades de carácter técnico; (3) insuficiencias económicas, y (4) fallas de ejecución.

Uno de los mayores problemas en los proyectos de infraestructura que propicia la captura de las decisiones, es que definir su realización responde más a consideraciones de índole política por encima de valoraciones de carácter social o económico.

La Auditoría señala un dato alarmante. La mayoría de las adjudicaciones de los proyectos de inversiones físicas se realizan bajo condiciones de riesgo, ya que las bases de licitación son inadecuadas o incompletas, asimismo la evaluación de las propuestas se lleva a cabo de manera deficiente, toda vez que el personal encargado no cuenta con las capacidades suficientes para cumplir con este tipo de tareas.

La mayoría de los escándalos de corrupción de los últimos años, han tenido relación con la obra o infraestructura pública, los informes de auditoría de 2015 y 2016 dan cuenta de numerosas irregularidades en la asignación y ejecución de contratos. El gasto de inversión debe responder a criterios que propicien el desarrollo, y el cumplimiento de derechos. La obra pública debe garantizar el acceso, atención y disposición de los servicios públicos a toda la población. Las comunidades deben de contar con la infraestructura básica para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la obra pública debe reflejarse en el bien común, escuelas, hospitales, bibliotecas, parques, espacios culturales y deportivos. Los desvíos, la definición de prioridades ajena al bien común, los mecanismos de simulación de servicios inexistentes y demás conductas corruptas relacionadas con las obras públicas afectan de manera directa la vida y la dignidad de los que menos tienen.

El estudio “Métrica sobre la Transparencia en Obra Pública” de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas⁴¹ señala que, en 2012, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se dio a la tarea de investigar la ejecución de 80 proyectos llevados a cabo entre 1999 y 2010. A partir de su análisis, la ASF encontró que todos habían tenido “ajustes sustantivos”. En promedio, las obras aumentaron de precio en 36.3% y se tardaron 126% más de lo programado para concluirse. En particular, 67.5% del total de los 80 contratos tardó por lo menos un año más de lo debido.

El documento mencionado permite observar que las irregularidades se presentan durante todo el proceso de una obra pública, desde que se concibe su planeación hasta después de concluida. Básicamente las obras públicas se dividen en tres etapas, se deben emitir políticas y lineamientos que eviten la corrupción en las tres:

Pre-contratación: La decisión de realizar una obra pública debe basarse en el bien común y en el interés público, muchas veces las obras se deciden bajo criterios discrecionales, sin contar con los requisitos para llevarla a cabo como la planeación o el presupuesto. Cuando hay irregularidades desde la fase de planeación, es previsible que se multipliquen durante todo el desarrollo. La definición de obras públicas debe responder a un proceso previo de planeación y definición de prioridades, en principio estar alineada al Plan Nacional de Desarrollo, y a objetivos claros que impacten positivamente una problemática social, para ello es indispensable contar con procesos abiertos y plurales, así como con estudios e indicadores que demuestren la necesidad de la obra pública, de igual forma toda determinación relativa a la obra pública debería estar fundamentada con estudios que prueben su viabilidad y prevean el desarrollo de la obra mediante estudios de factibilidad.

⁴¹ “Métrica sobre la Transparencia en Obra Pública” de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas pag.12

Contratación: En esta fase suelen realizarse acciones tendientes a evadir las licitaciones públicas, es común que la corrupción se presente desde el momento en que se prepara la contratación y se define quién desarrollará la obra, al tener el control de la justificación de no optar por una licitación, se puede adjudicar directamente sin que medien los procesos de convocatoria o se evalúen las mejores propuestas, la captura de los procesos de contratación presumen la existencia de redes de corrupción, en los cuales no necesariamente participan los servidores públicos y los particulares relacionados directamente con el negocio, puede haber contubernios con servidores públicos de otras dependencias. Es preciso que todas las contrataciones de obra pública definidas por adjudicación directa sean públicas, que se autoricen por los titulares de las instituciones públicas y estén sujetas a escrutinio por parte de los órganos internos de control y los agentes de mercado. Es común que durante la ejecución de obras se presenten irregularidades derivadas de una deficiente o nula revisión o vigilancia del desarrollo de la obra, el estado debe garantizar mecanismos de monitoreo y control de las obras que contrata.

Post-contratación Muchas veces no se atienden las responsabilidades del estado ni de los particulares una vez entregada la obra, sin embargo, suelen presentarse problemáticas relacionadas con su utilidad, su mantenimiento, los procesos de evaluación o de revisión sobre su desempeño, así como en procesos de control interno y externo. Deben existir protocolos de obra pública que prevean la atención de todos los procesos que éstas conllevan.

Fallas en la ejecución de las obras

La ASF ha documentado que frecuentemente el desarrollo de los proyectos se ve vulnerado por modificaciones imprevistas que reflejan una mala planeación y

programación. Cuando se arraiga la corrupción en una obra pública, las dificultades en la gestión de los proyectos proliferan, en virtud de que éstas representan mayor gasto para el estado y por otro lado, por una efectiva falta de control que permite una enorme laxitud en realización de las obras, lo que genera la entrega extemporánea, los cobros irregulares, el control insuficiente de las subcontrataciones, el retraso en la formalización de los convenios modificatorios, la inadecuada autorización de precios extraordinarios o ajustes de costos e, inclusive, la tardía realización de las pruebas de operación, todo esto repercute negativamente en su conclusión en tiempo y forma y por ende aumenta considerablemente los costos y la afectación de derechos de la población. Los contratos de obra abren una considerable cantidad de espacios susceptibles de captura y cada uno representa la realización de irregularidades en la ejecución de obras.

Es frecuente que las tareas de supervisión y control no se realicen cabalmente. Asimismo, hay causas ajenas a las partes involucradas que afectan la ejecución de los trabajos, se llega a presentar la quiebra de los proveedores, o manifestaciones sociales, generadas por problemas derivados de la falta de consulta a comunidades indígenas o por no contar con los derechos de vía, servidumbres de paso, tenencia de la tierra, conflictos sindicales, demandas jurídicas entre otras.

Consideraciones sobre la figura de Asociaciones Público-Privadas (APP)

Otro de los ámbitos de corrupción en México y el mundo proviene de las asociaciones público-privadas. Los principales argumentos que esgrimen los partidarios de las privatizaciones y de los esquemas de contratos de inversión o prestación de servicios públicos por parte de particulares es que los servicios, en teoría, resultan más baratos y rentables que los mecanismos tradicionales previstos en la gestión pública. Sin embargo, la captura de estos procesos ha demostrado,

una y otra vez que las asociaciones bajo el argumento de ser la mejor opción para el estado, son un falso supuesto.

La contratación de empresas privadas para la prestación de servicios implica costos extraordinarios porque responden a las dinámicas económicas de la competencia, es decir se debe mantener la transferencia de efectivo a la sociedad matriz o a los accionistas. En el ámbito de las infraestructuras, los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) entrañan un alto nivel de complejidad que resulta beneficioso para los desarrolladores, sus abogados y los auditores, pero que resulta muy poco provechoso para la ciudadanía. Existen enormes esfuerzos por todo el mundo de revertir contratos de prestación de servicios a particulares.

Los esquemas de inversión privada en el sector público han proliferado a niveles preocupantes, desde 2006 que se creó la Ley de Asociaciones Público-Privadas, los mecanismos de inversión y de prestación de servicios por parte de desarrolladores y contratistas particulares, han evolucionado bajo esquemas flexibles de ejecución del gasto público en los que participa de forma activa el sector privado. Estos esquemas implican el compromiso de pago de los gobiernos locales y el federal, a través de dejar en garantía el destino de ingresos públicos a la realización de contratos multianuales, y establecerlos como prioridad de pago en la elaboración de presupuestos futuros. Mediante estos esquemas, se afecta la estabilidad de las finanzas públicas debido a la facilidad que ha existido en el gobierno federal y los locales de suscribir contratos de esta índole, los cuales por su naturaleza representan enormes cantidades de deuda.

Los mecanismos de inversión público-privada revirtieron particular importancia al ventilarse el caso del fideicomiso Evercore de Puebla en febrero de 2016, donde se conocieron los detalles del contrato de fideicomiso entre el gobierno de ese Estado y la casa de bolsa Evercore Protego, empresa que administra mediante un

fideicomiso de bursatilización los recursos provenientes del impuesto sobre nómina de los trabajadores poblanos.

Las disposiciones del fideicomiso a todas luces atentan contra el buen manejo de los recursos públicos, pues las inconsistencias de las leyes permiten la generación de pasivos ocultos para el Estado de Puebla cuya contratación no se registra ni se gestiona por el gobierno. El abogado Rodrigo Diez Gargari, realizó un análisis de diversas resoluciones judiciales relacionadas con el régimen de deuda pública local⁴², donde describe las acciones jurisdiccionales que se han emprendido en diversas legislaturas locales a efecto de revertir la contratación de deuda oculta a través de los esquemas de asociación público-privada.

Las condiciones que permiten la realización de proyectos de inversión productiva desfavorables para la sostenibilidad financiera de los estados se han visto reflejadas en otros marcos normativos. En un estudio comparado de la legislación de 15 estados de la república⁴³ a efecto de poder determinar si los esquemas de contratación de proyectos de esta índole obedecen a las mismas pautas jurídicas detectadas en el caso de Puebla, el resultado es que la mayoría de los marcos jurídicos estudiados representan un alto riesgo de contratación de pasivos ocultos que a la larga tenderán a afectar gravemente la estabilidad de las finanzas locales.

Los Estados que componen la muestra son: Chihuahua, Coahuila, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, y Yucatán.

⁴² El Régimen de la Deuda Pública Local a la Luz de las Decisiones del Poder Judicial de la Federación, Editorial Porrúa, Ciudad de México 2015

⁴³ Análisis del marco normativo de las asociaciones público-privadas en las entidades federativas, julio de 2017, Estudio pendiente de publicación elaborado por Enrique Díaz Infante Chapa y Oscar Arredondo Pico para el Centro de Estudios Espinosa Yglesias A.C.

En la mayoría de los estados analizados se presentan importantes coincidencias, como:

- La autorización del Congreso para la consideración preferente del proyecto en los ejercicios presupuestales subsecuentes al del contrato;
- Los procedimientos de adjudicación de los contratos y sus excepciones;
- La afectación de ingresos públicos para el financiamiento de proyectos, entre ellos los ingresos provenientes de participaciones e incluso de aportaciones federales, además de casi cualquier otra fuente de ingreso estatales;
- La elaboración de los fideicomisos bursátiles de administración y fuente de pago;
- La posibilidad de subcontratar sin límites una vez adjudicado el proyecto;
- La especificación de que los proyectos no se consideran deuda pública;
- La afirmación de que no son deuda, cuando hay disposiciones contradictorias que permiten afirmar que se trata de esquemas de deuda pública;
- El énfasis en que el gasto en los proyectos se debe considerar gasto corriente.

Con base en los resultados de la fiscalización superior efectuada a diversas Cuentas Públicas, se han identificado una serie de elementos que deben ser tomados en cuenta para asegurar la correcta operación de los proyectos gestionados bajo este mecanismo:

- Justificación insuficiente de la factibilidad y beneficios de este modelo de contratación en comparación con otras formas de financiamiento;
- Mecanismos de transparencia respecto a la determinación de precios ofertados por maquinaria, mano de obra, equipo y financiamiento, con el fin de asegurar que son consistentes con los valores de mercado;
- Claridad en la desagregación de los elementos que integran el costo total del proyecto;
- Cumplimiento de la disposición legal en torno al equilibrio necesario en materia de distribución de riesgos técnicos, financieros, de ejecución de obra o eventualidades para ambas partes, y
- Certezas sobre los parámetros de evaluación de los proyectos, así como sobre las tareas de control y supervisión.

La ASF subraya la relevancia de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), la iniciativa privada, los organismos no gubernamentales y las demás instituciones que participan en la promoción y construcción de la infraestructura nacional, homologuen sus criterios de actuación, a fin de contar con proyectos ejecutivos oportunos y completos. La institución considera que los proyectos ejecutivos deficientes son la causa principal de las modificaciones efectuadas a los montos y plazos originales de los contratos revisados.

Resulta conveniente enfatizar la existencia de un cambio en el modelo de ejecución de obra pública en México, debido a la incorporación de las Asociaciones Público-Privadas; situación que implica retos adicionales en materia de transparencia y

rendición de cuentas. En particular, la fiscalización enfrenta limitaciones respecto a la revisión integral de las etapas de los proyectos que se llevan a cabo bajo dicho esquema de financiamiento.

Que los proyectos de prestación de servicios o de inversión bajo los esquemas de asociación público privado no puedan contratarse por cualquier ejecutor del gasto, sino por el titular del ejecutivo con el aval de la Secretaría de Hacienda o de Finanzas de la Entidad y a solicitud del titular del ente que requiera del proyecto, debe existir una cartera de proyectos debidamente aprobados por cumplir con todas las condiciones para su realización en tiempo y forma, de igual forma deben responder a las prioridades del gasto atendiendo el interés general y el bien común de las entidades federativas.

c) Gobernanza en la toma de decisiones de las empresas productivas del Estado. Dos ejemplos.

La Reforma Energética, modificó la naturaleza de Petróleos Mexicanos (PEMEX), entidad que, junto a la Comisión Federal de Electricidad, se transformó, de organismo público descentralizado, a empresa productiva del Estado. Este cambio de naturaleza jurídica tuvo como objetivo dotar a ambas instancias de una estructura con características eminentemente empresariales.

La lógica de la transformación fue hacerlas agentes de mercado en una situación de abierta competencia, se buscó, mediante la figura de la empresa, generar valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano como propietario y, pero no como operador de la misma. En este contexto, el marco legal que regula dichas empresas prevé el establecimiento de un modelo de gobierno corporativo, en el caso de PEMEX, y la instalación de un modelo operativo para la CFE.

La transición de organismo descentralizado a empresa productiva implica jugar un rol competitivo dentro de un sector, cuyas decisiones no responden necesariamente al interés público sino a la ley de la oferta y la demanda. En esa virtud, el fortalecimiento de la empresa del estado debe ser una prioridad, a efecto de que no solo sea competitiva sino líder dominante del mercado.

Los esquemas de decisión y de administración en el sector energético pueden tener graves efectos, de acuerdo al documento denominado “Propuestas Anticorrupción en el Sector Energético de México”⁴⁴, las irregularidades que se presentan son principalmente en: negociaciones inequitativas entre el sector público y las empresas extractivas, el cobro ineficaz de los ingresos provenientes de los recursos naturales, desvío y mal uso de recursos provenientes de los recursos naturales por parte del gobierno y funcionarios públicos, opacidad en la información y transparencia que proporcionan a la ciudadanía en relación a los contratos, licitaciones e ingresos provenientes del sector energético.

El índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017,⁴⁵ que evalúa las políticas y las prácticas empleadas por las autoridades para gobernar sus industrias petrolera, gasífera y minera, señala a México como ejemplo de un operador estatal que ofrece información mínima sobre cómo vende el petróleo de su país y enfatiza que muchos países productores de petróleo, y sin una gobernanza fuerte, son susceptibles de corrupción. No obstante, en el índice ocupa el 60° lugar con una calificación satisfactoria.

Por otro lado, según la Encuesta sobre Delitos Económicos 2016, uno de los sectores en donde más se concentran los delitos económicos en México, es el

⁴⁴ Propuestas anticorrupción en el sector energético de México, Wilson Center Mexico Institute; Transparencia Mexicana; Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey y México Evalúa.

⁴⁵ Índice de la Gobernanza de Recursos Naturales, elaborado por el Natural Resource Governance Institute

sector de Energía y Minería, lo anterior se debe a la corrupción al interior de la entidad. En el estudio se señalan como riesgos de corrupción en el sector energético: a) En las asignaciones otorgadas a PEMEX para realizar actividades de exploración y extracción de petróleo y gas natural. b) En los contratos suscritos con PEMEX por sí solo o con particulares. c) En los cuatro tipos de contratos: de servicios, de utilidad compartida, de producción compartida y de licencias. d) En la inversión privada otorgando derecho a particulares para participar en el tratamiento y refinación del petróleo y también en el transporte, almacenamiento y distribución de éste. e) En la inversión dentro de la industria eléctrica, otorgando contratos para transmitir y distribuir la generación de electricidad. f) En el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), el cual está a cargo del control del sistema eléctrico y del mercado eléctrico, g) Dentro de PEMEX y CFE, quienes ahora son empresas productivas del Estado, con autonomías y presupuestos propios. h) En el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP), i) en la administración del FMP, que cuenta con cuatro consejeros independientes propuestos por el Presidente y los demás representantes de la Secretaría de Energía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobernador de Banco de México, j) En la Comisión Nacional de Hidrocarburos pues es quien se encargará de realizar las licitaciones, de suscribir y administrar los contratos de exploración y extracción de petróleo y gas natural. k) En la CRE pues es quien impondrá las tarifas de porteo en la transmisión y distribución de la electricidad. l) En la Secretaría de Energía pues adjudicará asignaciones petroleras a PEMEX y aquellas áreas que pueden ser objeto de contratación para la exploración y extracción. También es quien diseñará los contratos y lineamientos para las licitaciones y quien otorgará permisos para la refinación del petróleo y procesamiento del gas natural. m) En el Estado, pues está encargado del establecimiento de obligaciones a quienes deseen generar energías limpias. n) En las bases de licitación, pues cuentan con más de un centenar de páginas con cientos de criterios. (Entre más complicada sea la regla; más fácil de quebrantar). o) En las empresas constituidas bajo las leyes mexicanas

inversionistas o productoras si no capacitan como debe ser a sus empleados en cuanto a las leyes anticorrupción.

Actualmente Petróleos Mexicanos debe atender principios de mercado en su lógica estructural, por ley debe optimizar sus recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de procesos; la eficiencia y transparencia, así como la adopción de mejores prácticas corporativas y empresariales, a nivel nacional e internacional. Para ello la toma de decisiones se concentra en un consejo, conformado por representantes del gobierno federal y consejeros independientes, este esquema de gobierno corporativo se apoya de comisiones que determinan la toma de decisiones.

Se consideró desarrollar este tema, en razón de que los esquemas de responsabilidades de quienes manejan tantos recursos son muy débiles, sobre todo para los consejeros independientes. Las leyes no los consideran responsables de las decisiones que tomen en el ejercicio de su cargo y la ASF señala una serie de irregularidades que deben tomarse en consideración.

Los resultados de las revisiones de la ASF constatan que las empresas productivas del Estado han realizado operaciones que han tenido como consecuencia pérdidas en los negocios emprendidos.

De manera específica, la ASF identificó que, en cuanto a la adquisición del Grupo Fertinal, por parte de PEMEX, se registró una pérdida integral neta de más de 565 millones de pesos (auditoría 468-DE). Por su parte, en cuanto a la contratación y suministro de etano para el Complejo Petroquímico Etileno XXI (auditoría 1800-DE), la ASF identificó que PEMEX Transformación Industrial (PTI) incurrió en pérdidas por más de 1,900 millones de pesos, toda vez que el precio al que vendió el etano fue menor al costo de ventas y al gasto de transportación incurridos.



El Consejo de Dirección de PEMEX aprobó la adjudicación directa para la contratación del servicio relacionado con el mantenimiento de la capacidad de producción y conversión de residuales en las refinerías de Salamanca y Tula (auditoría 479-DE), la cual presenta problemáticas que se han visto reflejadas en las observaciones de la fiscalización practicada, por un monto de más de 1,178 millones de pesos.

La Auditoría Superior advierte los riesgos que enfrenta la empresa, en cuanto a la utilización de los recursos que se asignan para este tipo de proyectos, toda vez que la normativa que rige a PEMEX es más laxa que la federal. Estas condiciones propician un ambiente de discrecionalidad que, sin un marco de control interno adecuado, colocan en una posición vulnerable la ejecución eficiente de las inversiones.

La compra de la Agro Nitrogenados y la consiguiente rehabilitación de las plantas de urea, ácido nítrico, nitrato de amonio en Pajaritos, Veracruz (auditoría 438-DE), se estimó en un costo de 223 millones de dólares por el proyecto, se preveía la puesta en marcha de la obra para abril de 2016. No obstante, al momento de la fiscalización de dicha obra se observó que el costo se había duplicado a 443 millones de dólares, mientras que el periodo de ejecución se extendió para 2017.

En lo que se refiere a la comercialización de coque (auditoría 474-DE), PTI acordó la venta de este producto a una empresa cementera a un precio fijo. La fiscalización practicada muestra que, en el 2016, dado que el precio internacional estuvo por encima del precio pactado en más de 700 por ciento, el no haber estipulado dicho valor de referencia mundial en el contrato implicó efectos de 839 millones de pesos que se relacionan con los ingresos que PTI dejó de percibir por haber contemplado un precio fijo desligado de las condiciones del mercado internacional.

La descripción de las irregularidades y los montos observados por la Auditoría Superior son difíciles de concebir, más de 6,500 millones que dan cuenta de un modelo de decisiones ineficaz y lacerante para los intereses del Estado, los montos que se observan no pueden pasarse por alto, y menos desde la lógica de una empresa productiva, mantenerse al margen de la gravedad de estas decisiones solo tiende a la repetición de éstas. Los consejos resuelven negociaciones contrarias a los intereses de la empresa del Estado, mientras las leyes los eximen de responsabilidad al no ser servidores públicos.

En lo que corresponde a la CFE en la adquisición de energía eléctrica a productores externos (auditoría 486-DE), la ASF determinó que, de 2014 a 2016, dicho ente registró pérdidas por más de 2,646 millones de pesos. La causa de esta situación fue el incremento de los precios pactados con los productores externos.

d) Finanzas estatales y contratación de deuda pública

Los mecanismos de contratación de deuda local son relativamente sencillos, las legislaciones locales establecen vías de endeudamiento susceptibles de ser capturadas, lo que en consecuencia propicia un endeudamiento deliberado, completamente discrecional y en condiciones desfavorables para la entidad federativa. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, en los últimos quince años, se ha registrado un crecimiento en la deuda pública de las entidades federativas y municipios. La deuda pública estatal está en su mayoría garantizada con participaciones federales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporta que, para el 30 de septiembre de 2017, la deuda pública de los estados era de 508,419 millones de pesos, de los cuales 409,237 millones estaban garantizados con el pago de participaciones federales.

La contratación de deuda pública en las entidades federativas carecía de controles suficientes, en 2015 se publicó una reforma Constitucional que dio pie a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, con la cual se buscó reducir espacios de discrecionalidad en la contratación de deuda, es notable que en los últimos dos años el monto de la deuda subnacional dejó de crecer y comenzó a estabilizarse. No obstante, aún hay que establecer mayores contrapesos y mecanismos de rendición de cuentas sobre el destino de los financiamientos.

El espacio de captura en la decisión de adquirir deuda requiere de dos poderes de la Unión, el legislativo quien autoriza la contratación de la deuda y el ejecutivo que la formaliza, también implica la participación del sector bancario. Cientos de miles de millones se han contratado con la banca privada sin ningún proceso de licitación o mecanismo que permita contratar la mejor oferta de endeudamiento en el mercado financiero, los créditos a los estados carecen de controles sobre el manejo de los recursos y de su destino. Así mismo, es notable cómo la deuda estatal se concentra en bancos cuyos propietarios son cercanos a los gobernadores y a grupos de poder claramente identificables. Es de llamar la atención que los esquemas de garantía consisten en la creación de fideicomisos de administración y fuente de pago, administrados por el banco acreedor, para el pago de la deuda misma, los financiamientos se cubren con cargo a las participaciones federales, es decir con un importante componente del presupuesto de los estados proveniente de las contribuciones de todos los mexicanos.

Actualmente el pago de deuda es un componente importante del presupuesto de egresos de los gobiernos locales. En el agregado, el endeudamiento pasó de 100,700 millones de pesos en 2001 a 568,600 millones de pesos en 2016; lo que representaba en el primer año el 50.9 por ciento de las Participaciones Federales y en 2016 el 82%.

Desde la perspectiva de la ASF, el referido incremento se explica por: (1) la inexistencia de un marco regulatorio adecuado que permitiera conformar un ambiente de control apropiado bajo principios de racionalidad, eficiencia y transparencia; (2) la ascendencia de los ejecutivos estatales sobre los congresos locales, y (3) la amplia oferta de crédito por parte de las instituciones financieras privadas.

La mala regulación de la deuda afecta principalmente su destino, y debido a que ésta se garantiza con cargo a las participaciones federales también afecta el presupuesto estatal. Las reformas que se han realizado en los últimos años permiten que pueda existir una verdadera fiscalización de la deuda pública local, pues las nuevas facultades de fiscalización de la ASF establecen mecanismos de coordinación entre la entidad superior de fiscalización con las auditorías supremas locales. En ese sentido es necesario que se active el Sistema Nacional de Fiscalización para analizar el endeudamiento excesivo de varios estados de la república.

Las condiciones descritas representan una serie de riesgos que, al materializarse, afectan la gestión de los gobiernos estatales. La Auditoría advierte que es importante considerar esta situación en el tenor de la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción que forman parte del SNA. Resulta toral tener presente estas problemáticas que, sin duda, influyen en las capacidades de gestión de los estados y municipios, lo que, a su vez, se traduce en vulnerabilidades ante la comisión de irregularidades o un bajo desempeño en términos de eficacia y eficiencia.

Es necesario que las medidas que se adopten se centren en el fortalecimiento de las soberanías estatales, en el marco de la política nacional anticorrupción y en un entorno de rendición de cuentas y transparencia.

e) Fideicomisos, fondos y contratos análogos no paraestatales

Los fideicomisos por su naturaleza pueden afectar recursos públicos, podemos apreciar la complejidad de este tipo de instrumentos. Por un lado, se trata de una figura jurídica muy útil para ejecutar acciones de cualquier índole, pero tratándose de recursos públicos estos instrumentos deberían acotarse a perseguir el desarrollo productivo del país.

La recurrencia del gobierno a crear fideicomisos públicos para implementar modelos de desarrollo, o esquemas de financiamiento, se intensificó en las últimas décadas. Sin embargo, es clara la inexistencia de una ley que regule todas las vicisitudes del fideicomiso, por ejemplo: no todos cuentan con una estructura adecuada, planes y programas que permitan su uso racional, mecanismos para la toma de decisiones ajenos a intereses privados o de grupo, así sin una regulación adecuada han proliferado dichos instrumentos con una administración deficiente y sin claridad sobre sus fines, vigilancia o vías para su extinción⁴⁶.

El fideicomiso permeó de manera general en el terreno público, no obstante, su uso en la elaboración o diseño de esquemas financieros no solo compromete cientos de miles de millones de pesos del presupuesto público del ejercicio actual y de los pasados, sino que estos diseños también llegan a afectar ingresos futuros⁴⁷, ante un control inadecuado este escenario amenaza la estabilidad de las finanzas públicas en los tres órdenes de gobierno. Es así como los fideicomisos que afectan recursos públicos no son un asunto menor, la magnitud de recursos que se pueden

⁴⁶ Fideicomisos en México, el arte de desaparecer dinero público, Estudio realizado por investigadores para Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2018.

⁴⁷ Es el caso de los fideicomisos con garantía y fuente de pago

comprometer en estas figuras jurídicas podrían llevarnos a aseverar que es a través de estos instrumentos que operan tantos recursos como los que se presupuestan año con año a gasto de inversión.

La fragmentación del marco jurídico y su regulación ambigua permite que se presenten diversos escenarios regulatorios sobre la misma figura, por lo que no siempre están sujetos a las mismas reglas. Ejemplos hay varios: podemos ver cómo la banca privada es fiduciaria y fideicomisaria de cientos de fideicomisos que involucran recursos del estado, contratos que, al salirse de la esfera de lo público, no necesariamente están sujetos a la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas propia de lo que es público. En diciembre de 2017, había casi 68,047 millones de pesos en instituciones financieras privadas.

Al no existir una regulación adecuada, se abren espacios de captura en la toma de decisiones relativas a la creación de fideicomisos, las Secretarías de Estado encuentran mayores controles para constituir fideicomisos en razón de requerir la autorización de hacienda, no obstante, cientos de empresas paraestatales, debido a su autonomía presupuestal y de gestión, pueden crear fideicomisos con cargo a su presupuesto sin mayor autorización que la de su órgano de gobierno. Crear fideicomisos le permite al ejecutor del gasto comprometer los recursos de un ejercicio fiscal a un instrumento financiero, lo que evita que los montos no erogados se devuelvan a la tesorería de la federación, también burla el principio de anualidad del gasto, los fideicomisos no responden a los controles legales en materia de adquisiciones, sus decisiones se toman a través de un comité técnico, no obstante la responsabilidad de malos manejos es difusa, hay quien la atribuye a la Unidad responsable, es decir la entidad que lo constituye, otros argumentan que la responsabilidad le corresponde a la institución fiduciaria, como lo señala la Ley General de Títulos y Operaciones Bancarias y la ley también responsabiliza al Comité Técnico del fideicomiso, hay una serie de contradicciones legislativas que

versan sobre la titularidad del patrimonio y la responsabilidad de las decisiones, lo que propicia a la vez una serie de irregularidades en la fiscalización.

La vaguedad de las leyes delega a la discreción de los servidores públicos la constitución de fideicomisos y definir su naturaleza. Es notable la falta de rigor en la decisión de constituir fideicomisos públicos, por ejemplo, se afirma que los fideicomisos entidad paraestatal son para la realización de actividades prioritarias o estratégicas del estado, no obstante cientos de fideicomisos no entidad tienen fines que pueden considerarse de esa índole. De igual forma se señala que los fideicomisos que no forman parte de la administración pública paraestatal no cuentan con estructura, no obstante, existe una enorme cantidad de fideicomisos no entidad que cuentan con estructuras burocráticas.

Es cierto que mediante los fideicomisos se le puede dar mayor flexibilidad al gasto del Estado, no obstante, esto pudiera evadir disposiciones que le permitan a los gobiernos acudir a los proveedores de bienes y servicios que más le convengan a una administración en razón de precio y calidad. Por otra parte, pudiera verse como una ventaja la posibilidad de capitalizar los rendimientos sin tener que estar obligado a ejecutar el gasto dentro de un ejercicio fiscal, así incluso sumar los recursos que se presupuesten a estos objetos año con año. No obstante, estas prácticas lejos de ser convenientes al desarrollo nacional permiten mantener patrimonios fideicomitidos ociosos.

Si bien es cierto que los fideicomisos son propicios para incrementar el patrimonio fideicomitado a largo plazo, mediante asignaciones presupuestales, también es cierto que la concentración de activos no es útil para superar los rezagos sociales. Los recursos públicos deben volver a la sociedad de una u otra forma, no contenerse.

Existen fideicomisos públicos gigantescos, con muchos más recursos que cualquier secretaría de Estado, es el caso del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, reporta a través de su página de internet,⁴⁸ que en el ejercicio fiscal de 2015, año que entró en operación, los recursos recibidos por el fideicomiso fueron 399 mil millones de pesos, equivalentes al 2.2% del producto interno bruto. Sobra decir que la mayoría de estos recursos provienen de Pemex y se transfirieron a los fondos de estabilización, a los sectoriales, a la fiscalización del propio fondo, y al presupuesto federal.

La gravedad en el manejo de un fondo de esta magnitud tiene conexidad con el punto anterior relacionado con la discrecionalidad en los consejos consultivos de empresas productivas del estado; en el caso de este Fondo, existe un comité que debe sesionar al menos una vez cada trimestre y las sesiones son válidas con la presencia de al menos cuatro de sus miembros, siempre que asistan el Presidente del Comité y el Gobernador del Banco de México, así como al menos dos miembros independientes. Sus decisiones se adoptan por mayoría de votos de los miembros presentes o mayoría calificada en los casos previstos en esta Ley. En caso de empate el presidente tiene voto de calidad.

Como sucede en la mayoría de los fideicomisos no entidad paraestatal que cuentan con comité, a éste le corresponde tomar las decisiones del fideicomiso, para lo cual necesita de por lo menos el voto favorable de cinco de sus miembros, entre las decisiones que toma está definir las políticas y el riesgo de la inversión de los recursos para generar rendimientos, la ley le atribuye la responsabilidad de velar por las reservas del fondo, pero los exime de toda responsabilidad cuando actúan conforme a sus facultades, aun cuando de sus decisiones se afectara la estabilidad financiera del país. Así lo señala expresamente el artículo 25 de su Ley:

⁴⁸ www.fmped.org.mx

“Artículo 25.- Los miembros del Comité serán sujetos a responsabilidad en el ejercicio de sus funciones cuando causen un daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal, en los términos del Título Quinto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Los miembros del Comité no se considerarán responsables por daños y perjuicios, cuando se actualicen los supuestos siguientes:

- I. Actúen conforme a sus facultades;
- II. Tomen sus decisiones con base en la información disponible al momento de la decisión, y
- III. Hayan seleccionado la alternativa más adecuada, a su leal saber y entender, o los efectos patrimoniales negativos no hayan sido previsibles; en ambos casos, con base en la información disponible al momento de la decisión. En los procedimientos de responsabilidad que, en su caso, se lleven a cabo en contra de los miembros del Comité, será necesario que se acredite el dolo o mala fe con que se condujeron para poder fincar la responsabilidad de orden civil, penal o administrativa que corresponda”

Otro caso que se considera particularmente grave, consiste en la proliferación de fideicomisos de bursatilización y fuente de pago, como es el fideicomiso Evercore Protego de Puebla, el cual responde a un mecanismo que permite a las instituciones de banca que pagan la nómina empresarial, realizar directamente la retención del impuesto en lugar de enterarlo a la tesorería del estado, los bancos particulares remiten el monto del gravamen a una casa de bolsa que funge como institución fiduciaria, la cual cubre con esos recursos obligaciones de pago del gobierno

poblano, en particular proyectos de prestación de servicios o de inversión prestados por particulares.

Este esquema financiero atenta contra la estabilidad financiera de los estados, las características de los contratos favorecen la opacidad en el manejo del gasto, el derroche y los negocios a largo plazo, lo que permite a los ejecutores del gasto acordar proyectos y negocios transexenales de forma legal pero incorrecta e ilegítima.

Los recursos públicos comprometidos en fideicomisos pueden ser mucho más de los que se señalan a continuación, pues esta lista no contempla fondos estatales ni municipales, o recursos públicos en contratos privados.

Fideicomisos no entidad	772,063.2 millones
Fideicomisos Entidad Paraestatal	49,142.9 millones
Fideicomisos Poder judicial	12,847.0 millones
Fideicomisos Poder Legislativo	654.0 millones
Fideicomisos entes constitucionales autónomos	770.7 millones
Total	\$ 835,477.8 mdp ⁴⁹

Las facultades de los fideicomitentes se basan en las reglas de operación que aprueban sus propios Comités Técnicos, o inclusive lo que ellos mismos disponen, por lo que se generan espacios para una actuación discrecional.

Por medio de este tipo de instrumentos se contratan financiamientos o se emiten títulos de deuda que no son incluidos ni considerados como parte de la deuda pública federal; asimismo, con los recursos de su patrimonio se efectúan

⁴⁹ Tipo y monto disponible de los fideicomisos reportados en la Cuenta Pública de 2016

erogaciones que tampoco son clasificadas como gasto público, y sólo se incluye en la Cuenta Pública un anexo con información global de sus ingresos, egresos y disponibilidades.

En materia de rendición de cuentas también se presenta una situación de excepción y riesgo que se refleja en el hecho de que, a diferencia de los fideicomisos públicos, en el caso de estas figuras “no paraestatales”, no se contempla la existencia de órganos internos de control al no contar con una estructura orgánica propia.

El establecimiento de sistemas de control adecuados en todas las instituciones públicas debe erigirse como una prioridad del SNA. En efecto, de conformidad con los artículos 8 y 15 de la Ley General del SNA, los mecanismos de prevención contra la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción deben realizarse en coordinación con dicha instancia. En este contexto, resalta la relevancia de la cultura de control interno. De manera general, éste comprende una serie de actividades y procesos administrativos cuya meta es prevenir la materialización de riesgos que podrían comprometer el logro efectivo de los objetivos institucionales, reduciendo así la posibilidad de ocurrencia de irregularidades a partir de la oportuna identificación de los factores, tanto exógenos como endógenos, que favorecen su manifestación.

f) Corrupción corporativa

Como ya se describió anteriormente, las relaciones entre las empresas y el gobierno cuando no están reguladas completamente dan espacio a actos de corrupción, por lo que no podemos dejar a un lado el compromiso que las empresas tienen para desarrollar mecanismos internos para minimizar la corrupción interna. De acuerdo con el Primer Informe de Integridad Corporativa 500 que llevaron a cabo Mexicanos

contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, sin un compromiso de las empresas que sea equiparable con el que se le exige al gobierno, la corrupción no podrá ser disminuida.⁵⁰

Dicho informe establece que el papel del sector privado en el combate a la corrupción se da en dos ángulos: “el primero es interno, empezando por casa, comprometiéndose contra la corrupción, pero, sobre todo, actuando desde la conducta de cada una de las empresas. El segundo es hacia fuera, buscando la transformación del entorno en el que se desempeñan las empresas.”⁵¹

Asimismo, resalta la exigencia que países desarrollados tienen con las empresas para que éstas cuenten con modelos de gobernanza corporativa que contenga políticas anticorrupción con estándares y principios (adopción de códigos de conducta, compromisos de integridad, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas ante accionistas, clientes y autoridades, etcétera), este compromiso, en México es relativamente nuevo, y una de las causas es porque las nuevas leyes anticorrupción incluyen a las empresas como sujetos obligados y corresponsables de los delitos y faltas administrativas.⁵² Por tal motivo, Transparencia Mexicana y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad llevaron a cabo una evaluación de la existencia, calidad y publicidad de políticas de integridad y anticorrupción en las 500 empresas más grandes. Los principales hallazgos son:

Publicidad de los elementos de una política anticorrupción integral:

- Las empresas no valoran los efectos preventivos que tiene publicitar las políticas en la materia: 6 de cada 10 empresas cuentan con un código de ética, de conducta o de integridad disponible en línea y 4 de cada 10 tienen

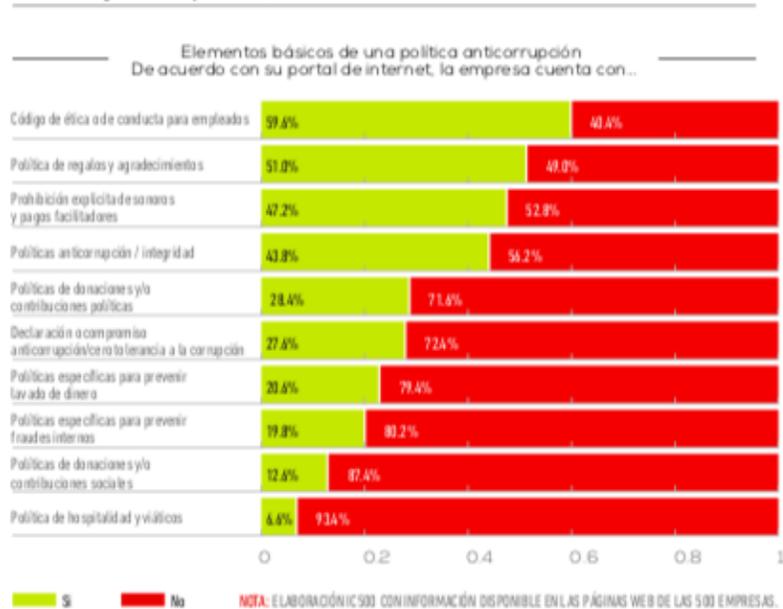
⁵⁰ Primer Informe de Integridad Corporativa 500, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, Ciudad de México, 2017, p. 7.

⁵¹ Idem.

⁵² Idem.

una política anticorrupción: las empresas no valoran los efectos preventivos que tiene publicitar las políticas en la materia (Gráfica siguiente)

Gráfica 3. Elementos básicos de una política anticorrupción integral. Porcentaje de empresas; 500.



- 3 de cada 5 empresas tienen publicado un código de ética, conducta o integridad en su página de internet, pero sólo la mitad de las 500 empresas cuenta con una política de regalos y agradecimientos, y en apenas una de cada 5 empresas se encontró una política específica para prevenir el lavado de dinero en el sitio web.
- Solamente 3 de cada 10 empresas manifiestan una “declaración y compromiso contra la corrupción o de cero tolerancia a la corrupción de manera abierta”, con lo cual se diluye el impacto de la política anticorrupción entre directivos, empleados, socios y proveedores.

Alcance y Socialización de la Política Anticorrupción

- Poco más de una tercera parte de las empresas especifican públicamente que su política anticorrupción abarca tanto a los directivos como a los empleados
- Únicamente 2 de cada 10 empresas (115 de 500 empresas) cuentan con alguna mención a la existencia de una política anticorrupción para socios comerciales, incluyendo proveedores y contratistas; ya sea por medio de una política específica (12% de las empresas) o indicando que éstos están igualmente sujetos a la política anticorrupción de la empresa (11% de las empresas).
- A 9 de cada 10 empresas no les preocupa estar preparadas para que sus empleados sepan cómo comportarse ante la comisión de un posible acto de corrupción, con lo cual tampoco preocupa a las empresas si se cometen o no dichos actos.

Sistema de Monitoreo, Denuncia y Sanciones

- 34% de las empresas cuentan con un mecanismo para monitorear el cumplimiento de la política anticorrupción o de integridad; 16% de las empresas dan a conocer sanciones claras y detalladas para quien viole el código o las políticas anticorrupción, mientras que en 35% de los casos se menciona que existen sanciones, pero no se especifica de qué tipo.

Accesibilidad de la Información

- 4 de cada 10 empresas (44%) la información está tan poco accesible que es como si no estuviera pública

4. Captura del sistema de justicia

Este apartado se centra en las causas de la captura del sistema de justicia vinculado al combate a la corrupción, en particular al desconocimiento de derechos y de las instancias garantes de los mismos por parte de un amplio sector de la ciudadanía, la falta de capacidades por parte de quienes realizan investigaciones y procesan los delitos de corrupción y la falta de independencia política de las instancias a cargo de esta labor.

a) Estado de derecho

La corrupción afecta el concepto de estado de derecho en la medida que implica una violación al principio de legalidad, es decir, el estado de derecho se ve vulnerado por la corrupción toda vez que los funcionarios públicos y particulares actúan fuera de los límites de la ley buscando satisfacer, en muchos casos, a través de medios ilegales, intereses específicos y particulares diferentes al interés común. En este sentido, se puede afirmar que “la corrupción es la antítesis del estado de derecho, pues castiga a los honestos y premia a los deshonestos, dificulta el desarrollo de la actividad privada y ataca las bases mismas de las instituciones hasta destruirlas”⁵³ menoscabando, incluso, la seguridad jurídica de los ciudadanos.

La corrupción ataca las bases de los sistemas judiciales, dificultando el acceso a la justicia. De acuerdo con Transparencia Internacional, “la corrupción judicial implica que la voz del inocente no es escuchada, mientras que los culpables son libres de actuar con impunidad.” Asimismo, establece que “la corrupción en la judicatura

⁵³ Hugo Alberto Méndez, “La pobreza: consecuencia fatal de la corrupción”, Revista Jurídica La Ley, No. 88, 05 de mayo de 2010, Argentina.

abarca cualquier influencia indebida sobre la imparcialidad de los procedimientos y dictámenes judiciales y puede extenderse al soborno de los jueces a cambio de fallos favorables o de no emitir decisión alguna. La corrupción judicial incluye el mal uso del poder y fondos judiciales, como cuando un juez contrata a familiares para ocupar puestos de personal de la corte o manipula contratos de equipamiento y construcción de juzgados. Puede además incidir en la adjudicación sesgada de casos y en otros procedimientos previos al juicio, como cuando los secretarios judiciales corruptos “pierden” expedientes y pruebas. Puede influir cualquier juicio o conciliación judicial, así como la aplicación -o no- de laudos y sentencias judiciales”.⁵⁴ Por tal motivo, Es necesario garantizar mecanismos que impidan la captura del estado de derecho y de la impartición de justicia.

El Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal que tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura de cada Entidad Federativa, específicamente en las funciones de gobierno, impartición de justicia, justicia para adolescentes y justicia alternativa, con la finalidad de que dicha información, se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas de interés nacional, establece que:

- Al cierre de 2016 se registraron 47 mil 391 servidores públicos adscritos a los órganos jurisdiccionales y 17 mil 106 servidores públicos en los órganos y/o unidades administrativas.

⁵⁴ Transparencia Internacional, “La corrupción judicial promueve la impunidad y menoscaba el estado de derecho, revela un nuevo informe de transparency international”, mayo, 2007 (DE. https://www.transparency.org/news/pressrelease/20070523_la_corrupcion_judicial_promueve_la_impunidad_y_menoscaba_el_estado)

- Del total de personal adscrito a los órganos jurisdiccionales de los Poderes Judiciales estatales al cierre de 2016, 52.2% tiene estudios de licenciatura; 22.8% preparatoria; 7% carrera técnica o comercial; 5% maestría; 3.9% secundaria; 0.8% preescolar o primaria; y 0.4% doctorado.
- Del total de personal adscrito a los órganos y/o unidades administrativas de los Poderes judiciales estatales al cierre de 2016, 46.4% tiene estudios de licenciatura; 22.6% de preparatoria; 9.4% carrera técnica o comercial; 7% secundaria; 4.8% maestría; 3.1% preescolar o primaria; y 0.7% doctorado.
- Al cierre de 2016 se reportaron 4 mil 666 jueces y magistrados en los órganos jurisdiccionales de los Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas; el 62% cuenta con estudios de licenciatura; 29% con maestría; 5.8% con doctorado.
- Al cierre de 2016, los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas atendieron 80 millones 166 mil 627 trámites y servicios:

a. Notificaciones judiciales	48.8%
b. Registro, consulta, acreditación y/o expedición de documentos	27.4%
c. Trámites en materia de transparencia	27.4%
d. Suscripción, venta y/o consulta al boletín electrónico	8.1%
e. Oficialía de partes	4.3%

Los datos anteriormente escritos, denotan la importancia de fortalecer los perfiles de los funcionarios y jueces que se desempeñan en los órganos de justicia, ya que

“la omisión de nominar funcionarios judiciales con base en el mérito puede dar lugar a la selección de una judicatura flexible y susceptible a la corrupción”.⁵⁵

Índice de impunidad (cadena de impunidad en cuanto a desconocimiento de derechos)

Los foros de consulta realizados en la elaboración del Informe de Justicia Cotidiana confirmaron que enfrentamos grandes problemas en la materia, entre ellos:⁵⁶

- Los procesos [de justicia] son largos, costosos, poco flexibles o adaptables a las circunstancias;
- Existen numerosos obstáculos tanto para el acceso a la justicia como para que el resultado contribuya a solucionar efectivamente los problemas de los ciudadanos;
- La justicia se percibe como lejana, resulta mayormente incomprensible para los ciudadanos y tiende a incrementar la desigualdad social;
- Se tiende a privilegiar la forma procesal sobre la resolución del conflicto; y
- Las personas que enfrentan un conflicto con mucha frecuencia no saben a dónde acudir y cómo obtener servicios de asistencia jurídica de calidad y bajo costo.

⁵⁵ Transparencia Internacional, “La corrupción judicial promueve la impunidad y menoscaba el estado de derecho, revela un nuevo informe de transparency international”, *Op. cit.*

⁵⁶ CIDE, *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*. México: 2015

Debido a la complejidad y heterogeneidad de estos problemas, las soluciones propuestas para su atención abarcan un amplio abanico que puede agruparse en 7 categorías:⁵⁷

1. Asimetrías de información: las asimetrías de información que afectan a los ciudadanos cuando enfrentan un conflicto;
2. Agentes: la mala calidad de los conocimientos y condiciones de intervención de los agentes (abogados, jueces, defensores, ministerios públicos, etc.);
3. Procedimientos: el diseño de los procedimientos que suelen privilegiar la forma sobre el fondo y que tratan igual conflictos de naturaleza muy diversa;
4. Capacidades: la falta de capacidades institucionales y recursos de los sistemas de justicia de las entidades federativas;
5. Diseño: un diseño institucional que resiste la renovación y adaptación (en particular en materia de justicia laboral);
6. Mejora regulatoria: la mala calidad de las leyes, reglamentos y normas administrativas en todo el país; y
7. Grupos vulnerables: considera algunas medidas particulares para ciertos grupos especialmente vulnerables que les permitan mejorar o ampliar su acceso a la justicia.

⁵⁷ Ibid

Dependencia o entidad encargada de coordinar los temas de justicia al interior de la Administración Pública Federal y en las entidades federativas

Uno de los problemas transversales identificados durante la consulta fue la falta de una entidad federal responsable de coordinar la acción del gobierno federal en materia de política jurídica y como parte de ella el acceso a la justicia. La ausencia de esta entidad resulta en la falta de un diseño, implementación, seguimiento, comunicación y evaluación unificado de la política pública de justicia en nuestro país, lo que se traduce en desigualdades tangibles en el acceso y la calidad de esta materia.

Por ello, se recomienda considerar la creación de una instancia (puede ser una dependencia o entidad ya existente o una nueva) que sea responsable de institucionalizar formulación de una política nacional de justicia, la coordinación entre los diversos poderes judiciales, la coordinación del Poder Ejecutivo Federal con los poderes judiciales, las acciones en materia de acceso a la justicia de las dependencias y entidades federales, las funciones de defensoría de oficio y más ampliamente de garantizar la efectividad del acceso a la justicia en el marco de la competencia del Poder Ejecutivo Federal. El mismo modelo deberá ser aplicable a las entidades federativas. Debido a los alcances que puede tener este mecanismo, se recomienda que se discuta en el seno de la instancia de diálogo previo a su implementación.

Ahora bien, aunado al diagnóstico del Informe de Justicia Cotidiana, el pasado 31 de enero, el World Justice Project (WJP) presentó el Índice de Estado de Derecho 2017-2018. Este Índice es la principal fuente de datos originales sobre el Estado de Derecho en el mundo.

- El Índice se basa en más de 110,000 encuestas en hogares y 3,000 encuestas a expertos, y mide la percepción y la experiencia de la población general con el Estado de Derecho en situaciones prácticas y cotidianas.

- El Índice evalúa el desempeño de los países utilizando 44 indicadores organizados en ocho factores:
 1. Límites al Poder Gubernamental,
 2. Ausencia de Corrupción,
 3. Gobierno Abierto,
 4. Derechos Fundamentales,
 5. Orden y Seguridad,
 6. Cumplimiento Regulatorio,
 7. Justicia Civil, y
 8. Justicia Penal.

Las puntuaciones se pueden comparar a nivel global, regional, y por nivel de ingreso.

Desde la publicación del último Índice de Estado de Derecho en octubre de 2016, la mayoría de los países en el mundo vio un deterioro en las puntuaciones de temas de derechos humanos, límites al poder gubernamental, justicia civil, y justicia penal.

La puntuación del Índice va de 0 a 1, en donde 0 significa menor adherencia a un estado de derecho, mientras que 1 significa mayor adherencia a un estado de derecho. México tiene una puntuación general de 0.45.

- Ello lo coloca en la posición 25 de los 30 países en la región (América Latina y el Caribe / Ver Tabla 1);
- Se ubica en la posición 34 de 36 países según su ingreso (medio alto);



- A nivel mundial, alcanza la posición 92 de 113 países evaluados (cuatro posiciones menos que en la evaluación de 2016).

No obstante, llama la atención que al desagregar el Índice en factores (Ver Tabla 2):

- México ocupa el lugar 105/113 en justicia penal.
- Ocupa el lugar 102/113 en ausencia de corrupción.
- Ocupa el lugar 100/113 en justicia civil.

Tabla 5. Puntuaciones por Región - América Latina y el Caribe

Country/Jurisdiction	Regional Rank	Overall Score*	Global Rank	Change in Global Rank	Change in Overall Score*
Uruguay	1/30	0.71	22/113	▼ 2	-0.01
Costa Rica	2/30	0.68	24/113	▲ 1	0.00
Chile	3/30	0.67	27/113	▼ 1	-0.02
St. Kitts & Nevis	4/30	0.66	28/113	▲ 2	0.00
Barbados	5/30	0.65	30/113	▼ 2	-0.02
St. Lucia	6/30	0.63	33/113	▲ 3	-0.01
Antigua & Barbuda	7/30	0.63	34/113	▼ 5	-0.04
Grenada	8/30	0.61	36/113	▼ 5	-0.05
St. Vincent & the Grenadines	9/30	0.61	37/113	-	0.00
Bahamas	10/30	0.60	40/113	▼ 2	-0.01
Dominica	11/30	0.60	41/113	▼ 1	-0.01
Argentina	12/30	0.58	46/113	▲ 5	0.03
Jamaica	13/30	0.58	47/113	-	0.00
Trinidad & Tobago	14/30	0.56	48/113	-	-0.01
Brazil	15/30	0.54	52/113	-	-0.02
Peru	16/30	0.52	60/113	▲ 5	0.01
Panama	17/30	0.52	61/113	▲ 1	0.00
Suriname	18/30	0.51	69/113	▼10	-0.02
Colombia	19/30	0.50	72/113	▼ 1	0.00
Guyana	20/30	0.50	73/113	▲ 3	0.01
El Salvador	21/30	0.48	79/113	▼ 4	-0.01
Belize	22/30	0.47	81/113	▲ 1	0.00
Ecuador	23/30	0.47	85/113	▲ 6	0.02
Dominican Republic	24/30	0.47	90/113	▼ 5	0.00
Mexico	25/30	0.45	92/113	▼ 4	0.00
Guatemala	26/30	0.44	96/113	▲ 1	0.00
Nicaragua	27/30	0.43	99/113	▲ 2	0.01
Honduras	28/30	0.40	103/113	▼ 1	-0.02
Bolivia	29/30	0.38	106/113	▼ 2	-0.02
Venezuela	30/30	0.29	113/113	-	0.01

Tabla 6. Puntuaciones por país. México

Puntuación general	Rango regional	Rango de ingresos	Posición Mundial			
0.45	25/30	34/36	92/113			
Cambio de puntaje	Cambio de rango					
0.00	-4 ▼					
		Factor de tendencia	Puntuación del factor	Rango regional	Rango de ingresos	Posición Mundial
	Restricciones a los poderes del gobierno	—	0.46	24/30	24/36	83/113
	Ausencia de Corrupción	—	0.31	28/30	35/36	102/113
	Gobierno abierto	—	0.61	7/30	8/36	36/113
	Derechos fundamentales	—	0.52	24/30	24/36	72/113
	Orden y seguridad	—	0.59	26/30	33/36	99/113
	Cumplimiento Normativo	—	0.44	24/30	32/36	87/113
	Justicia civil	—	0.40	26/30	35/36	100/113
	Justicia penal	—	0.30	26/30	35/36	105/113

▲ Tendencia ▼ Tendencia hacia abajo ■ Bajo □ Medio □ Alto

Fuente: <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MEX>

Tabla 7. Puntuación por indicador. México

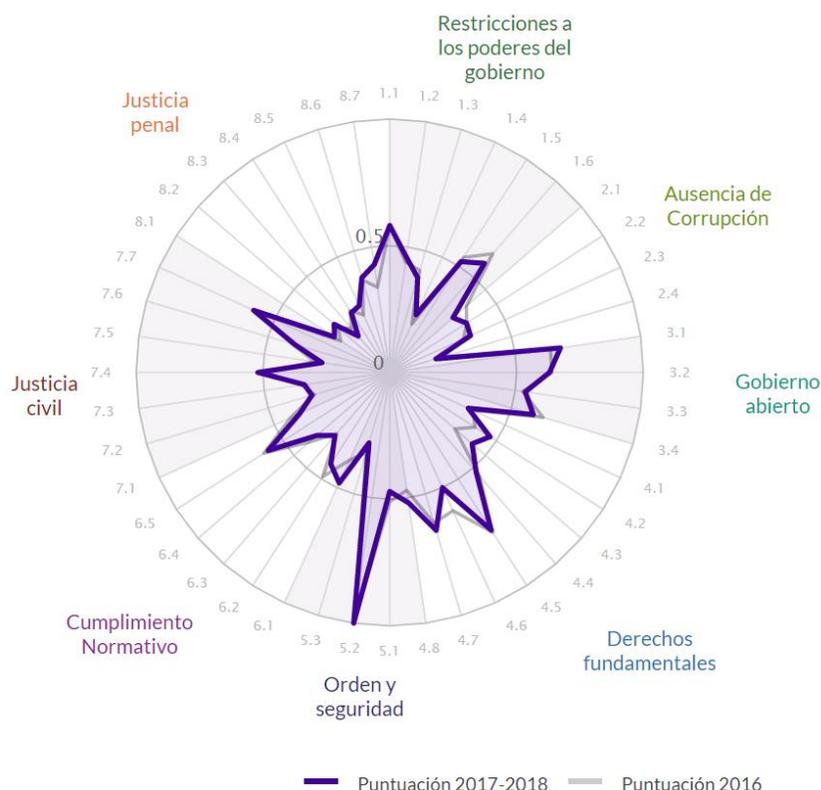
Restricciones a los poderes del gobierno		
1.1	Límites por legislatura	0.58
1.2	Límites por el poder judicial	0.46
1.3	Auditoría independiente	0.39
1.4	Sanciones por mala conducta oficial	0.25
1.5	Cheques no gubernamentales	0.52
1.6	Transición legal del poder	0.57
Ausencia de Corrupción		
2.1	En la rama ejecutiva	0.33
2.2	En el poder judicial	0.36
2.3	En la policía / militar	0.35
2.4	En la legislatura	0.19
Gobierno abierto		
3.1	Divulgación de las leyes y datos del gobierno	0.68
3.2	Derecho de información	0.63
3.3	Participación cívica	0.54
3.4	Mecanismos de queja	0.59
Derechos fundamentales		
4.1	No discriminación	0.34
4.2	Derecho a la vida y seguridad	0.47
4.3	Debido proceso legal	0.43
4.4	Libertad de expresión	0.52
4.5	Libertad de religión	0.74
4.6	Derecho a la privacidad	0.50
4.7	Libertad de asociación	0.65
4.8	Derechos laborales	0.52
Orden y seguridad		
5.1	Ausencia de crimen	0.47
5.2	Ausencia de conflicto civil	1.00
5.3	Ausencia de reparación violenta	0.29
Cumplimiento Normativo		
6.1	Eficaz cumplimiento regulatorio	0.48
6.2	Sin influencia indebida	0.43
6.3	Sin retrasos irrazonables	0.33

6.4	Respeto por el debido proceso	0.38
6.5	Sin expropiación sin compensación adecuada	0.57
Justicia civil		
7.1	Accesibilidad y asequibilidad	0.39
7.2	No discriminación	0.32
7.3	Sin corrupción	0.34
7.4	Sin influencia gubernamental indebida	0.52
7.5	Sin retrasos irrazonables	0.27
7.6	Aplicación efectiva	0.39
7.7	ADR ¹ imparciales y efectivos	0.59
Justicia penal		
8.1	Investigaciones efectivas	0.26
8.2	Adjudicación oportuna y efectiva	0.29
8.3	Sistema correccional efectivo	0.19
8.4	No discriminación	0.28
8.5	Sin corrupción	0.29
8.6	Sin influencia gubernamental indebida	0.39
8.7	Debido proceso legal	0.43

Nota: 1: Mecanismos alternativos de solución de controversias

(Alternative dispute resolution mechanisms)

Gráfica 2. Puntajes por Indicador. México



Fuente: <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MEX>

El análisis de la Tabla 3 y Cuadro 3 ilustra que de las 44 variables consideradas en los ocho factores del Índice de Estado de Derecho únicamente 15 tienen una calificación aprobatoria (mayor a 0.50). La calificación más alta la tiene la variable “Ausencia de conflicto civil” (1.0), dentro del factor “Orden y seguridad”, mientras que la calificación más baja la tiene la variable “Sistema correccional efectivo” (0.19), dentro del factor “Justicia Penal”.

Un factor adicional que vale la pena considerar es la impunidad como expresión de la corrupción. De acuerdo con la Universidad de las Américas, Puebla (UDLAP), el índice de impunidad de México aumentó tanto en el ámbito global como en el ámbito

de los estados de la República. Por un lado, los resultados del Índice Global de Impunidad 2017 señalan que México ocupa el cuarto lugar en la materia con 69.21 puntos (Croacia es el país con el menor índice con 36.01 puntos y Filipinas el peor con 75.6). Asimismo, México encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad. Por otro lado, el promedio nacional del Índice de Impunidad en México, 2018 (IGI-MEX 2018), tomando en cuenta a las 32 entidades, aumentó a 69.84 puntos en comparación con la última medición de 2016 que fue de 67.42⁵⁸

Los resultados del IGI-MEX 2018 reflejan que ocho entidades aumentaron en cinco puntos o más su índice de impunidad, a saber: Aguascalientes (+7.48 puntos), Tlaxcala (+7.37 puntos), Nayarit (+6.65 puntos), Puebla (+6.4 puntos), Chiapas (+5.68 puntos), Guanajuato (+5.66 puntos), Tamaulipas (+5.49 puntos) y Coahuila (+4.95 puntos). Por el contrario, únicamente dos estados redujeron en más de dos puntos su índice de impunidad: Morelos (-5.84 puntos) y Campeche (-2.16 puntos).⁵⁹

Los diez estados con mayor índice de impunidad son: 1) Estado de México (80.06), 2) Tamaulipas (78.88), 3) Baja California (78.08), 4) Coahuila (77.88), 5) Quintana Roo (77.33), 6) Guerrero (76.08), 7) Aguascalientes (75.85), 8) Veracruz (75.62), 9) Puebla (75.59) y 10) Oaxaca (75.12).⁶⁰

Al respecto, cabe señalar algunas particularidades del Estado de México que permiten dilucidar el panorama nacional. En esta entidad se registra el mayor número de carpetas de investigación en todo el país (202,205). De dichas carpetas, únicamente 0.59% acaba en sentencia, lo que refleja una debilidad en la integración

⁵⁸ Índice Global de Impunidad, México, 2018. Universidad de las Américas Puebla. Disponible en: <http://www.udlap.mx/igimex/resumenejecutivo.aspx>

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Ibid

de las carpetas por parte de los ministerios públicos. Asimismo, sólo 8.33% de las carpetas de investigación (16,863) se convierten en causas penales abiertas, lo que significa que más de 185 mil procesos concluyen sin que se consigne la carpeta de investigación. Aunado a ello, en la entidad se observan problemas estructurales en las agencias y ministerios públicos: carece de suficientes jueces y magistrados y es la segunda entidad con la mayor cantidad de delitos no denunciados (cifra negra) en el país.⁶¹

En cuanto a los sistemas de justicia a nivel nacional, cabe señalar que México tiene cuatro veces menos jueces y magistrados que el resto del mundo (3.9 vs 16 por cada 100 mil habitantes). El país se encuentra en esta situación por el déficit de estas instituciones tanto en los estados como en el ámbito federal.⁶²

En materia de castigo al homicidio, el IG-MEX 2018 apunta que “el porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas bajó de 27.5% a 17.09%. La disminución de casi diez puntos porcentuales de este indicador es resultado de los problemas estructurales de las instituciones de seguridad y justicia a nivel estatal, las entidades no tienen agencias de investigación profesionales, independientes y con capacidades suficientes para atender el delito de homicidio.”⁶³

En términos generales, el IGI-MEX 2018 concluye que, en materia de impunidad:⁶⁴

- Hay un aumento en el número de delitos no denunciados (cifra negra).
- La tasa de violencia a nivel nacional se mantiene a niveles muy altos.

⁶¹ Ibid

⁶² Ibid

⁶³ Ibid

⁶⁴ Ibid

- Se observa un deterioro en la infraestructura y capacidad humana de los ministerios públicos estatales (número de agencias, personal de los ministerios públicos, tasa de agentes para la atención de delitos).
- Existe un déficit de policías estatales profesionales de un 50.86%.
- El sistema de justicia está saturado (número de causas penales en primera instancia entre número de jueces).
- Hay una reducción entre la proporción del personal penitenciario y el número de reclusos (sobrecarga laboral).

El IGI-MEX 2018 también señala que hay, aunque de forma marginal, algunas mejoras:⁶⁵

- Entre 2016 y 2018, el porcentaje de reclusos en primera instancia disminuyó de 35.7% a 27.71%.
- El porcentaje nacional de sentencias condenatorias aumentó nueve puntos porcentuales al pasar de 74.89% (2015) a 83% (2017).
- Se observa un aumento de 1.73 a 2.85 peritos del ministerio público estatales por cada mil delitos registrados.
- Hay un aumento marginal del número de magistrados y jueces estatales por cada cien mil habitantes de 3.5 a 3.59

⁶⁵ Ibid

b) Procuración de justicia ineficiente

Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe General 2017. CIDE, 2017.

La Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, que se desarrolló entre mayo y agosto de 2017 en todo el país, es la materialización de la convocatoria lanzada por diversas instituciones académicas y públicas con el objetivo de realizar un diálogo nacional, público e incluyente que permitiera recibir, sistematizar y analizar propuestas y planteamientos para mejorar la calidad de la procuración de justicia en México. En dichos espacios participaron por igual instituciones académicas, tribunales, procuradurías, fiscalías, defensorías, comisiones de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, colegios de abogados, estudiantes y profesionistas.⁶⁶

La Consulta confirmó la existencia de un fenómeno ampliamente conocido: los sistemas de seguridad pública y procuración de justicia enfrentan una grave crisis. La confianza ciudadana hacia las instituciones que operan estos sistemas es bajísima. La falta de autonomía en la labor de investigación y persecución de delitos, la ausencia de una auténtica profesionalización, diseños deficientes, la corrupción, la ausencia de imparcialidad, las violaciones de derechos humanos y las enormes deficiencias en la gestión al interior de las procuradurías son claramente los principales factores que alimentan a la desconfianza. La Consulta también refleja importantes problemas en la conducción de las instituciones para la transición plena hacia el modelo acusatorio. De igual manera, se perciben problemas en la organización de las instituciones y en los métodos de trabajo que emplean.⁶⁷

⁶⁶ CIDE, Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe General 2017. México, 2017. Disponible en:

<http://construyamosjusticia.mx/wp/assets/uploads/2018/01/InformeGeneral2017.pdf>

⁶⁷ Ibid

También destacan las dificultades que enfrentan estas instituciones para reclutar y retener a su personal dada la ausencia de mecanismos que aseguren un servicio profesional de carrera efectivo. Para complicar más el panorama, se perciben importantes dificultades para identificar a los órganos encargados de la definición y conducción de políticas orientadas a enfrentar los fenómenos delictivos en el país. Las indefiniciones del modelo federal de distribución de competencias contribuyen a la generación de incertidumbre y diluyen responsabilidades.⁶⁸

De esta manera, cualquier ejercicio que pretenda reformar la operación de la procuración de justicia en el país debe necesariamente tomar en cuenta la complejidad del cambio, y la necesidad de lograr una auténtica y eficaz investigación y persecución de los delitos. Se trata de un proyecto cuya ejecución tomará años, que requiere de múltiples liderazgos y recursos suficientes, que debe explicitar sus objetivos, que está obligado a delinear su ruta de acción y fijar con claridad la forma en la que se evaluarán y rendirán cuenta de sus resultados.⁶⁹

Para ello se necesita la articulación de un acuerdo nacional por la seguridad pública y la justicia penal que involucre a todos los operadores del sistema en todos los ámbitos y niveles de gobierno. Desde luego que también se requiere una importante participación de la sociedad civil en este proceso. Los resultados de la Consulta Nacional contienen elementos indispensables para la articulación de cualquier proyecto que pretenda incidir sobre la procuración de justicia en el país.

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ Ibid

El proceso de transición a una Fiscalía Autónoma

Uno de los retos más importantes del modelo de procuración de justicia es abordar cómo se dará el proceso de transformación institucional de una Procuraduría dependiente del Poder Ejecutivo a una Fiscalía General de la Nación con plena autonomía, tal y como quedó establecido en la reforma constitucional político-electoral de mayo de 2014.. En este sentido, es fundamental que el modelo contemple un Plan de Transición que cubra todos los aspectos necesarios para asegurar una transición segura, continua y eficaz, evitando que se genere percepción de impunidad en el proceso.⁷⁰

El Plan de Transición del Modelo de Procuración debe definir los elementos, métodos y pasos para la implementación, identificar estrategias y establecer plazos para tareas específicas, así como los deberes y responsabilidades para el personal clave en la transición.

La fase inicial dentro del Plan se extiende más allá de la fecha de inicio de operación de la Fiscalía; es decir, implica una planificación exhaustiva de la transición de todos los recursos y actividades de la Procuraduría. En particular, son cuatro los aspectos prioritarios que deben encontrarse bien regulados y definidos: (1) el servicio profesional de carrera, (2) la liquidación de casos en curso o rezagados, (3) contar con un modelo de gestión del cambio y (4) establecer un mecanismo para asegurar los recursos financieros necesarios para la transición (considerar la creación de un fideicomiso específico).⁷¹

⁷⁰ Ibid

⁷¹ Ibid

Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y plan de trabajo. PGR (febrero, 2017)

El diagnóstico sobre las condiciones que guarda la operación del Sistema de Justicia Procesal Penal Adversarial en la Procuraduría General de la República arroja fundamentalmente dos hallazgos preliminares:⁷²

La arquitectura institucional de la Procuraduría General de la República no es la idónea para soportar cabalmente los procesos que exige el Sistema de Justicia Penal Adversarial, como lo mandatan, en esencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales. Tampoco para evitar que las prácticas deficientes que se desarrollaban en el sistema inquisitivo mixto se hereden.

Por lo tanto, resulta indispensable diseñar una arquitectura institucional (normas internas, procesos, organización, capital humano, información y tecnologías integradas para la consecución de objetivos) para atender los principios que sostienen el modelo constitucional de justicia penal, a través de las mejores prácticas y estándares internacionales; así como establecer un plan de acción que permita a la institución administrar la gestión del cambio.

⁷² PGR, *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y plan de trabajo*. Febrero, 2017. Consultado en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORMEPGR.pdf>

Presupuestos para el diseño de un nuevo modelo de procuración de justicia en México

Algunos de los elementos que deben tenerse en cuenta para cimentar el nuevo modelo de procuración de justicia son: la autonomía técnica y operativa, los servicios periciales, las estrategias de capacitación y especialización del personal sustantivo, el servicio profesional de carrera y la homologación de las estructuras institucionales. Aunado a ello, el cambio del modelo debe atender dos fundamentos: los aspectos constitucionales y legislativos y un diagnóstico institucional.⁷³

Respecto a las cuestiones normativas, se requiere “homologar procedimientos, criterios y estructuras institucionales en las 33 procuradurías y fiscalías de la República mexicana. Solo así será posible integrar los elementos mínimos que den sustento a los principios dimanantes del debido proceso, tanto como a los objetivos que persigue el nuevo proceso penal mexicano.”⁷⁴

En cuanto al diagnóstico institucional, se advierten deficiencias que son atribuibles, “entre otros factores, al poco esfuerzo destinado a la capacitación y especialización de los agentes ministeriales, policiales y periciales, así como a las condiciones laborales poco competitivas que no reflejan la responsabilidad que recae en su función y a un complicado y volátil servicio de carrera que, lejos de incentivar el trabajo de los funcionarios, los condiciona, muchas veces, a realizar sus labores alejándose del mandato constitucional.”

En este sentido, el rediseño del modelo actual de procuración de justicia debe reconocer que:⁷⁵

⁷³ Ibid

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ Ibid

- Existe poca confianza ciudadana en las instancias encargadas de la procuración de justicia en México;
- No existe aún una verdadera independencia técnica y operativa de los agentes del Ministerio Público de las procuradurías y fiscalías del país;
- Las estructuras institucionales son muy heterogéneas y, por ello, disfuncionales y poco comunicativas;
- Se requiere de un servicio de carrera que permita el desempeño eficaz y eficiente de sus integrantes y que incentive la permanencia y los ascensos;

Se necesita articular un programa integral (y transversal) de formación, capacitación y profesionalización de los servidores públicos, homologable a nivel nacional;

1. Es indispensable uniformar la normatividad institucional interna de las procuradurías y fiscalías de todo el país, para consolidar el sistema procesal penal acusatorio, y
2. Es necesario el diseño e implementación de un modelo unificado de tecnologías de la información que coadyuve en la interoperatividad de los actores del nuevo sistema de justicia penal.

De acuerdo con el “Diagnóstico y plan de trabajo de la PGR”, elaborado en 2017, entre los elementos mínimos para el diseño del nuevo modelo de procuración de justicia se encuentran:⁷⁶

⁷⁶ Ibid

1. La existencia de un Ministerio Público autónomo organizado bajo el esquema de un organismo constitucional autónomo. En este sentido, es importante profesionalizar a sus funcionarios y generar controles internos y externos a su imparcialidad, lo cual pasa por el diseño de un verdadero servicio de carrera ministerial, policial y pericial.
2. Se requiere la articulación de esfuerzos institucionales no solo en el rubro de la capacitación, sino en el ámbito de la creación de una base normativa interna de las instituciones encargadas de la procuración de justicia en todo el país, que aliente y facilite su aplicación.
3. Con el objetivo de garantizar la independencia técnica y de gestión de los servicios periciales, debe privilegiarse que la actividad de los expertos tenga como único límite la metodología y la ciencia o el arte que rijan su especialidad. Los peritos no deben estar sujetos a ninguna instrucción, indicación o mandato que determine el sentido de los dictámenes que emiten.
4. En cuanto a la conducción y mecanismos para la investigación del delito, se considera que deben sentarse las bases para que el Ministerio Público se avoque a una verdadera construcción jurídica de los casos que ameritan la intervención jurisdiccional y, en consecuencia, logre identificar aquellos otros que pueden ser resueltos de manera distinta.
5. Las 33 procuradurías y fiscalías del país deben contar con un servicio profesional de carrera que abarque todas las categorías naturalmente sujetas a este régimen.

Las bases del servicio profesional de carrera deben hacer énfasis en el régimen de garantías que ampare al servidor público para fines de ingreso, desarrollo, permanencia, supervisión, separación y otros inherentes a la carrera profesional.

1. En el rubro de la formación, capacitación y especialización del personal sustantivo, se requiere unificar la estrategia de capacitación y de sus canales de operación, para controlar y mejorar los esfuerzos de formación profesional.
2. En materia de combate a la delincuencia organizada, deben visualizarse estrategias de intervención penal que permitan articular los esfuerzos y evitar -o cuando menos reducir, en la medida de lo posible-, las repercusiones que en el ámbito del debido proceso pueden producir las referidas reglas de excepción.
3. Los beneficios y las bondades del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal, deben ponerse en conocimiento de la ciudadanía a través de un modelo de comunicación social efectiva. Resulta fundamental que la ciudadanía lo acepte y confíe en las nuevas formas y procesos a través de los cuales pueden hacerse realidad los fines del sistema penal.
4. Como acciones inmediatas, se requiere implementar mejoras laborales de corto plazo.

El Diagnóstico y plan de trabajo de la PGR concluye que “es indispensable articular los esfuerzos institucionales y generar cohesión entre las diferentes áreas que las integran. La homologación de los procedimientos, de los criterios y de la normatividad interna en las 33 procuradurías y fiscalías del país no admite mayores dilaciones. El nuevo modelo de procuración de justicia debe quedar plasmado no

solo en el Código Nacional de Procedimientos Penales, sino en la nueva normativa orgánica de la institución e, igualmente, en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, en la Ley Nacional de Ejecución Penal y en la Ley Nacional de justicia penal para adolescentes. Los elementos mínimos de este nuevo diseño deben incorporarse cuanto antes en tales cuerpos normativos de alcance nacional. No hace falta esperar, por tanto, a que puedan ser considerados en las leyes orgánicas que se debaten en los dos niveles de gobierno. Si solo hay una forma de investigar, procesar y sancionar los delitos a nivel nacional, debe haber también una sola estructura institucional y de operación jurídica.”⁷⁷

c) Independencia judicial limitada: falta de autonomía

En materia de gobierno judicial, el Informe de Justicia Cotidiana ofrece la siguiente “Propuesta de Agenda”:⁷⁸

Los tribunales son las principales instancias responsables de garantizar el acceso a la justicia. Muchas de las aportaciones recibidas con motivo de los foros mostraron que existe una clara relación entre el acceso a la justicia y el gobierno y la administración de los tribunales. Por ello este apartado desarrolla algunas de las principales preocupaciones en la materia.

Al gobierno judicial le corresponde generar todas las condiciones necesarias para que el sistema de impartición de justicia funcione con calidad. Por calidad debe entenderse que los tribunales sean accesibles, que los servicios que se presten respeten la dignidad de las personas, que la justicia sea eficiente y que los procesos

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ CIDE, *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, Op. Cit.

generen soluciones que efectivamente resuelvan los conflictos por los cuales se iniciaron.

Los responsables de la conducción de los órganos que imparten justicia tienen la obligación de asegurar una justicia accesible, eficiente, eficaz y responsiva a las condiciones y necesidades de las personas que requieren su intervención. Para lograr estos objetivos es necesario que el gobierno judicial garantice las siguientes cuestiones:

- Poderes judiciales independientes con jueces autónomos y capaces;
- Condiciones materiales para proporcionar el servicio de impartición de justicia; y
- Mecanismos de supervisión y control de la labor jurisdiccional.

Desde mediados de los años noventa México inició una profunda transformación de las áreas encargadas del gobierno y conducción de los órganos de impartición de justicia. La creación de consejos de la judicatura e instituciones análogas constituye la muestra más clara de estos cambios. Sin embargo, a 20 años de aquellas reformas es necesario reconocer que los poderes judiciales enfrentan importantes deficiencias en las áreas encargadas de su gobierno y conducción. La aparición de una nueva burocracia judicial ha incrementado los costos del financiamiento de la justicia y, en general, no ha tenido un impacto favorable sobre la calidad de la impartición de justicia. Existen importantes rezagos en temas como el de la rendición de cuentas, la supervisión y la planeación judicial. Con frecuencia se observan complicaciones en la ejecución de proyectos de reforma y falta de continuidad en la implementación de cambios y mejoras.

Si bien el gobierno judicial es una responsabilidad de cada uno de los poderes judiciales, la atención a sus problemas es una responsabilidad compartida de todos los poderes que debe ser parte de la reflexión global para mejorar el acceso a la justicia en el país.

Los retos más relevantes en el área de gobierno judicial incluyen los siguientes temas:

1. *Establecer mecanismos diseñados para revisar la calidad del servicio de impartición de justicia*

En este aspecto se debe asegurar que los usuarios del sistema reciban un trato respetuoso y que sus asuntos se procesen en forma oportuna y produzcan sentencias que efectivamente resuelvan los conflictos que originaron los juicios. Para ello, es necesario crear herramientas cualitativas y cuantitativas que permitan medir el desempeño de las unidades jurisdiccionales.

2. *Dotar a las unidades jurisdiccionales con herramientas que permitan mejorar su gestión*

La organización del trabajo en las unidades jurisdiccionales presenta una multitud de redundancias y formalismos que obstaculizan la tramitación de los procesos. Adicionalmente, los jueces son responsables de diversas funciones adicionales a la labor de impartición de justicia. Los cambios deben modificar la organización del trabajo judicial, generar estándares para la tramitación de los procesos, introducir sistemas que permitan monitorear el desarrollo de los procesos y abatir el rezago. También se debe considerar la posibilidad de introducir auxiliares administrativos que asistan a los juzgadores.

3. *Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas*

La generación y difusión de información sobre el funcionamiento y administración de los órganos que imparten justicia son escasas y de baja calidad. Los órganos de impartición de justicia deben mejorar sus sistemas de recopilación de información estadística y colocarlos en plataformas que permitan su manejo y consulta. También se debe garantizar la publicación oportuna de información sobre el desempeño y la conducta de los funcionarios jurisdiccionales, así como de la administración y el funcionamiento de toda la organización.

4. *Fortalecer los mecanismos de supervisión y disciplina judicial*

La supervisión del trabajo judicial suele caracterizarse por la improvisación y la ausencia de mecanismos efectivos de evaluación. Los criterios para la imposición de sanciones se enfocan principalmente en faltas menores y que resultan poco efectivas para sancionar conductas más graves. Se requiere revisar el diseño de los mecanismos empleados para supervisar el trabajo judicial y asegurar que los procedimientos sancionatorios se ocupen de corregir irregularidades relevantes que afectan la función jurisdiccional al mismo tiempo que se apliquen con respeto al debido proceso. Ello ayudará a reducir la incidencia de amparos en la materia.

5. *Garantizar que las resoluciones de los órganos de impartición de justicia se cumplan*

La tutela judicial efectiva se cumple cuando las sentencias que dictan los órganos de impartición de justicia se cumplen. Sin embargo, es muy frecuente encontrar que las sentencias no se cumplen o demoran mucho los trámites para su ejecución. Los órganos de impartición de justicia deben adoptar estrategias que aseguren el cumplimiento de todas sus resoluciones,

que necesariamente transitan por espacios de comunicación y colaboración con las áreas de seguridad del Poder Ejecutivo.

6. Asegurar un financiamiento estable para los órganos de impartición de justicia

Los poderes judiciales se enfrentan permanentemente a la incertidumbre que se genera con motivo de la aprobación de sus presupuestos. Los criterios para la asignación de recursos son variables. Se deben introducir reformas que permitan garantizar la llegada estable de recursos a los poderes judiciales. Además, se pueden ponderar alternativas como la creación de fondos orientados al fortalecimiento de las capacidades de los poderes judiciales de las entidades federativas ligados a sistemas de indicadores que aseguren un uso eficaz de los recursos.

7. Profesionalizar y capacitar a los jueces y al personal jurisdiccional

Un aspecto estrechamente relacionado con la profesionalización de los jueces es la capacitación. Las iniciativas de capacitación suelen ser dispares y no siempre aseguran el cumplimiento de sus objetivos. La creación de una escuela nacional de capacitación judicial puede servir para fortalecer la capacidad institucional para preparar a los juzgadores. Al mismo tiempo, permitiría concentrar los recursos y las políticas educativas en una sola institución. Esta instancia puede ser una de las áreas de la instancia de coordinación de impartidores de justicia.

Fragmentación de la información para aumentar las capacidades de investigación de casos de corrupción

De acuerdo con el Informe “Medidas anti-lavado y contra la financiación del terrorismo en México” publicado en enero de este año por el Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero (FATF por sus siglas en inglés) y el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, México “se enfrenta con un riesgo significativo de lavado de activos (LA) proveniente principalmente de las actividades más generalmente asociadas con la delincuencia organizada, tales como tráfico de drogas, extorsión, corrupción y evasión fiscal.”⁷⁹

Entre los hallazgos principales de este informe sobresale que:⁸⁰

- El sector financiero demuestra una buena comprensión de las principales amenazas de LA provenientes de los grupos de delincuencia organizada (GDO) y actividades delictivas asociadas, como así también de delitos fiscales, pero su reconocimiento de la corrupción como amenaza principal es desigual. Si bien reconocen la amenaza general de la delincuencia organizada que enfrenta México, la apreciación por parte de las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) de los riesgos de LA parece limitada. La comprensión de las instituciones financieras (IF) y APNFD acerca de las técnicas de LA más complejas, tales como el uso indebido de las personas jurídicas, es limitada.
- La unidad de inteligencia financiera (UIF) pone a disposición la inteligencia financiera y otra información relevante y las autoridades competentes acceden

⁷⁹ FATF y GAFILAT (2018), *Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo – México*, Informe de Evaluación Mutua, FATF, París. Consultado en <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

⁸⁰ Ibid

a ella en forma habitual. Si bien la UIF funciona bien y está produciendo buena inteligencia financiera, el volumen de inteligencia financiera comunicada a la PGR es limitado en cantidad, lo que da lugar a un bajo número de investigaciones financieras.

- Hasta hace relativamente poco, la PGR no consideraba la identificación e investigación del LA como una de sus prioridades clave. El LA no es investigado ni perseguido penalmente de manera proactiva y sistemática, sino de manera reactiva, caso por caso, sin perjuicio del hecho de que recientemente se realizaron algunas investigaciones de alto perfil. En vista de las serias amenazas que representan los principales delitos determinantes (por ej., la delincuencia organizada o el tráfico de drogas), las autoridades competentes parecen otorgar mucha más prioridad a la investigación de estos delitos que al LA. Consecuentemente, la cantidad de acciones penales y condenas por casos de LA es muy baja. Se detectaron deficiencias significativas en el modo en que se investigan los casos de LA. Específicamente, solo esporádicamente se realizan investigaciones financieras paralelas y rara vez es perseguido penalmente como un delito autónomo. El nivel de corrupción que afecta a las autoridades de orden público (AOP), en particular en el ámbito de los estados, socava su capacidad para investigar y perseguir penalmente los delitos graves.
- No se persigue el decomiso del producto y de los instrumentos del delito en forma sistemática como un objetivo de las políticas y no es proporcional con los riesgos de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo LA/FT. Las autoridades no están utilizando las medidas cautelares a su disposición en forma apropiada y oportuna, excepto por el uso de la lista de personas bloqueadas (LPB) de la UIF. No se decomisa en forma adecuada el efectivo sospechoso y falsamente declarado.

- En general, México tiene un marco institucional y legal vigente sólido para investigar y perseguir penalmente el FT e imponer sanciones financieras dirigidas (SFD). Las autoridades otorgaron a las IF alertas para detectar potenciales casos de FT y la UIF realizó un análisis relacionado con el FT. No obstante, México podría hacer más para garantizar que las autoridades pertinentes estén mejor equipadas con las herramientas correctas en cuanto a capacitación, experiencia y establecimiento de prioridades, a fin de que sean capaces de detectar y desbaratar el FT en forma efectiva.
- Una preocupación grave a lo largo de todos los sectores es que se identifica al beneficiario final solamente en forma limitada, influyendo sistemáticamente en la efectividad de las entidades en relación con la evaluación y la gestión de los riesgos de LA/FT. En gran medida debido a las debilidades en el marco jurídico, las IF intentan identificar a los beneficiarios finales solo en circunstancias limitadas (las autoridades han promulgado modificaciones a la normativa que, según afirman, abordan esta deficiencia, pero dichas modificaciones no se encontraban vigentes al momento de la visita in situ). Cuando las IF deben identificar a los beneficiarios finales (personas jurídicas consideradas de alto riesgo y personas físicas), las IF depositan una confianza indebida en la auto declaración de los clientes para identificar a los beneficiarios finales. Para la mayoría de las personas jurídicas que no están categorizadas como de grado de riesgo alto, las IF solamente tienen información sobre la propiedad legal superficial de los clientes corporativos sin buscar alcanzar a las personas físicas que, en última instancia, poseen o controlan la entidad. Las APNFD generalmente creen que no es su función identificar a los beneficiarios finales.

- Los supervisores del sector financiero tienen una buena comprensión de los riesgos dentro de los sectores por los cuales son responsables y han implementado enfoques basados en el riesgo razonables para la supervisión de lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT). La fiscalización de las APNFD se encuentra menos desarrollada y cuenta significativamente con menos recursos. En general, a la fecha, no se aplicaron sanciones de manera efectiva, disuasiva y proporcionada.
- México tiene un marco legal e institucional vigente sólido para solicitar y otorgar asistencia legal mutua (ALM) y extradición. Las autoridades también utilizan frecuentemente otras formas de cooperación internacional para intercambiar información con otros países. En la práctica, México decidió como una cuestión de política, fortalecer y favorecer otras formas de cooperación y solo utilizar la ALM cuando sea estrictamente necesario. Resulta claro que el uso de otras formas de cooperación es efectivo y que produjo resultados tangibles con EE.UU. La provisión de ALM por parte de México está en cierta forma limitada por la ausencia de una base legal para ciertas técnicas de investigación. En cuanto a la solicitud de ALM, las autoridades no la solicitan en forma proactiva ni parecen darle prioridad cuando existe un elemento transnacional, y cuando las evidencias o los activos están ubicados en el exterior, generando un impacto negativo en la efectividad de las investigaciones y procedimientos penales.

III. Acciones para una Política Nacional Anticorrupción

1. Ejes para el desarrollo de la política nacional anticorrupción

Partiendo de la definición de la corrupción desarrollada en el apartado anterior, se han establecido cuatro ejes específicos y un eje transversal que son la base para la construcción de la política nacional de combate a la corrupción en los próximos años. Estos ejes tienen por objetivo atender, al menos, los problemas de mayor importancia en el momento inicial del Sistema Nacional Anticorrupción. Muchos otros problemas que seguramente serán identificados en el transcurso del tiempo, se desprenderán de las bases señaladas en las actividades de estos ejes.

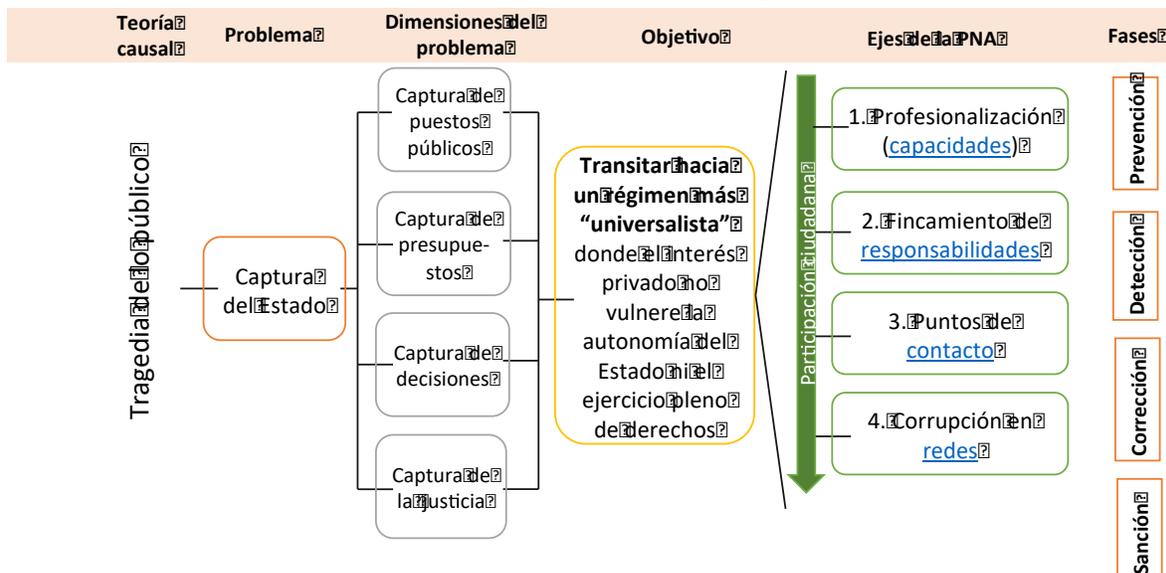
Los ejes se dirigen a atajar las posibilidades de llevar a cabo actos de corrupción bajo un enfoque de derechos, a consolidar los mecanismos para identificar las faltas, fortalecer la participación de la ciudadanía y, en su caso, establecer sanciones de conformidad con un marco normativo completo y eficaz. Asimismo, permite utilizar los medios de inteligencia institucional, y consolidarlos, para identificar la información y los actores que constituyen las redes de corrupción que proliferan en la administración. Finalmente, tienen como objetivo la reducción de los espacios ilícitos o con finalidades indebidas en los que abundan los contactos entre funcionarios públicos y ciudadanos y el alumbramiento de esas áreas grises de la administración en las cuales suceden intercambios discrecionales.

En cada uno de los ejes se definieron acciones de política puntuales, las cuales intenta atacar las diversas aristas que conforman un régimen dominado por el particularismo (en el anexo se establece la relación de las acciones de cada eje con los problemas identificados).

Las acciones propuestas consideran el andamiaje que conforma tanto el sistema nacional anticorrupción como los sistemas locales por lo que están orientadas tanto a la fase de prevención como a la de detección, recomendación, corrección y sanción. Cada una de las cuales requerirá de información y colaboración interinstitucional tanto con las instituciones que conforman el sistema como con otras agencias de la administración y del sector privado que habrán de ser clave para la implementación exitosa de la política. Las fases involucradas son:

1. **Prevención.** pretende realizar mapas de riesgo para detectar procesos administrativos, niveles de responsabilidad, nodos decisionales y espacios de discrecionalidad y opacidad que permitan identificar y reforzar las áreas más vulnerables para la proliferación de los actos de corrupción.
2. **Detección/Recomendación.** busca generar información para identificar acciones, prácticas e interconexiones, así como patrones de conducta derivadas de las rutinas administrativas que permita detectar las fallas más frecuentes de las administraciones y faltas administrativas graves y no graves y la incidencia más frecuente para centrar esfuerzos institucionales. Estas medidas se acompañan del fortalecimiento de un sistema de denuncia con mecanismos de verificación y de protección a denunciantes.
3. **Corrección.** Se basa en la información generada tanto por las instituciones integrantes del sistema nacional anticorrupción como por el secretariado técnico y la Comisión Ejecutiva. Se trata de la concreción y seguimiento de las recomendaciones de modificaciones normativas o mejoras institucionales.
4. **Sanción.** busca fortalecer el Estado de derecho, a través de la mejora en el flujo de información y generación de capacidades para fortalecer la calidad de las investigaciones y para la actuación en el respeto a la equidad, el debido proceso y el principio de proporcionalidad de la falta cometida.

Política Nacional Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia

Eje transversal. Participación ciudadana

La participación ciudadana es una de las armas principales que la reforma a la Constitución Política contempló para la prevención y la denuncia de la corrupción. Por ello, los Comités de Participación Ciudadana juegan un papel tan relevante en la conducción del sistema nacional y de los sistemas locales. El nuevo paradigma implica una vinculación permanente con la sociedad, en particular a través de organizaciones civiles e instituciones académicas, pero sin excluir a grupos ciudadanos que no pertenecen a ninguna organización.

La implementación de la Política Nacional Anticorrupción requiere de una participación ciudadana sustantiva y, aunque ha habido avances, en particular en términos de incidencia a partir de procesos de parlamento abierto, iniciativas ciudadanas o litigios estratégicos, la participación sigue siendo muy limitada para la

mayoría de los mexicanos; en muchos casos es inaccesible, sobretodo tratándose de grupos vulnerables.

La rendición de cuentas de cara a los ciudadanos implica el ejercicio pleno de los derechos humanos, a efecto de que puedan organizarse con libertad, acceder a información, demandar audiencias públicas, emitir opiniones sobre el quehacer gubernamental, y acceder a la justicia con confianza y facilidades institucionales, solo mediante el ejercicio pleno de derechos se puede conocer el potencial de la población de prevenir y controlar la corrupción.

Por ello resulta indispensable que la Política Nacional Anticorrupción considere a los ciudadanos, no sólo en el diagnóstico o en la evaluación de resultados, sino en el diseño y en la implementación de todas las acciones de política pública que habrán de diseñarse a efecto de combatir la corrupción. En ese sentido resulta indispensable poner especial atención a los grupos que la corrupción afecta, y a los sectores a los que van dirigidas las políticas, para ello se debe tomar en cuenta que la corrupción suele afectar de forma más severa a quienes sufren de exclusión y discriminación, comunidades con remotas posibilidades de ser consultados, o de exigir resultados a sus autoridades.

Por lo anterior la formación de capacidades ciudadanas es una tarea ineludible de la Política Anticorrupción, pues en la medida en que todas las comunidades del país puedan tener una participación ciudadana profunda y vinculante con los funcionarios y las instituciones se podrá prevenir y denunciar la corrupción de aquellos espacios donde resulta más lacerante. La participación ciudadana es un eje transversal de la Política Nacional Anticorrupción, en ese sentido para implementar una participación efectiva en el combate a la corrupción resulta indispensable considerar su amplitud y profundidad, así como los riesgos políticos o administrativos a los que se enfrenta como son la cooptación o la manipulación.

Para lograr una participación ciudadana operativa será necesario analizar y determinar el impacto y la influencia que se espera de la misma, crear procesos para atender denuncias o recibir propuestas para su prevención, garantizar el acceso a la información, y a las herramientas de control y monitoreo de datos sistematizados, y sobretodo generar capacidades e incentivos para participar.

Para que se pueda garantizar una participación ciudadana sustantiva el Estado debe obligarse a una serie de garantías con relación a los ciudadanos, por ejemplo, notificar de cualquier política pública que los afecte, con el fin de que no estén en estado de indefensión y puedan preparar su defensa ante actos de autoridad; se debe de garantizar el derecho a la información; se deben establece medidas para asistir a grupos con conocimientos limitados o que enfrenten barreras lingüísticas culturales geográficas y económicas en la participación, los procesos deben diseñarse para posibilitar a los grupos el ejercicio de derechos; se deben establecer oportunidades para que la ciudadanía cuente con representatividad libre y sin interferencias, se deben garantizar espacios para considerar las opiniones y las preocupaciones de la sociedad.⁸¹

De la misma manera resulta fundamental un esfuerzo sistemático y permanente del SNA y de sus órganos operativos, para informar a la ciudadanía de los diferentes casos de corrupción que son conocidos y que están siendo gestionados o procesados por las diversas instituciones que forman parte del Sistema. Esta información debe de comprender la descripción del caso y los hechos, la trascendencia e importancia de los impactos y efectos en materia de corrupción, las instituciones del Sistema que se encargan del mismo, en que consiste lo que hacen

⁸¹ La Integración de los Derechos Humanos en la Agenda de Combate a la Corrupción, Retos Posibilidades y Oportunidades. pags. 6 y 7. Fundar Centro de Análisis e Investigación y el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2011.

y el estado en el que se encuentran ese procesamiento. Todo ello bajo un estricto respeto a los derechos de todos los actores involucrados incluyendo los datos personales y la información confidencial.

Este eje transversal está relacionado con el fortalecimiento de acciones de transparencia y generación de capital social, el cuál está presente en todas las acciones que los distintos actores del SNA deben impulsar, pues sin mecanismos formales que generen vigilancia social y exigencia de la sociedad a su gobierno, la captura identificada en el diagnóstico será muy difícil de eliminar.

Eje 1. Profesionalización y generación de capacidades

La profesionalización del servicio público y la generación de capacidades en áreas clave de la administración pública es un aspecto fundamental del combate a la corrupción. En este sentido, los criterios de ingreso, ascenso y permanencia deben de basarse en aspectos meritocráticos.

Para terminar con la llamada administración patrimonialista o “de botín” es necesario garantizar condiciones y sueldos adecuados, certeza y protección de derechos a los servidores públicos. Con esto se busca enfrentar la visión patrimonialista en la cual el funcionario se percibe como dueño de una plaza para, en su lugar, adoptar un modelo en el cual el servicio público conlleva una responsabilidad bien definida, con un salario fijo y claro, con seguridad, a la cual se accede, se asciende y se concluye por méritos conforme a una regulación universal, clara y pública (Arellano, 2006).

Con la legislación vigente este es un reto mayor. Aunque en la administración pública federal existen casos en los que opera un servicio profesional de carrera

relativamente exitoso (servicio profesional electoral o servicio exterior mexicano) la realidad es que la rigidez con la que operó el SPC a raíz de la promulgación de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera ha mostrado sus límites. A esto se le suman las resistencias políticas y la falta de competencias, principalmente en los niveles subnacionales y municipales. En este sentido prevalece la tradición de que la eficacia de una oficina pública descansa en la capacidad del jefe de nombrar y remover libremente a sus colaboradores (Merino, 2006). Los diagnósticos existentes apuntan hacia la urgencia de una nueva ley ya que, en la práctica, el SPC es acotado constantemente a través de un régimen de excepciones que no hacen más que perpetuar el sistema patrimonialista. En ausencia de un marco normativo sólido, los objetivos, líneas de acción, temporalidad y acciones que se proponen son las siguientes:

Acciones de Política. Profesionalización

1.-Acción de política: Establecer criterios de profesionalización, evolución, desempeño y evaluación de los funcionarios públicos y generar mecanismos que den certidumbre y transparencia a la profesionalización en el servicio público.

Objetivo: Lograr la transparencia e información en todas las fases de la profesionalización para garantizar el mérito, la certidumbre e imparcialidad en el servicio público: acceso, promoción, permanencia, evaluación y capacitación de los funcionarios públicos.

Acciones iniciales:

- a) Existencia de un servicio de carrera que permita el desempeño eficaz y eficiente de sus integrantes y que incentive la permanencia y los ascensos.

- b) Detección de necesidades de capacitación y áreas prioritarias con base en las exigencias de la institución.
- c) Existencia de una definición clara de puestos (perfiles/capacidades) verificable por una instancia/área externa a la línea de mando.
- d) Presupuesto identificable orientado a la capacitación basado en necesidades y resultados sin modificaciones durante el ejercicio fiscal.
- e) Fomento de acciones de mejora de clima laboral.
- f) Generación de estadísticas públicas de cada uno de los procesos.
- g) Mecanismos de control colegiados para cargos de alta responsabilidad.
- h) Desarrollo de políticas de inclusión acorde a la definición de los perfiles (género, pueblos originarios, capacidades diferentes).
- i) Responsabilidad profesional por prestación de servicios jurídicos.
- j) Diseño e implementación un modelo completo de carrera ministerial, pericial y de agentes de investigación.

Temporalidad: Corto plazo (1 año), Medio (3 años), Largo (6 años)

Resultados esperados:

1. Las instituciones cuentan con un catálogo de puestos basado en criterios objetivos e identificables.
2. Los funcionarios públicos tienen claridad sobre sus obligaciones y responsabilidades.
3. Los funcionarios conocen sus derechos, así como las instancias a las que pueden acudir en caso de enfrentar algún proceso.
4. Las convocatorias para contrataciones son accesibles, públicas, claras y ampliamente difundidas.
5. Existen estadísticas públicas sobre las fases de las contrataciones y bajas.
6. Existen comités o instancias para contrataciones de responsabilidad media y alta.

Actores involucrados: Todas las instituciones públicas y las encargadas de profesionalización, así como los poderes que intervienen en designaciones públicas.

2.- Acción de política: Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal.

Objetivo: Contar con diagnósticos y evaluaciones que permitan detectar riesgos e implementar acciones de prevención de actos de corrupción en la función pública y en el sector empresarial involucrado en la gestión de recursos públicos.

Acciones iniciales:

- a) Mapeo de riesgos de corrupción endógeno/exógeno; individual/institucional en el sector público y privado.⁸²
- b) Detección de riesgos y promoción de protocolos de prevención para el sector público y privado.
- c) Implementación de protocolos de prevención de actos de corrupción.
- d) Sueldos adecuados al cargo con base en la responsabilidad y riesgo.
- e) Sistema de incentivos acorde al desempeño de los funcionarios.
- f) Dotar a las unidades jurisdiccionales con herramientas que permitan mejorar su gestión.
- g) Fortalecer los mecanismos de supervisión y disciplina judicial.
- h) Promoción e implementación de mecanismos que promuevan la integridad corporativa.

Resultados esperados:

⁸² Eje Transversal. Participación Ciudadana

1. Medidas de prevención de corrupción con refuerzo en áreas sensibles a partir del mapa de riesgos detectado en el sector público y privado.
2. Seguimiento e implementación de protocolos de prevención.
3. Salarios atractivos y adecuados al cargo.
4. Desempeño basado en mérito y reconocimiento de resultados.
5. Las empresas cuentan con una política de integridad (códigos de ética, conducta, sistema de denuncia y sanciones y políticas de prevención).

Instituciones involucradas: SFP, contralorías, entidades de fiscalización superiores, OIC's, consejo de la judicatura.

3. Acción de política: Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción

Objetivo: Garantizar en todo momento el debido proceso de los servidores públicos.

Acciones iniciales:

- a) Existencia de mecanismos claros de separación del cargo.
- b) Creación de herramientas y mecanismos de resolución de conflictos en las instituciones (comités de ética, etc.) e instancias de mediación y resolución de conflictos.
- c) Existencia de una instancia de apelación en caso de posible arbitrariedad.
- d) Existencia de mecanismos de prevención de conflictos y acompañamiento de quejas.
- e) Actualización constante de instructivos y manuales de organización de trabajo que respondan a las necesidades de cada puesto.
- f) Capacitación con enfoque de derechos.

- g) Creación de unidades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso (UMECAS) que sean multidisciplinarias y eficientes para el seguimiento a las personas que afrontan los procesos en libertad.
- h) Creación de una instancia de apelación imparcial en caso de posibles arbitrariedades en los procesos contra los servidores públicos.

Resultados esperados:

1. Las instituciones cuentan con un protocolo para la separación del cargo.
2. Las instituciones cuentan con una instancia de mediación y de resolución de conflictos.
3. Las instituciones buscan la mediación como alternativa antes de la judicialización de los conflictos.
4. Las instituciones cuentan con instructivos y manuales de organización de trabajo acordes con las necesidades de cada puesto.
5. Los funcionarios conocen el alcance de sus derechos y obligaciones.

Instituciones involucradas: SFP, OIC's, entidades de fiscalización superior, contralorías estatales, entre otros.

4.-Acción de política: Establecer mecanismos de vigilancia y criterios de rendición de cuentas en las designaciones de los órganos autónomos del Estado.

Objetivo: Promover la legitimidad y profesionalismo de los órganos autónomos especializados del Estado a través de un proceso de designación basado en el mérito, el conocimiento, la transparencia y la rendición de cuentas evitando que la cercanía a partidos políticos, grupos empresariales y las relaciones personales sean criterios de decisión.

Acciones iniciales:

- a) Designación de cuerpos colegiados a través de convocatorias públicas, abiertas, ampliamente difundidas y con criterios preestablecidos tales como trayectoria probada, independencia política y capacidad de trabajar en colegiados.
- b) Existencia de instrumentos de evaluación públicos susceptibles con vigilancia social.
- c) Publicación de hojas de vida de los aspirantes a formar parte de los órganos autónomos del Estado.
- d) Audiencias públicas del proceso de selección transmitidas en tiempo real.
- e) Nombramientos con perfiles claros, procesos deliberativos con criterios de selección pre-establecidos y dictámenes con motivación reforzada.
- f) Carrera judicial para un porcentaje del personal del tribunal de justicia administrativa.
- g) Servicio profesional para el personal de la fiscalía general con criterios independientes de profesionalización.
- h) Esquema de carrera para los OICs.

Resultados esperados:

1. La designación de cuerpos colegiados se hace con base en criterios claros y preestablecidos y con amplia vigilancia social lo cual garantiza cuadros profesionales que actúan con independencia política y cuentan con legitimidad.
2. Los encargados de los procesos de designación rinden cuentas sobre sus decisiones
3. La ciudadanía conoce los perfiles de quienes aspiran a un cargo dentro de un órgano autónomo del Estado.
4. La ciudadanía conoce sobre los proyectos de quienes aspiran a un cargo dentro de un órgano autónomo del Estado.
5. Se fortalece la autonomía de los tribunales.

6. Se cuenta con fiscales autónomos, independientes y con trayectoria.
7. Se cuenta con personal profesionalizado en las instituciones clave en el combate a la corrupción y cualquier otro órgano autónomo del Estado.

Instituciones involucradas: Congresos estatales, partidos políticos que se rigen bajo principios de parlamento abierto, organizaciones sociales, centros de estudios superiores, consejo de la judicatura, comités de participación ciudadana, consejos consultivos de los órganos garantes, poderes públicos.

5.-Acción de política: Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño.

Objetivo: Establecer una ética de la responsabilidad en los funcionarios públicos acorde con los valores de la democracia

Acciones iniciales:

- a) Reglas claras en movimientos horizontales, ascensos y permanencia en el cargo.
- b) Desarrollo de mecanismos de revisión sobre implementación / utilidad de códigos de ética.
- c) Capacitación sobre el régimen de responsabilidad pública (administrativa y penal).
- d) Reglas claras e imparciales sobre evaluación del desempeño individual.
- e) Acciones de mejora por programas presupuestarios.
- f) Revisión del sistema de evaluación del desempeño federal.

Resultados esperados:

1. Los funcionarios conocen y utilizan los mecanismos de ascenso, promoción y permanencia en los cargos con autonomía de los cambios de régimen político.

2. Existen estadísticas que permiten documentar el impacto de los códigos de ética.
3. Existen capacitaciones sobre el régimen de responsabilidad pública.
4. Los funcionarios conocen los alcances de sus acciones.
5. Los funcionarios conocen y acceden a las evaluaciones de desempeño y tienen la posibilidad de pedir aclaraciones, Sistema de Gestión de Casos.
6. Cambios en la auditoría del desempeño, no sólo basado en recursos sino también en el resultado.

Eje 2. Fincamiento de responsabilidades

El derecho administrativo tiene como una de sus funciones principales desplegar las condiciones normativas e institucionales para garantizar el ejercicio de derechos fundamentales. A través de diversos instrumentos, se generan obligaciones, estándares de conducta y mandatos específicos para las autoridades en beneficio de la sociedad.

Los tribunales administrativos buscan garantizar la legalidad de la actuación de la administración estableciendo mecanismos de arbitraje entre la administración pública y la ciudadanía. Visto así, la justicia administrativa puede limitar los excesos de poder, convirtiéndose en un instrumento de control y de rendición de cuentas de la administración ya que a través de su actuación se pueden identificar deficiencias en la acción de la burocracia, establecer mecanismos de corrección y con ello mejorar el desempeño de las administraciones delimitando la responsabilidad de quienes tienen un encargo público.

La justicia administrativa establece los mecanismos de arbitraje entre la administración y el ciudadano. En una definición amplia podemos decir que es

aquella “jurisdicción que asegura que las personas que han sido afectadas por un acto –o una omisión- de una autoridad puedan acceder a un tribunal y, con la garantía del debido proceso, obtengan una reparación adecuada de los derechos que se violentaron (López-Ayllón y García, 2017).

En el caso mexicano, la acción de la justicia administrativa se desarrolla en un entorno complejo de relaciones entre autoridades con diversas jerarquías y ciudadanos los cuales se enfrentan a rutinas institucionales, regulaciones diferenciadas sobre cómo se toman las decisiones y resultados de esas decisiones. Los procesos de decisión responden tanto a las competencias de los funcionarios como a las normas que rigen su actuación. Sin embargo, esto sucede en un entorno de tensiones ya que muchas de las decisiones están orientadas por la inercia de la arbitrariedad, los sesgos políticos, la incapacidad, los errores recurrentes y hasta la corrupción.

El régimen de responsabilidades aprobado en la reciente legislación delimita el universo de acción tanto de los funcionarios públicos como de sujetos que, sin ser funcionarios, ejercen una responsabilidad pública. Se trata de candidatos, miembros de equipos de transición, particulares y personas morales que al estar involucrados en el ejercicio de recursos públicos tienen una responsabilidad sobre los bienes públicos. La ley trata de brindar certezas a los funcionarios a la vez que establece un mecanismo administrativo para investigar y sancionar conductas de corrupción respetando el debido proceso. Su función dentro del Sistema es no solo la prevención y la sanción de conductas de corrupción sino la inteligencia institucional, es decir, la capacidad de modificar rutinas que generan resultados perniciosos para los ciudadanos y la sociedad en general.

Lo que sabemos hasta ahora del aparato de justicia administrativa⁸³ nos permite decir que existen “dos niveles” de acción: por un lado, las herramientas que tutelan derechos de los individuos y que permiten tomar acciones frente a posibles arbitrariedades de los servidores, pero por el otro, existe información que puede ser utilizada para localizar áreas de riesgo y patrones que terminan generando un daño social.

Acciones de Política. Fincamiento de responsabilidades

6.-Acción de política: Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública.

Objetivo: Contar con información susceptible de vigilancia social que permita detectar y registrar fallas y patrones de conducta en las instituciones.

Acciones iniciales:

- a) Contar con un sistema de análisis de casos nacional para el desarrollo de una aplicación uniforme de criterios y sanciones.
- b) Sistema Interno con criterios específicos que permitan la identificación de patrones para generar estadísticas públicas sobre los tipos de faltas y su frecuencia (OIC, MP, contralorías, tribunales y juzgados), en todos los tipos de faltas.
- c) Identificación y divulgación de riesgos (mapeo de la gestión de procesos) de corrupción e identificados en entes públicos y privados.
- d) Desarrollo de estadísticas e informes que permitan aprendizajes sobre áreas de riesgo y adopción de medidas preventivas.

⁸³ Actualmente la sala superior y las salas regionales especializadas se encuentran en proceso de creación.

- e) Formulación de recomendaciones que modifiquen rutinas administrativas, a partir de los patrones detectados en las investigaciones y en los juicios.
- f) Crear un mecanismo de coordinación para impartidores de justicia y mejorar las condiciones de operación de la justicia local.⁸⁴

Resultados esperados:

1. Los sistemas anticorrupción cuentan con un sistema de precedentes que brinda certeza sobre la aplicación uniforme de criterios.
2. Las instancias sancionadoras de faltas administrativas generan estadísticas públicas sobre los tipos de faltas y su frecuencia.
3. Los sistemas anticorrupción generan inteligencia institucional a partir de las áreas de riesgo en entes públicos y privados que modifican rutinas administrativas reduciendo riesgos.
4. Existen protocolos y mecanismos de protección a denunciantes que garantizan el anonimato.
5. Las denuncias activan investigaciones sustentadas.
6. La información es utilizada estratégicamente para prevenir actos de corrupción.

Autoridades involucradas: OIC's, contralorías internas, tribunales especializados, consejo de la judicatura, entidades de fiscalización superior.

⁸⁴ Consideramos pertinente tener en cuenta que el Presidente de la República envió una propuesta de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto crear el Sistema Nacional de Impartidores de Justicia integrado por los poderes judiciales Federal y Local, así como por las demás instancias de impartición de justicia

7.-Acción de política: Fortalecer los procedimientos de investigación y sanción de faltas leves y administrativas.

Objetivo: Mejorar los sistemas de investigación y sanción de los funcionarios y entes involucrados en el ejercicio de recursos públicos para la generación de recomendaciones y para la elaboración de expedientes robustos.

Acciones iniciales:

- a) Existencia de protocolos de investigación.
- b) Existencia de órganos profesionalizados encargados de investigar y sancionar.
- c) Claridad en los mecanismos de distinción entre faltas administrativas y laborales diferenciando las faltas disciplinarias.
- d) Generación de estadísticas públicas sobre investigaciones y sanciones.
- e) Generación de investigaciones robustas para el fincamiento de faltas graves.
- f) Incorporación de mecanismos alternativos de solución y mediación de conflictos en materia de responsabilidad.
- g) Generación de estadística pública que permita desarrollo de aprendizajes sobre áreas de riesgo y adopción de medidas preventivas.

Resultados esperados:

- 1. Las autoridades investigadoras siguen y cumplen con protocolos de investigación.
- 2. Las instancias encargadas de investigar y sancionar provienen de un sistema profesionalizado.
- 3. Las autoridades investigadoras hacen una clara distinción entre faltas administrativas, laborales y disciplinarias.
- 4. Existe un cumplimiento de estándares al debido proceso conforme al derecho administrativo sancionador y de resultados.

5. Existen estadísticas que dan cuenta sobre el número de investigaciones, el tipo de conducta detectada y las sanciones aplicadas y no aplicadas, así como el resultado de procedimientos (archivo, sanción, denuncia).
6. Las instancias encargadas de procesar las faltas administrativas graves cuentan con capacidades y presupuesto para realizar su labor.
7. Existen mecanismos de solución alternativa de conflictos en materia de responsabilidad.

Autoridades involucradas: OIC's, entidades de fiscalización, contralorías, tribunales especializados en materia administrativa.

8.- Acción de política: Mejorar los procesos y técnicas de investigación en materia de delitos de corrupción.

Objetivo: Diseñar acciones que fortalezcan el fincamiento de responsabilidades por la vía administrativa y penal, y generar herramientas que permitan mejorar los procesos de investigación.

Acciones iniciales:

- a) Desarrollo de capacidades en los procesos de investigación de casos de corrupción.
- b) Desarrollo de capacidades para la formación de expedientes y el desahogo de juicios en materia de corrupción.
- c) Fortalecimiento de la autonomía de los jueces.
- d) Autonomía de los entes de impartición de justicia.
- e) Decisiones tendientes a la reparación del daño (resarcitorias).
- f) Cumplimiento de estándares al debido proceso del derecho penal.
- g) Programas de capacitación en investigación.

- h) Identificación de áreas de riesgo y adopción de medidas preventivas que involucren a los servidores públicos responsables de esas áreas para la detección temprana de faltas.
- i) Desarrollo de mecanismos de coadyuvancia institucional con las instancias investigadoras y juzgadoras, tratándose de delitos.
- j) Mecanismos de detección de faltas para la apertura de investigaciones.
- k) Acciones ciudadanas de seguimiento de las investigaciones de archivo.
- l) Solicitud de informes sobre justificación del no ejercicio de acción penal y por faltas.
- m) Transparencia de procesos ya terminados con informes de seguimiento.

Resultados esperados:

1. Se vigila y cumple con la carrera judicial de las instancias involucradas en las instancias que procesan delitos de corrupción.
2. Se utiliza la experiencia acumulada para el desarrollo de capacidades para juicios en materia de corrupción.
3. Los jueces son autónomos e imparciales.
4. Los involucrados en delitos de corrupción resarcen el daño.
5. Se cumple con el debido proceso del derecho administrativo sancionador.
6. Se cuenta con capacidades de investigación.
7. Se aplican medidas preventivas.
8. Existe información sobre las investigaciones y certidumbre ante el no ejercicio de la acción penal.

Órganos involucrados: OIC's, Oficina especializada de la ASF, Ministerios Públicos, contralorías estatales, órganos garantes de la transparencia, fiscalía anticorrupción, tribunales especializados

Eje 3. Corrupción de ventanilla: puntos de contacto

Los intercambios identificados como “corrupción de ventanilla” o puntos de contacto son aquellos momentos en que los ciudadanos deben lidiar con autoridades o burócratas de niveles relativamente bajos cuya función es la provisión de bienes y servicios públicos. La corrupción se manifiesta por medio de pequeños sobornos o “mordidas” (Han Yoo, 2008). Este tipo de corrupción es particularmente nocivo para las administraciones públicas porque se trata de la primera “ventanilla de contacto” entre ciudadanos y gobierno y en países con marcada desigualdad o con acceso diferenciado a servicios públicos, son los más vulnerables quienes suelen enfrentarse más a estos casos (INEGI, 2013).

Los puntos de contacto se refieren a los actos de autoridad que lleva a cabo la administración pública, en los cuales haya vinculación con los ciudadanos o espacios de arbitrariedad en la toma de decisiones. En los puntos de contacto se abren espacios discrecionales que podrían permitir que se lleven a cabo actos de corrupción.

Es posible caracterizar tres tipos de “puntos de contacto”:

- 1) Aquellos que, en efecto, implican la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, por ejemplo, trámites, servicios, licitaciones o contrataciones públicas;
- 2) Aquellos que significan actos de autoridad que derivan de atribuciones gubernamentales, en los cuales no hay interacción con el ciudadano, pero sí espacios discrecionales para la administración, por ejemplo, dictámenes en materia de desarrollo urbano y modificaciones; y

- 3) Aquellos que deriven de las atribuciones legales del gobierno, que no son trámites ni servicios, pero que sí implican contacto ciudadano, por ejemplo, inspecciones a establecimientos mercantiles.

La utilidad de identificar los “puntos de contacto” reside en que son espacios que, por sus características, podrían ser utilizados arbitrariamente y albergar decisiones motivadas por razones relacionadas con la corrupción. Debe tenerse en cuenta que la posibilidad de que los espacios grises u opacos de la administración pública – especialmente visibles en el espacio municipal o con escasos mecanismos de vigilancia- no sólo pueden ser usados por los funcionarios públicos, sino también por los ciudadanos que, por medio de diversas formas de presión, tienen la posibilidad de intentar influir en la toma de decisiones públicas. La observación de los puntos de contacto ayuda a elaborar un mapa de aquellas partes de la administración pública en las que los ciudadanos tienen contacto con los funcionarios, es decir, permite tener claros los momentos de la administración en los que se pueden llevar a cabo “pequeñas” o muy simples acciones para atajar cualquier espacio de posible corrupción, por mínimo que sea.

De esta manera, las soluciones de política pública que se formulen para atajar los puntos de contacto serán diferentes a otros tipos de corrupción que se detecten. La forma más sencilla de aprovechar el mapeo de los puntos de contacto es diseñando una estrategia de “pequeñas” acciones de combate a la corrupción que limiten la discrecionalidad de esos vínculos gobierno-ciudadanía.

La estrategia de implementar “pequeñas” acciones en cada uno de los procesos identificados como puntos de contacto tiene sustento en experiencias en el ámbito internacional. En el marco regional europeo, desde 2005 existe la pretensión, obligatoria para los gobiernos de la eurozona, de incrementar la transparencia y rendición de cuentas por medio del uso —en formas novedosas— de las tecnologías

de la información y comunicación (Declaración de Manchester, 2005). Se trata de reducir el espacio de interacción entre ciudadano y funcionarios para eliminar las posibilidades de extorsión. Existen numerosos casos en los que esto ha funcionado: en Noruega, varios gobiernos locales han instrumentado la transmisión en vivo de los procesos de toma de decisiones, de forma que el ciudadano tenga acceso a esos procedimientos en tiempo real y sin que exista la posibilidad de que las administraciones municipales oculten información. Esta estrategia, que engloba algunas otras acciones, es ejemplo de lo que se conoce como *e-democracy* (Berntzen, 2006).

Las herramientas tecnológicas ofrecen un cúmulo de oportunidades para la apertura de los procesos administrativos a la ciudadanía.

Acciones de Política. Puntos de contacto

9.- Acción de política: Establecer un mecanismo seguro de protección a denunciantes y testigos.

Objetivo: Fortalecer y promover una cultura de denuncia de actos de corrupción, protegiendo los derechos de los denunciantes con mecanismos de verificación que aseguren la veracidad de la información y la conclusión del procedimiento.

Acciones iniciales:

- a) Difusión de sistemas y fortalecimiento de denuncia, incluyendo formatos electrónicos y físicos.
- b) Plataformas de denuncia de ciudadana para identificar áreas de riesgo que sean atendidas.

- c) Estrategia para generar denunciante y denuncias de corrupción, así como incentivos para denunciar y para proporcionar información veraz para detectar posibles actos o hechos de corrupción.
- d) Fomentar la transparencia en las denuncias para dar certidumbre sobre los procesos que siguen cada una de ellas.
- e) Promoción y registro de la denuncia en entes públicos y privados.
- f) Desarrollo de protocolos y mecanismos de protección a denunciante e informante.
- g) Desarrollo de mecanismo de seguimiento de las denuncias.
- h) Desarrollo de mecanismos de información sobre las denuncias finalizadas.
- i) Fomentar la interconectividad de los sistemas de denuncia para ordenar, unificar y coordinar la información.
- j) Sistema que permita la elaboración de indicadores de las áreas con mayor tasa de denuncias.

Resultados esperados:

1. Mejora la cultura de la denuncia.
2. Existen incentivos para denunciar casos de corrupción.
3. Los denunciante se sienten con la confianza de coadyuvar en la detección e investigación de casos de corrupción.
4. Se cuenta con estadísticas sobre las denuncias para generar estrategias de combate a actos de corrupción.
5. Existe información sobre las investigaciones y certidumbre ante el no ejercicio de la acción penal.

Instituciones involucradas: OICs, ASF, SFP

10.- Acción de política: Mejorar la transparencia y la confianza en la relación gobierno-ciudadanía (trámites y servicios).

Objetivo: Reducir y transparentar los trámites y servicios que la ciudadanía realiza para obtener servicios, permisos y otros trámites.

Acciones iniciales:

- a) Implementación de sistemas informáticos, actualizados y con estándares, para la gestión automatizada de trámites entre ciudadanía y gobierno (permisos, licencias, trámites, exámenes, revisiones, etc.).
- b) Información clara, accesible y oportuna sobre requisitos y plazos para realizar trámites.
- c) Desarrollo de políticas proactivas de transparencia para la vigilancia social.
- d) Procesos de doble verificación en caso de negativa de un trámite.
- e) Diseño de mecanismos transparentes y profesionalizados de aclaración y orientación para trámites y servicios.
- f) Implementación de acciones de mejora y eficiencia en los puntos de contacto entre ciudadanía y gobierno.
- g) Mecanismos de vigilancia y control interno de gestión de procesos (cámaras, evaluaciones, retroalimentación, etc.).
- h) Incentivos de desempeño institucional e individual en buenas prácticas de gestión de trámites.
- i) Políticas de inclusión en los puntos de contacto (accesibilidad).
- j) Promoción de la utilización del lenguaje ciudadano en los trámites y servicios.
- k) Creación de sistemas de monitoreo sobre la calidad de atención al público (quejas y denuncias, buzón de opiniones).

Resultados esperados:

1. Los trámites se realizan de manera sistematizada y con certeza, ya que no dependen de la intermediación/voluntad de un funcionario.
2. Los ciudadanos conocen los requisitos y plazos para realizar un trámite.

3. Los sobornos se reducen ya que son investigados.
4. Las instituciones adoptan mecanismos de transparencia proactiva en la relación con los ciudadanos.
5. Los ciudadanos pueden acudir a una instancia imparcial en caso de que el trámite o servicio les sea negado.
6. Las instituciones mejoran sus puntos de contacto con la ciudadanía.
7. Las instituciones cuentan con mecanismos de inclusión.
8. Las instituciones utilizan lenguaje ciudadano en sus formas de comunicación con la ciudadanía.
9. Existen sistemas de monitoreo en la atención a la ciudadanía que son utilizados para la mejora de servicios.
10. Las instituciones conocen y reportan sus áreas de riesgo para la mejora de la atención.

Instituciones involucradas: OIC's, entidades de fiscalización superior, contralorías estatales, secretarías de finanzas, instituciones de la administración pública.

11.- Acción de política: Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia de los actos de autoridad.

Objetivo: Generar las condiciones de certeza y transparencia en los trámites y servicios que realiza la ciudadanía para evitar espacios discrecionales de acción y decisión.

Acciones iniciales:

- a) Existencia de protocolos, reglas y facultades claras para la actuación de los funcionarios.

- b) Publicación de actas y dictámenes que permitan conocer sobre la toma de decisiones (documentar).
- c) Documentación y publicación de todas las fases de los procesos de licitación y ejecución de obra pública y adquisiciones hasta la entrega final.
- d) Información y difusión de contrataciones públicas.
- e) Publicación de lista de proveedores con gobierno.
- f) Publicación de lista de rango de precios en el mercado para obra pública vs contrataciones para obra pública y adquisiciones.
- g) Desarrollo de mecanismos de geo-referenciación de obra pública.
- h) Fortalecimiento de la oficina de seguimiento del gasto público en los Congresos (comisión de Presupuesto) y creación de mecanismos de gasto público (presupuesto abierto) que genere información, análisis y datos de utilidad para supervisión, vigilancia, denuncia y recomendaciones.
- i) Recomendaciones de mejora en el cumplimiento de obligaciones de transparencia presupuestaria por parte de entes públicos y privados.

Resultados esperados:

1. Los funcionarios respetan y actúan conforme a los protocolos.
2. Existe certeza sobre la imparcialidad en la toma de decisiones.
3. Existen documentos que dan fe sobre las razones que fundamentan y motivan la toma de decisiones de estos temas.
4. Existen documentos que permiten darle seguimiento a todas las fases del proceso de licitación pública.
5. Existe una lista pública de proveedores del gobierno.
6. La obra pública puede ser geo-referenciada.
7. Se eliminan los sobrepuestos.
8. Los congresos cuentan con una oficina de control del gasto público.
9. Los entes públicos y privados que tengan que ver con recursos públicos cumplen con los mejores estándares de transparencia presupuestaria.

Instituciones involucradas: Órganos garantes de transparencia, OIC's, entidades de fiscalización superior, sujetos obligados.

12.- Acción de política: Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.

Objetivo: Evitar la discrecionalidad de las decisiones que toman los funcionarios públicos derivado de sus atribuciones legales.

Acciones básicas:

- a) Promoción de mecanismos de inclusión social y seguimiento de los informes de auditoría de todas las instancias evaluadoras.
- b) Fortalecimiento de un padrón único de beneficiarios para programas sociales federales y estatales.
- c) Publicación de criterios de asignación de recursos de la SHCP y de Finanzas, transparencia de afectaciones presupuestarias.
- d) Publicación de criterios y nombres o grupos de cabilderos.
- e) Registro y publicación de minutas y acuerdos de reuniones de cabildeo entre integrantes del Poder legislativo y entes privados.
- f) Estándares de transparencia y rendición de cuentas de contratación de créditos bancarios que involucran recursos públicos.
- g) Publicación del listado montos, evaluación y ejecución de reglas de operación de programas sociales.
- h) Emitir recomendaciones de transparencia y rendición de cuentas sobre programas sociales y eliminar aquellas con desempeño deficiente.

Resultados esperados:

1. La ciudadanía en situación de vulnerabilidad cuenta con mecanismos de inclusión en el contacto con el gobierno.
2. Los beneficiarios acceden a los programas sociales a partir de su condición y la ciudadanía en general conoce quiénes son estos beneficiarios a través de un padrón único.
3. Los criterios de asignación presupuestal son publicados y difundidos de manera oportuna, antes de su discusión en el Congreso.
4. Se conocen los criterios y grupos que hacen cabildeo en el Congreso.
5. Se conocen los acuerdos producidos en las reuniones entre cabilderos y congresistas.
6. Las contrataciones de créditos bancarios que involucran recursos públicos cumplen con estándares de transparencia y rendición de cuentas.
7. Todos los programas sociales cuentan con reglas de operación, presupuesto y evaluación públicos.

Instituciones involucradas: CONEVAL, SHCP, ASF, SEDESOL, SFP, contralorías estatales, OIC's, CDI, SAGARPA y todas las instituciones que manejen programas sociales.

Eje 4. Corrupción en “redes”

Las redes de corrupción son aquellas que se encuentran detrás de la desviación o mal uso de funciones y recursos más allá de los comportamientos individuales. Este tipo de corrupción, por lo general, funciona de manera sistémica y muchas veces logra permanecer trascendiendo diferentes tipos de sistemas políticos y económicos. Al hablar de corrupción sistémica nos referimos a tres posibles escenarios:

1. La ausencia de normas que regulen la conducta llevada a cabo, i.e. la contratación de universidades públicas de manera general para llevar a cabo cualquier tipo de servicio;
2. La interpretación a modo, o manipulada de la norma jurídica existente, i.e. contratación de notarías para formalizar empresas inexistentes y sus registros;
3. La sobrerregulación que crea confusión o dispersión de responsabilidades por parte del servidor o ente público, i.e. confusión respecto a los entes que eventualmente les toca dar seguimiento o controles internos.

La existencia de estos escenarios frecuentemente trae por resultado la ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanción frente a conductas contrarias a derecho ya sea por falta de sanciones legales, por ineficiencias en los procedimientos de investigación, por defectos en la organización burocrática, por la falta de claridad en la asignación de competencias, o por la falta de control interno. De esta manera esos comportamientos se normalizan volviéndose parte del quehacer cotidiano.

En la corrupción en redes existe una cabeza visible –a la que por lo general suele atribuírsele toda la responsabilidad frente a un escándalo de corrupción- existe un entramado complejo de actores públicos y privados (cómplices) que facilitan estas prácticas al interior de una empresa, institución o gobierno.

Diversos elementos hacen posible la operación en red, pero este tipo de corrupción se basa en relaciones e interconexiones, en veces muy complejas, que funcionan sobre redes informales (familias, amigos, enlaces) pero también sobre redes formales (bancos, empresas, partidos políticos).

La corrupción en red contiene al menos tres elementos: (i) la reciprocidad con comportamientos parasitarios de ganar-ganar, (ii) la necesidad de un entramado de intermediarios para poder funcionar, (iii) el hecho de que son excluyentes de una parte importante de la sociedad y por lo tanto (iv) actúan en contra del interés público. (Nielsen, 2003)

En la corrupción en redes también se encuentran las macro-redes criminales las cuales suelen ser muy complejas y usualmente operan manipulando instituciones públicas y privadas tanto nacionales como internacionales. (Salcedo-Albarrán y Garay-Salamanca, 2016). En estas operan al menos tres estructuras: una coercitiva, una política y una financiera. Este tipo de redes suele utilizar, al menos en el elemento coercitivo, algún tipo de conducta delictiva relativamente notable, por ejemplo la extorsión, amenaza, chantaje, daños, lesiones o secuestros.

Este tipo de corrupción requiere reconocer la complejidad del problema partiendo del principio de que no se trata de organizaciones piramidales que se puedan neutralizar con la captura del mando superior o de la cabeza visible. Se trata de un conjunto de interacciones que desafían al Estado y su aparato de seguridad -en ocasiones muy difíciles de detectar a cabalidad- en las que participan funcionarios públicos, empresarios, banqueros, partidos y otros. En ocasiones son los mismos funcionarios públicos los que buscan colaborar con las estructuras criminales, se deja hacer o ejercer la violencia, a cambio de apoyo financiero o político (Astorga, 2005). Una investigación que se enfoque en la estructura coercitiva y que excluya las relaciones, los apoyos políticos o los económicos de la red, reforzará la capacidad de resiliencia de ésta.

Así, la colaboración entre distintas agencias podrá enfocarse en el monitoreo de recursos estratégicos como:

- i. La legalización de capitales de origen ilícito a través del lavado de dinero,
- ii. La impunidad de la justicia mediante la corrupción, y
- iii. La cooptación institucional de funcionarios públicos mediante el financiamiento de campañas políticas y de partidos políticos o mediante otros acuerdos de largo plazo.

Primeros pasos:

1. Reforzar los mecanismos de control interno y los sistemas de información para detectar, investigar y ampliar las posibilidades para dismantelar las redes de corrupción en la administración pública.
2. Fortalecer los procesos de control y en su caso de seguimiento e información sobre los procesos claves para la autorización en los usos de fondos públicos, por ejemplo, los procesos de adquisición, asignación, o licitación de bienes y servicios.
3. Revisar los procesos de responsabilidad administrativa presentados, particularmente aquellos que involucren el desvío de montos relevantes o bien a funcionarios de nivel medio y superior.
4. Mantener el análisis sistemático de los procesos de control de gasto, tales como informes o reportes que se generan periódicamente y que ya han dado muestras de aportar información relevante, tales como la Cuenta Pública.
5. Reconocer política y socialmente que existen redes y macro-redes criminales que usualmente operan desde el interior de importantes instituciones públicas y privadas de varios Estados. Esto requiere que sectores relevantes como

partidos políticos, gremios, empresas, bancos y entidades públicas, reconozcan e interpongan esfuerzos conjuntos para combatir institucionalmente la infiltración, cooptación y corrupción sistémica que ha facilitado la reproducción de complejas estructuras criminales (inteligencia financiera, investigación criminal).

6. Avanzar en estrategias de transparencia y rendición de cuentas de los recursos destinados a partidos políticos y a campañas electorales (corrupción política).
7. Fomentar los mecanismos de información ciudadana y de denuncia ciudadana, con el objeto de contar con información de los propios involucrados o afectados por las redes.
8. Generar mecanismos de cooperación en las agencias responsables de imponer sanciones por conductas de corrupción, sean administrativas (generalmente hay espacios discrecionales o de reducción de sanción), o bien judiciales como principio de oportunidad ministerial, con aquellos actores investigados, “whistleblower.”
9. Desarrollar mecanismos que permitan el entendimiento de la estructura y el funcionamiento de las redes y las macro-redes criminales, identificando las estructuras financieras, políticas y sociales que las soportan.
10. Apoyar la observación, seguimiento e investigación de las redes que ya hayan sido identificadas, de manera sistemática y constante, puesto que cada red adopta características únicas y al mismo tiempo genera elementos comunes, pero que posee capacidades de reacción y encubrimiento. Para ello es necesario seguir la huella de los actores (públicos, y privados físico o morales), y de los procesos utilizados.

11. Generar mecanismos de reconocimiento, apoyo e intercambio de información con agencias informativas o académicas que aporten información en la búsqueda de redes de corrupción y sus componentes.
12. Adoptar y promover protocolos de análisis de información que permitan a los investigadores judiciales, fiscales, procuradores y jueces, asociar y entender elevadas cantidades de información (los protocolos propios del Análisis de Redes Sociales pueden ser de utilidad).
13. Formular y adoptar un enfoque jurisprudencial comprensivo (?) para mejorar la investigación y juzgamiento de la criminalidad compleja.

Acciones de Política. Redes de corrupción

13.- Acción de política: Generar las herramientas y la información necesaria para el combate a la corrupción con un enfoque de derechos (DAI, acceso equitativo a la justicia, debido proceso).

Objetivo: Generar datos que permitan promover acciones y prácticas para el acceso equitativo a la justicia en materia de combate a la corrupción.

Acciones básicas:

- a) Monitoreo de la información relativa a la evolución patrimonial (con medios de verificación efectivos).
- b) Identificar patrones y localizaciones de faltas más frecuentes (local y federal).
- c) Tener un mapa actualizado y de ser posible geo-referenciado de conflicto de intereses en áreas sensibles.
- d) Generar mecanismos de “inteligencia” de datos a través de cruces.

Resultados esperados:

1. La declaración patrimonial, de intereses y fiscal es verificable y funciona para investigar casos atípicos.
2. Se cuenta con un mapa de faltas frecuentes que genera recomendaciones de mejora que son atendidas.
3. Los funcionarios y empresarios se abstienen de participar en decisiones que implican conflicto de intereses.
4. La inteligencia institucional funciona para la prevención.

14.-Acción de política: Desarrollar mecanismos de inteligencia colaborativa.

Objetivo: Consolidar la integración de sistemas para detectar acciones, prácticas e interconexiones que funcionan de manera formal e informal en redes de corrupción para la generación de inteligencia institucional en la prevención, corrección y sanción.

Acciones básicas:

- a) Producir esquemas de cruces de información anonimizados.
- b) Producción de protocolos de bases de bases de datos comparables y compatibles.
- c) Mecanismos de comunicación expedita entre instituciones clave (UIF, bancos, CNDH, SNT, SNF, SNArch, MP's, Notarías...).
- d) Formación de cuadros técnicos en manejo de bases de datos.
- e) Capacidad de generar información cualitativa (genealogías, perfiles, patronazgos) con áreas de recursos humanos.
- f) Mecanismos de comunicación/colaboración con órganos reguladores y empresas.
- g) Generar recomendaciones de mejora interinstitucional.

Resultados esperados:

1. El secretariado ejecutivo del SNA realiza cruces de información con base en datos y no en personas.
2. Existen mecanismos de colaboración e información interinstitucional que generan mayor eficacia y eficiencia.
3. Existen áreas que generan información cualitativa.
4. Los órganos reguladores participan en el combate a la corrupción.
5. Las recomendaciones son interinstitucionales y generan mejoras concretas.

15.- Acción de política: Crear mecanismo de capacitación y profesionalización a partir de jurisprudencia en el combate a redes de corrupción.

Objetivo: Desarrollo de capacitación, información o profesionalización, en el combate a la corrupción, con el objeto de que la jurisprudencia que emitan los órganos respectivos sea sustentada en principios elementales del combate a la corrupción.

Acciones básicas:

- a) Detectar deficiencias normativas que facilitan discrecionalidad en todos los niveles.
- b) Acciones de identificación e inhabilitación de empresas fantasma.
- c) Utilización de la metodología de redes.
- d) Desarrollo de mecanismos de transparencia empresarial y fiscal.
- e) Promoción de políticas antilavado en las instituciones bancarias.
- f) Mejora de mecanismos de investigación para identificar al beneficiario final y flujos de recursos.
- g) Generar esquemas de identificación de remitentes y transmisor de dinero.
- h) Sistema de alertas de comportamientos atípicos y de actividad sospechosa.

- i) Promoción de protocolos y sistemas de análisis de información para que jueces y procuradores asocien grandes cantidades de información.

Resultados esperados:

1. Se atienden los vacíos normativos que generan espacios de discrecionalidad.
2. Se eliminan las empresas fantasma.
3. Se cuentan con mecanismos de transparencia fiscal y empresarial.
4. Se mejoran e implementan políticas antilavado en instituciones bancarias.
5. Se cuentan con mecanismos de identificación de beneficiarios finales y flujos de recursos en redes de corrupción.
6. El sistema de alertas de comportamientos atípicos y actividades sospechosa funciona para activar investigaciones.
7. Los jueces y procuradores son capaces de asociar grandes cantidades de información.

16.-Acción de política: Fomentar la proactividad en el combate a la corrupción de los órganos reguladores (CNBV, Cofece, INE, Seguros) y entes privados.

Objetivo: Diseñar esquemas proactivos que permitan la integración de acciones innovadoras para el combate a la corrupción.

Acciones básicas:

- a) Lineamientos de prevención/detección de posibles redes de corrupción.
- b) Esquemas de identificación de concentración de operaciones.
- c) Sistema de alertas de comportamientos atípicos (falta de competitividad) y de actividad sospechosa.
- d) Mejora en el sistema de controles por parte de entes públicos y privados.

Resultados esperados:

1. Se previene la formación de redes de corrupción.
2. Se detecta oportunamente la concentración de operaciones.
3. Se investigan y desmantelan las redes de corrupción (no solo algunos de los integrantes).
4. Se mejora el sistema de controles.

17.-Acción de política: Mejorar la transparencia y rendición de cuentas en la asignación y el ejercicio de recursos de partidos políticos y grupos parlamentarios.

Objetivo: Desarrollar estrategias de transparencia y rendición de cuentas de los recursos destinados a partidos políticos y campañas electorales para un mejor seguimiento y control.

Acciones básicas:

- a) Reforzamiento del cumplimiento de obligaciones de transparencia de partidos y grupos parlamentarios.
- b) Información obligatoria y pública de perfiles y trayectorias de cualquier candidato a un cargo de elección popular.
- c) Esquemas de colaboración entre ASF-INE-Fepade en el seguimiento e investigación de fuentes de financiamiento atípicos.
- d) Capacitación de organizaciones/académicos en estrategias de seguimiento de la fiscalización.
- e) Atracción de casos por denuncia de corrupción política.
- f) Transparencia empresarial en el esquema de donaciones o contribuciones políticas.

Resultados esperados:

1. Los partidos políticos y grupos parlamentarios cumplen con todas sus obligaciones de transparencia.
2. Los ciudadanos conocen oportunamente el perfil de todos los candidatos a un cargo de elección popular.
3. Se establecen esquemas de colaboración interinstitucional que permiten darle seguimiento al dinero público y privado destinado a las campañas electorales.
4. Existen grupos ciudadanos con capacidad de vigilar el destino de los recursos públicos destinados a campañas electorales.
5. Las denuncias de corrupción política generan investigaciones robustas y consecuencias.

Instituciones involucradas: INE, FEPADE, INAI, entidades de fiscalización superior, grupos parlamentarios, partidos políticos, Congresos.

IV. Restricciones

1.- La participación de instituciones ajenas al Sistema Nacional Anticorrupción en el desarrollo de la política nacional anticorrupción como la UIF, el SAT o la FEPADE requerirá del establecimiento de convenios de colaboración específicos que garanticen el intercambio de información y la adopción de mecanismos de colaboración que implicarán claridad de objetivos y flexibilidad. Es importante considerar que este tipo de recomendaciones de colaboración en inteligencia financiera responden a estándares internacionales y a evaluaciones como la realizada por el grupo de acción financiera (GAFI) el cual desarrolla y promueve políticas consideradas como el estándar básico para proteger el sistema financiero global contra el lavado de activos. Asimismo, el resultado de estos convenios habrá de derivar en acciones que serán registradas y monitoreadas en la fase de seguimiento de la política.

2.- Para lograr los resultados esperados, la política nacional anticorrupción habrá de ser de aplicación transversal y nacional. Sin embargo, el andamiaje de los sistemas locales anticorrupción modificado hasta ahora, muestra significativas diferencias entre el modelo nacional y el local. La implementación de los sistemas nacionales de fiscalización y de transparencia ha permitido detectar la falta de capacidades institucionales en estados y municipios que obligan a que por un lado, la implementación sea gradual y por el otro, se tome como prioridad el fortalecimiento, formación y capacitación de los funcionarios integrantes de las instituciones clave para el combate a la corrupción.

3.- En el mismo sentido, las instituciones pilares del combate a la corrupción: órganos internos de control, entidades de fiscalización superior, salas especializadas en justicia administrativa y fiscalías especializadas en el combate a la corrupción, así como los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la

información además de los propios integrantes de los comités de participación ciudadana deberán ser modelo de transparencia y rendición de cuentas. La forma en la que den a conocer los planes, programas, decisiones y las vías de vinculación con la sociedad serán clave para la legitimidad que requieren. Actualmente, muchas de estas instituciones no cumplen con estándares mínimos de profesionalización (como es el caso del INAI) lo cual ha dañado tanto la credibilidad como su desempeño.

4.- Como toda política pública, la política nacional anticorrupción deberá de considerar formas de autocorrección. El Secretariado del Sistema Nacional Anticorrupción, así como sus homólogos en los estados serán clave en la producción de información y en la detección de áreas de mejora que permitan detectar las acciones de política más exitosas, así como aquellas de difícil ejecución.

5.- Las instituciones que conforman el sistema nacional anticorrupción habrán de prever la suficiencia presupuestal para la implementación de esta política. Hasta ahora, las previsiones presupuestales para el desarrollo de los sistemas locales anticorrupción en las entidades federativas han respondido a criterios diferenciados. En consecuencia, es necesario realizar una revisión sobre la pertinencia de los presupuestos asignados, la ruta para el ejercicio y los resultados obtenidos hasta ahora para garantizar la canalización de recursos necesarios para la ejecución de la política nacional anticorrupción.

6.- El proceso de consulta de la política nacional anticorrupción habrá de tener una doble intención: por un lado, mejorar las líneas de política propuestas, detectar nuevas restricciones que habrán de ser consideradas, fortalecer los mecanismos de seguimiento y monitoreo. Pero por el otro, resulta fundamental la socialización con actores clave para el combate a la corrupción que no forman parte ni del sistema



nacional anticorrupción, ni de los sistemas locales. Contar con un diagnóstico compartido sobre el problema público aquí considerado permitirá emprender estrategias conjuntas de fondo, lo cual es indispensable para cualquier política anticorrupción exitosa.

IV. Implementación, seguimiento y evaluación de la política nacional anticorrupción

1. Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción

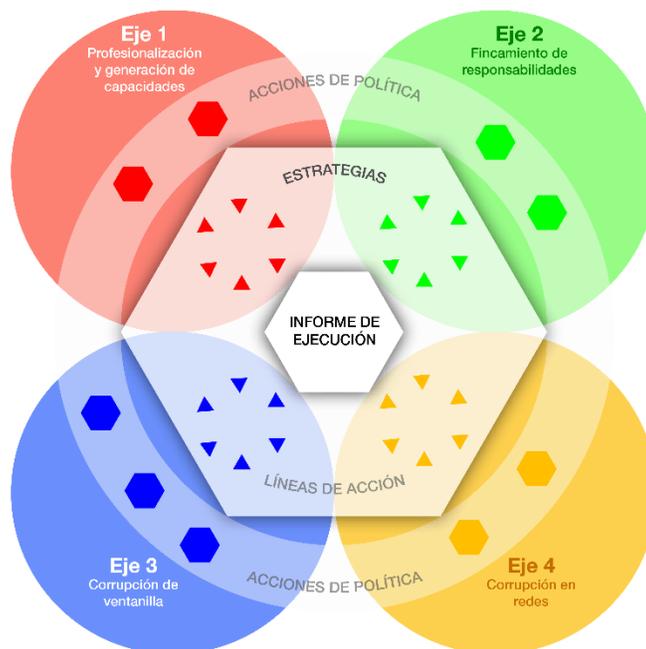
La Política Nacional Anticorrupción (PNA) requiere de instrumentos en los que las estrategias y las acciones de política plasmadas se transformen en líneas de acción específicas ejecutables y con responsables claros. Sobre esta base, se propone la realización de un Programa de Implementación de la Política en el que, tomando en consideración el diagnóstico y las acciones estratégicas desarrolladas en la presente política, los distintos integrantes Sistema Nacional Anticorrupción deberán realizar acciones concretas que permitan avanzar en los objetivos planteados bajo una lógica de trabajo coordinado para consolidar una política de estado en la materia.

Dada su naturaleza como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, corresponde a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) guiar el proceso de elaboración de este Programa de Implementación. Para ello, y en una primera fase, se llevarán a cabo mesas de trabajo con los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, en las que se presentará el diagnóstico y las acciones estratégicas de la PNA, para su análisis y discusión. Esta discusión tiene como finalidad que, a partir de las necesidades detectadas en la política, los integrantes establezcan de común acuerdo las acciones que consideren pertinentes para la implementación de la Política, y se definan responsables de su ejecución, plazos y compromisos concretos. Una vez concluida la elaboración del Programa de Implementación, y aprobado en la Comisión Ejecutiva (CPC y SESNA), éste será valorado por el Comité Coordinador para su aprobación y puesta en marcha.

Mediante el Programa de Implementación de la Política Nacional se definirán esfuerzos específicos con una temporalidad determinada y se identificarán los actores relevantes para llevar a cabo las diversas líneas de acción. Al mismo tiempo, este programa servirá para definir los compromisos adicionales en colaboración con actores sociales y privados, por parte de todos los integrantes del Comité Coordinador del SNA, y con base en los principios de gobierno abierto. Así, la combinación de acciones definidas por las mismas instituciones y la suma de esfuerzos con aliados estratégicos de la sociedad civil permitirá articular un Programa de Implementación que otorgue claridad y estructura a los distintos esfuerzos institucionales.

Considerando lo anterior, es importante la construcción de lineamientos o criterios para definir los parámetros de elaboración y las características que deberá tener el Programa, estos lineamientos o criterios permitirán no sólo contar con una guía clara sobre la conformación del Programa de Implementación de la Política Nacional, sino que también servirán de base para la definición y construcción de los programas locales.

Gráfica 3. Elementos del programa de implementación de la PNA



La ejecución del Programa de Implementación será progresiva y gradual. Por una parte, la gradualidad se refiere a que el impacto esperado con la ejecución de las acciones no será inmediato, sino que implica un proceso en el que se establezcan metas de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo. Por otra parte, la progresividad se refiere a que las acciones sean flexibles, es decir, que sean sujetas de mejora continua, incluyendo metas que se identifiquen en el transcurso de la implementación del Programa, o bien, que las metas en las que su cumplimiento sea satisfactorio puedan ser eliminadas del mismo; esto implica que la ejecución del Programa de Implementación por parte de los Sistemas Locales será de forma paulatina, de acuerdo con las posibilidades y características particulares de la Entidad en cuestión.

Es importante mencionar que las líneas de acción que se definan en las mesas de trabajo y se establezcan en el programa no serán únicas y excluyentes, por el

contrario, fijarán los mínimos indispensables y a partir de éstas, así como de los diagnósticos locales, se podrán identificar nuevas líneas de acción que respondan a las particularidades de cada contexto, tanto federal como local, con la finalidad de lograr mayor efectividad de la Política Nacional.

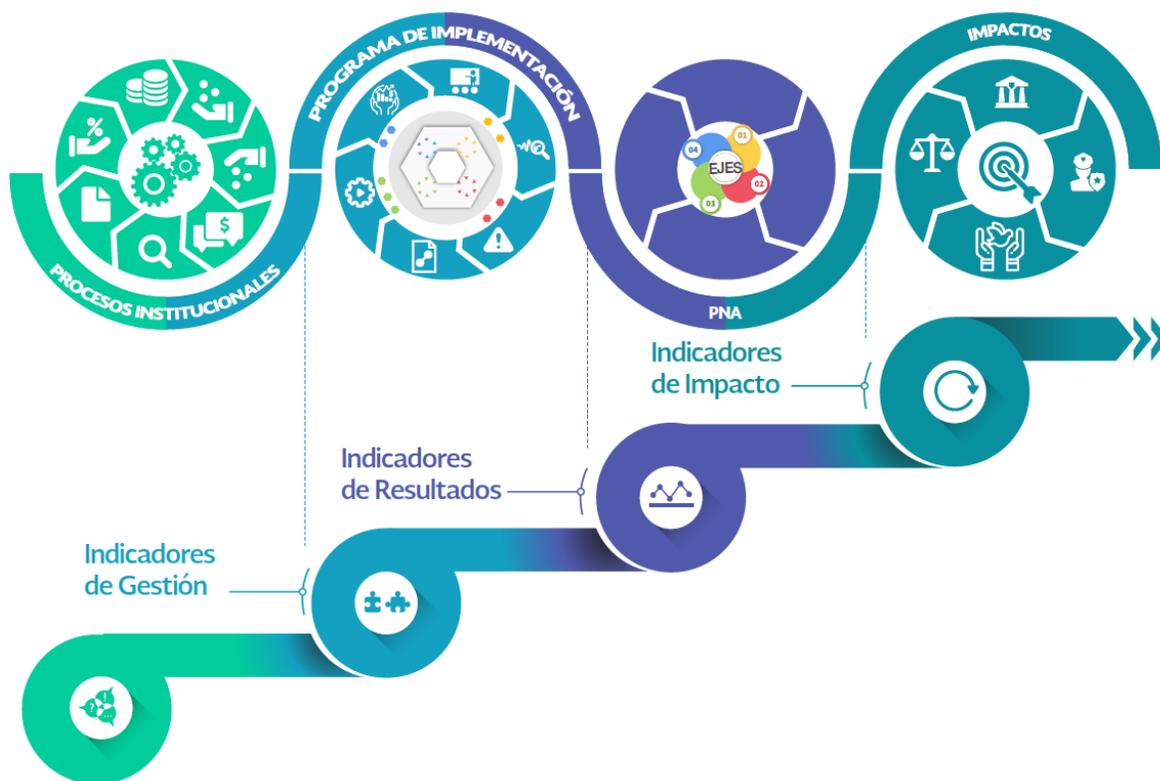
Las líneas de acción establecidas en el Programa de Implementación deberán ser monitoreadas periódicamente para determinar si se está avanzando en el logro de los resultados esperados o si en su defecto es necesario llevar a cabo ajustes o adiciones. Para ello, se integrarán informes anuales que den cuenta de los resultados de las líneas de acción ejecutadas de acuerdo con los indicadores que se hayan definido para dichas líneas de acción y las metas establecidas para el año en cuestión. Además, conforme las líneas de acción que se implementen, se esperaba que haya un cambio en la situación actual de la corrupción en nuestro país por lo que progresivamente se deberán incorporar nuevas líneas de acción y concluir aquellas que han generado el impacto esperado y cuya realización ya no sea necesaria.

2. Modelo de Seguimiento y Evaluación

El Programa de Implementación descrito en los párrafos anteriores se acompaña con la elaboración paralela de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC). Este Modelo estará definido en un sentido amplio para facilitar el seguimiento integral de las acciones de política en materia anticorrupción. La característica fundamental del Modelo radica en identificar dimensiones operables y medibles del concepto “corrupción” que precisen elementos observables para transitar hacia la evaluación del fenómeno. En este sentido, el Modelo se ocupa de establecer una definición operativa de corrupción, no una definición conceptual. Lo anterior significa que el Modelo permitirá recabar, sistematizar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores

categorizados de acuerdo con el impacto de las acciones implementadas, los resultados institucionales obtenidos por la implementación de las políticas, y la gestión de los procesos institucionales del Estado Mexicano. Este Modelo permitirá identificar y evaluar los avances y las deficiencias que presenten las instituciones desde tres enfoques: 1) el fenómeno general de la corrupción en México, 2) las acciones de la PNA y 3) las líneas de acción establecidas en el Programa de Implementación.

Ilustración 1. Esquema del Modelo de Seguimiento y Evaluación.



Sobre el primer aspecto, será necesario identificar las diferentes dimensiones operativas del fenómeno de la corrupción; esta idea puede entenderse de forma sencilla pensando en términos de una “ecuación de la corrupción”:

Corrupción = dimensión operativa 1 + dimensión operativa 2 ...+ dimensión operativa n

El propósito del MOSEC es integrar los elementos que permitan medir los términos de la ecuación. En este sentido, el objetivo no radica en la medición del concepto corrupción en sí mismo, lo que es más ambiguo y complejo, sino en las facetas o conductas que de manera agregada lo producen. Lo anterior evita establecer una definición de corrupción que podría resultar restrictiva, en favor de ampliar los elementos que pueden considerarse parte de la misma. Un punto de partida de estas dimensiones operativas deberá ser el concepto de corrupción que del que parta esta política, en complemento con otras herramientas como la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS, por sus siglas en inglés), las modalidades de corrupción que organismos como el Banco Mundial contemplan, entre otras.

Con respecto a la PNA y el Programa de Implementación, se establecerán un conjunto de indicadores que faciliten su seguimiento. Los indicadores deberán aplicar a nivel nacional, estatal y municipal, de modo que puedan monitorearse los alcances en los tres órdenes de gobierno. Además de lo anterior, los indicadores propuestos deberán concentrarse en la medición de las dimensiones de la corrupción, los ejes y acciones de la Política, así como los procesos de las instituciones involucradas. Para la construcción del MOSEC en los términos descritos, la SESNA establecerá alianzas estratégicas con actores e instituciones clave especialistas, que contribuyan a la generación, medición y monitoreo de los indicadores (por ejemplo, INEGI, CONEVAL, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, iniciativa privada, sector académico, entre otras).

EL MOSEC estará concebido como un sistema flexible que en el mediano plazo se convierta en una herramienta que facilite la evaluación de resultados e impacto de la PNA y del fenómeno de la corrupción. Asimismo, el Modelo tendrá la capacidad de incorporar progresivamente temas y acciones concretas en función de los resultados que arrojen las evaluaciones efectuadas, con el objetivo de ajustarse a las necesidades operativas en la aplicación de la Política. Lo anterior hace del MOSEC una herramienta con la que se podrán medir cambios en la situación de la corrupción en el país.

Asimismo, se generarán diversos productos para facilitar la toma de decisiones con respecto a las acciones de combate a la corrupción que se lleven a cabo; tales como infografías, anuarios estadísticos, cuadernillos temáticos de seguimiento a las dimensiones operativas, estudios para el desarrollo de sistemas de alertamiento de riesgos de corrupción, entre otros.

Una vez que el Programa de Implementación y el MOSEC entren en operación, la SESNA desarrollará, en colaboración con actores e instituciones clave, metodologías de evaluación para la valoración de los alcances y logros en los objetivos de la PNA, así como los efectos institucionales de las distintas Acciones de Política. El uso de diversas métricas e indicadores permitirá la comunicación ágil de los resultados alcanzados y la identificación de las brechas persistentes en el combate del fenómeno de la corrupción.

Asimismo, estas metodologías deberán permitir relacionar las acciones derivadas de la PNA y el Programa de Implementación con los resultados que se estén observando en la situación de la corrupción en el país. Las métricas e indicadores desarrollados, producto de este esfuerzo, deberán ser flexibles para adaptarse a los cambios producidos e, idealmente, deberán permitir análisis descriptivos,



prospectivos y, potencialmente, prescriptivos cuando los datos obtenidos mediante el MOSEC lo permitan.

La SESNA conducirá técnicamente el desarrollo del Programa de Implementación de la PNA, del Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción y las metodologías para la evaluación. Será un proceso articulado que procure un funcionamiento integral y facilite la alineación y coordinación de los esfuerzos institucionales de los integrantes del SNA en la ejecución de la Política Nacional.



Anexo

MATRIZ DE ACCIONES DE POLÍTICA		
Manifestación de la corrupción	Eje del PNA	Acciones de política
Captura de los puestos públicos	Eje 1. Profesionalización y generación de capacidades Eje 2. Fincamiento de responsabilidades	Eje1 1. Fomentar el establecimiento de un nuevo servicio civil de carrera y generar los mecanismos que den certidumbre y transparencia de la profesionalización en el servicio público. 2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal. 3. Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción. 4. Establecer contrapesos y elementos de rendición de cuentas en las designaciones de los órganos autónomos del Estado. 5. Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño. Eje 2. 7. Fortalecer los procedimientos de investigación y sanción de faltas leves y administrativas. 8. Mejorar los procesos en materia de delitos de corrupción.
Captura del Presupuesto	Eje 1. Profesionalización y generación de capacidades Eje 2. Fincamiento de responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Redes de corrupción	Eje 1. 2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal. 4. Establecer contrapesos y elementos de rendición de cuentas en las designaciones de los órganos autónomos del Estado. 5. Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño.

	<p>Eje transversal: Participación Ciudadana</p>	<p>Eje 2. 6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública. 7. Mejorar los procedimientos de faltas leves y administrativas 8. Mejorar los procesos en materia de delitos de corrupción.</p> <p>Eje 3. 9. Establecer un mecanismos de protección a denunciantes y testigos. 10. Mejorar la transparencia y la confianza en la relación gobierno-ciudadanía (trámites y servicios). 11. Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia a los actos de autoridad. 12. Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.</p> <p>Eje 4. 14. Desarrollar mecanismos de inteligencia colaborativa. 17. Mejorar la transparencia y rendición de cuentas en la asignación y el ejercicio de recursos de partidos políticos y grupos parlamentarios.</p>
	<p>Eje 1. Profesionalización y generación de capacidades Eje 2. Fincamiento de responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Redes de corrupción</p> <p>Eje transversal: Participación Ciudadana</p>	<p>Eje 1. 2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal. 4. Establecer contrapesos y elementos de rendición de cuentas en las designaciones de los órganos autónomos del Estado. 5. Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño.</p> <p>Eje 2. 6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública. 7. Fortalecer los procedimientos de investigación y sanción de faltas leves y administrativas. 8. Mejorar los procesos en materia de delitos de corrupción.</p> <p>Eje 3</p>

		<p>9. Establecer un mecanismos de protección a denunciantes y testigos. 10. Mejorar la transparencia y la confianza en la relación gobierno-ciudadanía (trámites y servicios). 11. Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia a los actos de autoridad. 12. Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.</p> <p>Eje 4 15. Crear mecanismo de capacitación y profesionalización a partir de jurisprudencia en el combate a redes de corrupción.. 16. Fomentar la proactividad en combate a la corrupción de los órganos reguladores (CNBV, Cofece, INE, Seguros) y entes privados.</p>
<p>Captura de decisiones</p>	<p>Eje1. Profesionalización Eje transversal: Participación Ciudadana Eje. 2 Responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Inteligencia Institucional, Redes de Corrupción</p> <p>Eje transversal: Participación ciudadana</p>	<p>Eje 1 1. Fomentar el establecimiento de un nuevo servicio civil de carrera y generar los mecanismos que den certidumbre y transparencia de la profesionalización en el servicio público. 2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal. 3. Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción. 5. Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño.</p> <p>Eje 2 6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública.</p> <p>Eje 3 9. Establecer un mecanismos de protección a denunciantes y testigos. 10. Mejorar la transparencia y la confianza en la relación gobierno-ciudadanía (trámites y servicios). 11. Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia a los actos de autoridad.</p>

		<p>12. Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.</p> <p>Eje 4</p> <p>14. Desarrollar mecanismos de inteligencia colaborativa.</p> <p>16. Fomentar la proactividad en combate a la corrupción de los órganos reguladores (CNBV, Cofece, INE, Seguros) y entes privados.</p>
	<p>Eje1. Profesionalización Eje transversal: Participación Ciudadana</p> <p>Eje. 2 Responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Inteligencia Institucional, Redes de Corrupción</p> <p>Eje transversal: Participación Ciudadana</p>	<p>Eje 1.</p> <p>1. Fomentar el establecimiento de un nuevo servicio civil de carrera y generar los mecanismos que den certidumbre y transparencia de la profesionalización en el servicio público.</p> <p>2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal.</p> <p>3. Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción.</p> <p>5. Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño.</p> <p>Eje 2</p> <p>6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública.</p> <p>Eje 3</p> <p>9. Establecer un mecanismos de protección a denunciantes y testigos.</p> <p>10. Mejorar la transparencia y la confianza en la relación gobierno-ciudadanía (trámites y servicios).</p> <p>11. Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia a los actos de autoridad.</p> <p>12. Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.</p> <p>Eje 4</p> <p>14. Desarrollar mecanismos de inteligencia colaborativa.</p> <p>16. Fomentar la proactividad en combate a la corrupción de los órganos reguladores (CNBV, Cofece, INE, Seguros) y entes privados.</p>

	<p>Eje1. Profesionalización Eje transversal: Participación Ciudadana Eje. 2 Responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Redes de Corrupción</p> <p>Eje transversal Participación ciudadana</p>	<p>Eje 1. 1. Fomentar el establecimiento de un nuevo servicio civil de carrera y generar los mecanismos que den certidumbre y transparencia de la profesionalización en el servicio público. 2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal.</p> <p>Eje 2 6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública.</p> <p>Eje 3 9. Establecer un mecanismos de protección a denunciantes y testigos. 11. Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia a los actos de autoridad. 12. Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.</p> <p>Eje 4 14. Desarrollar mecanismos de inteligencia colaborativa. 16. Fomentar la proactividad en combate a la corrupción de los órganos reguladores (CNBV, Cofece, INE, Seguros) y entes privados.</p>
<p>Captura de decisiones</p>	<p>Eje1. Profesionalización Eje transversal: Participación Ciudadana Eje. 2 Responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Redes de Corrupción</p> <p>Eje Transversal Participación ciudadana</p>	<p>Eje 1 2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal. 3. Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción. 4. Establecer contrapesos y elementos de rendición de cuentas en las designaciones de los órganos autónomos del Estado. 5. Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño.</p>

		<p>Eje 2 6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública.</p> <p>Eje 3 9. Establecer un mecanismos de protección a denunciantes y testigos. 10. Mejorar la transparencia y la confianza en la relación gobierno-ciudadanía (trámites y servicios). 11. Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia a los actos de autoridad. 12. Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.</p> <p>Eje 4 14. Desarrollar mecanismos de inteligencia colaborativa.</p>
<p>Captura de decisiones</p>	<p>Eje1. Profesionalización Eje transversal: Participación Ciudadana Eje. 2 Responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Redes de Corrupción</p> <p>Eje transversal Participación Ciudadana</p>	<p>Eje 1 2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal. 5. Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño.</p> <p>Eje 2 6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública. 8. Mejorar los procesos en materia de delitos de corrupción 9. Establecer un mecanismos de protección a denunciantes y testigos. 10. Mejorar la transparencia y la confianza en la relación gobierno-ciudadanía (trámites y servicios). 11. Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia a los actos de autoridad. 12. Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.</p> <p>Eje 4 14. Desarrollar mecanismos de inteligencia colaborativa.</p>

<p>Captura de decisiones</p>	<p>Eje1. Profesionalización Eje transversal: Participación Ciudadana Eje. 2 Responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Redes de Corrupción</p> <p>Eje transversal Participación Ciudadana</p>	<p>Eje 1. 2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal. 3. Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción. 4. Establecer contrapesos y elementos de rendición de cuentas en las designaciones de los órganos autónomos del Estado. 5. Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño.</p> <p>Eje 2 6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública. 7. Fortalecer los procedimientos de investigación y sanción de faltas leves y administrativas. 8. Mejorar los procesos en materia de delitos de corrupción</p> <p>Eje 3 9. Establecer un mecanismos de protección a denunciantes y testigos. 11. Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia a los actos de autoridad. 12. Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.</p> <p>Eje 4. 14. Desarrollar mecanismos de inteligencia colaborativa.</p>
<p>Captura de decisiones</p>	<p>Eje. 2 Responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Redes de Corrupción</p>	<p>Eje1 5. Promover la ética e integridad pública para la mejora del desempeño.</p> <p>Eje 2 6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública.</p>

		<p>Eje3. 9. Establecer un mecanismos de protección a denunciantes y testigos. 11. Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia a los actos de autoridad. 12. Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.</p> <p>Eje 4 14. Desarrollar mecanismos de inteligencia colaborativa. 16. Fomentar la proactividad en combate a la corrupción de los órganos reguladores (CNBV, Cofece, INE, Seguros) y entes privados. 17. Mejorar la transparencia y rendición de cuentas en la asignación y el ejercicio de recursos de partidos políticos y grupos parlamentarios.</p>
<p>Captura de la justicia</p>	<p>Eje1. Profesionalización Eje transversal: Participación Ciudadana Eje. 2 Responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Redes de Corrupción</p>	<p>Eje1 1. Fomentar el establecimiento de un nuevo servicio civil de carrera y generar los mecanismos que den certidumbre y transparencia de la profesionalización en el servicio público. 2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal. 3. Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción. 4. Establecer contrapesos y elementos de rendición de cuentas en las designaciones de los órganos autónomos del Estado.</p> <p>Eje 2 6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública. 8. Mejorar los procesos en materia de delitos de corrupción.</p> <p>Eje 3 9. Establecer un mecanismos de protección a denunciantes y testigos.</p> <p>Eje4</p>

		<p>13. Utilizar la información y las herramientas derivadas de la legislación anticorrupción para el ejercicio de derechos (DAI, acceso equitativo a la justicia, debido proceso), enfocada a ciudadanos.</p> <p>15. Crear mecanismo de capacitación y profesionalización a partir de jurisprudencia en el combate a redes de corrupción.</p>
	<p>Eje1. Profesionalización Eje. 2 Responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Redes de Corrupción</p> <p>Eje transversal: Participación Ciudadana</p>	<p>Eje1. 1. Fomentar el establecimiento de un nuevo servicio civil de carrera y generar los mecanismos que den certidumbre y transparencia de la profesionalización en el servicio público. 3. Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción.</p> <p>Eje 2 6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública. 7. Fortalecer los procedimientos de investigación y sanción de faltas leves y administrativas. 8. Mejorar los procesos en materia de delitos de corrupción.</p> <p>Eje 3 9. Establecer un mecanismos de protección a denunciantes y testigos.</p> <p>Eje 4 15. Crear jurisprudencia de combate a redes de corrupción.</p>
	<p>Eje1. Profesionalización Eje transversal: Participación Ciudadana Eje. 2 Responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto</p>	<p>Eje 1. 1. Fomentar el establecimiento de un nuevo servicio civil de carrera y generar los mecanismos que den certidumbre y transparencia de la profesionalización en el servicio público. 2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal.</p>

		<p>3. Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción.</p> <p>4. Establecer contrapesos y elementos de rendición de cuentas en las designaciones de los órganos autónomos del Estado.</p> <p>Eje 2</p> <p>7. Fortalecer los procedimientos de investigación y sanción de faltas leves y administrativas.</p> <p>8. Mejorar los procesos en materia de delitos de corrupción.</p>
	<p>Eje1. Profesionalización Eje transversal: Participación Ciudadana Eje. 2 Responsabilidades Eje 3. Puntos de contacto Eje 4. Redes de Corrupción</p> <p>Eje transversal Participación Ciudadana</p>	<p>Eje 1.</p> <p>2. Detectar y generar recomendaciones de prevención y mejora en la gestión de personal.</p> <p>3. Garantizar y promover acciones para el debido proceso de los funcionarios públicos que enfrentan procedimientos de responsabilidad por actos de corrupción.</p> <p>Eje 2.</p> <p>6. Generar un sistema de alertas para la prevención y mejora del ejercicio de la responsabilidad pública.</p> <p>7. Fortalecer los procedimientos de investigación y sanción de faltas leves y administrativas.</p> <p>8. Mejorar los procesos en materia de delitos de corrupción.</p> <p>Eje 3</p> <p>10. Mejorar la transparencia y la confianza en la relación gobierno-ciudadanía (trámites y servicios).</p> <p>11. Generar un modelo/esquema de contrapesos y vigilancia a los actos de autoridad.</p> <p>12. Vigilancia de acciones derivadas de atribuciones legales.</p> <p>Eje 4</p>



		<p>13. Utilizar la información y las herramientas derivadas de la legislación anticorrupción para el ejercicio de derechos (DAI, acceso equitativo a la justicia, debido proceso), enfocada a ciudadanos.</p> <p>14. Desarrollar mecanismos de inteligencia colaborativa.</p> <p>15. Crear mecanismo de capacitación y profesionalización a partir de jurisprudencia en el combate a redes de corrupción.</p>
--	--	---